



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

## Frivillige organisasjoner

NOU 1988: 17

---

---

# NOU

## Norges offentlige utredninger 1988

Seriens redaksjon:

**FORVALTNINGSTJENESTENE  
STATENS TRYKNINGSKONTOR**

---

1. Scenekunst.  
*Kultur- og vitenskapsdepartementet*
2. Kildevern og offentlighet i rettspleien.  
*Justis- og politidepartementet*
3. Nasjonal handlingsplan for havbruksforskning.  
*Fiskeridepartementet*
4. Behovet for åpne hjerteoperasjoner i Norge.  
*Sosialdepartementet*
5. Om grunnlaget for innskattoppgjørene 1988.  
*Forbruker- og administrasjonsdepartementet*
6. Erstatning og forsikring ved yrkesskade.  
*Justis- og politidepartementet*
7. Egenbetaling i helse- og sosialsektoren.  
*Sosialdepartementet*
8. Lov om psykisk helsevern uten eget samtykke.  
*Sosialdepartementet*
9. Evaluering av Rettledningstjenesten i fiskerier næringen.  
*Fiskeridepartementet*
10. Hovedavtale for jordbruket.  
*Forbruker- og administrasjonsdepartementet*
11. Aktuelle skipsfartsspørsmål.  
*Utenriksdepartementet*
12. Husstandsfellesskap.  
*Forbruker- og administrasjonsdepartementet*
13. Pensjonering av uløre.  
*Sosialdepartementet*
14. Ny lotterilov.  
*Justis- og politidepartementet*
15. Samspill om grunndata.  
*Forbruker- og administrasjonsdepartementet*
16. Eieidomsgrenser og administrative inndelingsgrenser.  
*Justis- og politidepartementet*
17. Frivillige organisasjoner.  
*Finans- og tolldepartementet*



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1988: 17

# Frivillige organisasjoner

---

Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon  
30. august 1985

Avgitt til Finans- og tolldepartementet juni 1988

---

FORVALTNINGSTJENESTENE  
STATENS TRYKNINGSKONTOR

---

OSLO 1988

ISSN 0333-2306  
ISBN 82-583-0118-7

---

Engers Boktrykkeri A/S, Otta

## *Til Finans- og tolldepartementet*

Det utvalget som regjeringen oppnevnte 30. august 1985 til å vurdere ulike sider ved de frivillige organisasjonenes virksomhet i Norge, avgir med dette sin innstilling.

Oslo, juni 1988

*Lars Korvald*  
(formann)

*Harriet Andreassen*

*Arvid J. Johnsen*

*Odd Einar Dørum*

*Fredrik Mellbye*

*Bjørn Egge*

*Asbjørn Nordgård*

*Tor Arne Gangsø*

*Kjell Spigseth*

*Ole Gjems-Onstad*

*Harald Tronvik*

*Arvid M. Hannerød*

*Carl E. Wang*

*Haktor Helland*

*Svein Erik Wilthil*

*Finn Høvik*

---

Per Arild Nord  
Johan Raaum



## INNHold

<b>Kap. 1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	13	3.6	Trekk ved organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden .....	47
1.1	Bakgrunn .....	13		Innledning .....	47
1.2	Oppnevning og mandat .....	13	3.6.1	Veksten i organisasjonslivet i etterkrigstiden .....	48
1.3	Organiseringen av utvalgets arbeid .....	15	3.6.2	Det offentlige og organisasjonene ...	50
1.4	Særmerknad om utvalgets arbeidsmåte og tilsvar fra utvalgets flertall .....	15	3.7	Innledning .....	50
			3.7.1	Offentlig tilskudd til organisasjonene .....	50
			3.7.2	Organisasjonene som pressgrupper .....	51
<b>Kap. 2</b>	<b>SAMMENDRAG - KONKLUSJONER</b> .....	17		Institusjonalisert samarbeid .....	51
2.1	Utvalgets mandat .....	17	3.7.3	Elementer til forklaring av organisasjonsveksten i vårt århundre .....	54
2.2	Variasjonsbredden i de organisasjonstyper som omfattes av utvalgets innstilling .....	17	3.7.4		
			3.8		
2.3	Framveksten av de frivillige organisasjonene i Norge .....	18		<b>Kap. 4</b>	<b>DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE OG SAMFUNNET - ORGANISERINGEN AV SAMFUNNSAKTIVITETER I EN «TREDJE SEKTOR»</b> .....
2.4	De frivillige organisasjonene og samfunnet - organiseringen av samfunnsaktiviteter i en «tredje sektor» .....	19		4.1	Innledning .....
2.5	De frivillige organisasjonenes samfunnmessige betydning .....	20	4.1	4.2	Frivillige organisasjoner i en «tredje sektor» .....
2.6	Organisasjonene og lokalsamfunnet .....	21	4.2	4.2.1	«Tredje sektor» som alternativ og supplement til markedet og offentlig sektor .....
2.7	Organisasjonene og medlemmene ..	22		4.2.2	Karakteristiske trekk ved frivillig virksomhet .....
2.8	Organisasjonenes virksomhet i kultursektoren og i ideologisk arbeid ...	23	4.2.1	4.3	Definisjon av frivillige organisasjoner .....
2.9	Organisasjonenes virksomhet i helse- og sosialsektoren .....	25	4.2.2	4.4	Typologisering av frivillige organisasjoner som omfattes av utvalgets mandat .....
2.10	Organisasjonenes virksomhet i barnehagesektoren .....	26	4.3	4.5	Variasjonsbredden i organisasjonenes arbeid og struktur m.v. ....
2.11	Organisasjonenes virksomhet i utdanningssektoren .....	27	4.4	4.5.1	Innledning .....
2.12	Organisasjonene i internasjonalt arbeid og u-hjelp .....	28	4.5	4.5.2	Organisasjonenes konkrete arbeidsområder .....
2.13	Utviklingstendenser og utfordringer i organisasjonslivet .....	30		4.5.3	Variasjoner i organisasjonenes struktur og størrelse .....
2.14	Organisasjonenes økonomiske rammebetingelser .....	32			
2.14.1	Direkte offentlige overføringer til organisasjonene .....	32		<b>Kap. 5</b>	<b>DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENES SAMFUNNMESSIGE BETYDNING</b> .....
2.14.2	Ulike økonomiske virkemidler .....	32		5.1	Innledning .....
2.14.3	Ny statlig grunnstøtteordning .....	33		5.2	Organisasjonene som pionérer og innovatører .....
2.14.4	Forslag til endringer i merverdiavgiftslovgivningen .....	34		5.3	Organisasjonene som pressgrupper, pådrivere og samfunnets dårlige samvittighet .....
2.14.5	Forslag til endringer i skattelovgivningen m.m. ....	35		5.4	Organisasjonene som kultur- og verdiformidlere .....
2.14.6	Andre forslag .....	36		5.5	Demokratisering i et pluralistisk samfunn .....
2.15	Organisasjonenes ikke-økonomiske rammebetingelser .....	37		5.6	Organisasjonenes forhold til offentlige myndigheter .....
<b>Kap. 3</b>	<b>FRAMVEKSTEN AV DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE I NORGE</b> .....	41		<b>Kap. 6</b>	<b>ORGANISASJONENE OG LOKALSAMFUNNET</b> .....
3.1	Innledning .....	41		6.1	Nærmiljøets betydning .....
3.2	1800-tallets organisasjonssamfunn ..	41		6.2	Organisasjonenes plass i lokalsamfunnet .....
3.3	Årsaker til organisasjonsveksten på 1800-tallet .....	43		6.3	Organisasjonenes viktigste funksjoner lokalt .....
3.4	Organisasjonssamfunnet i vårt århundre fram til 2. verdenskrig .....	44		6.4	Statens Nærmiljøutvalgs forsøksvirksomhet .....
3.4.1	Innledning .....	44		6.5	Perspektiver og utfordringer .....
3.4.2	Eldre organisasjoner i vekst og motgang .....	44			
3.4.3	Nye organisasjoner .....	44			
3.4.4	Organisasjonssamarbeid; paraplyorganisasjoner og samarbeidsorganer .....	45			
3.5	Organisasjonenes rolle under 2. verdenskrig .....	46			

<b>Kap. 7</b>	<b>ORGANISASJONENE OG MED-LEMMENE</b> .....	78	9.2	Organisasjonene i institusjonstjenesten i dag .....	117
7.1	Innledning .....	78	9.2.1	Omfanget av frivillige organisasjoners engasjement .....	117
7.2	Organisasjonsmedlemskap og deltakelse i tall .....	78	9.2.2	Endringer i mulighetene for frivillige organisasjoner til å starte og drive nye institusjoner .....	120
7.3	Tendenser i medlemsrekrutteringen .....	79	9.3	Organisasjonene i åpen omsorg .....	121
7.4	Hvorfor slutter folk seg til organisasjonene? .....	82	9.3.1	Variasjonsbredden i organisasjonenes engasjement .....	121
7.5	Styringsformer i organisasjonene ...	83	9.3.2	Mulighetene for frivillige organisasjoner til å starte og drive nye tiltak i den åpne omsorg .....	122
7.6	Internrettslige forhold i organisasjonene .....	84	9.4	Interesse- og brukerorganisasjonene .....	123
<b>Kap. 8</b>	<b>ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I KULTURSEKTOREN OG I IDEOLOGISK ARBEID</b> .....	86	9.5	Er det nødvendig og ønskelig med fortsatt organisasjonsinnsats i helse- og sosialsektoren? .....	124
8.1	Innledning: Organisasjon, ideologi og kultur .....	86	9.5.1	Økt behov framover for helse- og sosialtjenester og redusert omsorgspotensiale i familien .....	124
8.2	Organiserte kulturaktiviteter i historisk perspektiv .....	86	9.5.2	Styrke og begrensninger i det profesjonelle hjelpeapparat og i frivillig organisasjonsinnsats .....	125
8.2.1	Organiserte kulturaktiviteter i forrige århundre .....	86	9.6	Er det arbeidsområder og oppgaver hvor organisasjonene kan komme sterkere inn enn i dag? .....	128
8.2.2	Inn i vårt århundre: Nye landsomfattende organisasjoner, differensiering, spesialisering og samarbeid .....	88	9.6.1	Tidligere oppfatninger om de frivillige organisasjonenes rolle i helse- og sosialsektoren .....	128
8.2.3	Det organiserte kulturliv i etterkrigstiden .....	91	9.6.2	Hvordan skal de økte tjenestebehov møtes? .....	130
8.3	Det utvidete kulturbegrep i norsk kulturpolitikk .....	94	9.6.3	Utvalgets syn på arbeidsområder og oppgaver for organisasjonene framover .....	130
8.4	Religiøse- og livssynsorganisasjoner .....	96	9.7	Enkelte juridiske og økonomiske problemstillinger ved organisasjonenes virksomhet i helse- og sosialsektoren .....	135
8.4.1	Innledning .....	96	9.7.1	Offentlige rammebetingelser og organisasjonenes selvstyre .....	135
8.4.2	Organisasjoner tilknyttet Den Norske Kirke .....	97	9.7.2	Organisasjonenes generelle styringsrett .....	135
8.4.3	Trossamfunn utenfor Den Norske Kirke .....	97	9.7.3	Livssynsorganisasjonenes institusjonsdrift .....	135
8.4.4	Ikke-religiøse livssynsorganisasjoner .....	98	9.7.4	Enkelte økonomiske og avtalemessige spørsmål om institusjonsdrift ...	137
8.4.5	Andre religiøse trossamfunn .....	98	9.7.5	Er det behov for egen lov eller endringer i eksisterende lovverk om de frivillige organisasjonenes drift av institusjoner? .....	137
8.5	Organisasjonene innen tradisjonelle kulturoppgaver .....	98	<b>Kap. 10</b>	<b>ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I BARNEHAGESEKTOREN</b> .....	139
8.5.1	Kunstformidling .....	98	10.1	Historikk .....	139
8.5.2	Kulturvern og kulturformidling .....	99	10.1.1	De eldste institusjonene .....	139
8.5.3	Amatørkulturen .....	101	10.1.2	Barnehageutbyggingen i de senere årene .....	139
8.5.4	Hobbyorganisasjoner .....	101	10.2	Eierforhold og finansiering .....	140
8.6	Idretten og barne- og ungdomsorganisasjonene .....	102	10.3	Hvorfor blir barnehager drevet av frivillige organisasjoner? .....	143
8.6.1	Idretten .....	102	10.4	Private barnehagers plass og vilkår .....	145
8.6.2	Barne- og ungdomsorganisasjonene .....	104	<b>Kap. 11</b>	<b>ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I UTDANNINGSSEKTOREN</b> .....	147
8.7	Organisasjoner innen natur- og miljøvern og friluftsliv .....	106	11.1	Organisasjonenes engasjement i historisk lys .....	147
8.7.1	Natur- og miljøvernorganisasjoner ..	106	11.1.1	Innledning .....	147
8.7.2	Friluftslivorganisasjoner .....	107	11.1.2	Folkeskoler, høyere skoler og lærerskoler .....	147
8.8	Nærmiljøorganisasjoner .....	107	11.1.3	Folkehøyskolene .....	148
8.9	Innvandrerorganisasjoner .....	108	11.1.4	Sykepleier- og hjelpepleierskoler ...	149
8.9.1	Innledning .....	108			
8.9.2	Innvandrerens deltakelse i organisasjonslivet .....	108			
8.10	Videreutvikling av forholdet mellom det offentlige og organisasjonene - nye oppgaver .....	110			
<b>Kap. 9</b>	<b>ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN</b> .....	113			
9.1	Organisasjonenes virksomhet i helse- og sosialsektoren i historisk perspektiv .....	113			
9.1.1	Organisert frivillig innsats i helse- og sosialsektoren i forrige århundre .....	113			
9.1.2	Organisasjonene og institusjonstjenesten i vårt århundre .....	114			
9.1.3	Organisasjonenes engasjement i åpen omsorg, helseopplysning og forebyggende arbeid .....	116			



11.1.5	Organisasjonene og enkelte andre skoleslag .....	149	<b>Kap. 14 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER - OVERFØRINGER, SKATT OG AVGIFT</b>	186
11.2	Eierstrukturen i utdanningssektoren .....	150	14.1 Innledning .....	186
11.3	Privatskolenes plass i undervisningssektoren .....	150	14.2 Kort historikk .....	187
11.4	Det offentlige bidrag til finansieringen av privatskolene - styringsstruktur .....	151	14.3 Finansiering over offentlige budsjetter i dag .....	187
11.4.1	Innledning .....	151	14.3.1 Innledning .....	187
11.4.2	Hvilket krav på økonomisk støtte har private utdanningsinstitusjoner? .....	152	14.3.2 Statlige overføringer .....	188
11.4.3	Skoler med støtte etter privatskoleloven .....	153	14.3.3 Kommunale og fylkeskommunale overføringer .....	189
11.4.4	Skoler med støtte etter privathøgskoleloven .....	154	14.3.4 De totale offentlige overføringer .....	189
11.4.5	Skoler med støtte etter lov om folkehøgskoler .....	155	14.4 Økte overføringer i prosjekt- eller institusjonsstøtte ved økt oppgaveløsning i organisasjonsregi .....	190
11.5	Opplysningsorganisasjonene .....	156	14.5 Nettooverføringer mellom organisasjonene og det offentlige .....	191
11.6	De frivillige organisasjonenes plass i undervisningssektoren i framtiden .....	157	14.6 Økte bevilgninger eller lettelser i skatte- og avgiftslovgivningen? Fordeler og ulemper ved ulike virkemidler .....	191
<b>Kap. 12 ORGANISASJONENE I INTERNASJONALT ARBEID OG U-HJELP</b>	159	14.6.1 Innledning .....	191	
12.1	Innledning .....	159	14.6.2 Alternative finansieringskilder .....	191
12.2	U-hjelpsarbeid .....	159	14.6.3 Økonomisk virksomhet vs. kommersialisering av organisasjonene ..	192
12.2.1	Den historiske bakgrunn - misjon og u-hjelp .....	159	14.6.4 Fordeler og ulemper ved direkte offentlige overføringer .....	193
12.2.2	Norsk u-hjelp og de frivillige organisasjonene .....	160	14.6.5 Fordeler og ulemper ved indirekte offentlig økonomisk støtte .....	193
12.2.3	Organisasjonenes statsstøttede u-hjelpsarbeid .....	161	14.6.6 Fordeler og ulemper ved endringer i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivning .....	194
12.3	Internasjonale samarbeidsorganisasjoner .....	165	14.6.7 Fordeler og ulemper ved ulike virkemidler - oppsummering .....	194
12.4	Solidaritets- og menneskerettighetsarbeid .....	166	14.6.8 Fordeler og ulemper ved ulike virkemidler - Særuttalelse fra mindretallet Egge, Gjems-Onstad og Tronvik .....	195
12.5	Ungdomsutveksling, vennsksarbeid .....	166	14.7 Institusjonsstøtte, prosjektstøtte og grunnstøtte .....	198
12.6	Organisasjonenes plass i det framtidige u-hjelpsarbeid og i annet internasjonalt arbeid .....	168	14.7.1 Dagens støtteordninger .....	198
			14.7.2 Ny statlig grunnstøtteordning .....	198
<b>Kap. 13 UTVIKLINGSTENDENSER OG UTFORDRINGER I ORGANISASJONSLIVET</b>	169	14.8 Forslag til endringer av merverdiavgiftslovgivningen .....	203	
13.1	Innledning .....	169	14.8.1 Innledning .....	203
13.2	Hordalandsundersøkelsen .....	169	14.8.2 Modifisering av oppgaveplikten etter merverdiavgiftsloven .....	203
13.3	Oppfølgingen av Hordalandsundersøkelsen i Buskerud og Finnmarksundersøkelsene .....	171	14.8.3 Merverdiavgiftslovens bestemmelser i prg. 14 om uttak av varer og tjenester for registreringspliktige næringsdrivende .....	203
13.3.1	Finnmarksundersøkelsen .....	171	14.8.4 Heving av minstegrensen for registrerings- og avgiftsplikt etter mva.loven .....	204
13.3.2	Buskerudundersøkelsen .....	171	14.8.5 Beløpsgrenser etter merverdiavgiftslovens prg. 5,1,d .....	205
13.3.3	En sammenligning av organisasjonsmønsteret i Hordaland, Finnmark og Buskerud .....	172	14.8.6 Fritak for merverdiavgift ved salg av gjenstander til betydelig overpris .....	205
13.3.4	Medlemsopplutningen i landsomfattende organisasjoner 1972-82 .....	174	14.8.7 Fritak for registrerings- og oppgaveplikt for merverdiavgift ved trykt skrift .....	206
13.3.5	Organisasjonssamfunnet - utviklingstrekk og tendenser. Utvalgets vurderinger .....	178	14.8.8 Fritak for mva. ved oppføring/ervert av fast eiendom .....	206
13.4	Gir samfunnsutviklingen grunnlag for vekst i 3. sektor? .....	179	14.9 Forslag til endringer i skattelovgivningen m.m. .....	207
13.4.1	Innledning .....	179	14.9.1 Skattelovens prg. 26 i og 26 k, første og annet ledd .....	207
13.4.2	Samfunnsutviklingen og de frivillige organisasjonene .....	180	14.9.2 Fradragsrett etter skattelovens prg. 44, femte ledd .....	208
13.4.3	Ideologisk grunnlag for frivillig organisasjonsarbeid .....	181	14.9.3 Alminnelig fradragsrett for private bidragsytere .....	209
13.4.4	Samfunnsmessige behov for vekst i 3. sektor .....	182		
13.4.5	Politiske holdninger til organisasjonenes virksomhet .....	183		

14.9.4	Fritak for eiendomsskatt for eiendommer som benyttes til allmen- nyttige formål .....	211	<b>Litteratur. Oversikt over litteratur som er referert i kapitlene .....</b>	235
14.9.5	Heving av grensene for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsopp- gaveplikt .....	212	<b>Vedlegg I</b>	
14.10	Andre forslag .....	213	<b>De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge av Johan Raaum .....</b>	239
14.10.1	Subsidiert bladporto .....	213	<b>INNLEDNING .....</b>	239
14.10.2	Mer vidtgående og konsekvente regler for fritak for arveavgift .....	214	<b>Kap. 1 TIDEN FØR 1840 .....</b>	241
14.10.3	Fritak for dokumentavgift ved kjøp av fast eiendom .....	214	<b>Kap. 2 1840-ÅRENE: DEN 1. BØLGEN .....</b>	242
14.10.4	Arealtilskudd til private skoler og kirkebygg .....	215	2.1 Avhold og misjon .....	242
14.10.5	Tilskuddsordninger for organisa- sjonseide forsamlingslokaler .....	216	2.1.1 Misjonsbevegelsen .....	242
14.10.6	Avgift ved erverv av fast eiendom mv. i utlandet .....	216	2.1.2 Avholdsbevegelsen .....	243
14.11	Sammendrag .....	216	2.2 Thranebevegelsen og reaksjonene på den .....	244
14.11.1	Enstemmige forslag fra utvalget .....	216	2.3 Fellestrekk ved organisasjonsdannel- sen .....	245
14.11.2	Flertallsforslag .....	216	<b>Kap. 3 DEN 2. BØLGE: 1867-1873 .....</b>	246
14.11.3	Mindretallsforslag .....	217	3.1 Bondevennbevegelsen .....	246
<b>Kap. 15</b>	<b>ORGANISASJONENES IKKE- ØKONOMISKE RAMMEBETIN- GELSER .....</b>	218	3.2 Forbrukerkooperasjonen .....	247
15.1	Innledning .....	218	3.3 Avhold og misjon .....	247
15.2	Hvordan oppfatter organisasjonene sine muligheter og problemer i hverdagen? .....	218	3.3.1 Indremisjonen .....	247
15.3	Organisasjonenes og organisasjons- frihetens lovmessige og konstitusjo- nelle forankring .....	219	3.3.2 Ytre misjon .....	248
15.4	Sikring av organisasjonenes selv- styre .....	219	3.3.3 Avholdsbevegelsen .....	248
15.4.1	Innledning .....	219	3.4 Idrettens barndom .....	249
15.4.2	Faglige krav .....	219	3.5 Generelle trekk ved organiseringen ..	249
15.4.3	Styresammensetning .....	220	3.6 Årsaker til foreningsveksten .....	250
15.4.4	Ansettelsesrett og ideologisk på- virkning m.v. - Arbeidsmiljølovens prg. 55A .....	220	<b>Kap. 4 ORGANISASJONSUTVIKLINGEN 1880-1940 .....</b>	251
15.4.5	Offentlig innsyn i og godkjenning av budsjett og regnskap .....	221	4.1 De politiske partiene og det gamle organisasjonssamfunn .....	252
15.4.6	Offentlige krav til organisasjonenes struktur m.v. .....	222	4.2 Avholdsbevegelsens glanstid .....	252
15.5	Ønskelige reformer i lovgivning og myndighetspraksis .....	222	4.2.1 Avholdsbevegelsen i politikken .....	253
15.5.1	Innledning .....	222	4.2.2 Veien mot forbud .....	254
15.5.2	Frivillige organisasjoners deltakel- se i lokal offentlig planlegging .....	223	4.2.3 Avholdsbevegelsen etter forbudet .....	255
15.5.3	Formelle kontaktorganer sentralt og lokalt mellom frivillige organisa- sjoner og offentlig myndighet .....	225	4.2.4 Alkoholistsorgen .....	257
15.5.4	Avtaler mellom organisasjonene og offentlig myndighet - klargjøring av rettigheter og plikter .....	227	4.3 Misjonsarbeidet fram til 1940 .....	257
15.5.5	Formalisering av organisasjonenes samarbeid med offentlig sektor - tvangstrøye eller åpning for nye muligheter? .....	227	4.3.1 Indremisjonen .....	257
15.5.6	Lempninger i offentlige regelverk og rutiner .....	228	4.3.2 Ytre misjon .....	260
15.6	Forholdet mellom frivillige med- hjelpere og profesjonelt ansatte .....	229	4.4 Kvinnene organiserer seg Norges Husmorforbund/Hjemmenes Vel .....	261
15.7	Taushetspliktbestemmelser og fri- villige hjelpere .....	229	4.5 Organisasjonene på helse- og sosial- sektoren før 2. verdenskrig .....	265
15.8	Frivillige organisasjoners erstat- ningsansvar og forsikringsdekning .....	230	4.5.1 De store helseorganisasjonene .....	266
15.9	Organisasjonenes adgang til nye medier .....	231	- Norske Kvinners Sanitetsforening - Kampen mot tuberkulosen og and- re oppgaver. De frivillige organisa- sjonenes utvikling og rolle .....	267
15.10	Forskning og forsøksvirksomhet .....	233	- Foreningenes virksomhet .....	267
15.10.1	Innledning .....	233	4.5.2 Utviklingen av de handikapomsor- gen før 2. verdenskrig - et område for privat - offentlig virksomhet .....	271
15.10.2	Forskningen framover .....	233	4.5.2.1 Innledning .....	271
15.10.3	Forsøksvirksomhet .....	233	4.5.2.2 Arbeidet for blinde og deres egen organisering .....	272
			4.5.2.3 De døve .....	273
			4.5.2.4 Vanføres organisasjoner .....	273
			4.5.2.5 Institusjoner for åndsvake .....	275
			4.6 Organisering for norsk mål og kultur ..	275
			4.7 Folkeopplysning og kultur .....	278
			4.8 Natur og miljøvern før 1940 .....	280
			4.9 Idretten .....	281
			4.9.1 Centralforeningen splittes .....	281
			4.9.2 Centralforeningens vekst og fall .....	282
			4.9.3 Idrettens utbredelse før 1. verdens- krig .....	282
			4.9.4 AIF: Idrett som politikk .....	283
			4.9.5 AIFs nye idrettspolitiske profil .....	284

4.9.6	Idrettsforliket .....	284
4.9.7	Idretten og staten .....	285
4.9.8	Økende oppslutning om idretten .....	285
<b>Kap. 5</b>	<b>ORGANISASJONSSAMFUNNET FRAM TIL 1940: DETS STRUKTUR OG BETYDNING .....</b>	<b>286</b>
5.1	Utgangspunktet rundt århundreskiftet .....	286
5.2	Veksten i mellomkrigstiden .....	286
5.3	Organisasjonens rolle .....	288
5.4	Organisasjonene og det offentlige i mellomkrigstiden .....	289
5.5	Oslo kommune og organisasjonene ..	291
<b>Kap. 6</b>	<b>ORGANISASJONENE UNDER KRIGEN .....</b>	<b>298</b>
6.1	Motstand gjennom organisasjonene ..	298
6.2	De humanitære organisasjonene .....	301
<b>Kap. 7</b>	<b>ORGANISASJONSSAMFUNNET I ETTERKRIGSTIDEN .....</b>	<b>302</b>
7.1	Organisasjonsutviklingen i etterkrigstiden: en kort oversikt .....	302
7.2	Avholdsorganisasjonene etter 1945 ..	304
7.3	Trekk ved misjonen etter krigen .....	306
7.3.1	Misjon og u-hjelp .....	307
7.4	Organisasjonene på helse- og sosialsektoren .....	308
7.4.1	Innledning .....	308
7.4.2	Interesseorganisasjonene på helse- og sosialsektoren .....	310
	- Revmatismeforbundet .....	312
	- Tuberkuløses hjelpeorganisasjon ..	312
	- Cerebral parese-foreningen .....	313
7.4.3	De store humanitære hjelpeorganisasjonene .....	314
7.4.3.1	Røde Kors .....	314
7.4.3.2	Norske kvinners sanitetsforening .....	315
7.4.3.3	Nasjonalforeningen mot tuberkulose ..	317
7.4.3.4	Norsk Folkehjelp .....	318
7.4.3.5	Internasjonalt orienterte humanitære hjelpeorganisasjoner .....	320
7.5	Kulturorganisasjonene og det offentlige .....	321
7.5.1	Innledning .....	321
7.5.2	Staten, organisasjonene og kulturen ..	322
7.5.3	Samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene: Politiske prinsipper .....	323
7.5.4	Det offentlige og organisasjonene: Samarbeidsorganer .....	324
7.5.5	Det kommunale kulturarbeid og samarbeidet med organisasjonene .....	327
7.5.6	Oslo kommune og kultur-, ungdom- og idrettsorganisasjonene .....	329
7.5.6.1	Oslo kommune og kulturorganisasjonene .....	329
7.5.6.2	Oslo kommune og idretten .....	330
7.5.6.3	Oslo kommunes ungdomsarbeid og ungdomsorganisasjonene .....	331
7.6	Norsk idrett etter krigen .....	332
7.6.1	Innledning .....	332
7.6.2	Oppslutningen om idretten 1945-65 ..	332
7.6.3	Forholdet mellom staten og idretten ..	333
7.6.4	Idrettsrevolusjonen .....	334
7.7	Naturvernet i etterkrigstiden .....	335
<b>Kap. 8</b>	<b>PERSPEKTIV PÅ ETTERKRIGSTIDEN .....</b>	<b>338</b>
8.1	Organisasjonssamfunnets vekst .....	338
8.2	Forholdet mellom organisasjonene og de offentlige myndigheter .....	340
8.3	Organisasjonene og de lokale myndighetene .....	342

**Vedlegg II**

<b>Frivillige organisasjoner og skatte- og avgiftslovgivningen av Ole Gjems-Onstad .....</b>	<b>356</b>	
<b>1 Innledning .....</b>	<b>356</b>	
1.1	Ideelle organisasjoner som økonomiske aktører .....	356
1.2	Ikke «skattefrie» institusjoner .....	356
1.3	Disposisjon .....	357
1.4	Liberal ligningspraksis? .....	357
1.5	Terminologi .....	358
<b>2 Nettooverføringsbegrepet .....</b>	<b>358</b>	
2.1	Ingen statistikk over organisasjonenes skattebetalinger .....	358
2.2	Veiledende, men usikre anslag .....	358
2.3	Ikke rene mottagere av støtte .....	359
2.4	15 pst. tilbakeføring? .....	359
<b>3 Inntekts- og formuesskatt for organisasjonene .....</b>	<b>359</b>	
3.1	Vernebestemmelsen i skatteloven § 26 k .....	359
3.2	Ingen søknadsprosedyre mv. ....	360
3.3	Fritagelse for kapitalavkastning, gevinster mv. ....	360
3.4	Helhetsvurdering av formål .....	360
3.4.1	Veritas-dommen og NKS-dommen ..	360
3.4.2	Kan selge tjenester og utbetale honorarer .....	361
3.4.3	Betydelig størrelse .....	361
3.4.4	Profesjonell markedsføring .....	362
3.4.5	Hovedspørsmål: Ikke-erhvervsmessig .	362
	a. Hvilket særpreg er tilbake? .....	362
	b. Ikke «tjenlig middel» til inntektserverv .....	362
	c. «Andres» inntektserverv. Organisasjonsform .....	363
	d. Hovedformål og kvalitetsvurdering .....	364
	e. En reell, ikke formell vurdering .....	364
3.5	Begrenset skatteplikt for økonomisk virksomhet .....	364
3.5.1	Motvirker konkurransevridning og skatteunndragelse .....	364
3.5.2	«Unntagelse» for virksomhet som realiserer organisasjonens formål .....	365
3.5.3	Unntagelse for «tilfeldige» aktiviteter .....	365
3.5.4	Høyere- og ujevn- terskel for skatteplikt .....	366
3.5.5	Mer absolutt skatteplikt for leieinntekter .....	366
3.5.6	Begrenset skatteplikt for gevinster .....	366
3.5.7	Organisering av blandet virksomhet ..	367
3.5.8	Fradragsrett for dugnadsinnsats? .....	367
3.6	Skatteavtalene - Fritagelse for kildeskatt på aksjeutbytte .....	367
3.7	Formuesskatt .....	368
<b>4 Fradragsrett for tilskudd .....</b>	<b>368</b>	
4.1	Ingen alminnelig fradragsrett .....	368
4.1.1	Bidrag er inntektsanvendelse .....	368
4.1.2	Oversikt over fremstillingen .....	368
4.2	Ikke fradragsrett for kontingent .....	369
4.3	Tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring .....	369
4.3.1	Sktl. 44 femte ledd .....	369
4.3.2	Beløps- eller prosentgrense .....	370
4.3.3	Vitenskapelig forskning .....	370
4.3.4	Yrkesopplæring .....	371
4.3.5	Under medvirkning av staten .....	371
4.3.6	Både foreninger og stiftelser .....	371

4.3.7	Ikke krav om godkjenningse.....	371	d) Salg som virkeliggjør formålet .....	389	
4.4	«Sponsing»: Tilskudd vs. kjøp av tjenester mv. ....	371	e) Salg til medlemmer .....	389	
4.5	Indirekte tilskudd gjennom selskapsdeltagelse.....	372	f) Salg for å finansiere almenntilgj virksomhet.....	389	
4.6	Inntektsoverføring .....	373	g) Tilfeldig virksomhet.....	389	
4.6.1	Uavklarte spørsmål.....	373	h) Byttesentraler ol. ....	390	
4.6.2	Skille opptjent - ikke opptjent inntekt .....	373	i) Forhandleres stilling .....	390	
4.6.3	Arbeidskraft, gratiskonserter ol. ....	373	7.4	Næringsdrivende for deler av virksomheten.....	390
4.6.4	Inntreden i virksomhet.....	373	7.5	Registrering og oppgaveplikt .....	390
4.6.5	Opphavsretter.....	374	7.6	Kravet til omsetning .....	391
4.6.6	Avkastning og nytte av kapitalobjekter.....	374	7.6.1	Grensen mot innsamlinger .....	391
4.6.7	Fradrags og renteutgifter .....	374	7.6.2	Uttak .....	391
4.7	Skatteplikt for gaver.....	375	7.7	Frdrag for inngående avgift.....	391
4.8	Ekskurs: Begrensninger utenfor skatteretten.....	375	7.7.1	Alternativ: Investeringsavgift.....	391
			7.7.2	Fordelingsproblemet .....	391
			7.7.3	«40 pst.-effekten» .....	391
			7.7.4	Uttaksbeskatning for gaver - «60 pst.-effekten» .....	392
5	<b>Arveavgift</b> .....	376	7.8	Unntagelser.....	392
5.1	Vidtgående fritagelse.....	376	7.8.1	Mval. §§ 69 og 70.....	392
5.2	Satser .....	376	7.8.2	Mval. § 5 første ledd nr. 1 bokstav c og d.....	392
5.2.1	To klasser.....	376	a) Fritagelse for utgående avgift.....	392	
5.2.2	Fribeløp på kr 100 000. Maks. sats 30 pst. ....	377	b) Subjektavgrensning .....	393	
5.2.3	Oppsplitting av arvelodder .....	377	c) Verdigranser .....	393	
5.2.4	Sammenslåingsprinsippet .....	377	d) Særvilkår bokstav d: «leilighetsvis» .....	393	
5.3	Avgiftsplikt for gaver mv. ....	378	e) Særvilkår bokstav d: «ledd i vedkommende institusjons virksomhet .....	393	
5.3.1	Gaver til testamentsarvinger .....	378	7.8.3	Trykt skrift .....	394
5.3.2	Omgåelsestilfelle .....	378	a) Null sats.....	394	
5.4	Fritagelsen i § 4 femte ledd.....	378	b) Fritagelsen fortidsskrifter .....	394	
5.4.1	Historikk og begrunnelse .....	378	c) Unntatt fra domstolsprøvelse .....	394	
5.4.2	Kravet til almenntilgj formål.....	379	d) Særlig fritagelse for inngående avgift.....	394	
5.5	Første punktum - offentlig stiftelse ....	379	7.8.4	Varer til utlandet .....	395
5.6	Fritagelsespraksis etter aal. § 4 femte ledd annet punktum.....	379	a) Null sats for eksport.....	395	
5.6.1	Delegasjon av «kurante» fritagelser ....	379	b) Gaver til utlandet .....	395	
5.6.2	Institusjoner som kan fritas av skifterett/-skattefogd .....	379	c) Refusjon av avgift.....	395	
5.6.3	Finansdepartementets fritagelsespraksis.....	380	7.8.5	Fast eiendom.....	395
5.7	Almenntilgj - grensetilfelle .....	382	a) Merverdiavgift ved nybygg .....	395	
5.7.1	Innledning: Rettslig standard.....	382	b) Refusjonsordninger - arealtilskudd .....	396	
5.7.2	Et visst omfang .....	382	8	<b>Særvavgifter</b> .....	396
5.7.3	Yrkesgrupper ol. ....	383	8.1	Innledning.....	396
5.7.4	Almenntilgj institusjoner i utlandet .....	383	8.1.1	Sammensatt regelverk.....	396
5.7.5	Ekskurs: Politiske partier.....	383	8.1.2	Generelle avgifter med få unntagelser .....	397
5.8	Vilkår .....	383	8.1.3	Særvavgifter av særlig interesse for frivillige organisasjoner.....	397
6	<b>Lønnsoppgave, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift</b> .....	383	8.2	Dokumentavgift for fast eiendom .....	398
6.1	Uoversiktlig praksis .....	383	8.2.1	Sats på 2,5 pst. ....	398
6.2	Lønnsoppgave .....	384	8.2.2	Unntagelse ved gaveoverføring og arv .....	398
6.2.1	Organisasjonens lønnsoppgaveplikt.....	384	8.2.3	Gavesalg og arv.....	399
6.2.2	Lønnsoppgaveplikt ved betalinger til organisasjonen .....	385	8.2.4	Allmenntilgj organisasjoner .....	399
6.3	Forskuddstrekk .....	385	8.2.5	Organisasjonsform. Sete i Norge.....	400
6.4	Arbeidsgiveravgift .....	385	8.2.6	Avgift ved erverv av fast eiendom mv. i utlandet.....	400
6.5	Mottagerens skatterettslige stilling ....	386	8.3	Motorvognavgifter .....	401
7	<b>Merverdiavgift</b> .....	386	8.3.1	Innledning.....	401
7.1	Økende betydning.....	386	8.3.2	Engangsavgiften.....	401
7.2	Ideell virksomhet utenfor avgiftssystemet.....	387	a. Ambulanser.....	401	
7.2.1	Uvisst antall .....	387	b. Snøcootere til ambulansetjeneste .....	402	
7.2.2	Mange organisasjonstjenester utenfor .....	387	c. Personbil for funksjonshemmede .....	402	
7.3	Kravet til «næringsdrivende» og kr 12 000 grense.....	388	8.3.3	Omregistreringsavgiften .....	402
7.3.1	Videre enn etter skatteloven.....	388	a. Ved eierskifte .....	402	
7.3.2	Fullmakt til Finansdepartementet.....	388	b. Unntagelse for ren navneendring .....	402	
7.3.3	Typetilfelle .....	388	c. Lotteribiler .....	402	
	a) Unngå konkurransevridning.....	388	8.3.4	Årsavgift.....	402
	b) Utsalgspris under innkjøpspris.....	388	8.4	Avgift på radio- og fjernsynsmateriell og kassetter.....	402
	c) Salg av mat, tjenester mv. til lave priser av sosiale hensyn .....	389			

8.4.1	Radio- og fjernsynsmateriell og opp- taksutstyr.....	402	1.3.6	London Voluntary Service Council (LVSC) .....	416
8.4.2	Kassettagiftene .....	403	1.4	Generelt inntrykk av tredje sektors posisjon i Nederland. ....	416
8.5	Honoraravgift.....	403	1.4.1	Det historiske og ideologiske grunn- lag. ....	416
8.5.1	Alternativ til inntektskatt.....	403	1.4.2	Det finansielle grunnlag. ....	417
8.5.2	Ikke ved gratisopptreden .....	404	1.5	Enkelte forvaltningsorganer og frivil- lige organisasjoner i Nederland. ....	417
8.5.3	Fritagelser .....	404	1.5.1	Ministry of Welfare, Health and Cul- tural Affairs. ....	417
8.6	Avgift på charterreiser med fly .....	405	1.5.2	Platform Vrijwilligerswerk (The Platform for Volunteer Work in the Netherlands). ....	418
9	<b>Eiendomsskatt</b> .....	405	1.5.3	Landelijke Vereniging van Vrijwilli- gerscentrales - LVV (National Asso- ciation of Volunteer Bureau). ....	418
9.1	Innledning.....	405	1.5.4	Landelijk Steunpunt Vrijwilligers- werk - LSW (The National Centre for Volunteer Work) (Utenom det oppr- innelige program). ....	418
9.2	Hovedregler .....	405	1.5.5	Vrijwilligerscentrale Amsterdam og Ruildienstproject «Over en Weer». ....	418
9.2.1	Utgangspunktet: Bare i bystrøk .....	405	1.5.6	Gildeproject Amsterdam. ....	419
9.2.2	Direkte skatt.....	406	1.5.7	Algemene Hulpdienst i Buitenvel- dert. ....	419
9.2.3	Eiendomsskattetakst og sats.....	406	1.6	Avsluttende merknader - oppsum- mering. ....	419
9.2.4	Bruttoskatt - ikke gjeldsplanlegging ..	406	<b>Kap. 2. PRIVATE UNDERVISNINGSI- NSTITUSJONER I ET INTERNASJO- NALT PERSPEKTIV.</b> .....	420	
9.2.5	Likhetsprinsipp: Begrensede unnta- gelses.....	406	2.1	Utviklingen av ikke-offentlige grunn- og videregående skoler i Eu- ropa. ....	420
9.3	Obligatoriske fritagelser.....	406	2.2	Private institusjoner i høyere ut- danning. ....	421
9.3.1	Ikke adgang til å skattlegge .....	406	<b>Vedlegg IV</b>		
9.3.2	Statseiendom mv. ....	407	<b>Undersøkelse om deltakelse i frivillige organisasjoner av Mette Wikborg</b> .....	423	
9.3.3	Kirker.....	407	1	<b>Innledning</b> .....	423
9.4	Eiendomsskatteoven § 7 a.....	407	2	<b>Om undersøkelsen</b> .....	423
9.4.1	Ikke diskutert i forarbeider .....	407	2.1	Opplegg og metode .....	423
9.4.2	«tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten» .....	408	2.2	Representativitet og feilkilder.....	424
9.4.3	Eierforhold og delvis fritagelse .....	409	3	<b>Resultater for alle organisasjonene samlet</b> .....	425
9.4.4	Særlige hensyn ved refusjon av driftsutgifter og statsstøtte .....	409	3.1	Deltakelse i frivillige organisasjoner ..	425
9.5	Kasuistikk og kategorisering. Frita- gelsespraksis i Oslo kommune .....	409	3.2	Oppsummering av totalt tidsbruk.....	431
9.5.1	Ingen oversikt over proveny- tapet.....	409	3.3	Bakgrunnsvariable som forklarer medlemskap.....	431
	a) Sykehus.....	410	3.4	Antall medlemskap.....	432
	b) Menighetshus, presteboliger mv. .	410	4	<b>Tabeller og kommentarer til ulike organisasjonstyper</b> .....	433
	c) Idrettsanlegg, klubbhus og idretts- haller .....	410	4.1	Medlemskap i ulike organisasjonsty- per.....	433
	d) Studenthjem og andre hjem for ungdom .....	410	4.2	Tillitsverv blant medlemmer.....	436
	e) Barnehjem og barnehager .....	410	4.3	Gratis arbeid blant medlemmer .....	439
	f) Aldershjem, sykehjem o.l. ....	410	4.4	Tid brukt til instruksjon og trening blant medlemmer.....	442
	g) Muséer.....	410	4.5	Tid brukt til administrasjon, styre- verv og transport blant medlemmer...	444
	h) Velforeninger mv. ....	410	4.6	Tid brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer.....	445
			4.7	Andel aktive medlemmer .....	447
			4.8	Tid brukt som deltaker (ikke gratisar- beid) blant medlemmer .....	450
			4.9	Gratis arbeid av ikke-medlemmer .....	452
<b>Forkortelser og litteratur</b> .....	411				
<b>Forkortelser juridiske publikasjoner</b> .....	412				
<b>Vedlegg III</b>					
<b>Enkelte sider ved de frivillige organisasjo- nens virksomhet i andre land</b> .....	413				
<b>FORORD</b> .....	413				
<b>Kap. 1. RAPPORT FRA STUDIETUR TIL ENGLAND OG NEDERLAND 22.-27. MARS 1987.</b> .....	413				
1.1	Innledning. ....	413			
1.2	Generelt inntrykk av tredje sektors posisjon i England. ....	413			
1.2.1	Det historiske og ideologiske grunn- lag. ....	413			
1.2.2	Det finansielle grunnlag. ....	414			
1.3	Enkelte forvaltningsorganer og frivil- lige organisasjoner i England. ....	414			
1.3.1	Voluntary Services Unit (VSU) i Ho- me Office. ....	414			
1.3.2	Department of Health and Social Se- curity. ....	415			
1.3.3	National Council for Voluntary Orga- nisations (NCVO) og Councils for Voluntary Service - National Associa- tion (CVS-NA). ....	415			
1.3.4	The Volunteer Centre. ....	416			
1.3.5	Charities Aid Foundation (CAF) og Inter Phil. ....	416			

**NOU 1988: 17**  
Frivillige organisasjoner

4.10	Tid brukt til ulike typer gratis arbeid av ikke-medlemmer.....	454	<b>5</b>	<b>Sammenligning med tidligere undersøkelser .....</b>	<b>455</b>
4.11	Stell, omsorg, tilsyn m.v. organisert gjennom frivillige organisasjoner. Andeler og tidsbruk.....	455		<b>Figurregister .....</b>	<b>456</b>
				<b>Tabellregister .....</b>	<b>457</b>

## KAPITTEL 1

### Innledning

#### 1.1 BAKGRUNN

Utvalget om frivillige organisasjoner ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. august 1985. I foredraget til oppnevningen uttalte Finans- og tolldepartementet bl.a.:

«Utenfor den offentlige sektor spiller de frivillige, allmennyttige organisasjonene en sentral rolle. Dette gjelder bl.a. innen kulturlivet, helse- og sosialsektoren, idretten, ungdoms- og nærmiljøarbeidet. De frivillige organisasjonene ivaretar også en viktig kritikerfunksjon i et demokratisk samfunn. Organisasjonenes rolle er drøftet i Langtidsprogrammet 1986-1989 (St.meld. nr. 83 for 1984-85) avsnitt 15.7, hvor det konkluderes:

«Det offentlige har i stadig større grad overtatt oppgaver fra de frivillige organisasjonene. Det er behov for en grenseoppgang av den framtidige ansvars- og oppgavefordelingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter.

Et viktig mål er å styrke samarbeidet mellom ulike frivillige tiltak og mellom disse og offentlig virksomhet.

De frivillige organisasjonenes store fortrinn er evnen til å engasjere og mobilisere et høyt antall mennesker i en meningsfylt og samfunnsnyttig virksomhet. Det offentliges ansvar ligger i å skape gode muligheter for organisasjonenes arbeid, herunder driften av institusjoner.

Regjeringen vil nedsette et utvalg som skal se nærmere på organisasjonenes virksomhet og foreslå tiltak som kan bedre samarbeidet mellom offentlige organer og organisasjonene. Utvalget skal bl.a. vurdere behovet for en egen lov vedrørende organisasjonenes drift av institusjoner og behovet for endringer i eksisterende lovverk».

I Langtidsprogrammet legges det også stor vekt på å styrke grunnlaget for den velferden som skapes utenfor offentlig sektor. Dette er i særlig grad behandlet i kapittel 12 - Velferds-samfunnet - hvor det bl.a. heter:

«Velferd omfatter imidlertid noe mer enn den sosiale tryggheten som gis gjennom offentlige velferdstiltak. Velferden omfatter samhörighet og identifikasjon med et sosialt fellesskap, omtanke og omsorg i samkvem med andre».

Videre:

«Det ligger en stor utfordring i å utforme en politikk som både bedrer de offentlige velferdsordningene, og samtidig styrker grunnlaget for den velferden som skapes utenfor den offentlige sektor. Det siste kan bl.a. skje

ved å styrke ansvarsfølelsen og det sosiale fellesskapet i familien, i skolen, i arbeidslivet, i organisasjonene og i nærmiljøet».

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom offentlig og frivillig virksomhet kan vanskelig gis en entydig avgrensning. I Norge er det utbredt enighet om at offentlige organer bør ha ansvar for å sikre at det finnes tilbud av visse tjenester f.eks. innen både helse- og sosialsektoren og kulturlivet. Det er imidlertid ingen forutsetning at alle tiltakene også organiseres og forvaltes av offentlige organer. Både Statens nærmiljøutvalg og Sosialdepartementet har satt igang forsøksvirksomhet for å få belyst samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og offentlige instanser.

#### 1.2 OPPNEVNING OG MANDAT

For å få utredet ulike spørsmål og problemstillinger ved de frivillige organisasjonenes virksomhet, fikk utvalget følgende mandat:

1. Utvalget bør lage en skjematisk oversikt over frivillige, allmennyttige organisasjoner, deres arbeid og deres arbeidsforhold. Utvalget bør også vurdere utviklingstendensene for virksomheten de siste årene og i årene som kommer. Av særlig interesse vil det være å få belyst hva som stimulerer organisasjonsarbeidet og hvilke hindringer som kan ligge i veien for større frivillig engasjement gjennom organisasjonene. Oversikten bør omfatte både det lokale organisasjonsarbeidet og virksomheten på sentralt plan.

2. Utvalget bør drøfte arbeidsdelingen mellom organisasjonenes og det offentliges virksomhet. Herunder er det ønskelig å få vurdert i hvilken grad enkelte virksomhetsområder og oppgavetyper ligger bedre til rette for frivillig virksomhet gjennom organisasjonene. I denne sammenheng bør det bl.a. vurderes i hvilken grad det er ønskelig og mulig at deler av de kommunale oppgavene også kan løses av organisasjonene f.eks. innen kulturlivet. Det er særlig viktig å stimulere og støtte opp under samfunnsnyttige initiativer og engasjement fra organisasjonene på felter som i dag ikke ivaretas. Utvalget bør også vurdere konsekvensene for organisasjonenes virksomhet av det nye inntektssystemet for kommunene.

3. Frivillige organisasjoner har spilt en sen-

tral rolle i utviklingen av helse- og sosialtjenester. Utvalget bør særskilt vurdere organisasjonenes rettigheter og plikter i forbindelse med arbeidet i denne sektoren, herunder mulighetene for å starte og drive institusjoner. Vurderingen bør omfatte både organisatoriske og økonomiske spørsmål. Det bør bl.a. legges vekt på forholdet til den kommunale og fylkeskommunale planleggingen i helse- og sosialsektoren, på ønskeligheten av å utvikle likeverdige tilbud for alle uansett bosted, samt brukernes rettssikkerhet. Utvalget bør også se nærmere på taushetspliktbestemmelsene, forsikringsansvar for frivillige hjelpere og eventuelle konflikter som kan oppstå i forhold til eksisterende tjenester i offentlig og privat regi. Utvalget bør bl.a. vurdere behovet for en egen lov vedrørende organisasjonenes drift av institusjoner og behovet for endringer i eksisterende lovverk.

4. Utvalget bør foreslå tiltak som kan bedre samarbeidet mellom offentlige organer og frivillige organisasjoner. Videre bør utvalget vurdere om det er behov for endringer i eksisterende lover og regelverk som eventuelt kan være til hinder for organisasjonenes virksomhet og samarbeidet med offentlige organer. Utvalget bør også vurdere arbeidsområder og oppgaver hvor organisasjonene kan komme sterkere inn enn tilfellet er i dag.

En forutsetning for arbeidet er at det mangfoldet organisasjonene representerer skal bevares og styrkes. Videre må organisasjonenes rett til selvstyre og til å arbeide innenfor sin egen målsetting ivaretas. Utgangspunktet for utvalgets forslag bør være at de samlede offentlige utgifter ikke øker.

5. Utvalget må utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak utvalget måtte foreslå. Utvalget må slutføre sitt arbeid innen utgangen av 1987.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Fylkesmann Lars Korvald, formann

Sekretær Harriet Andreassen, Norske Boligbyggelags Landsforbund (vararepresentant: Forretningsfører Inger Michaelsen)

Generalmajor Bjørn Egge, Norges Røde Kors (vararepresentant: Sjefssekretær Odd Wivegh, Norsk Folkehjelp)

Forbundsleder Jakob Eng, Norske Kommuners Sentralforbund (vararepresentant: Avdelingsleder Arvid Berglind)

Utredningssekretær Frode Forfang, Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (vararepresentant: Cand.theol. Elise Sandnes)

Nestformann Solfrid Gjelsten, Norges Velforbund (vararepresentant: Høyskolelektor Harald Koht)

Professor Ole Gjems-Onstad

Avdelingsdirektør Haktor Helland, Finans-

og tolldepartementet (vararepresentant: Førstekonsulent Vibeke Nenseth)

Ekspedisjonssjef Finn Høvik, Sosialdepartementet (vararepresentant: Byråsjef Jorun Nygård)

Disponent Arvid J. Johnsen, Avholdsfolkets Landsnemnd (vararepresentant: Student Bjørg Totland)

Stadsfysikus Fredrik Mellbye, Nasjonalforeningen for folkehelsen (vararepresentant: Formann Helga Ramm, Norske Kvinners Sanitetsforening)

Nestformann Britt Mellegaard, Norges Idrettsforbund (vararepresentant: Organisasjonssjef Harald Tronvik)

Ekspedisjonssjef Eldrid Nordbø, Kommunal- og arbeidsdepartementet (vararepresentant: Avdelingsdirektør Fred-Olav Sørensen)

Overarkitekt Kjell Spigseth, Miljøverndepartementet (vararepresentant: Førstekonsulent Sylvi Ofstad)

Førlagssjef Anne Helene Utgård, Organisasjonenes Fellestråd (vararepresentant: Ass. generalsekretær Asbjørn Nordgård)

Ekspedisjonssjef Carl E. Wang, Kultur- og vitenskapsdepartementet (vararepresentant: Rektor Gudrun Heimvik, Friundervisningen i Oslo)

Umiddelbart etter oppnevningen ble det klargjort at medlemmene Eldrid Nordbø og Anne Helene Utgård ikke hadde anledning til å delta i utvalgets arbeid. I stedet ble oppnevnt ekspedisjonssjef Fred-Olav Sørensen og ass. generalsekretær Asbjørn Nordgård. Etter hvert er det også skjedd enkelte andre endringer i utvalgets sammensetning:

Formann Odd Einar Dørum, Norges Velforbund, ble 1. januar 1987 oppnevnt i stedet for nestformann Solfrid Gjelsten.

Leder Tor Arne Gangsø, Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner ble 21. juli 1987 oppnevnt i stedet for utredningssekretær Frode Forfang.

Underdirektør Arvid M. Hannerød, Kommunal- og arbeidsdepartementet ble 5. januar 1988 oppnevnt i stedet for ekspedisjonssjef Fred-Olav Sørensen.

Underdirektør Svein Erik Wilthil, Norske Kommuners Sentralforbund ble 21. januar 1988 oppnevnt i stedet for forbundsleder Jakob Eng.

I slutfasen av utvalgets arbeid har organisasjonssjef Harald Tronvik møtt i stedet for nestformann Britt Mellegaard.

Sekretariatsansvaret ble lagt til Planleggingsavdelingen, Finans- og tolldepartementet, hvor avdelingsdirektør Haktor Helland har ledet arbeidet. Per Arild Nord har vært engasjert som underdirektør og hovedsekretær for utvalget på heltid fra 1. februar 1986



til 1. februar 1988, og deretter engasjert på timebasis. Videre har konsulent Mia Vabø vært engasjert i sekretariatet fra november 1985 til januar 1986 samt fra juli 1986 til juni 1987. Konsulent Johan Raaum har vært engasjert på heltid fra september 1987 til arbeidets avslutning, fra 1. februar 1988 som hovedsekretær for utvalget. Dessuten har enkelte ansatte i Planleggingsavdelingen tidvis vært trukket inn i utvalgsarbeidet.

### 1.3 ORGANISERINGEN AV UTVALGETS ARBEID

Utvalget har hatt 22 plenumsmøter, hvorav enkelte todagersmøter. Dessuten har et arbeidsutvalg, bestående av formannen og medlemmene Gjems-Onstad, Helland, Mellbye og Nordgård, forberedt saker til utvalgsmøtene. Arbeidsutvalget og sekretæren foretok en studiereise til England og Nederland 22.-27. mars 1987.

I desember 1985 nedsatte utvalget to arbeidsgrupper (helse- og sosialgruppen og økonomigruppen) som fikk i oppdrag å avgi delutredninger om særskilte problemstillinger.

Helse- og sosialgruppen, som hadde i oppdrag å vurdere de frivillige organisasjonenes rolle i helse- og sosialsektoren, avga sin utredning 3. juni 1987. Arbeidsgruppen var sammensatt av stadsfysikus Fredrik Mellbye (formann), Brita Paus (leder av Franciskus-hjelpen), administrasjonssjef Johannes Leines (Private Helseinstitusjoners Landsforbund), konsulent Stein Larsen (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon) og ekspedisjonssjef Finn Høvik (Sosialdepartementet). Helse- og sosialgruppen hadde Per Arild Nord som sekretær. Gruppen hadde 7 møter.

Økonomigruppen, som hadde i oppdrag å utrede skatte- og avgiftsmessige forhold for de frivillige organisasjonene, la fram sin utredning 27. november 1987. Arbeidsgruppen var sammensatt av professor dr.juris Ole Gjems-Onstad (formann), ass. generalsekretær Asbjørn Nordgård (Organisasjonenes Fellestråd), ass. generalsekretær Birger Helland (Norsk Luthersk Misjonssamband), organisasjonssjef Harald Tronvik (Norges Idrettsforbund) og underdirektør Eivind Salund (Finans- og tolldepartementet). Økonomigruppen hadde Vibeke Nenseth som sekretær til september 1986, og deretter Mia Vabø til juni 1987, hvoretter Per Arild Nord ivaretok sekretærfunksjonen. Gruppen hadde 14 møter.

Utredningene fra de to arbeidsgruppene har sammen med annet materiale dannet grunnlag for utvalgets arbeid med de berørte problemstillingene i kap. 9, 14 og 15.

Utvalget har ellers arrangert to konferanser, en med forskere og forskningsinstitusjoner i september 1986, og en med diverse frivillige organisasjoner (som ikke var representert i utvalget) i juni 1987. Dessuten har utvalget engasjert Statistisk Sentralbyrå til forskningsoppdrag om deltakelse og gratis arbeid i frivillige organisasjoner (jf. kap. 7), samt Universitetet i Bergen, Institutt for sammenliknende politikk, til forskningsoppdrag om oppfølging av Hordalandsundersøkelsen (jf. kap. 13). For øvrig har flere enkeltpersoner og sakkyndige vært engasjert av utvalget med mindre utredninger.

Cand.philol. Johan Raaum har på oppdrag fra utvalget laget en særskilt utredning om «De frivillige organisasjoners framvekst i Norge», jf. vedlegg I til utvalgets innstilling. Videre har professor dr.juris Ole Gjems-Onstad laget en særskilt utredning om «Frivillige organisasjoner og skatte- og avgiftslovgivningen», jf. vedlegg II. Vedleggene står for forfatterens egen regning.

Vedlegg III er en oversikt over deler av de frivillige organisasjonenes virksomhet i enkelte andre land.

Vedlegg IV er en presentasjon av undersøkelsen om medlemskap, aktivitet og ubetalt arbeid i frivillige organisasjoner, utført av Statistisk Sentralbyrå.

### 1.4 SÆRMERKNAD OM UTVALGETS ARBEIDSMÅTE OG TILSVAR FRA UTVALGETS FLERTALL

Utvalgets medlemmer generalmajor Bjørn Egge, professor dr. juris Ole Gjems-Onstad og organisasjonssjef Harald Tronvik vil bemerke:

Et moderne medie-Norge trenger de frivillige organisasjoners ressurser for idealisme, omsorg og nye perspektiver. De kanalisere en kollektiv vilje til et aktivt og personlig samfunn der vi engasjerer oss i hverandre, ikke i konsum av ting og kunstige opplevelser. Korvaldutvalget er det første offentlige utvalg med særlig mandat å vurdere de frivillige organisasjoners rammebetingelser. Derfor har det fra flere hold vært uttrykt store forventninger til utvalgets utredning og anbefalinger. Det er vårt syn at sammensetningen av utvalget har begrenset konklusjonene. Vi vil beklage dette.

I Finansdepartementets foredrag ved oppnevningen uttales: «De frivillige organisasjoner ivaretar også en viktig kritikerfunksjon i et demokratisk samfunn.» Med et slikt utgangspunkt kan vi ikke se at innstillingen er blitt tilstrekkelig dyptpløyende, selvstendig og kritisk. Vi er klar over at en offentlig utredning ikke kan forventes å finne sted på et helt fritt grunnlag i forhold til oppdragsgive-

ren. Men på det omskiftelige og uoversiktlige område dette utvalget har arbeidet, må det være viktig at det skjer en saklig og uavhengig gjennomgåelse. Utstrakt styring av det grunnlagsarbeid denne type innstilling bør være, vil nødvendigvis hemme muligheten og motivasjonen for å finne nye veier og synspunkter.

Fem av utvalgets medlemmer har vært direkte departementsrepresentanter, mens ett medlem er utgått fra Norske Kommuners Sentralforbund. Enkelte departementsmedlemmer har uttalt at de har følt seg forpliktet til ikke bare å anvende sitt eget saklige skjønn, men til å representere sine departementers synspunkter.

Utvalgets oppdragsgiver har vært Finansdepartementet. Utvalgets sekretariat har vært lagt til dette fagdepartement, og sekretariatslederen har vært medlem av utvalget.

Saksgangen for offentlige utvalg tilsier tradisjonelt at det må skilles mellom utredning og senere politisk vurdering og høring. Inntrykk av omfattende saklig styring under et utvalgs arbeid kan hindre at det kommer reelt alternative og kritiske forslag frem til vurdering og høring. Standpunkter kan bli avvist før de framstår innenfor en sammenhengende argumentasjon. Man kan sitte igjen med det inntrykk at flere av utvalgets sentrale forslag på det økonomiske område allerede har vært gjenstand for en relativt omfattende, foreløpig og uformell høring fra instanser utenfor utvalget. Dette kan hemme en åpen diskusjon av utvalgets endelige innstilling. Offentlige utvalg skal orientere sin oppdragsgiver om framdrift og bruk av ressurser, men styring av arbeidsgang og innhold er to forskjellige forhold.

Et resultat av utvalgets sterke departementale forankring kan være en skjevhet i prioriteringen. Stor vekt er lagt på å beskrive den eksisterende situasjon; kanskje mindre på konkrete endringsforslag som kunne implisere en kritisk holdning til dagens praksis.

Vi vil også nevne at det kan ha virket hemmende på utvalgets arbeid at staten helt parallelt med utvalgets arbeid har videreutviklet omfattende nye statlige pengespill som har skapt en ny og mer krevende konkurranse situasjon for organisasjonene. Organisasjonenes lotterivirksomhet er påtvunget en kommersialisering, uro og uforholdsmessig mye administrativ oppmerksomhet som gjør det nødvendig å spørre hva slags virksomhet det offentlige mener de frivillige organisasjoner bør prioritere. Sett på bakgrunn av Korvaldutvalgets mandat, uttalelser i langtidsprogram mv. kan statens holdning til organisasjonenes innvendinger og kompensasjonskrav antyde en dobbelthet. Dette er ikke den beste bakgrunn for et utredningsarbeid. Statens fremgangsmåte burde igjen tilsi varmsomhet med departemental styring av en utredning som ut fra sitt mandat måtte forutsettes å ta opp økonomiske spørsmål og kritikk som en sentral del av sine konklusjoner.

*- Tilsvar fra utvalgets flertall:*

Utvalgets flertall, alle unntatt Egge, Gjems-Onstad og Tronvik finner ikke grunn til, i sammenheng med dette utvalget, å ta opp en prinsipiell debatt om bruk av alternativ ekspertise i forbindelse med offentlige utredninger. Styringen av, og arbeidet i utvalget, er hele utvalgets ansvar og sekretariatet har fulgt opp de retningslinjer og forslag utvalget har ønsket å fremme.

## KAPITTEL 2

### Sammendrag - konklusjoner

#### 2.1 UTVALGETS MANDAT

Etter en langvarig utvikling hvor offentlige myndigheter i stadig større grad har overtatt oppgaver som de allmennyttige, frivillige organisasjonene har utført, er det behov for en grenseoppgang av den framtidige ansvars- og oppgavefordeling mellom organisasjonene og det offentlige. Selv om det i Norge er utbredt enighet om at offentlige organer skal ha ansvar for de mest grunnleggende tjenester innen helse- og sosialsektoren, utdanning og deler av kulturlivet m.v., er det ingen forutsetning at alle tiltakene nødvendigvis skal organiseres og forvaltes av offentlige organer.

I sentrale politiske dokumenter fra ulike regjeringer de senere år har det vært en målsetting å styrke samarbeidet mellom organisasjonene og forvaltningen sentralt og lokalt. Det har vært ansett som en sentral politisk oppgave å legge forholdene til rette for organisasjonenes arbeid.

Utvalget om frivillige organisasjoner (heretter kalt utvalget) har hatt som mandat bl.a. å

- gi oversikt over de allmennyttige organisasjonenes arbeid og arbeidsforhold
- vurdere utviklingstendenser i organisasjonslivet
- belyse hva som stimulerer og eventuelt hindrer det frivillige organisasjonsarbeidet lokalt og sentralt
- drøfte arbeidsdelingen mellom organisasjonene og det offentlige og vurdere om enkelte virksomhetsområder ligger særskilt til rette for frivillig innsats
- vurdere arbeidsområder og oppgaver hvor organisasjonene kan komme sterkere inn enn i dag
- vurdere særskilt organisasjonenes plass og deres rettigheter og plikter i helse- og sosialsektoren, herunder forholdet til den kommunale og fylkeskommunale planlegging og eksisterende lovverk
- foreslå tiltak som kan bedre samarbeidet mellom offentlige organer og frivillige organisasjoner, herunder vurdere behov for endringer i eksisterende lover og regelverk.

Det har vært en forutsetning for arbeidet at det mangfoldige organisasjonene representerer skal bevares og styrkes, og at organisasjonenes rett til selvstyre og til å arbeide innenfor egen målsetting opprettholdes. Det har videre vært et utgangspunkt at de samlede offentlige ut-

gifter ikke bør øke som følge av utvalgets forslag.

#### 2.2 VARIASJONSBREDDEN I DE ORGANISASJONSTYPER SOM OMFATTES AV UTVALGETS INNSTILLING

Utvalgets arbeid omfatter de allmennyttige og ikke-økonomiske (ikke-erhvervsmessige) organisasjoner, som ofte også kalles ideelle organisasjoner. Nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner, herunder fagforeninger, faller utenfor utvalgets mandat. Det samme gjelder politiske partier og partitilknyttede organisasjoner samt forsknings- og vitenskapsorganisasjoner og elev/studentorganisasjoner, som kan sammenlignes med yrkesorganisasjoner. Også de deler av samvirkebevegelsen og boligkooperasjonen som driver regulær økonomisk virksomhet og eiendomsforvaltning faller utenfor mandatet.

De allmennyttige organisasjonene utgjør en meget uensartet og heterogen masse med ulike interesser, hvor variasjon og mangfold er dominerende trekk. Organisasjonenes oppbygging, størrelse, medlemsmasse, arbeidsforhold og tilknytning til offentlige myndigheter og hverandre varierer sterkt. De engasjerer seg innenfor en rekke ulike saksområder med konkret oppgaveløsning og tjenesteyting.

Utvalget har typologisert de allmennyttige organisasjonene i 10 kategorier etter deres primære virksomhets- eller arbeidsområder:

1. Humanitære og sosiale organisasjoner
2. Kvinneorganisasjoner og kvinnesaksforeninger
3. Idrettsorganisasjoner, idrettslag
4. Kulturorganisasjoner, kulturvernorganisasjoner og natur/friluftsmiljøvernorganisasjoner
5. Hobbyforeninger
6. Religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner
7. Internasjonalt orienterte organisasjoner, menneskerettsorganisasjoner og solidaritetsorganisasjoner
8. Velforeninger, grendelag, nærmiljøorganisasjoner, borettslag (eksklusive eiendomsforvaltning)
9. Spontane aksjonsgrupper, ad hoc-bevegelser
10. Andre foreninger, lag.

### 2.3 FRAMVEKSTEN AV DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE I NORGE

De fleste av dagens frivillige, allmenntjenlige organisasjoner har røtter i forrige århundre. Det vide spekter av formål i dagens organisasjonssamfunn vokste etterhvert fram fra 1840-årene og utover i 2. halvdel av 1800-tallet.

Filantropiske hjelpeforeninger, selskapsklubber, fugleskytningsselskap og andre fritidsforeninger for det bedrestilte borgerskap i første halvdel av 1800-tallet var lokalt basert uten sammenbindende nasjonale organisasjoner. Selskapet for Norges Vel (1809) var med sine lokale sogneselskap ett av få unntak.

Mye av foreningsdannelsen på 1800-tallet hadde utgangspunkt i byene og spredte seg senere til mindre urbaniserte strøk. Det er bakgrunnen for Sverre Steens sosialstrukturelle forklaringsmodell for organisasjonenes framvekst på midten av 1800-tallet. Oppløsningen av det gamle jordbrukssamfunnets primærgrupper i et gryende industrisamfunn skapte behov for andre og nye primærgrupper; organisasjonene. Senere er denne teorien blitt modifisert og dels motsagt av andre historikere. Hans Try og Anders Kirkhusmo har pekt på at de nye organisasjonene på mange måter også var sterkt sammenvevd med den gamle samfunnsstrukturen, både på den måten at organisasjoner ble dannet for å ta vare på tradisjonelle verdier, og ved at rekrutteringen ofte hadde utgangspunkt i gamle sosiale strukturer.

Samtiden ga en forklaring på den tidlige organisasjonsveksten ved å peke på den økende erkjennelse av «de spredte Midlers ubetydelighet». Flere innså at en forutsetning for å realisere felles mål var kollektiv organisert innsats. Den liberalistiske statens tilbaketrukkne rolle ga god grobunn for slike initiativ, ofte eksisterte det ikke konkurrerende offentlige alternativer til organisasjonenes oppgaveløsning.

En annen innfallsvinkel til forklaring av organisasjonenes framvekst er de allmenne betingelser for organisasjonsdannelse som var tilstede i det norske samfunn fram mot midten av forrige århundre. I europeisk sammenheng hadde Norge etter 1814 en liberal stemmerettslovgivning. Formannskapsloven av 1837 gjorde lokalsamfunnet til en politisk enhet, og denne nye politiske virkeligheten hadde trolig positive virkninger for organisasjonsdannelsen samtidig som foreningene ga demokratisk skoleing. På 1840-tallet ga opphevelsen av konventikkelplakaten frihet til dannelsen av religiøse trossamfunn, en ny kriminallovgivning endret opprørsloven og man fikk en dissenterlov. «Slik sett kan ein vel seia

at ein generelt hadde faktisk foreningsfridom i landet», konkluderer historikeren Hans Try. Enkelte av organisasjonstiltakene fikk endog offentlig økonomisk støtte. Selskapet for Norges Vel fikk årlige bidrag og Stortinget ga tilskudd til avholdsbevegelsens første emisærer.

Det norske Afholdenhedsselskab og Det norske Misjonsselskab, som ble dannet av lokalforeninger på sør- og vestlandet i 1840-årene, var de første organisasjoner med landsomfattende ambisjoner i årtiene rundt midten av forrige århundre.

Avholds- og misjonsbevegelsen representerte en utvidelse av organisasjonssamfunnets sosiale og geografiske basis. Den organiserte idretten, turn- og skyttersaken, vokste fram fra midten av 1850-årene, med utgangspunkt i den urbane middelklasse på Østlandet. I resten av århundret spredte idretten seg geografisk og i noen grad sosialt, i tillegg til at den ble stadig mer spesialisert.

Avhold-, misjon- og idrettsbevegelsen er eksempler på formål som relativt raskt fikk sine landsomfattende organisasjoner og som senere i stor grad spredte seg ved initiativ fra sentralledet i organisasjonen.

På kultursektoren finner man ofte et annet mønster. Noregs Ungdomslag (1896) og dels Noregs Mållag (1906) hadde sine røtter i lokale og senere regionale sammenslutninger av samtalelag og ungdomslag fra 1870- og 80-årene. Folkeakademienes Landsforbunds (1905) historie startet med arbeiderakademierne som var en kulturell filantropisk reaksjon på Thranebevegelsen.

På helse- og sosialsektoren var foreningslivet fram til århundreskiftet lokalt basert. Den første landsomfattende organisasjon med målsetting knyttet til helse- og sosialsektoren var Norske Kvinners Sanitetsforening (1896). Karakteristisk for denne og de andre store humanitære hjelpeorganisasjonene som Røde Kors og Nasjonalforeningen mot tuberkulose (1911) var at de stadig utvidet sitt virkefelt og satte nye oppgaver på dagsorden.

Etter århundreskiftet og i mellomkrigstiden kom også de første interesseorganisasjonene for funksjonshemmede. Utviklingen av disse startet i forrige århundre med et lokalt filantropisk engasjement som gradvis utviklet seg til de funksjonshemmedes egne interesseorganisasjoner.

Veksten i antallet landsomfattende organisasjoner med delvis eller helt sammenfallende formål aktualiserte behovet for paraply- eller fellesorganisasjoner. «Felleskomiteen for Norges Afholdssamfunn» ble dannet i 1895, Dissentertinget i 1902 og Norske kvinners Nasjonalråd i 1904. Nasjonalforeningen og

Sanitetsforeningen opprettet et felleskontor for innsamlingsvirksomheten og senere et sentralstyre for bekjempelsen av tuberkulosen sammen med Røde Kors hvor og Statens overlege for tuberkulose var representert.

I hele organisasjonslivets historie har det vært skiftende former for samspill, gjensidig påvirkning og samarbeid mellom det offentlige og de frivillige allmennnyttige organisasjonene. Den tidligste og enkleste form for samarbeid var statlige og kommunale økonomiske bidrag til organisasjonsdrevne tiltak. Henvendelser og petisjoner til Storting og regjering finner vi helt fra organisasjonslivets begynnelse. Etter århundreskiftet ble det opprettet stadig flere samarbeidsorganer med representanter fra staten og allmennnyttige organisasjoner. Samarbeid om edruskapspolitikk ble etablert alt i 1902, fellesorganer for arbeid for ulike grupper funksjonshemmede og for folkeopplysning ble institusjonalisert før 2. verdenskrig.

Etterkrigstidens organisasjonssamfunn har vært i kontinuerlig ekspansjon, både i antall landsomfattende organisasjoner og i medlemsopplutning. Ifølge materiale fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste/Organisasjonsarkivet økte opplutningen om de organisasjoner som omfattes av utvalgets mandat fra 3,2 mill. i 1972 til 4,8 mill. i 1982, dvs. en økning på 50 pst. Gruppen livssynsorganisasjoner økte minst i denne perioden, kultur-, natur/miljø-, friluft- og hobbyorganisasjoner mest. På helse- og sosialsektoren har opplutningen om de store humanitære organisasjonene stagnert eller gått noe tilbake, samtidig som det er dannet en rekke nye mer spesialiserte organisasjoner, bl.a. for funksjonshemmede og andre vanskeligstilte grupper.

Det økte samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene er et av de sentrale utviklingstrekk i etterkrigstiden. Organisasjonenes konkrete innsats under krigen og deres avgjørende betydning for dannelsen av en konsekvent holdning overfor okkupasjonsmakten, illustrerte organisasjonenes samfunnsmessige betydning. Samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene i etterkrigstiden og opprettelsen av ulike støtteordninger til organisasjonene må sees i lys av disse erfaringene. I 1950- og 60-årene ble det opprettet en rekke råd hvor både det offentlige og organisasjonene var representert; Statens Folkeopplysningsråd (1946), Statens Ungdomsråd (1953), Statens Idrettsråd (1957), Samarbeidsrådet for åndsvakeomsorgen (1951), Statens Naturvernråd (1954), Sentralrådet for yrkesvalghemmede (1955) og Like-lønnsrådet (1959) er eksempler på slikt samarbeid.

På det lokale plan har det i etterkrigstiden, særlig i de store byene, vært et samarbeid mellom kommunale myndigheter og organisasjoner om løsning av konkrete oppgaver i helse- og sosialsektoren. Som følge av den nye kulturpolitikken fra midten av 70-årene ble det også etablert permanent samarbeid mellom kommunene og ulike organisasjoner innen en vidt definert kultursektor. Det meste av de statlige kulturmidler som har vært tilført kommunene siden 1976 har gått til organisasjonsformål.

Organisasjonene har alltid, i større eller mindre grad, påvirket utformingen av offentlig politikk. I etterkrigstiden er denne innflytelsen i økende grad blitt formalisert ved at organisasjonene på nær sagt alle sektorer er trukket inn i et permanent samarbeid med offentlige myndigheter. Dette gjelder i dag ikke minst på lokalnivået hvor målsettingen er å trekke flest mulig av de berørte organiserte interesser inn i planleggingsprosessen.

#### **2.4 DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE OG SAMFUNNET. ORGANISERINGEN AV SAMFUNNSAKTIVITETER I EN «TREDJE SEKTOR»**

Et stort antall mennesker i Norge er medlem av en eller flere frivillige organisasjoner, og svært mange arbeider gratis (ulønnet) på sin fritid. Motivene for deltakelse og omfanget av innsatsen varierer. Det er imidlertid enkelte fellestrekk som karakteriserer engasjementet i de frivillige organisasjonene.

Et grunnleggende motiv er ønsket om å arbeide sammen med andre for en felles sak, et formål eller en idé. Ulike saker, livssyn og idéer har vært opphav til organisasjonsdannelser. Et kjennetegn ved de frivillige organisasjonene er nettopp deres evne til å engasjere og mobilisere mennesker i meningsfylt og samfunnsnyttig arbeid.

De frivillige organisasjonene har i dag ofte andre oppgaver, arbeidsmåter og rekrutteringsgrunnlag enn tidligere. Felles er imidlertid at belønningen for innsatsen oftest har vært og er av immateriell karakter, preget av samling om fellesverdier og samvær med andre og ved at idéer blir realisert og oppgaver utført. En slik felles kultur - hvor idealisme, gjensidighet, fellesskap og sosiale nettverk er av så stor betydning - gjør sektoren i sin rendyrkede form til noe klart forskjellig fra markedet og den offentlige sektor.

Utvalget har funnet det fruktbart å definere de allmennnyttige organisasjonene innenfor en «tredje sektor». Begrepet tredje sektor betegner virksomheter som hverken tilhører det private marked (første sektor) eller den offentlige sektor (annen sektor).

Markedet - eller første sektor - domineres av private, kommersielle interesser med produksjon, kjøp og salg som hovedoppgave. Penger byttes, ansatte lønnes og foretaket skal gi eierne økonomisk overskudd. Kapital skal forrentes og tapsbringende virksomhet må før eller senere avvikes. For øvrig er markeds-kreftene i prinsippet verdinøytrale.

Den offentlige sektor - eller annen sektor - domineres av politisk valgte organer og forvaltningsorganer som har ansvaret for å produsere eller tilveiebringe varer og tjenester. Dette er individuelle og kollektive goder som oftest helt eller delvis finansieres gjennom skatter og avgifter. Omfordeling av goder er ofte et viktig mål bl.a. for å korrigere uheldige utslag av markeds-kreftene.

Den tredje sektor domineres av private, allmennyttige organisasjoner drevet på fellesskaplig, ikke-offentlig basis uten profitt eller egen nytte som mål. Tredjesektorvirksomhet har en kollektiv forankring og utøves gjennom og videreutvikler de sosiale nettverk. Ofte vil betydelige deler av arbeidet i tredje sektor være ulønnet. Det kan også være nyttig å avgrense aktiviteten i tredje sektor fra individuell ubetalt virksomhet som vennetjenester, familie- og nabohep etc. som kan defineres innenfor en «fjerde sektor» (husholdet).

Skillene mellom første, annen og tredje sektor kan ofte være uklare. I den norske blandingsøkonomi er det varierende former for privat vs. offentlig styring, drift og finansiering. En del frivillige organisasjoner i tredje sektor driver også en betydelig forretningsmessig virksomhet (som middel til å realisere sine mål), og ofte har de ansatt personale og et lønnet sekretariat. Mange frivillige organisasjoner mottar store bidrag fra det offentlige, og ikke få organisasjoner arbeider i hovedsak på samme vis som det offentlige og/eller under sterk offentlig regulering og finansiering (f.eks. institusjonsdrift i helsesektoren med ansatt personale). Utvalget har imidlertid funnet at et begrep om en selvstendig «tredje sektor» bidrar til en mer presis og nyansert forståelse av de ulike typer samfunnsvirksomhet. En samfunnsforståelse utelukkende basert på de tradisjonelle begreper om markedet og den offentlige sektor er utilstrekkelig i debatten om alternative velferdsordninger og fellesskapsløsninger, med uheldige konsekvenser på det politiske plan. Det er viktig å skille mellom kommersielle tilbud i markedet (basert på profitt) og tjenester fra frivillige, allmennyttige organisasjoner.

Tredjesektorbegrepet er også fruktbart for å peke på den kollektive oppgaveløsningen som foregår utenfor offentlig forvaltning.

Noen ganger arbeider tredje sektor nært og

intimt sammen med det offentlige, andre ganger preges samhandlingen av konflikt. Det er etter utvalgets oppfatning viktig å peke på tredje sektors prinsipielle selvstyre og egenverdi, og understreke organisasjonenes betydning som selvstendige aktører i forhold til offentlig myndighet. I mange tilfeller er imidlertid relasjonen mellom frivillige organisasjoner og offentlig myndighet preget av nært samvirke.

Under enhver omstendighet er det klart at tredjesektorvirksomhet er et organisasjonsmessig alternativ og supplement både til markedet og den offentlige sektor. Utvalget vil peke på de muligheter til felles oppgaveløsning som tredje sektor representerer, og at denne kan være et godt ideologisk alternativ både for de som ser svakheter i markeds-løsninger og for kritikere av rent offentlige løsninger.

## 2.5 DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENES SAMFUNNMESSIGE BETYDNING

Virksomheten i tredje sektor har stor betydning både for utviklingen på nasjonalplanet, lokalsamfunnsnivået og på individplanet. Frivillige organisasjoner er både nødvendige og ønskelige i et pluralistisk og demokratisk samfunn. Hverken offentlige institusjoner eller kommersielle virksomheter er i stand til å ivareta alle grunnleggende samfunnsmessige, kulturelle og sosiale behov. Tredje sektor representerer verdier som langt på vei bare kan fostres og utvikles gjennom uformelle ordninger og frivillige sammenslutninger.

Ser vi de frivillige organisasjonenes virksomhet i Norge i historisk perspektiv, er pionerfunksjonen blant de mest framtrædende.

Utviklingen av helse- og sosialtjenestene i Norge er langt på vei historien om de frivillige organisasjonenes pionerinnsats. Folkeopplysningens sterke vekst i siste halvdel av det forrige århundre ble i stor grad drevet fram av frivillige organisasjonsinteresser. I undervisningssektoren, barnehageutbygging og i kultursektoren i vid forstand har organisasjonene spilt en viktig rolle både tradisjonelt og i nyere tid. Organisasjonene har også fungert som pionerer når det gjelder holdningsdannelse og praktisk innsats for internasjonal solidaritet og utjevning. Det globale solidaritetsideal ble i Norge fra starten først og fremst drevet fram av de frivillige kristne og humanitære organisasjonene. En tilsvarende pionerfunksjon har organisasjonene hatt gjennom sitt engasjement innen natur- og miljøvernet i vårt århundre. Utviklingen har imidlertid gått i retning av at oppgaver som har vært

initiert og ivaretatt av frivillige organisasjoner, etterhvert er blitt erkjent som offentlig ansvar. Men offentlig ansvar behøver ikke alltid bety en overføring av arbeidsoppgaver til offentlige myndigheter.

Ved å ta opp nye oppgaver og peke på nye utfordringer i samfunnet har de frivillige organisasjonene påtatt seg en rolle som pådrivere og pressgruppe for bestemte interesser, på egne eller andres vegne.

Som pressgrupper forsøker de frivillige organisasjonene å påvirke lovgivning og reguleringer. Ofte prøver de å forbedre det offentlige tjenestetilbudet på ulike områder, eventuelt skaffe offentlige midler til egne tiltak eller særskilte goder til bestemte interessegrupper. Pressgruppe- og pådriverfunksjonen rettes mot politikere og folkevalgte organer, mot forvaltningen eller mot opinionen gjennom bruk av media.

Kulturarven, sosiale og individuelle normer og verdier, formidles gjennom nære sosiale relasjoner som familie og venner, gjennom organisasjonslivet og gjennom offentlig politikk på mange samfunnsområder. Det offentlige kan ivareta en rekke viktige kulturoppgaver, f.eks. gjennom skoleverket, men sentrale funksjoner knyttet til kulturell overlevering og læring forutsetter langt på vei frivillig medvirkning og personlig ansvar.

I et pluralistisk samfunn vil det offentlige gjerne være tilbakeholden med å forfekte bestemte livssyn, verdioppfatninger og ideologier. I en slik situasjon vil frivillige organisasjoner ha en desto viktigere rolle som kulturbærere og verdiformidlere. Det er liten tvil om at de allmennyttige organisasjonene av ulike typer har spilt, og spiller, en viktig rolle for kultur- og verdiforståelsen og meningsdannelsen i det norske samfunn. Dette er kulturelle funksjoner som staten ikke kan ivareta alene, og som få ønsker overlatt til markedet. Identitet og mening utvikles best i uformelle sosiale og kulturelle systemer på frivillig og selvregulert basis.

Forsamlings- og organisasjonsfriheten er, sammen med blant annet ytringsfriheten i politiske, religiøse og kulturelle spørsmål, blant demokratiets grunnpillarer. Organisasjonsfriheten innebærer en rett til å kunne arbeide sammen med andre for et selvvalgt formål, og tjener som sådan ofte som et minoritetsvern. Demokrati er noe mer enn flertallsstyre, det er også frihet for annerledes tenkende.

Frivillige organisasjoner er viktige for å fremme demokratisering og desentralisering i samfunnet, og de utgjør sosiale mellomledd mellom staten og individet. Enkeltpersoner og grupper kan formidle krav og ønsker til

det offentlige via organisasjonene, og organisasjonene tildeles myndighet og utfører oppgaver for samfunnet. Gjennom denne funksjonen fremmer og forsvarer organisasjonene ulike interesser og verdier knyttet til religiøse, kulturelle og sosiale grupper.

Et annet perspektiv er å se organisasjonene i tredje sektor som et slags «vern» både mot offentlig dominans og økt kommersialisering og privatisering. Både en sterk stat og et sterkt marked trenger korrigerende krefter og alternativer, og organisasjonene utøver en viktig kritikerfunksjon.

Organisasjonene er også nødvendige for å sikre gjensidig kontroll mellom grupper. Noen ganger vil organisasjonene «balansere» hverandre ideologisk og bekjempe hverandres mål eller virkemidler. Slik organisert virksomhet er et naturlig og nødvendig innslag i vårt demokratiske styringssystem, og bidrar til en løpende og viktig samfunnsdebatt. Organisasjonene kan selvsagt også være arena for manipulering og sneversyn, og virke splittende og ødeleggende for lokalsamfunn og medlemmer. Også uedle formål har sine organisasjoner. Men sett under ett finner utvalget at de frivillige organisasjonene er av helt vesentlig betydning for opprettholdelse og utvikling av et vitalt og levedyktig demokrati.

## 2.6 ORGANISASJONENE OG LOKALSAMFUNNET

Med nærmiljø menes de nære fysiske omgivelsene rundt oss, dvs. veier, møtesteder, bebyggelse, parkanlegg, naturområder, butikker, skole, barnehage osv. og de sosiale, mellommenneskelige relasjonene og kontakten mellom mennesker innenfor disse fysiske rammene.

Nærmiljøet har stor betydning for menneskenes trivsel, trygghet og utfoldelse, og mange tilbringer vesentlige deler av sitt liv her. For dem som tilbringer arbeidstiden andre steder, vil nærmiljøet ofte være rammen om aktiviteter i fritiden.

En del mennesker er avhengig av hjelp fra familie, venner og naboer til nødvendige daglige gjøremål. Kontakt og samarbeid i nærmiljøet kan bidra til å løse viktige oppgaver. Aktivisering av beboerne gir mulighet for deltagelse og større innflytelse over fysiske miljøforhold og lokal tjenesteyting.

Selv om de uformelle strukturer basert på slekt, naboskap og tradisjoner fremdeles har vesentlig betydning, synes det som om organisasjonene på mange måter spiller en stadig viktigere rolle i lokalsamfunnet. Mennesker med felles interesser, behov eller synspunkter går sammen og danner organiserte fellesskap

av permanent eller forbigående varighet. Organisasjonene har overtatt eller i det minste supplert mange av de funksjonene som de uformelle institusjonene ivaretok i lokalsamfunnet tidligere.

Organisasjonene har til felles at de representerer formål og aktiviteter folk samhandler om. Dette medfører kontakt med andre og person- og miljøkjennskap som bidrar til opplevelsen av tilhørighet og fellesskap i nærmiljøet, selv om dette kanskje ikke er et tilsiktet eller formulert mål. Slik oppstår ofte fellesskap, samhold og trivsel som konsekvens av samhandling.

Organisasjonsaktiviteten beskjeftiger og engasjerer medlemmene i aktiv og meningsfull fritid. Sammen med organisasjonenes løsning av konkrete oppgaver fungerer organisasjonsaktiviteten ofte som et uformelt sosialt sikkerhetsnett, som foruten å virke forebyggende også kan fange opp problemer av ulike slag før de blir akutte og nødvendiggjør offentlig innsats. En slik utvikling av sosiale relasjoner kan virke positivt i en tid hvor det offentlige hjelpeapparatet blir stadig mere oppsplittet og profesjonalisert.

Utvalget vil rette oppmerksomheten mot potensialet for aktivitet og frivillig innsats i nærmiljøet. Dersom offentlig myndighet sentralt og lokalt legger forholdene til rette for og oppmuntrer til initiativ og aktivitet gjennom organisasjonene, er det grunn til å tro at aktivitetsnivået og omfanget av det frivillige arbeidet kan øke. Miljøverndepartementets og Statens Nærmiljøutvalgs forsøksvirksomhet har tydelig vist det potensiale for oppgaveløsning som ligger i et samarbeid mellom lokale organisasjoner og kommunale myndigheter. Forsøkene har vist at de kommunale, sektor-delte ressurser og de frivillige lokale ressursene kan samordnes langt bedre enn tilfellet er i dag. Slik ressurskopling må skje gjennom forhandling og samarbeid mellom lokale organisasjoner og kommunen, evt. også fylkeskommunen. Samhandlingen mellom kommune og lokalsamfunn er en klar forutsetning for varig lokal oppgaveløsning. I alle nærmiljøforsøkene som har klart å utvikle større tiltak, har dette skjedd i samarbeid eller forståelse med kommunen. For å oppnå samhandling med frivillige lokale organisasjoner, må det være en klar politisk vilje til dette i kommunen. Dette vil være ønskelig både sett ut i fra de mange uløste oppgavene i våre lokalsamfunn, og sett ut i fra ønsket om å lage aktiviteter og fellesskapsløsninger som binder folk og grupper sammen. For den enkeltes velferd og trivsel og for fellesskapsfølelsen i nærmiljø og lokalsamfunn kan imidlertid også små ytelser gi store sosiale gevinster.

## 2.7 ORGANISASJONENE OG MEDLEMME

Ifølge en undersøkelse om organisasjonsmedlemskap og deltakelse, som Statistisk sentralbyrå har gjennomført i utvalgets regi i 1986, er nær 60 pst. av befolkningen mellom 16 og 74 år medlem av en eller flere av de organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat. Det er ikke betydelige forskjeller i medlemskapsopplutning eller aktivitetsnivået mellom menn og kvinner. Organisasjonsmedlemskap varierer med alder, men ikke entydig. Andelen organisasjonsmedlemmer øker med utdanningsnivået (unntatt for kultur/natur/miljøvernorganisasjonene og hobbyorganisasjonene) og fra tettbygde til spredtbygde strøk. Det er ikke store forskjeller i medlemskapsopplutning mellom landsdelene, med unntak av Nord-Norge som har vesentlig lavere medlemskapsandel.

Aktivitetsnivået varierer med alderen slik at de yngste er mest aktive, og medlemmene i spredtbygde strøk er mer aktive enn medlemmer i tettbygde strøk. Aktivitetsnivået er ellers størst i Nord-Norge (med lavest medlemskapsandel). For øvrig er det store forskjeller i aktivitetsnivået i de ulike organisasjoner.

Av alle medlemmer har hvert fjerde tillitsverv, menn relativt mer enn kvinner og andelen med tillitsverv er større i spredtbygde enn tettbygde strøk.

Til ordinær deltakelse i organisasjonene i form av møtedeltakelse, trening, øvelser o.l. bruker medlemmene gjennomsnittlig vel 50 minutter pr. uke. Til ulike former for gratisarbeid (instruksjon/trening, administrasjon, dugnad m.v.) bruker medlemmene i gjennomsnitt nær 1 time pr. uke. Totalt utgjør det ubetalte arbeidet omkring 58 000 årsverk. I tillegg kommer ca. 7 900 årsverk gratisarbeid i organisasjoner en selv ikke er medlem av. Det ville koste ca. 9-10 milliarder kr, dersom disse tjenestene skulle vært kjøpt i arbeidsmarkedet eller vært dekket av det offentlige.

Sammenlignet med tidligere data synes det ikke å ha skjedd vesentlige endringer i medlemsopplutningen om ulike organisasjoner etter 1975. I et lengre tidsperspektiv har det imidlertid skjedd større bevegelser som omtalt bl.a. i kap. 13. Mye tyder på at en økende differensiering og spesialisering i organisasjonslivet har innsnevret rekrutteringsgrunnlaget, slik at medlemmene i dag muligens er sterkere opptatt av organisasjonenes hovedformål enn tidligere. Organisasjoner med en bredere og mer allmenn orientering, der deltakelsen tradisjonelt ofte har vært like mye motivert av behovet for fellesskap og sosial kontakt som arbeidet for hovedformålet, har



i mange tilfeller møtt rekrutteringsproblemer. Dette gjelder også ungdomsorganisasjonene.

Folks motivasjon for deltakelse i organisasjonslivet er sammensatt. Gjennom organisasjonsinnsats kan egennytten sikres, saker eller idéer en tror på kan fremmes eller aktivitetene gir utfoldelsesmuligheter. Samtidig kan en få bygget opp personlig og sosial kompetanse i vid forstand. Særpreget ved de frivillige organisasjonene er imidlertid arbeidet for fellesinteressene gjennom allmenntilgode og ideelle formål.

Styringsformene i organisasjonene varierer betydelig, fra fullstendig lokalt selvstyre til sentralistiske organisasjonsstrukturer. Generelt ser det ut til at utviklingen av et representativt flertallsstyre har nær sammenheng med organisasjonens utviklingsnivå og grad av etablering.

## 2.8 ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I KULTURSEKTOREN OG I IDEOLOGISK ARBEID

I vid forstand er alle de frivillige organisasjonene deler av norsk kulturtradisjon. Alle frivillige allmenntilgode organisasjoner har verdier og ideologiske elementer som grunnlag for organisasjonens mer avgrensede formål, og er dermed med på å gi innhold til norsk kulturhistorie. Organisasjonskulturen har alltid vært mangfoldig og inneholdt et spekter av aktiviteter som har gitt denne kulturen et bredt innhold.

Økt materiell velstand, mer fritid og et sterkere offentlig engasjement på kultursektoren har i etterkrigstiden gitt et rikt jordsmonn for den frivillige kulturelle aktiviteten, og ført til vekst i mange av de eksisterende organisasjoner og til opprettelse av nye. Det har skjedd en sterk spesialisering av organisasjonslivet på kultursektoren gjennom de 90 nye landsomfattende kulturorganisasjonene som ble dannet i perioden 1945-1982.

Utviklingen av kulturorganisasjonenes paraplyorganisasjoner og samarbeidsorganer etter 1945 har vært et uttrykk for vitalitet og optimisme i kulturlivet. I dag er organisasjonene innen studiearbeid, amatørteater, sang og musikk, barne- og ungdomsarbeid, kunstformidling og kristent organisasjonsarbeid samlet i paraplyorganisasjoner av ulike slag.

Det offentlige har i etterkrigstiden vært opptatt av å legge forholdene til rette for frivillig organisert kulturaktivitet. Det offentliges engasjement har i hovedsak vært av økonomisk art. Økonomiske støtteordninger er blitt opprettet og gradvis utvidet for ulike organisasjonstyper på kultursektoren, f.eks. bidrag til studiearbeidet, barne- og ungdomsorganisa-

sjonene og idretten. Det offentlige har også overtatt det økonomiske ansvaret for mye av den organisasjonsdrevne museumsvirksomheten gjennom tilskudd til halvoffentlige museer fra midten av 1970-årene.

I utviklingen av en ny offentlig kulturpolitikk i 1970-årene ble det lagt stor vekt på stimuleringen av kulturell egenaktivitet. Det offentlige ansvar for kulturvirksomheten ble utvidet i overensstemmelse med det utvidete kulturbegrep. Det tradisjonelle offentlige ansvar for bredde og høyt nivå i nasjonens samlede kulturelle bestrebelser, for den profesjonelle kunst og kultur og formidlingen av denne, ble utvidet ved at det offentlige også ble tillagt ansvar for at miljømessige og andre betingelser blir lagt mest mulig til rette for den enkeltes selvutfoldelse.

Blant de organisasjoner som sterkest preger sine medlemmers livsholdning og livsførsel står de religiøse organisasjonene sentralt. Verdien av de kristne trossamfunn og organisasjoner er erkjent av offentlige myndigheter. Av Langtidsprogrammet 1986-1989 (St.meld. nr. 83 for 1986-87, s. 246) går det fram at regjeringen aktivt vil støtte opp om kristne organisasjoner og trossamfunn, og bidra til at de sikres trygge og frie arbeidsvilkår.

Human-etisk Forbund står for et human-etisk livssynsalternativ til de kristne trossamfunn. Forbundet har hatt en økende oppslutning de siste ti-årene og har i dag en tilslutning på linje med de største trossamfunn utenfor den norske kirke.

De frivillige organisasjonene har i stor grad bidratt til å gi innhold til en nasjonal kulturell identitet. De står sentralt i arbeidet for å bevare norsk kultur for ettertiden og for formidlingen i samtiden. Det frivillige kulturminnevernet har utviklet seg i samarbeid med kommunale, fylkeskommunale og sentrale myndigheter, og har vært en viktig del av bakgrunnen for et økt offentlig kulturvernengasjement. Det store verdifulle arbeid som enkeltpersoner, foreninger og halvoffentlige institusjoner har gjort, og fremdeles gjør for å verne kulturminner, er iøynefallende. Miljøverndepartementet «anser organisasjonenes innsats i kulturvernarbeidet som et verdifullt og nødvendig bidrag ved siden av den offentlige forvaltning» (St.meld. nr. 39 for 1986-87 Bygnings- og Fornminnevernet, s. 12).

De ideelt baserte kunstforeningene utfører over hele landet et betydelig kunstformidlingsarbeid med offentlig støtte. I 1987 var det rundt 210 kunstforeninger med ca. 50 000 medlemmer. Kunstforeningene har spilt og bør fortsatt spille en viktig rolle i kunstformidlingen. De utgjør viktige enheter i et mangfoldig formidlingsapparat, og det er viktig at

kunstforeninger settes økonomisk i stand til å gjennomføre sine oppgaver.

Idretten blir i dag sett på både som et helsepolitisk, kulturpolitisk og sosialpolitisk virkemiddel: «Idretten har som aktivitetsform og kulturytring stor egenverdi, og fysisk utfoldelse spiller en viktig rolle for utviklingen av personlige egenskaper .... Idrett vil kunne danne et godt grunnlag for sosial trening, og integrering i et større fellesskap. Arbeid i idrettslag kan gi øvelse i demokratisk deltakelse og organisering» (Innst.S.nr. 132 for 1984-85, s.35).

Det offentlige bidrar økonomisk til idrettslige aktiviteter gjennom tippemidler, statlige kulturmidler som fordeles gjennom kommunene og gjennom sponsorstøtte fra statlige bedrifter og forvaltningsinstitusjoner. Næringslivet støtter også store deler av idretten gjennom sponsorvirksomhet og reklame. Idrettens største inntektskilde er imidlertid egeninntekter fra innsamlinger, lotterier, konserter etc.

I dag er 55 barne- og ungdomsorganisasjoner medlem av den felles interesseorganisasjonen Landsrådet for norske Ungdomsorganisasjoner (LNU). 39 av LNU's organisasjoner faller inn under det utvalget definerer som ideelle allmennyttige organisasjoner. Disse 39 har et samlet medlemstall på over 500 000.

Den offentlige ungdomspolitikken har som grunnleggende målsetting at barn og ungdoms situasjon skal tas hensyn til i samfunnspolitikken på alle områder. Organisasjonene gir høve til kulturell utfoldelse og sosial kontakt med jevnaldrende og andre aldersgrupper. Deltakelsen er en sosial læringsprosess, trening i demokratisk medbestemmelse og i å ta ansvar. Organisasjonene er også en viktig del av grunnlaget for stimulerende nærmiljøer. I sum er organisasjonene egnede redskaper for å realisere et overordnet ungdomspolitisk mål: «Å mobilisere ansvar og stimulere til verdmessig og etisk engasjement» (St.meld. nr. 9 for 1981-82, s. 79). Utvalget mener at organisasjonene bør gis gode betingelser for å arbeide ut fra sine egne primære målsettinger, og at samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene utvikles på det grunnlag.

Natur- og miljøvernorganisasjonene har hatt en sterk vekst fra midten av 1960-årene. Organisasjonene har vært de viktigste initiativtakerne til lovgivningen på denne sektor i vårt århundre. Etter at det offentlige engasjement og ansvar for natur- og miljøspørsmål ble utvidet gjennom opprettelsen av et eget departement for miljøvern i 1972 har naturvernorganisasjonene, ved siden av en intensivert opplysningsvirksomhet, fortsatt fungert som et korrektiv til myndighetene, både ved å rei-

se nye saker, ved konkret aksjonsvirksomhet og ved å fungere som høringsorgan for departementet. Utbyggingen av en offentlig natur- og miljøvernadministrasjon har ikke overflødiggjort de frivillige organisasjonenes innsats: «De frivillige organisasjonene har en særlig viktig oppgave i naturvernarbeidet, bl.a. fordi det offentlige apparatet for naturvern er forholdsvis svakt utbygget. Det gjelder også mer spontane vernegrupper som organiseres for å foreta undersøkelser og drive informasjon om verneverdier som blir berørt av utbyggingsplaner m.v.» (St.meld. nr. 68 for 1980-81, s. 13).

Friluftslivet i Norge har stort omfang og er meget variert sammenlignet med andre industriland. Organisasjonene er en betydningsfull ressurs i arbeidet for å realisere viktige oppgaver i friluftspolitikken, og de når ut til et betydelig antall friluftsutøvere og interesserte over hele landet. De ligger i mange tilfelle i forkant og peker på behovet for nye mål og tiltak og medvirker dermed til å utvikle den offentlige politikken. Organisasjonene har i stor grad sammenfallende interesser med det offentlige, og Miljøverndepartementet er opptatt av at friluftsmyndighetene utvikler samarbeidet med organisasjonene.

Innvandringen fra begynnelsen av 1970-årene har gjort Norge til et flerkulturelt samfunn. Innvandrere knytter kontakter til andre med samme nasjonale eller etniske bakgrunn. Gjennom foreningsdannelser, ofte lokalt basert, etableres et sosialt og kulturelt miljø. Ca. 250 innvandrersorganisasjoner fikk i 1987 rundt 2 mill. kr i statlig støtte fordelt gjennom kommunene.

De norske organisasjonene har en viktig oppgave både gjennom spesielle tiltak for innvandrere og gjennom å legge forholdene til rette for innvandreres deltakelse i det norske organisasjonslivet. Organisasjonene står også sentralt i arbeidet for å bryte ned fordommer mot ikke-europeiske innvandrere, flyktninger og asylsøkere.

Utvalget ser på de frivillige allmennyttige organisasjonene som viktige bærebjelker i det nasjonale kulturliv, og organisasjonenes arbeid er en sentral del av aktivitetene på en rekke områder av kulturlivet. Denne kulturelle egenaktiviteten hverken kan eller bør bli et offentlig ansvarsområde. Det offentlige bør ha en tilretteleggingsfunksjon hvor målet er å stimulere den aktive kulturdeltakelsen, blant annet gjennom organisasjonene. Utfordringene må møtes både ved en mer effektiv og målrettet innsats fra organisasjonenes side og ved en bedre tilrettelegging for organisasjonsvirksomhet fra det offentlige. Utvalget ser det som naturlig at det i denne forbindelse også

blir stilt kvalitative krav til organisasjonenes virksomhet på kultursektoren.

Mangel på ledere er at av de største problemene for mange av barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget vil peke på at det er viktig å styrke og øke kapasiteten til veiledning/ledertrening/-lederopplæring innen alle typer organisasjoner. For rekruttering til lederoppgaver i organisasjonene vil det også være viktig at slik erfaring, der det er relevant, senere kan gi uttelling ved opptak til videre utdanning og ved lønnsansiennitetsberegning.

Skolen må være åpen mot samfunnet omkring seg og utnytte læringsmuligheter og kunnskapskilder som finnes i lokalsamfunnet. Utvalget vil peke på at de lokale kulturorganisasjonene; historielag, kunstforeninger, barne- og ungdomsorganisasjoner o.l. er en betydningsfull ressurs i denne sammenheng. Et utviklet samarbeid mellom skolen og organisasjonene kan både gi elevene verdifulle kunnskaper om samfunnet og være med på å forhindre at kommersielle fritidstilbud helt dominerer fritidsmiljøet.

## 2.9 ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

Historisk har de frivillige organisasjonene dominert utbyggingen av helse- og sosialsektoren i Norge både i og utenfor institusjon. Men selv om helse- og sosialsektoren er et typisk område for velferdsstatens ekspansjon og regulering etter krigen, er de frivillige organisasjonenes engasjement på eier- og driftssiden i sektoren fremdeles meget betydelig. I forhold til det totale antall plasser i landet i 1985, står de frivillige organisasjonene som eiere av 14 pst. av institusjonsplassene i den somatiske sektor, 21 pst. i psykiatrisektoren, 35 pst. innen HVPU, 60 pst. i alkoholistsorgen og 42 pst. innen barne- og ungdomsvernet. I åpen omsorg, hvor lovreguleringen har vært mindre omfattende, driver de frivillige organisasjonene fremdeles en mere omfattende virksomhet enn offentlige myndigheter. I motsetning til institusjonstjenesten er også viktige deler av organisasjonenes virksomhet i åpen omsorg basert på ubetalt arbeid, ofte helt på siden av og uten særlig kontakt med offentlig myndighet.

Institusjonstjenesten i dag er så lovregulert og innpasset i den kommunale og fylkeskommunale planlegging, at det synes lite sannsynlig at organisasjonene i særlig grad vil utvide sin virksomhet i denne sektor framover. Driftsfinansieringen er dessuten i dag fullt ut offentlig, og institusjonsektoren står heller foran nedbygging enn ekspansjon, til fordel for vridning av ressursbruken over i åpen omsorg.

Innen den åpne omsorgen utvikles det stadig nye tilbud og aktiviteter der offentlig engasjement ikke eksisterer eller strekker til. Det er likevel en tendens til at organisasjonene etterhvert er blitt relativt mindre engasjert innen de «tyngre» og mest ressurs- og personellkrevende deler av den åpne omsorg, som f.eks. i hjemmesykepleien, hjemmehjelp og helsestasjonsvirksomhet. Dette er også felt der det offentlige gjennom lengre tid har dekket det alt vesentligste av driftsutgiftene, uansett eierform.

Utvalget vil peke på det store behovet for helse- og sosialtjenester framover, bl.a. på grunn av befolkningsutviklingen og eldrebølgen, som vil legge et voldsomt press på helse- og sosialtjenesten. Samtidig er det mye som tyder på at det meget omfattende pleie- og omsorgsarbeidet som idag utføres overfor syke, eldre og funksjonshemmede innen og mellom husholdninger av familie, venner og naboer m.v. - og som langt overstiger arbeidet i det offentliges og organisasjonenes regi - vil kunne bli redusert.

Foruten behovseksplasjonen, er også enkelte svakheter i det profesjonelle hjelpeapparat et argument for økt frivillig engasjement i sektoren framover. En forventet svak utvikling i den offentlige økonomien i årene som kommer gjør det ønskelig med sterkere satsing på organisasjoners medvirkning. Men også positive egenskaper ved selve det frivillige arbeidets karakter gjør det ønskelig med forsterket frivillig innsats.

For det første har frivillige organisasjoner tradisjonelt avdekket nye behov og startet nye tiltak, og ofte vært mer mottakelige for endringer i behovsstrukturen enn det offentlige, som har vært mer bundet av rutiner og faste arbeidsprosedyrer.

For det andre kan frivillig innsats være et reelt alternativ til offentlig innsats. Det kan være oppgaver i sosialsektoren som det offentlige har vanskeligheter med å løse, f.eks. på grunn av skepsis fra klientene eller manglende tradisjoner for løsning av oppgavene.

For det tredje kan ulønnet og frivillig innsats virke som et korrektiv til overdrevne tendenser til klientskapende virksomhet og profesjonalisering.

For det fjerde kan frivillige organisasjoner eller frivillig arbeid også gi tilbud ut i fra spesielle ideologiske verdier og standpunkter, hvor det offentlige må forholde seg nøytralt i livssynsspørsmål.

For det femte utløser frivillig (ubetalt) arbeid menneskelige verdier som nestekjærlighet, omsorg og medmenneskelighet for giver og mottaker.

For det sjette representerer frivillig innsats ofte et viktig og vesentlig supplement til det

som finansieres av det offentlige, som vanskelig kan erstattes ved økte offentlige bevilgninger.

Innen de frivillige bruker- og klientorganisasjonene, som har vokst sterkt i omfang de senere årene, har personlig kjennskap til lidelser og problemer stor betydning. Dette har positive virkninger både med tanke på klientgruppens interne opplysnings- og informasjonsvirksomhet, produksjonen av hjelpetjenester og i pressgruppevirksomhet overfor offentlig myndighet og publikum generelt.

Utvalget vil peke på at markedssektoren neppe vil kunne bidra vesentlig til dekingen av de økte tjenestebehov. Disse vil særlig ligge i de omsorgspregete deler av helse- og sosialtjenesten med ofte langvarige bistandsbehov og kroniske lidelser, som få vil være i stand til å dekke privatøkonomisk.

Utvalget mener imidlertid ikke at økt omfang av organisasjonsbasert eller frivillig arbeid vil «løse» problemene i helse- og sosialsektoren. Det kan maksimalt siktes mot at frivillig arbeid fortsatt kan gi et betydelig bidrag, at dette bidraget blir større enn i dag, og at det organiseres på en bedre måte. Av særlig viktige innsatsområder for organisasjonene framover foruten tradisjonell institusjonsdrift er bl.a.:

- Helsefremmende og forebyggende tiltak, opplysningsvirksomhet
- Aktivitetstiltak/trivselstiltak og kontaktskape virksomhet (i og utenfor institusjon)
- Praktisk hjelp, servicevirksomhet
- Pleie, omsorg, avlastning
- Attførings tiltak
- Sosialt arbeid og bedring av levekår for vanskeligstilte
- Krisetiltak, krisesentre.

Utvalget legger til grunn at det offentlige fortsatt skal ivareta de grunnleggende prioriteringer i sektoren. Betydelige deler av tjenestedeckningen kan imidlertid bli overlatt organisasjonene i form av driftsavtaler med lokale myndigheter. Disse avtaler må forplikte partene til gjensidig samarbeid og informasjonsutveksling. Det offentlige bør legge større vekt på målstyring og i større grad åpne opp for forsøk og eksperimentering fra organisasjonenes side. Entreprenørholdningen i organisasjonene bør ikke kveles ved detaljregulering fra myndighetenes side. Det offentlige styring og planlegging bør utøves i nært samarbeid med de frivillige organisasjonene, og med muligheter for disse til reell medvirkning og innflytelse. Slik vil de totale ressurser kunne bli bedre utnyttet enn i dag og nye ressurser bli tilført.

Det er etter utvalgets oppfatning viktig at ikke bare de tradisjonelle humanitære, sosiale

og religiøse organisasjonene engasjerer seg i helse- og sosialtjenesten framover, men at også organisasjoner som vanligvis har andre arbeidsoppgaver kan bli involvert. Her kan nevnes kvinneorganisasjoner, idrettslag, kulturorganisasjoner, nærmiljøorganisasjoner og pensjonistorganisasjoner. For å sikre fortsatt engasjement fra livssynsorganisasjonene er det imidlertid etter utvalgets oppfatning viktig at disse har anledning til å lede og drive virksomheten slik at også deres livssynsmessige formål kan bli fremmet. Organisasjonenes selvstyre og mulighet til å arbeide innenfor egen målsetting må derfor respekteres, dog slik at vesentlige rettssikkerhetsregler for klientene ikke blir krenket.

Etter utvalgets oppfatning bør de frivillige organisasjonene kunne ha en rekke ulike oppgaver over hele spekteret av helse- og sosialtjenester framover, fra tradisjonell og ny institusjonsdrift under offentlige rammebetingelser og finansiering, til åpen omsorg med nye arbeids- og problemområder, delvis med lønnet og delvis med ulønnet arbeidskraft. Utvalget viser imidlertid særskilt til det vekstpotensiale som er til stede i den åpne omsorg. Utvalget har vurdert nåværende lovgivning og behovet for en egen lov for organisasjonenes institusjonsdrift. Utvalget ville sett det som ønskelig om lovverket hadde hatt klarere bestemmelser om private institusjoners plass, særlig mulighetene for å starte nye institusjoner. Utvalget vil peke på sosiallovutvalgets forslag om bestemmelser angående private helseinstitusjoner og organisasjoners deltakelse i sosialtjenesten i en ny sosiallov.

Utvalget vil presisere at med nåværende bestemmelser og sosialutvalgets forslag er lovgivningen rimelig tilfredsstillende.

Utvalget vil imidlertid anbefale at forskriftene i gjeldende institusjonslovverk blir gjennomgått med siktemål å klargjøre og lette organisasjonenes initiativ i beslutningsprosessen. Ennå viktigere er etter utvalgets oppfatning de formelle eller uformelle samarbeidsformer mellom organisasjonene og lokalforvaltningen, som omtales nærmere i kap. 15.

## 2.10 ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I BARNEHAGESEKTOREN

Helt fra det første barneasylet i Norge ble åpnet i 1837, har frivillige, ideelle og humanitære organisasjoner spilt en avgjørende rolle for etablering og drift av barnehagevirksomhet. Etter barnehageloven av 1975 er «barnehage» definert som en pedagogisk tilrettelagt, godkjent virksomhet for førskolebarn. Det vil si at det er barnas behov for omsorg og peda-

gogiske aktiviteter som understrekes. Samtidig er barnehageplass et klart velferdsgode også for foreldrene, eller for småbarnsfamilierne som helhet.

Den vesentligste delen av barnehageutbyggingen har skjedd etter 1970. I dette tidsrommet har barnehagedekningen økt fra 7 pst. til om lag 30 pst. i 1987. Før dette var det hovedsakelig frivillige organisasjoner, spesielt husmororganisasjonene, som sto for etablering og drift av de fleste barnehagene. I underkant av 60 pst. av barnehagene er i dag offentlige, og ca. 40 pst. er private, hvorav de fleste er organisasjonsbarnehager.

Barnehageloven gir private rett til å drive barnehage under kommunalt tilsyn. Godkjenning innebærer rett til statsstøtte, som i 1988 tilsvarer om lag en tredel av utgiftene. Resten dekkes av foreldrebetalingen og, for de fleste barnehagene, av kommunale driftstilskudd. En femdel av de private barnehagene drives uten den kommunale støtten.

Barnehageloven pålegger ikke kommunene å bygge barnehager, men gir dem ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår blant annet gjennom utbygging av barnehager eller ved å gi støtte til slike tiltak.

Det er antakelig mangelen på barnehageplasser som er den viktigste grunnen til at frivillige organisasjoner driver barnehager i dag. Norge har den dårligste barnehagedekning i Norden.

Men det er også ideologiske grunner for etablering av private barnehager. For etniske, kulturelle eller religiøse grupper har barnehager vært et viktig pedagogisk tiltak. Private barnehager kan dessuten praktisere særlige bestemmelser om livssynsformål, og ha en såkalt utvidet kristen formålsparagraf, eller de kan reservere seg mot barnehagelovens kristne formålsparagraf.

En rekke barnehager har vært drevet på humanitær basis, særlig for funksjonshemmede og spesielt vanskeligstilte. I den senere tid er det også i barnehagesektoren blitt vanligere med selvhjelpsorganisering, for eksempel av foreldregrupper og -lag som har etablering av barnehage som selve formålet.

I samarbeidet mellom private barnehager og kommunene har spørsmålet om barnehagenes råderett ved opptak og ansettelser vært noe uavklart. Det er opp til kommunene selv å bestemme hvilke private barnehager som skal få støtte, blant annet basert på ulike vilkår om opptak, foreldrebetaling og styrerepresentasjon. Et stridsspørsmål i enkelte kommuner har vært kommunal driftsstøtte og kristne barnehagers utlysnings- og ansettelsespraksis. Barnehagelovens prg. 13 gir imidlertid disse barnehagene rett til å spørre etter søkeres livssyn ved ansettelser.

For offentlige myndigheter er utvilsomt private organisasjoners innsats i barnehagesektoren et svært nødvendig og verdifullt supplement til det offentlige barnehagetilbudet. Utvalget vil peke på at de private barnehagene bør få frihet til å utøve sin virksomhet innenfor lov- og regelverket slik private sosiale institusjoner og skoler har. Med et behov for nytenkning og uortodokse løsninger for å få flere barnehageplasser kan det være aktuelt med en viss oppmykning i deler av gjeldende lover og forskrifter, for eksempel med hensyn på krav til lokalitetene, bemanningskrav og med tanke på sambruksmuligheter med annen type virksomhet.

Utvalget vil også peke på at det ikke bare er for å få full barnehagedekning raskere at frivillige organisasjoners barnehagevirksomhet er av stor verdi. Et barnehagetilbud ved siden av det offentlige bidrar blant annet til et større kulturelt mangfold og åpner for en alternativ barnehageorganisering. Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig å revurdere de gjeldende bestemmelser med tanke på at det utbyggingspotensiale som ligger i de frivillige organisasjonene i denne sektoren skal bli fullt utnyttet. Denne vurderingen bør omfatte både de praktiske og de mer prinsipielle sidene ved dagens lov- og regelverk.

## 2.11 ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I UTDANNINGSSEKTOREN

I forrige århundre var det et betydelig privat initiativ innen skolevesenet. Det var først og fremst personer med interesse for skolepolitikk og pedagogikk som gikk i spissen for dannelsen av private skoler på 1800-tallet. Kirkesamfunn, kristne og humanitære organisasjoner og filantropiske foreninger engasjerte seg i opprettelsen av folkeskoler, folkehøyskoler, sykepleierskoler og spesialskoler for blinde, døve, åndssvake og vanføre.

I motsetning til i mange andre land, utgjør de private skoler i vårt land i dag en svært begrenset del av det samlede skoletilbud. De private utdanningsinstitusjonene står for omkring 4 pst. av den totale elev/studentmassen. I Norge er organisasjonsinnslaget i utdanningssektoren også langt mindre utbredt enn i helse- og sosialsektoren og i barnehagesektoren. Private skoler som er beregnet på elever fra bestemte sosialgrupper, slik tilfellet kan være i andre land, finnes ikke i Norge. De vil heller ikke etter dagens regelverk kunne godkjennes som berettiget til offentlige tilskudd.

Det store flertall av foreldre finner det naturlig å la sine barn gå i den offentlige grunnskolen. Men tallene forteller også at det er behov for private skoler fordi en del foreldre ønsker at deres barn skal ha anledning til

å gå i en skole som er annerledes. Også ved de private videregående skoler utgjør elevtallet en liten del av den aldersgruppe som den videregående skole først og fremst henvender seg til, men de er et viktig alternativ livssynsmessig og pedagogisk.

Synet på de private og organisasjonsdrevne skolenes plass i skolesystemet har variert. For å få avklart det offentlige forhold til de forskjellige private skoleslag ble Privatskoleutvalget oppnevnt i 1966. Utvalget leverte tilsammen 4 delinnstillinger om i alt 229 skoler. Disse innstillingene danner bakgrunnen for utformingen av lov om tilskudd til private skoler av 6. mars 1970. På bakgrunn av erfaringene med anvendelsen av denne loven ble ny lov om tilskot til private grunnskular og private skoler som gjev videregående opplæring» vedtatt 14. juni 1985 (privatskoleloven). Høgskolene fikk regulert sin virksomhet i lov om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler (privathøgskoleloven) av 13. juni 1986, og lov om folkehøgskoler ble vedtatt 8. juni 1984.

Ved framleggelsen av privatskoleloven i 1969 ble det understreket som et viktig prinsipielt mål at man må gjøre det mulig for foreldre å realisere retten til å la sine barn få annen undervisning, og gjøre det mulig for voksne elever å velge skoletilbud selv.

Utvalget vil peke på at selv om de private skolene ikke utgjør noen stor del av det totale elev/studenttallet i Norge, har de stor betydning for det totale utdanningstilbudet i vårt land. De representerer viktige alternativer til de offentlige skolene. De har også muligheter for pedagogiske nyvinninger og representerer miljøer som foreldre og elever/studenter verdsetter. På noen områder, hvor det ikke er offentlige tilbud, er de dessuten nødvendige for å dekke behovet.

For å dekke kapitalutgiftene og de resterende driftsutgifter må private skoler skaffe seg betydelige inntekter selv. De fleste private skoler har derfor skolepenger, men satsene er jevnt over lave i forhold til de faktiske kostnadene.

Innen utdanningssektoren har lovverket de senere år på flere punkter styrket de private/organisasjonseide institusjoners selvstyre. Samtidig har det i flere år vært uenighet mellom organisasjonene og departementet om beregningen av tilskuddene. Utvalget er kjent med at departementet er i ferd med å gjennomføre en granskning av kostnadsnivået i de offentlige grunn- og videregående skolene, og regner med at de private skolene, på bakgrunn av denne undersøkelsen, vil få det tilskuddet som loven forutsetter.

Utvalget vil peke på at folkehøgskolene kan

ses i perspektivet om livslang læring. Folkehøgskolene har muligheter til å utvikle seg til lokale opplæringssentra med kveldskurs, helgekurs og lengre kurs. På denne måten kan folkehøgskolenes spesielle tradisjon og kompetanse utnyttes bedre i det totale kurstilbudet i landet.

Folkeopplysningen er i dag integrert i et voksenopplæringstilbud regulert ved lov om voksenopplæring. Voksenopplæringen er en del av det offentlige utdanningssystemet. I 80-årene har utgiftene til voksenopplæring utgjort under 5 pst. av de samlede offentlige midler til utdanning.

Voksenopplæringen i organisasjonene drives både av frivillige, allmenntilrette organisasjoner, politiske studieforbund og frittstående studieforbund med tilknyttede medlemsorganisasjoner. I 1980-årene har stramme budsjettmessige rammer gjort det vanskelig for nye organisasjoner å bli tilskuddsberettiget, selv om de er godkjent av departementet som studieorganisasjon.

Utvalget mener at de frivillige organisasjonene vil fylle en viktig plass også i framtidens undervisningstilbud. Mønsterplanen legger opp til en utforming av lokale læreplaner og kontakt mellom nærmiljøet og skolen. Organisasjonene representerer viktige kontaktpunkter mellom lokalsamfunnet og de offentlige skolene. I oppfølgingen av mønsterplanens intensjoner vil det være naturlig at organisasjonene også brukes mere i det offentlige skoleverket som formidlere av lokal kompetanse, kultur og ekspertise.

Utvalget vil vise til at de private undervisningstilbud er en viktig del av opplæringstilbudet og har sin naturlige plass i skolesystemet. I et fritt pluralistisk samfunn er slike institusjoner en viktig del som har krav på offentlig støtte, noe som idag er lovfestet.

## 2.12 ORGANISASJONENE I INTERNASJONALT ARBEID OG U-HJELP

I 1987 brukte staten noe over 6 milliarder kroner på utviklingshjelp, hvorav vel 5,5 milliarder fra budsjettet til Departementet for utviklingshjelp og resten fra Utenriksdepartementets budsjett. Av disse midlene ble nesten 557 millioner kroner overført til norske private organisasjoner. Det meste av dette ble bevilget over et eget kapittel på budsjettet til Departementet for utviklingshjelp for støtte via private organisasjoner. I 1987 ble det brukt 384 millioner kroner under dette kapitlet.

Viktige kriterier ved tildelingen av støtte til prosjekter i regi av de frivillige organisasjoner, er at tiltakene antas å bidra til sosial og økonomisk framgang i utviklingslandene, at

de er konsentrert om veldefinerte behov hos de fattigste, at de kommer disse til gode uten hensyn til rase, tro eller oppfatning, at mottakerlandets myndigheter godkjenner tiltakene, og at det arbeides for at tiltakene så snart det er mulig kan overtas av lokale krefter.

Statens andel av prosjektenes totalkostnader er 80 pst. for de viktigste støtteformers vedkommende, 100 pst. for enkelte. Støtteformene omfatter i dag investeringsstøtte, driftsstøtte og stillingsstøtte, støtte til forundersøkelser, forprosjekteringer og evalueringer av prosjekter, samt støtte til utdanning av fagpersonell.

I 1987 mottok i alt 104 private organisasjoner støtte til 325 prosjekter i 65 land. 62 av disse organisasjonene var norske. Den største enkelttildeling var i 1987 på 53,4 millioner kroner. Tidligere var det de norske misjonsorganisasjoner og hjelpeorganisasjoner med kirketilknytning som mottok mest støtte. I de senere år har en rekke andre norske organisasjoner kommet sterkere inn i bildet. Det gjelder blant andre humanitære organisasjoner, solidaritetsorganisasjoner, arbeidslivets organisasjoner, politiske organisasjoner, yrkesorganisasjoner og funksjonshemmedes organisasjoner. Private organisasjoner i Norges hovedsamarbeidsland og internasjonale organisasjoner har siden 1977 hatt adgang til å søke om midler. Deres andel er foreløpig beskjedne. Myndighetene har imidlertid signalisert at støtten til private organisasjoner i u-landene skal trappes vesentlig opp, mens veksttakten i såvel den offentlige u-hjelp som støtten til norske private organisasjoner vil bli lavere i de kommende år enn tidligere.

I 1980 ble det innført en prøveordning med rammeavtaler mellom NORAD og enkelte norske frivillige organisasjoner. For tiden er det 8 slike rammeavtaler, samt en paraplyavtale som bygger på rammeavtaleprinsippet. Disse avtalene innebærer en administrativ avlastning for staten og en større frihet og fleksibilitet for organisasjonene. Departementet for utviklingshjelp går inn for å videreutvikle ordningen med rammeavtaler med sikte på ytterligere effektivisering.

Foruten støtte til arbeidet i u-land, mottar de norske frivillige organisasjoner støtte til opplysningsarbeid i Norge vedrørende utviklingsland og utviklingshjelp (nesten 16 millioner kroner i 1987). En rekke organisasjoner har samarbeidsavtaler (rammeavtaler) av flere års varighet. Departementet for utviklingshjelp går inn for å utvide denne ordningen. Myndighetene ser på organisasjonenes opplysningsarbeid som et viktig middel til å skape forståelse i befolkningen for betydningen av norsk utviklingshjelp.

De frivillige organisasjonenes u-landsarbeid har etter myndighetenes vurdering både svake og sterke sider. De sterke sidene refererer seg hovedsakelig til effektivitet som følge av lokalkunnskap og ubyråkratisk arbeidsmåte, mens de svake sidene i det vesentlige har å gjøre med dårlig administrasjon. Alt i alt utgjør organisasjonenes innsats etter myndighetenes oppfatning et vesentlig bidrag i det totale norske bistandsarbeidet. Det tas derfor sikte på i framtiden å gjøre mer aktiv bruk av de frivillige organisasjoner i bistandssamarbeidet på grunnlag av mer fleksible ordninger. Som følge av den planlagte lavere vekst i bevilgningene, vil det bli nødvendig med en strengere prioritering av prosjektene på basis av en grundig vurdering av erfaringene hittil. I tråd med anbefalinger fra internasjonalt anerkjente u-landseksperter og de norske bistandsmyndigheter, synes framtidsmulighetene for de norske private organisasjoner å ligge i økt samarbeid med lokale organisasjoner og grupper.

Utvalget er av den oppfatning at de private organisasjoner gir et meget verdifullt bidrag til norsk u-hjelp, både ved gjennomføring av konkrete utviklingsprosjekter i den tredje verden, og ved holdningsskapende arbeid i Norge. Når det gjelder den statsstøttede del av dette arbeid, er utvalget enig med bistandsmyndighetene i at rammeavtaleordningene mellom Departementet for utviklingshjelp og organisasjonene bør utvides, og at de eksisterende ordninger med utgiftsdeling og tidsrammer for avtalene bør gjøres mer fleksible. For å kunne holde fram med det viktige egenfinansierte u-hjelpsarbeidet, vil det fortsatt være nødvendig med innsamlingsaksjoner. Det må i tiden framover i enda sterkere grad enn hittil tas sikte på å trekke de lokale organisasjoner i utviklingslandene med i bistandsarbeidet, og ruste dem opp, slik at de sammen med myndighetene og andre institusjoner i sine respektive land kan ta over stadig mer av arbeidet med å fremme den økonomiske og sosiale utvikling.

En rekke organisasjoner er dannet med det siktemål å spre opplysninger om og utvikle det internasjonale samarbeidet, på global eller regional basis. Det kan dreie seg om arbeid på det politiske, økonomiske, kulturelle eller rett og slett menneskelige område.

Solidaritets- og menneskerettighetsarbeid tar sikte på å avskaffe undertrykkelse, vold og tortur rettet mot enkeltindivider eller grupper, og å hjelpe ofrene for slik umenneskelig behandling.

Ungdomsutveksling består i at ungdom oppholder seg i et annet land i kortere eller lengre tid for å lære landet og folket bedre å

kjenne. Det kan dreie seg om opp til et års skolegang, noen ukers språkkurs, sommeropphold i en utenlandsk familie, arbeidsopphold av varierende lengde, idrettsaktiviteter eller musikkorps som besøker andre land. Det finnes i alt omkring 50 organisasjoner som tilbyr ulike utvekslingsprogrammer. Til grunn for virksomheten ligger gjerne en ideell målsetting om å bedre mellomfolkelig forståelse og samkvem. De private organisasjoner fyller gjennom sitt arbeid med ungdomsutveksling et tomrom i de internasjonalt orienterte studier og aktiviteter for ulike grupper av ungdom.

En rekke organisasjoner arbeider for større internasjonal forståelse og interesse gjennom bilaterale vennskapssamband av ulike slag.

Mye viktig arbeid, som er helt avhengig av de private organisasjoners innsats, utføres av ulike typer av internasjonale samarbeidsorganisasjoner, organisasjoner som driver med solidaritets- og menneskerettighetsarbeid, samt ungdomsutveksling og vennsaksarbeid. Utvalget er av den oppfatning at dette arbeidet må fortsettes og videreutvikles.

### 2.13 UTVIKLINGSTENDENSER OG UTFORDRINGER I ORGANISASJONSLIVET

Utvalget har brukt ulike kilder til en beskrivelse av utviklingstendensene i organisasjonssamfunnet de siste 15 år.

I samarbeid med Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen har utvalget fått kartlagt det lokale organisasjonsliv i Buskerud og Finnmark i 1986 og sammenlignet dette med en tilsvarende undersøkelse av landkommunene i Hordaland fra 1980. For Hordaland foreligger det og data om det lokale organisasjonsliv i 1941. Dessuten har utvalget fått materiale fra Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste for å kartlegge medlemsutviklingen i landsomfattende organisasjoner i perioden 1972-82.

Det som allment kjennetegner utviklingen av organisasjonssamfunnet i Hordaland i etterkrigstiden er at organisasjonsspekteret er blitt langt mer differensiert og spesialisert. Veksten i organisasjoner som velforeninger, undervisningsorganisasjoner, hobbyklubber, ymse kulturorganisasjoner, idrett, sang, musikk og barne- og ungdomsorganisasjoner er uttrykk for at folk har fått mer fritid og bedre økonomi.

Når det gjelder organisasjonssamfunnets sammensetning i de 3 fylkene er det en rekke slående forskjeller, hvor Finnmark og Hordaland utgjør ytterpunktene. Samlekategorien kristne lag utgjør over 45 pst. av antall lag og

foreninger i Hordaland, mens i Finnmark utgjør disse kun 17,2 pst. Dette har sammenheng med at Hordaland historisk sett har utgjort et av den indre og ytre misjons kjerneområder. Buskerud, som har et relativt godt utbygd kristent organisasjonsnett kommer her, som i de fleste andre organisasjonskategorier, i en mellomstilling.

Samlekategorien barne- og ungdomslag har også en sterkere stilling i Hordaland enn i Buskerud og Finnmark. Årsaken til dette antas først og fremst å være det omfattende kristelige barne- og ungdomsarbeid i Hordaland. Denne forklaringen er og nærliggende for den relativt sterke stilling de rene kvinnelagene har i Hordaland.

Mens sammensetningen av organisasjonssamfunnet i Hordaland ser ut til å være sterkt påvirket av en omfattende kristen organisasjonstradisjon, er organisasjonssammensetningen i Buskerud og særlig Finnmark, sterkere preget av organisasjonstyper som har hatt sin sterkeste vekstperiode i de siste tiår. Antallet idrettslag i Finnmark er nesten like stort som i Hordaland, til tross for at det totale antall lag og foreninger i fylket er under halvparten. Buskerud står i en mellomstilling. Også organisasjonskategorien «kulturlag og fritidslag», står sterkest i Finnmark og Buskerud selv om veksten i denne gruppen lag har vært sterk også i Hordaland i etterkrigstiden. I Finnmark og Buskerud utgjør de fritidsrelaterte og kulturelle lagene opp mot 30 pst., mens det i Hordaland er 12 pst. slike organisasjoner. Tar man med idrettslagene blir forskjellen mellom Hordaland og de to andre fylkene enda større.

De fire organisasjonskategoriene språk, avhold, sang/musikk og sosiale/humanitære lag, har omlag samme relative stilling i de 3 fylkene.

Utvalget har gjennom å benytte data fra Organisasjonsarkivet ved Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste forsøkt å danne seg et bilde av organisasjonssamfunnet på nasjonalplanet.

Veksten i landsomfattende humanitære og sosiale organisasjoner har vært svært sterk i etterkrigstiden. Medlemsmassen i slike organisasjoner har vokst betydelig mellom 1972 og 1982 til tross for en stagnasjon i oppslutningen om de store humanitære organisasjonene. Etter siste registrering i 1982 er det stiftet en rekke nye interesse- og brukerorganisasjoner i helse- og sosialsektoren. Organisasjonslivet i helse- og sosialsektoren er i dag karakterisert av en sterk spesialisering.

Omfanget av den nye kvinnebevegelsen på 1970-tallet er vanskelig å måle, men det er grunn til å tro at oppslutningen om organisa-



sjoner med kvinnefrigjøringsperspektiver har stagnert i 1980-årene.

Det aller meste av den organiserte idrettslige aktivitet i Norge er tilsluttet Norges Idrettsforbund. Antallet medlemskap i idrettsforbundet gir derfor et rimelig uttrykk for oppslutningen om idrettslag. Veksten i den organiserte idretten har vært betydelig. Mellom 1972 og 1982 økte antallet medlemskap (inkl. bedriftsidrett) fra 834 000 til 1 478 000.

Innen kultur og natur- og miljøvern har det vært en omfattende organisasjonsdannelse fra 1960 og fram til begynnelsen av 1980-årene. I 1972 ble det registrert 490 000 medlemskap i denne kategorien, i 1982 800 000.

33 landsomfattende hobbyorganisasjoner er registrert i 1982. Den største organisasjonen i kategorien hobbyorganisasjoner er Norges Automobilforbund (NAF). Oppslutning om hobbyorganisasjonene, med unntak av NAF, har fra 1972 til 82 økt fra 92 000 medlemmer i 1972 til 148 000 i 1982.

Medlemsstatistikken for kristne og andre religiøse organisasjoner er mangelfull. Tradisjonelt har de store misjonsorganisasjonene bare registrert antall lokalforeninger og ikke medlemsoppslutningen. Utvalget har her vært henvist til å gjøre anslag som det er knyttet betydelig usikkerhet til. Men det har også i denne organisasjonskategorien sett under ett vært nydannelser og en økning i medlemsoppslutningen i perioden 1972-82.

Dannelsen av organisasjoner med internasjonalt arbeid som hovedformål er i stor grad et etterkrigsfenomen. Av de 43 slike organisasjonene som er registrert i 1982 er halvparten dannet etter 1960. Medlemstallet ble firedoblet fra 1972 til 1982 (fra 21 000 til 85 000). Den internasjonale orienteringen i organisasjonslivet i etterkrigstiden har også kommet til uttrykk gjennom ad hoc-organisasjoner, folkebevegelser o.l., som ikke er registrert i organisasjonsarkivets materiale.

Norges Velforbund er den eneste registrerte landsomfattende nærmiljøorganisasjonen i organisasjonsarkivet. Svært mye av nærmiljøorganiseringsen i f.eks. velforeninger, strøksforeninger og grendelag er imidlertid ikke tilknyttet en nasjonal eller regional organisasjon. Det har utvilsomt vært en kraftig oppblomstring av den organiserte nærmiljøaktiviteten fra midten av 1970-årene.

Flere faktorer har virket inn på organisasjonsdeltakelsen de siste 10-15 år. Reduksjonen av arbeidstiden og velstandsutviklingen har bidratt til å bedre mulighetene for organisasjonsdeltakelse. Hvilke arbeidstidsreformer som velges i framtiden vil ha ulike konsekvenser for den frivillige organisasjonsaktiviteten.

Erkjennelsen av at enkelte omsorgsfunksjo-

ner krever særlige menneskelige kvaliteter er økende. Stadig fler synes å innse at det er et behov for en renessanse der lokalsamfunnet og lokale ressurser i sterkere grad enn nå tillegges oppgaver som det er forsvarlig å deprofesjonalisere. Organisasjonene har i denne sammenheng et fortrinn ved et lokalt forankret, positivt ideologisk engasjement som verdsettes over hele det politiske spekter.

Sosiale behov er i stor grad blitt tilfredsstilt gjennom organisasjonsdeltakelse, og det er liten grunn til å tro at denne funksjonen kan overtas av andre. Den kulturelle utfoldelse og egenaktivitet som foregår innen de frivillige organisasjonene har verdier som ikke kan erstattes av kommersielle kulturtilbud.

Det offentlige har gjennom utvidelsen av det kulturpolitiske perspektiv i etterkrigstiden fått et medansvar for arbeidsbetingelsene til det frivillig organiserte kulturliv. De store utfordringer organisasjonene på kultursektoren står overfor i dag må møtes ved at det offentlige fortsatt ser sin del av ansvaret for at organisasjonene skal kunne ivareta den samfunnsbyggende rolle de blir tillagt.

Etter utvalgets oppfatning må organisasjonene også i framtiden spille en viktig rolle i utviklingen av velferdssamfunnet. For å oppnå mer effektiv bruk av offentlige midler og bedre kvaliteter på tjenestene kan man både fornye den offentlige virksomheten og legge forholdene til rette for å utvikle nye samarbeidsformer mellom det offentlige og ikke-kommersielle instanser som f.eks. frivillige organisasjoner. Flere trekk ved samfunnsutviklingen nødvendiggjør en fordomsfri holdning til et slikt samarbeid.

Antall personer over 80 år, som er den mest pleietrengende gruppen, vil øke fra 146 000 i 1986 til 196 000 i år 2000. Økningen i antallet pleietrengende eldre vil etter denne prognosen bli så stor at det ikke er grunn til å tro at det offentlige alene kan løse disse oppgavene.

Også innen kultursektoren er det trekk ved samfunnsutviklingen som stiller det offentlige og de frivillige organisasjonene overfor store utfordringer. Det vil alltid være et samfunnsmessig behov for å trekke større deler av befolkningen inn i skapende kulturell virksomhet, både organisert og uorganisert. Den økende kommersialiseringen av fritiden kan føre til at store deler av befolkningen blir passive kulturkonsumenter. Hele det frivillige organisasjonssamfunn kan og bør etter utvalgets mening utgjøre et livskraftig alternativ til kommersialiserte fritidstilbud.

Den generelle politiske holdningen til frivillige allmennyttige organisasjoner er positiv. De to siste langtidsprogrammene, St.meld. nr. 79 for 1980-81 og St.meld. nr. 83 for 1984-85, samt regjeringen Harlem-Brundtlands St.

meld. nr. 4 for 1987-88 Om perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, er preget av oppfatningen av de allmenntilgjengelige, ideelle organisasjonene som viktige samfunnsaktører og verdiformidlere.

De ideelle allmenntilgjengelige organisasjonene tillegges også i de ulike politiske partienes programmer betydelige oppgaver og funksjoner i videreutviklingen av velferdssamfunnet. Partiprogrammene for stortingsperioden 1985-89 er gjennomgående preget av et positivt syn på organisasjonenes sosiale, demokratiske og velferdspolitiske funksjoner.

## 2.14 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

### 2.14.1 Direkte offentlige overføringer til organisasjonene

Den finansiering av organisasjonens ulike aktiviteter som skjer over de offentlige budsjetter, er av vesentlig eller helt avgjørende betydning for mange organisasjoner.

De fleste departementer har regulære overføringer til frivillige organisasjoner og stiftelser m.v. som omfattes av utvalgets mandat.

Totalt utgjorde de statlige overføringene til organisasjonene ca. 1,8 milliarder kr i 1985.

En grovmasket inndeling viser følgende fordeling av midlene på tre overføringskategorier:

- Generell støtte (grunnstøtte)	ca. 18 pst.
- Prosjektstøtte	ca. 38 pst.
- Institusjonsstøtte	ca. 44 pst.

De totale fylkeskommunale og kommunale overføringene har utvalget beregnet til ca. 4,2 milliarder kr i 1985. På bakgrunn av regnskapsførselen i kommunesektoren er det ikke mulig å fordele disse overføringene på generell støtte, prosjektstøtte og institusjonsstøtte. Siden det alt vesentlige av de kommunale og fylkeskommunale overføringene gjelder drift av helse- og sosialinstitusjoner, barnehager og museer, er det imidlertid institusjonsstøtten som klart dominerer (over 85 pst. av de totale kommunale og fylkeskommunale overføringer).

For 1985 anslår utvalget de totale offentlige direkte overføringer til organisasjoner m.v. som inngår i utvalgets mandat til rundt regnet 6,5 milliarder kr, eksklusive overføringer fra frittstående direktorater og statsforvaltningsbedrifter m.v. Over halvparten av dette beløpet, 3,339 milliarder kr, utgjøres av fylkeskommunale overføringer til godkjente helse- og sosialinstitusjoner.

### 2.14.2 Ulike økonomiske virkemidler

Det er tre prinsipielt forskjellige måter å forbedre organisasjonens økonomiske rammebetingelser:

- Ved økte offentlige overføringer
- Ved økte egeninntekter bl.a. ved kommersialisering av (deler av) virksomheten
- Ved lettelse i skatte- og avgiftslovgivningen, herunder endringer i regelverk m.v.

Utvalgets medlemmer er enige i at det sett fra organisasjonens synspunkt er ønskelig med bredde og differensiering i organisasjonens finansiering og inntektsmuligheter.

Utvalget er samstemmig i sitt syn på at det isolert sett ville vært ønskelig for organisasjonene med tiltak både på utgiftssiden i de offentlige budsjetter (økte overføringer) og med lettelse i skatte- og avgiftslovgivningen m.v. (reduerte inntekter for det offentlige). Dagens vanskelige økonomiske situasjon setter grenser for hva utvalget vil foreslå gjennomført av tiltak for å bedre organisasjonens økonomiske rammebetingelser på kort sikt.

Sett fra myndighetenes side kan det ofte fortone seg fordelaktig å legge hovedvekten på de direkte overføringene til organisasjonene over offentlige budsjetter. Slike direkte overføringer gir god oversikt over kostnadene og over hvilke formål som blir tilgodesett. Myndighetene kan lett velge hvilke organisasjoner, formål og tiltak som skal prioriteres, dvs. at støtten er (kan være) selektiv og treffsikkerheten høy.

For de berørte offentlige myndigheter og vanligvis også for mottakende organisasjoner vil institusjons- og prosjektstøtten være hensiktsmessig og oversiktlig.

Utvalget erkjenner at offentlig institusjonsstøtte, og langt på vei prosjektstøtte, ikke kan erstattes av andre offentlige støtteformer, og alternative finansieringskilder for slike tiltak synes mindre aktuelle.

Institusjons- og prosjektstøtten er velegnet til å støtte mange sider av organisasjonens aktivitet. Det vil imidlertid være mange organisasjoner som ikke får denne type støtte. Nye og aktive organisasjoner kan ha vanskeligheter med å få plass på de offentlige budsjetter, særlig i tider med svak vekst i de offentlige budsjetter.

En rekke organisasjoner får i dag en eller annen type offentlig støtte som ytes for å sikre organisasjonene et eksistensminimum. Utvalget forutsetter at dagens grunnstøtteordninger fra de ulike departementer opprettholdes, og at de i det minste økes i takt med den generelle prisstigning. En generell grunnstøtte til organisasjoner kan bidra til å gjøre støttesystemet mer fleksibelt og stimulere til nydannelser.

En annen støtteform er den indirekte offentlige økonomiske støtte til organisasjonene. Dette er ytelser fra offentlig myndighet som f.eks.

- Gratis eller billig bruk/leie av offentlige an-

legg (gymnastikksal, klasserom, samfunns-  
hus o.l.)

- Gratis eller billig kjøp/leie av offentlige tomter og arealer
- Gratis/rimelig bruk av offentlig lønnet personale og offentlig materiell til organisasjonsvirksomhet
- Gunstige offentlige lån eller lånegarantier

Det er vanskelig å anslå totalverdien av slik indirekte offentlig støtte, men den utgjør på landsbasis trolig flere hundre millioner kroner hvert år. Utvalget ser det som ønskelig at offentlige myndigheter i enda sterkere grad enn i dag tilrettelegger de praktiske muligheter for slik indirekte støtte til organisasjonene.

Utvalget vil peke på at i enkelte tilfeller vil fritak og enkle tilpasninger i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivningen kunne være et godt virkemiddel for å bedre organisasjonslivets økonomiske rammebetingelser, ikke minst på sikt. Ved slik virkemiddelbruk vil organisasjonene stille mer likt, uavhengig av populariteten hos de bevilgende myndigheter og uavhengig av etablert status.

Det er også fordelaktig om u hensiktsmessige regelverk i skatte- og avgiftslovgivningen som virker hemmende på praktisk organisasjonsarbeid (skjermavelde, urimelig lave beløpsgrenser o.l.) blir opphevet eller modifisert.

Mot denne type virkemidler kan anføres at fritak og lempninger for organisasjonene i skatte- og avgiftsspørsmål kan virke konkurransevridende i forhold til de virksomheter som rammes av beskattningen, og at unntaksregler vanskeliggjør administreringen av skatte- og avgiftssystemet. Uoversiktligheten i regelverket kan øke.

Det kan også hevdes at «støtten» fra samfunnets side blir usynliggjort, og at også organisasjoner som neppe kan betegnes som samfunnsnyttige blir tilgodesett. En annen innvending er at økt vekt på slike tiltak kan slå meget ulikt ut for ulike typer organisasjoner, avhengig av reglens relevans og organisasjonenes tilpasning til regelverket. Til slutt kan anføres det inntektstap offentlig myndighet får ved redusert skatte- og avgiftsgrunnlag, og at organisasjonenes virksomhet kan bli «vridd» i retning av tilpasning av aktivitetene til skatte- og avgiftssystemet.

Utvalget har delt seg i tre fraksjoner i vurderingen av de ulike økonomiske virkemidlene. Flertallet har lagt vekt på tre hovedelementer:

- a) Offentlig institusjonsstøtte, prosjektstøtte og grunnstøtte
- b) Fordi staten nå gjennom Lotto og nye lotterier går inn på organisasjonenes tradisjonelle inntektstiltak foreslås en ny statlig

grunnstøtteordning finansiert ved 1/3 av Lottoinntektene og halvparten av inntektene fra nye lotterier

- c) Endringer i enkelte skatte- og avgiftsbestemmelser med sikte på å avbyråkratisere og redusere administrative problemer. Disse tiltakene antas å ha liten eller ingen provenyvirksomhet.

Flertallet har i hovedsak valgt å styrke organisasjonenes økonomiske stilling ved hjelp av de tiltak som er nevnt under a) og b). Under c) har flertallet konsentrert seg om tiltak som ikke vil kunne svekke det offentliges inntekter i vesentlig grad men som har stor praktisk betydning for organisasjonenes arbeidsvilkår i hverdagen.

Flertallet antar at de offentlige utgiftene bare vil øke innenfor rimelige rammer ved en gjennomføring av flertallets forslag, og at utgiftene vil bli kompensert for ved økt aktivitet til beste for samfunnet. Flertallet mener at det må være rom for enkelte forbedringer av organisasjonenes økonomiske rammebetingelser og endringer i regelverket som kan gjøre hverdagen mindre byråkratisk for organisasjonene.

Ett mindretall, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth mener imidlertid at forslagene går utover det realistiske både i dagens økonomiske situasjon, men også om landets økonomi hadde vært bedre. Disse medlemmene mener at flertallet heller ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til mandatets formulering om at utgangspunktet for utvalgets forslag bør være at de samlede offentlige utgifter ikke øker. Flertallets antakelse om at de offentlige utgiftene «bare vil øke innenfor rimelige rammer ved en gjennomføring av flertallets forslag», mener mindretallet er urealistisk. Antakelsen bygger ikke på konkrete vurderinger av forslagene samlede konsekvenser. Mindretallet vil peke på behovet for slike vurderinger som forutsetter at myndighetene utreder de aktuelle forslag.

Et annet mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik mener at flertallets forslag på enkelte punkter ikke er omfattende nok, og går inn for en større tilpasning av skatte- og avgiftsreglene til de frivillige organisasjonenes særlige arbeidsbetingelser.

#### 2.14.3 Ny statlig grunnstøtteordning

For å styrke organisasjonenes økonomi vil utvalget foreslå en ny statlig grunnstøtteordning. Utvalget vil framheve dette tiltaket som et målrettet og direkte virkemiddel, som har høy treffsikkerhet.

Utvalget vil ikke fremme konkret forslag om hvordan denne nye grunnstøtten i så fall bør fordeles, bortsett fra at den i noen grad

bør reflektere organisasjonenes medlemstall, aktivitetsnivå og aktivitetstype. Ved utformingen av en ny grunnstøtteordning må man også ta hensyn til omfanget av de eksisterende grunnstøtteordninger, og hvilke organisasjoner som omfattes av disse. Utvalget vil peke på at det i denne sammenheng er behov for en særskilt utredning som myndighetene bør gjennomføre i samråd med organisasjonene.

Denne nye grunnstøtten kan finansieres på ulike måter. Dagens grunnstøtteordninger består i overføringer til organisasjonene via statsbudsjettet som i hovedsak fordeles av de enkelte departementer.

Utvalgets flertall foreslår at en ny grunnstøtteordning finansieres ved øremerking av 1/3 av lottomidlene og halvparten av overskuddet fra ny statlig aktivitet på lotterisektoren, inkludert Pengelotteriets «Flax-lotteri». Resten av lottomidlene fordeles med 2/3 til kulturformål og 1/3 til staten. En eventuell framtidig reduksjon i dette finansieringsgrunnlaget for en ny grunnstøtteordning må etter flertallets oppfatning kompenseres ved økte direkte overføringer over statsbudsjettet.

Medlemmet Wang tar imidlertid ikke stilling til oppbyggingen av den foreslåtte nye grunnstøtteordningen for så vidt gjelder eventuell øremerking av en del fra Lotto-midlene.

Overskuddet fra Lotto var i 1987 på 435 mill. kr, og i Statsbudsjettet for 1988 er det anslått at Pengelotteriet vil øke sitt overskudd med 200 mill. kr. ved innføringen av «Flax»-lotteriet. Flertallets forslag vil ut fra disse forutsetningene tilføre en ny grunnstøtteordning ca. 250 mill. kr.

Medlemmet Helland vil peke på at flertallets forslag til finansiering av grunnstøtten vil bety en svært stor økning av grunnstøtten i forhold til det nåværende omfang. Av de statlige overføringene (jf. pkt. 14.3.2) utgjorde grunnstøtten i 1985 18 pst., dvs. ca. 310 mill. kr. Den økning av den statlige grunnstøtten som flertallet foreslår, med 250 mill. fra Lotto og «Flax»-lotteriet og i tillegg halvparten av overskuddet fra all ny statlig lotterivirksomhet, er et brudd på enhver rimelig tolkning av mandatets krav om at utvalgets forslag ikke bør påføre det offentlige økte utgifter. Det er óg klart uheldig å binde Stortingets budsjettmessige disponeringer ved å lovfeste overføringer av et så betydelig omfang. For mange bundne poster på statsbudsjettet vanskeligjør politisk prioritering og styring.

Medlemmene Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth vil på bakgrunn av den uklarhet som preger spill- og lotterisektoren i dag, innføringen av nye lotterier og de betydelige beløp det dreier seg om, foreslå at hele lotterisektoren og betydningen av lotterier for organisa-

sjonene i framtiden utredes nærmere. Spigseth vil for sin del peke på at den økte konkurransen på lotterimarkedet er både urasjonell og ressurskrevende. Det ville være ønskelig om staten og organisasjonene kunne utvikle et samarbeid om et mer rasjonelt og samordnet lotteri. Overskuddet fra et slikt samarbeidslotteri burde særlig brukes til å stimulere det frivillige arbeidet i organisasjonene regi i kommuner og lokalsamfunn. Prosjektstøtte burde gis til tiltak som avklares gjennom den kommunale og lokale planlegging i samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

#### 2.14.4 Forslag til endringer i merverdiavgiftslovgivningen

##### - Modifisering av oppgaveplikten etter merverdiavgiftsloven

På grunn av merverdiavgiftens provenyemessige betydning er de næringsdrivendes regnskaps- og oppgaveplikter omfattende, med knappe frister.

Etter utvalgets syn bør regelverket forenkles, ved at registreringsplikten raskere kan oppheves etter en avsluttet aksjon, og ved at oppgaveplikten modifiseres/oppheves i «døde» perioder med liten omsetning. Utvalget tror ikke at en slik forenkling vil føre til inntektstap for det offentlige.

##### - Merverdiavgiftslovens bestemmelser i prg. 14 om uttak av varer og tjenester for registreringspliktige næringsdrivende

Etter mva. lovens prg. 14 skal det betales utgående avgift når en registreringspliktig næringsdrivende tar ut varer og diverse tjenester til privat bruk eller til andre formål som faller utenfor loven.

Utvalget finner at sider ved dette rammer virksomheten i organisasjonene på en uheldig måte. Utvalget foreslår derfor generelt fritak for mva. for registreringspliktige næringsdrivende når disse personlig yter tjenester vederlagsfritt til fordel for allmennyttige organisasjoner.

Et mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, foreslår at alle vederlagsfrie tjenester kan utføres avgiftsfritt når arbeidet skjer til fordel for allmennyttige organisasjoner. Varer som ytes som ledd i å utføre selve tjenesten, bør også skje avgiftsfritt for den næringsdrivende.

Etter mindretallets skjønn kan det også være grunn til å overveie om det burde gis en generell regel om avgiftsfrihet ved vederlagsfri overføring av varer til frivillige organisasjoner.

- *Heving av minstegrensen for registrerings- og avgiftsplikt etter mva. loven*

Utvalgets flertall foreslår at minstegrensen for registrerings- og avgiftsplikt etter mva. loven heves for allmennyttige organisasjoner fra dagens kr 12 000 til en årlig omsetning på kr 25 000.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, foreslår en minstegrense på kr 100 000 for registrerings- og avgiftsplikt.

Et annet mindretall, medlemmene Helland, Høvik, Mellbye og Spigseth, mener at forslaget må vurderes nærmere av myndighetene etter at det arbeidet som nå pågår med utvidelse av merverdiavgiftsområdet er avsluttet.

- *Beløpsgrenser etter merverdiavgiftslovens prg. 5,1,d*

Utvalgets flertall foreslår at merverdiavgiftslovens prg. 5,1,d endres slik at det gis fritak for merverdiavgift for veldedige og allmennyttige organisasjoners salg av gjenstander som koster mindre enn 500 kr, når det skjer leilighetsvis og som ledd i organisasjonens ideelle virksomhet.

Et mindretall, medlemmet Helland, foreslår en viss utvidelse, f.eks. til kr 100 pr. gjenstand.

- *Fritak for merverdiavgift ved salg av gjenstander til betydelig overpris*

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, foreslår at det gis fritak for merverdiavgift ved salg av gjenstander m.v. til betydelig overpris når dette er ledd i organisasjonenes innsamlinger o.l.

Utvalgets flertall vil be myndighetene vurdere om slikt salg kan fritas for merverdiavgift, eventuelt at det beregnes avgift etter gjenstandenes markedsverdi.

- *Fritak for merverdiavgift ved oppføring/erwerb av fast eiendom*

Utvalget mener det bør vurderes om organisasjoner som bare kvalifiserer som næringsdrivende ved omsetning av nullsatsbøker og tidsskrifter kan fritas fra registrerings- og avgiftsplikt.

- *Fritak for mva. ved oppføring/erwerb av fast eiendom*

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad, Johnsen og Tronvik foreslår at frivillige allmennyttige organisasjoner generelt fritas for merverdiavgift ved oppføring av fast eiendom.

Utvalgets flertall kan ikke slutte seg til en generell særregel med fritak for merverdiavgift ved oppføring av fast eiendom for frivillige organisasjoner.

**2.14.5 Forslag til endringer i skattelovgivningen m.m.**

- *Skattelovens prg. 26 i og 26 k, første og annet ledd*

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad, Johnsen, Nordgård og Tronvik mener det bør lovfestes en nedre grense for allmennyttige organisasjoner på 200 000 for skatteplikt for inntekter som skriver seg fra mer permanente økonomiske virksomheter, dersom midlene brukes til å realisere organisasjonenes ideelle formål. Etter mindretallets skjønn bør også utleieinntekter organisasjonene mottar fra utleie til allmennyttige formål være skattefrie.

Utvalgets flertall vil peke på at konsekvensene av slike forslag er uoversiktlige, og vil derfor be myndighetene vurdere nærmere å innføre en nedre grense for skatteplikt for inntekter som skriver seg fra mer permanente økonomiske virksomheter, dersom midlene føres tilbake til organisasjonenes ideelle (ikke-økonomiske) virksomhet.

Myndighetene bør i denne sammenheng etter flertallets oppfatning også vurdere nærmere om skatteplikten for leieinntekter (skattelovens prg. 26 k, annet ledd) fra eiendommer som eies av frivillige allmennyttige organisasjoner, og som hovedsakelig brukes til allmennyttig virksomhet, bør bortfalle.

- *Fradragsrett etter skattelovens prg. 44, femte ledd.*

Utvalget foreslår at de nåværende bestemmelser i prg. 44 opprettholdes. Utvalgets flertall foreslår at kriteriene for skattefritak utvides slik at de også omfatter bidrag til utdanningsinstitusjoner, uavhengig av skatt- yternes ervervsvirksomhet.

Mindretallet, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth mener at departementet bør utrede nærmere konsekvensene av at kriteriene utvides til skattefritak ved bidrag til yrkesopplæring, uavhengig av skatt- yternes ervervsvirksomhet.

- *Alminnelig fradragsrett for private bidragsyttere*

Ett mindretall, formannen, Egge, Gjems-Onstad, Tronvik og Nordgård foreslår at det innføres en generell rett til inntektsfradrag for bidrag til allmennyttige formål/organisasjoner begrenset oppad til kr 10 000.

Utvalgets flertall, medlemmene Andreasen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Johnsen, Mellbye, Spigseth, Wang og Wilthil går imot en slik rett til inntektsfradrag.

*- Fritak for eiendomsskatt for eiendommer som benyttes til allmennyttige formål*

Utvalget finner det rimelig at organisasjonseide eiendommer, som i hovedsak brukes i overensstemmelse med organisasjonens formål, fritas for eiendomsskatt, slik praksis er i mange kommuner. Det er uheldig at de frivillige organisasjonene forskjellsbehandles, alt etter kommunal tilhørighet. Utvalgets flertall vil derfor oppfordre kommunene til å følge den liberale praksis som eksisterer i mange kommuner i dag.

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Johnsen, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår at organisasjonseide eiendommer, som i hovedsak brukes i overensstemmelse med organisasjonens formål, fritas for eiendomsskatt ved lov.

*- Heving av grensene for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt*

Den liberalisering av skatte/avgift/oppgaveplikten for personer/organisasjoner som utvalgets flertall foreslår omfatter alle typer arbeid i frivillige allmennyttige organisasjoner, men er begrenset til bierverv i organisasjonene, ikke for fast ansatte, og kun for lønnstakere, ikke næringsdrivende. Sammen med denne liberalisering foreslås at sanksjonspraksis ved eventuell overtredelse av regelverket skjerpes.

Et mindretall, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil mener at en slik utvidelse til alt slags arbeid i organisasjonene må sees i sammenheng med den utredning av disse spørsmål som for tiden foregår i Finans- og tolldepartementet.

Utvalgets flertall foreslår at minstegrensen for skattetrekk av provisjoner heves til kr 6000 i året, fra 3-400 kr pr. oppgjørstermin i dag.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår primært minstegrensen for skattetrekk hevet til kr 10 000 pr. år. Subsidiært slutter dette mindretall seg til flertallets forslag.

Et annet mindretall, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil vil av forenklingsgrunner si seg enig i behovet for en generell heving av dagens grenser, men finner for øvrig ikke grunn til å gå nærmere inn på de beløpsgrenser som er foreslått. Dette spørsmålet er for tiden til særskilt utredning i Finans- og tolldepartementet, og det anbefales at dette spørsmål derfor stilles i bero inntil videre.

Utvalgets flertall foreslår at minstegrensen for arbeidsgiveravgift for avgiftspliktige provisjoner (unntatt profesjonelle/næringsdrivende selgere) settes til kr 6000 pr. år. I dag er det ingen slik nedre grense.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår primært at minstegrensen settes til kr 10 000 pr. år. Subsidiært slutter disse medlemmene seg til flertallets forslag.

Et annet mindretall, medlemmene Andreasen, Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil mener at også dette spørsmål må vurderes i sammenheng med den utredning av disse beløpsgrensene som for tiden foregår i Finans- og tolldepartementet.

Utvalgets flertall vil også foreslå at minstegrensen for skatteplikt og for lønnsinnberetning (lønnsoppgaveplikt) for personer med bierverv i frivillige allmennyttige organisasjoner heves til kr 2000 pr. år.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår at minstegrensen heves til kr 5000 pr. år. Disse medlemmene slutter seg subsidiært til flertallets forslag.

Et annet mindretall, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil anbefaler at en heving av minstegrensen må vurderes i sammenheng med det utredningsarbeid som foregår i Finans- og tolldepartementet.

#### **2.14.6 Andre forslag**

*- Subsidiert bladporto*

Utvalgets flertall foreslår at dekningsgraden for bladporto for allmennyttige organisasjoner bør være 50 pst.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hannerød og Helland, kan ikke slutte seg til forslaget.

*- Mer vidtgående og konsekvente regler for fritak for arveavgift*

Arveavgiftslovens prg. 4, femte ledd har slik ordlyd:

«Arv og gave som nevnt i prg. 2, annet ledd, til almennyttig formål, er fritatt for avgiftsplikt for så vidt midlene tilfaller offentlig godkjent stiftelse eller legat, hvis styre har sete her i riket. Vedkommende departement kan tilstå avgiftsfrihet også for andre, for så vidt midlene blir brukt til almennyttige formål .....»

Utvalget foreslår at unntaksreglene for allmennyttige institusjoners arveavgiftsplikt får en noe annen ordlyd. Således bør det kreves et ikke-ervertmessig formål, men samtidig også at virksomheten har et allmennyttig hovedformål. I denne sammenheng er det viktig at også fritidsorganisasjoner og eventuelt lokale tiltak (dog ut over en snever krets) skal kvalifisere for automatisk arveavgiftsfritak (jf. det utvidete kulturbegrep). Etter en slik vur-

dering må da også begrensningen i kravet om «offentlig godkjent stiftelse eller legat» ved det automatiske avgiftsfritak bortfalle. Samtidig bør prg. 4, femte ledd annet punktum opprettholdes, med den fleksibilitet denne innebærer.

*- Fritak for dokumentavgift ved kjøp av fast eiendom*

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad, Johnsen og Tronvik, foreslår et generelt fritak for dokumentavgift ved kjøp og ervervelse av fast eiendom for allmennyttige organisasjoner.

Utvalgets flertall kan ikke anbefale et generelt fritak for dokumentavgift ved overføring (tinglysning) av fast eiendom til frivillige allmennyttige organisasjoner.

*- Arealtilskudd til private skoler og kirkebygg*

Et flertall i utvalget foreslår at man går tilbake til en tilskuddsordning for private skoler og kirkebygg hvor det utbetalte tilskudd betegnes som andel av de faktiske byggekostnader.

Et mindretall, medlemmene Andreassen, Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilt-hil vil ikke gå inn for at den gamle arealtilskuddsordningen for private skoler og kirkebygg gjeninnføres.

*- Tilskuddsordninger for organisasjonseide forsamlingslokaler*

Utvalget er på det rene med at det foreligger et stort behov for offentlige finansierings- og tilskottsordninger for bygging, utvidelse og modernisering av organisasjonseide forsamlingslokaler og foreslår at det blir satt i verk et utredningsarbeid for å vurdere om dagens ordninger er tilfredsstillende.

*- Avgift ved erverv av fast eiendom mv. i utlandet*

Ved stortingsvedtak av 7. desember 1987 ble det innført en avgift på 5 pst. ved erverv av eiendomsrett og bruksrett til fast eiendom i utlandet. Formålet var å ramme privatpersoners erverv av feriehus i utlandet. I samsvar med lovgrunnen ble det derfor innført en unntagelse for erverv av fast eiendom til næringsformål. Under lovforarbeidet synes det ikke å ha blitt diskutert at avgiften også ville ramme frivillige organisasjoner.

Etter utvalgets mening kan det ikke være tilsiktet at frivillige organisasjoner forskjellsbehandles i forhold til næringslivets erverv i utlandet. Utvalget foreslår at dette paradokset fjernes ved at de samme regler gjøres gjeldende for frivillige allmennyttige organisasjoner som for næringsdrivende.

## 2.15 ORGANISASJONENES IKKE-ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

De økonomiske rammebetingelser er av vesentlig betydning for alle organisasjoner. For mange organisasjoner vil imidlertid de ikke-økonomiske rammebetingelser kunne være av like stor (eventuelt større) betydning for deres arbeidsmuligheter. Disse påvirkes gjerne av offentlig myndighet sentralt eller lokalt, men er vanskelig målbare og synliggjøres ikke over offentlige budsjetter eller i skatte- og avgiftssystemet. Utvalgets vurdering av de ikke-økonomiske rammebetingelsene er bl.a. basert på intervjuer i enkelte organisasjoners sentralledd samt en spørreundersøkelse til et utvalg organisasjoner.

Forsamlings- og organisasjonsfriheten er av helt grunnleggende betydning for demokratiet og tredje sektors utviklingsmuligheter. Denne er ikke uttrykkelig vernet av grunnloven slik yringsfriheten er, men betraktes likevel som en naturlig del av norsk rett. Innenfor straffelovens rammer og lovverket for øvrig står enhver organisasjon fritt til å arbeide for egne målsettinger og styre og organisere sin egen virksomhet. Slik sett er det ingen begrensninger i organisasjonenes selvstyre.

På enkelte felter der organisasjonene utfører oppgaver som defineres som offentlige ansvarsområder og som gjerne fullt ut eller i betydelig grad finansieres av offentlig myndighet - og der det kan sies at organisasjonene i større eller mindre grad driver myndighetsutøvelse - kan disse møte lovbestemte begrensninger i sitt selvstyre. Dette gjelder f.eks. organisasjonseide og -drevne helse- og sosialinstitusjoner, barnehager, utdanningsinstitusjoner m.v., og organisasjonene kommer her ofte i et helt annet samhandlingsforhold til offentlig myndighet enn på områder hvor berøringspunktene til det offentlige er færre. Begrensningene i selvstyret kan f.eks. gjelde offentlige krav til de ansattes faglige kvalifikasjoner, lokalitetenes standard, kontrollordninger osv. Selv om dette isolert sett innskrenker eierens frie rådighet, skaper slike begrensninger etter utvalgets oppfatning få problemer, og de er gjerne felles for offentligeide og organisasjonseide tiltak. På enkelte områder er det imidlertid ønskelig med visse lempninger i dagens faglige og bemanningsmessige krav m.v. slik utvalget har nevnt i enkelte sektorkapitler. Dette er i samsvar med en generell tendens i dag til økt fristilling og mindre detaljregulering enn før også for offentligeide virksomheter.

I organisasjoner uten tilknytning til offentlige myndigheter vil de styrende organer i sin helhet være oppnevnt av eieren/medlemme-

ne. Dette er med enkelte modifikasjoner også tilfelle i styret for virksomheter som eies og drives av frivillige organisasjoner, men hvor virksomheten er definert som offentlig ansvarsområde. Her kan det etter lov- eller avtaleverket bli oppnevnt styremedlemmer også av offentlig myndighet, eventuelt også blant brukere og de ansatte, dog slik at eieren (med unntak av barnehagestyrene) utnevner flertallet av medlemmer med stemmerett. I samsvar med den generelle styringsretten eieren har er det etter utvalgets oppfatning helt klart at det må være eieren som oppnevner flertallet i virksomhetens styre. For organisasjoner/institusjoner som arbeider ut i fra et definert livssyn er det også viktig at det offentliges behov for innsyn og samarbeid ikke praktiseres slik at det kommer i konflikt med eierens styringsrett.

De organisasjonseide institusjonene har ofte et ideologisk eller verdimeessig fundament, og eieren vil gjerne søke å bevare den ideologiske drivkraften. For mange organisasjoner kan det derfor være viktig å sørge for at de som ansettes - foruten faglig tilfredsstillende kvalifikasjoner - også identifiserer seg med organisasjonens ideologiske profil.

Problematikken omkring tilsettinger i organisasjonseide tiltak er aktuell i relasjon til Arbeidsmiljølovens prg. 55 A, som bl.a. skal hindre at arbeidstakere utelukkes fra arbeidslivet pga. sin politiske, religiøse, kulturelle eller fagforeningspolitiske holdning. Hovedregelen i prg. 55A er derfor et forbud mot å spørre om søkerens stillingstagen til nevnte spørsmål. Etter lovendring i 1982 gjelder ikke forbudet dersom slike opplysninger er begrunnet i stillingens karakter eller dersom det inngår i formålet for vedkommende arbeidsgivers virksomhet å fremme bestemte politiske, religiøse eller kulturelle syn og stillingen er av betydning for gjennomføringen av formålet. En tilsvarende unntaksbestemmelse er inntatt i barnehagelovens prg. 13 når eieren har fastsatt særlige bestemmelser om livssyn i barnehagens vedtekter.

De rettslige sider ved denne problematikken er belyst i Høyesteretts dom 27. november 1986. Utvalget viser til høyesterettsdommen, dens premisser og den gjeldende unntaksbestemmelsen i Arbeidsmiljølovens prg. 55 A. Praksis i dag synes å være at livssynsbaserte organisasjoner og institusjoner sikrer seg at de som ansettes i stillinger som er vitale for realiseringen av organisasjonenes livssyn deler det aktuelle livssyn, men uten at det - hensyn tatt til premissene i nevnte høyesterettsdom - for enhver stilling kreves at den som ansettes personlig skal bekjenne seg til dette livssyn.

Dagens lovgivning/regelverk og praksis sy-

nes således etter utvalgets oppfatning å ivareta en rimelig balanse mellom dels motstridende hensyn.

Offentlig myndighet kan i utgangspunktet normalt ikke kreve adgang til frivillige organisasjoners budsjett og regnskap ut over det som hjemles etter skatte- og avgiftslovgivningen og stiftelsesloven m.v. Dette spørsmål stiller seg imidlertid annerledes når offentlig myndighet yter økonomisk tilskudd av noen betydning til organisasjonenes drift eller investeringer. For offentlig godkjente og finansierte skoler, barnehager og helse- og sosialinstitusjoner som eies av frivillige organisasjoner, fastsetter lovverket/forskriftene (evt. avtaler) i dag at budsjett og regnskap kan eller skal forelegges for, og eventuelt godkjennes av, offentlig myndighet. Hensikten er å kunne kontrollere at de bevilgede midler er anvendt i samsvar med forutsetningene, og at det tiltak det bevilges midler til fyller de kvalitetskrav som er satt.

I enkelte tilfeller setter offentlig myndighet sentralt eller lokalt krav til organisasjonenes struktur e.l. som betingelse for økonomisk tilskudd. F.eks. stilles det krav om «demokratisk organisasjonsform» i voksenopplæringslovens prg. 10, kjønnskvoltering i organisasjonens styrende organer eller andre vedtektsendringer dersom det skal ytes økonomisk støtte. Slike betingelser bør etter utvalgets oppfatning praktiseres med stor varsomhet.

Ved at ansvaret for stadig mer av den samlede offentlige planlegging og innsats er overført til kommunene og fylkeskommunene, er samarbeidet på det lokale plan av særlig betydning. Omleggingen til en mer desentralisert forvaltningsstruktur gjør det etter utvalgets oppfatning av større betydning å arbeide for holdningsendringer og endret myndighetspraksis på lokalplanet enn sentralplanet.

Kontakt- og samarbeidsbehovet er gjerne størst i sektorer der organisasjonene arbeider på lovregulerte områder og/eller leverer tjenester til det offentlige. Med de målsettinger om økt organisasjonsaktivitet og innflytelse som utvalget har lagt til grunn, vil det være både ønskelig og nødvendig at de organisasjonene som ønsker nærmere samarbeid med det offentlige trekkes mer bevisst og systematisk med i den lokale planlegging. I den nye plan- og bygningsloven av 1985 er det lagt opp til en aktiv deltakelse og medvirkning fra lokalbefolkningen og organisasjonene i reguleringsplaner og i den generelle kommunale planprosessen (kommuneplanen). Flere sektordepartementer har de senere år anbefalt økt bruker- og organisasjonsmedvirkning i sektorplanleggingen lokalt.

Utvalget ser det som ønskelig at kommune-



ne konkret følger opp intensjonene i plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen m.v. om økt bruker- og organisasjonsmedvirkning. Utvalget vil understreke at de senere års reformer i lovgivningen har gitt organisasjonene gode muligheter til deltakelse og innflytelse i den generelle kommuneplanleggingen og i sektorplanleggingen.

Utvalget vil sterkt anbefale at man både fra kommunenes og de aktuelle organisasjonenes side legger stor vekt på å realisere et gjensidig samarbeid gjennom lokale samarbeids- og kontaktorganer. Dette synes nødvendig dersom omfanget av frivillige organisasjoners innsats skal kunne øke ut over dagens nivå. Utvalget ser det som ønskelig at Norske Kommuners Sentralforbund gir kommunesektoren råd om ulike samarbeidsmodeller. Utformingen av samarbeidet mellom organisasjonene og de kommunale myndighetene må imidlertid ta utgangspunkt i de lokale behov.

På enkelte områder vil det være ønskelig med relativt klart formulerte avtaler mellom organisasjonene og det offentlige om partenes rettigheter og plikter. Utvalget vil peke på at dette er viktig når organisasjonene ivaretar arbeidsoppgaver på felter som kan defineres som offentlige ansvarsområder, f.eks. i drift av helse- og sosialinstitusjoner og tiltak i åpen omsorg, barnehager eller i u-hjelpstiltak.

Selv med et mer formalisert samarbeid organisasjoner - myndigheter bør imidlertid det offentlige vise stor åpenhet og fleksibilitet i forhold til organisasjonenes særpreg og ønskemål. Hvis det settes urimelige grenser for mulighetene til å arbeide for organisasjonenes formål, f.eks. i ideologiske eller livssynsbaserte spørsmål, vil motivasjonsgrunnet kunne forsvinne.

Etter utvalgets oppfatning er det av vesentlig betydning med et relativt strukturert og fast samarbeid mellom de frivillige organisasjonene og sentralmyndighetene i de aktuelle sektorer. Utvalget vil også peke på behovet for tverrsektorielle fora hvor organisasjonene i tredje sektor og myndighetene kunne møtes til mere prinsipielle og overordnede (sektoruavhengige) drøftinger. I et slikt forum ville det etter utvalgets oppfatning også være naturlig at Norske Kommuners Sentralforbund (og eventuelt de viktigste berørte forskningsinstitusjoner, brukergrupper og profesjonsgrupper) var representert. Det vil være av stor nytte for både organisasjoner og myndigheter og møtes på slike konferanser med få års mellomrom.

Av ikke-økonomiske rammebetingelser ellers vil utvalget peke på den betydning det kan ha for organisasjonene at det foretas lempninger i offentlig regelverk og rutiner.

Utvalget vil generelt vise til at det kan være nødvendig å løse noe på kravene til f.eks. utdanning og profesjonalitet hos personalet, dersom organisasjonene skal medvirke sterkere i utviklingen av tjenestetilbud på enkelte sektorer.

Økt organisasjonsinnsats vil kunne medføre økt bruk av også ubetalte medhjelpere. Dette vil i enkelte situasjoner kunne medføre konflikter og spenning i forholdet til de profesjonelt ansatte i offentlig sektor (evt. til de profesjonelt ansatte i organisasjonene). Slike motsetninger kan etter utvalgets oppfatning minskes ved økt informasjon om særtrekk og forutsetninger ved de frivilliges vs. de profesjonelles arbeid. Det bør gjøres klart at ubetalte frivillige ikke skal gå inn i arbeidsoppgaver som naturlig skal og bør ivaretas av profesjonelt ansatte. Arbeidet skal være et supplement, og ikke alternativ til den profesjonelle innsats.

Videre vil utvalget - som et mer langsiktig mål - anbefale at profesjonene i sin grunnutdanning og videreutdanning får mere informasjon om det frivillige hjelpearbeidet i de aktuelle sektorer. Utvalget vil ellers gi uttrykk for at det ved en eventuell mer omfattende bruk av ubetalte frivillige vil være nødvendig å sikre en viss kontinuitet og standard. Det kan derfor i enkelte tilfeller være fordelaktig å avtalefeste visse minimumskrav til kursvirksomhet og opplæring av de frivillige hjelpere.

På det konkrete plan ser utvalget det som ønskelig at det offentlige som arbeidsgivere utvider adgangen for organisasjonstillsvalgte til å delta på kurs, styremøter og lignende arrangementer i arbeidstiden, og uten å bli trukket i lønn. Utvalget anbefaler at staten og kommunene som arbeidsgivere kan praktisere ordningen med velferdspermisjon slik at noe tillitsmannsarbeid, møte- eller kursvirksomhet kan komme inn under ordningen. Utvalget vil også foreslå at tillitsmannsarbeid i allmenntillegge organisasjoners barne- og ungdomsavdelinger, der det er relevant, får betydning ved opptak til de forskjellige utdanningsveier i sterkere grad enn i dag.

I dagens mediasamfunn, som i økende grad blir dominert av kommersielle medieinteresser, er organisasjonenes adgang til nærradio og nærfjernsyn viktig. Nærkringkastingsvirksomhet er en ny potensiell kommunikasjonskanal mellom organisasjonene og samfunnet som kan bli en viktig del av organisasjonenes idé- og verdiformidling, og det er utvalgets oppfatning at betingelsene for konsesjon for nærkringkasting må være slik at organisasjonene kan konkurrere på like fot med kommersielle interesser.

Utvalget ser det som viktig at konsesjonære-

ne stilles likt, uavhengig av ressurser og andre forutsetninger for nærkringkastingsvirksomhet, i fordelingen av sendetid og frekvens. Det er en klar sammenheng mellom sendetid, lyttertall og reklameinntekter, og man må unngå at ressurssterke konsesjonærer gis fortrinn. Utvalget ser det som uheldig dersom nærkringkastingsreglene om lokal forankring blir tolket restriktivt. Ønsker norske ideelle organisasjoner å lage programmer som kan interessere alle nordmenn, uavhengig av bosted, bør det stimuleres. Derfor kan kravet om lokal tilknytning framstå som en tildels uheldig begrensning for de frivillige organisasjonenes deltakelse i de nye etermediene.

Til tross for at det finnes en god del viten om de allmenntilgjengelige organisasjoner i tredje sektor, er det mange hvite flekker på kartet. Forsknings- og forsøksvirksomheten har inn-til nylig vært svært begrenset og lite systematisert. Forskningen er fremdeles spredt på mange forskjellige miljøer og emner, og i en oversikt fra NORAS/NAVF om samfunnsvitenskapelig forskning i Norge 1985-86 omtales ca. 60 prosjekter som direkte eller indirekte berører tredje sektor.

To av hovedinnsatsområdene i norsk forskning framover er Ledelse, organisasjon og styring (LOS) og Helse, miljø og levekår (HEMIL). Utvalget er også kjent med at det i en rekke forskningsmiljøer drives forskning om frivillige organisasjoner som ikke er direkte knyttet til LOS- og HEMIL-områdene. Viktig i denne forbindelse er for øvrig formidlingen av forskningsresultatene, som det etter utvalgets oppfatning bør legges større vekt på enn hittil.

Utvalget ser det og som ønskelig at tredje sektor får økt plass i undervisningen ved universiteter og høyskoler. Slik undervisning er bl.a. kommet i gang ved Bedriftsøkonomisk Institutt.

De senere år er det også drevet en del forsøksvirksomhet omkring tredjesektoraktiviteter med faglig og/eller økonomisk støtte direkte fra departementene. Sosialdepartementets forsøksprogram som kom i gang fra 1983/84 har til hensikt å skaffe informasjon om hvordan frivillig innsats i helse- og sosialtjenesten gjennom organisasjoner og menigheter m.v. på en hensiktsmessig måte kan supplere tilbud og tiltak fra det offentlige hjelpeapparat. Norsk Gerontologisk Institutt og Norsk Institutt for By- og Regionforskning har fått i oppdrag av Sosialdepartementet å evaluere hvordan forsøksprogrammets problem-

stillinger og intensjoner blir ivaretatt og realisert.

Det er de siste år også satt i gang annen forskning og praktisk forsøksvirksomhet med frivillige organisasjoner/frivillig deltakelse i helse- og sosialsektoren. Utvalget vil i denne sammenheng peke på at det kommunale selvstyre i helse- og sosialsektoren åpner for ulike organisatoriske samarbeidsløsninger, tilpasset de lokale forutsetninger.

Norske Kommuners Sentralforbund bevilget i 1987 og 88 henholdsvis 16 og 24 millioner kr til kommuneforskning. Dette har vært en forsøksordning som vil bli gjort permanent fra og med 1989. Utvalget vil i denne forbindelse understreke behovet for forskning om samspillet og samarbeidet mellom kommuner og allmenntilgjengelige organisasjoner.

Miljøverndepartementets forsøksprogram kom igang fra 1982. Statens Nærmiljøutvalg har ledet forsøksvirksomheten. Grunnleggende utfordringer i forsøksvirksomheten var å bedre oppvekstmiljø og levekår i nærmiljø og lokalsamfunn. For å klare dette var det viktig:

- å utløse egeninnsats og lokale ressurser
- å samordne kommunale ressurser bedre
- å utvikle nye samarbeidsformer i lokalsamfunnet, innad i kommunen og mellom kommunen og lokalsamfunnet.

Forsøkene ble initiert av kommuner eller lokale organisasjoner som boligbyggelag, borettslag, velforeninger og grendeutvalg.

Forsøksvirksomheten har først og fremst vist at folk er interessert i å gjøre en innsats i sitt lokalsamfunn. Det ligger store muligheter for å utvikle nærmiljøene i et bedre samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn.

De forsøk som er i gang i frikommunene, omfatter også organiseringen av samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og kommunale myndigheter, og man er i disse forsøk ikke bundet av det vanlige regelverk. Forsøkene kan derfor ventes å medføre nye modeller for slikt samarbeid.

Samhandlingen mellom kommune og lokalsamfunn er en klar forutsetning for varig lokal oppgaveløsning. I alle nærmiljøforsøkene som har klart å utvikle større tiltak, har dette skjedd i samarbeid eller forståelse med kommunen. For å oppnå samhandling med frivillige lokale organisasjoner, må det være en klar politisk vilje til dette i kommunen og det må skje en tilstrekkelig samordning av den sektordelte kommunale forvaltning.

### KAPITTEL 3

## Framveksten av de frivillige organisasjonene i Norge

### 3.1 INNLEDNING

Det frivillige organisasjonssamfunn har i Norge gjennom over 150 år vært et felt for samfunnsdeltakelse og samfunnsengasjement. Dette kapitlet omhandler de historiske røtter til dagens ideelle allmennyttige organisasjoner, utviklingen av organisasjonssamfunnet i vårt århundre og utviklingen av forholdet mellom organisasjonene og det offentlige. I en slik kortfattet oversikt over framveksten av organisasjonssamfunnet er det ikke mulig å beskrive organisasjonssamfunnets utvikling i sin fulle bredde. Intensjonen er å vise når nye interesser og formål er blitt organisert, hvilke årsaker som ligger bak og hvilke trekk ved den norske samfunnsutviklingen som har dannet bakgrunn for økt organisasjonsdannelses og deltakelse.

Den samfunnsmessige rolle organisasjonene har spilt og spiller er ikke bare bestemt av organisasjonene selv. Utvidelsen av det offentlige ansvarsområde med offentlig initiativ og engasjement på stadig nye samfunnsområder har vært med på å sette betingelser for organisasjonenes arbeid, og offentlig virksomhet påvirker det samfunnet som gir opphav til nye organisasjonsdannelser. Det offentlige og organisasjonene påvirker hverandre gjensidig gjennom sin politikk og sitt engasjement.

Det offentlige har også en mer direkte betydning for utviklingen av organisasjonssamfunnet. Ved siden av den svært omfattende frivillige ubetalte innsats som alltid har vært utført i de allmennyttige, ideelle organisasjonene har utviklingen av offentlige økonomiske støtteordninger betydd mye for selve organisasjonsaktiviteten. Utviklingen fra offentlige tilskudd til fullfinansiering av de fleste institusjonstyper har og spilt en viktig rolle for omfanget av organisasjonenes engasjement på helse- og sosialsektoren (jf. kap. 9 og kap. 14).

Organisasjonenes betydelige innsats på stadig flere samfunnsområder, deres pionerrolle på en rekke felt, økt støtte til organisasjonsarbeid og tiltak i organisasjonsregi og utviklingen av en velferdsstat som har påtatt seg et stadig større ansvar for tilfredsstillelse av befolkningens ulike behov, alt dette har gjort det nødvendig med et nært samarbeid mellom organisasjonene og det offentlige. Institusjo-

naliseringen av dette samarbeidet har foregått i ulike faser for de forskjellige organisasjonstyper. I utvalgets mandat heter det at utvalget «bør drøfte arbeidsdelingen mellom organisasjonenes og det offentliges virksomhet». Ut fra dette er det viktig å få belyst hvordan forholdet mellom det offentlige og organisasjonene har utviklet seg historisk. Denne utviklingen er tema for siste avsnitt i dette kapitlet.

### 3.2 1800-TALLETS ORGANISASJONSSAMFUNN

Store deler av dagens konglomerat av frivillige foreninger og organisasjoner har sine røtter i annen halvdel av forrige århundre, noen enda tidligere. Fram mot midten av århundret vokste det fram en avholds- og en misjonsbevegelse, som i motsetning til de mange sosiale klubber for det bedrestilte borgerskap, jaktklubber, skyteselskap, forelesningsselskap o.l., hadde det Jens Arup Seip kaller en misjonerende interesse, de hadde et budskap å bringe ut i samfunnet. De benyttet seg av omreisende emissærer og arbeidere for å spre sitt budskap. Avholdsbevegelsen, som hadde røtter i «nøysomhetsforeninger» i 1820-årene fikk sine to første landsomfattende organisasjoner i 1844 og 1846, Det norske Afholdenhedsselskab og Den norske forening mod Brændevinsdrik. Afholdenhedsselskabet ble dannet i Stavanger av eksisterende «Maa-deholdsforeninger» på Sørvestlandet. I stiftelsesåret hadde selskapet 54 lokale foreninger med samlet ca. 6000 medlemmer, og det doblet tilslutningen i løpet av det første tiåret.

Den norske forening mod Brændevinsdrik, som hadde sitt utgangspunkt i Christiania og på Østlandet, vokste og spredte seg raskere. Toppen ble nådd på midten av 1850-tallet med ca. 300 foreninger og 30 000 medlemmer. Det var bare Marcus Thrane som kunne vise til en lignende masseopplutning. Etter dette kom måteholdsbevegelsen på defensiven. I 1860-årene mistet den mye av sin opplutning og nye totalavholdsforeninger ble dannet for å «afskaffe Brugen af alle slags spiritøse eller berusende Drikker». Den første forening av dette slaget ble dannet i 1859. Etter at den nasjonale organisasjonen Det norske Totalafholdsselskab ble dannet i 1875 startet veksten

for alvor, og i slutten av 1880-årene hadde Totalavholdsselskapet mellom 70 og 80 000 medlemmer.

De haugianske vennsamfunn, som vokste fram fra begynnelsen av det 19. århundre, sto i et visst spenningsforhold til den offisielle norske kirke. Vennsamfunnene hadde karakter av en løst organisert bevegelse i opposisjon til den kirkelige autoritet og som sådan var den en forløper til den misjonsorganiserings som fant sted lenger ut på 1800-tallet.

Den ytre og indre misjon hadde i likhet med avholdsbevegelsen en vekst- og konsolideringsfase rundt midten av 1800-tallet. Det norske Misjonsselskab, som ble dannet i 1842, var en sammenslutning av misjonsforeninger på Sør- og Vestlandet. I 1860 hadde selskapet over 600 lokalforeninger, og det ble også dannet en rekke nye organisasjoner for ytre misjon i denne perioden. De første indremisjonsforeningene kom i 1850-årene og var i begynnelsen konsentrert til området rundt Oslofjorden. Mange lokalforeninger og regionale foreningssammenslutninger gikk i 1868 sammen i Lutherstiftelsen som hadde ambisjoner om å bli den nasjonale indremisjonsorganisasjonen. Indremisjonsbevegelsen på Sør- og Vestlandet ble imidlertid stående utenfor Lutherstiftelsen. Her var lekmanstradisjonen sterkest og det var en utbredt skepsis til det etablerte presteskaps ledende rolle i stiftelsen. Motsetningene dreide seg særlig om retten til å forkynne Guds ord og førte til slutt til splittelse og dannelsen av Det Vestlandske Indremisjonsforbund i 1898 (jf. Vedlegg I).

Frikirkesamfunnene var også en del av den kristne vekkelsesbølgen fra midten av århundret. Dissenterloven av 1845 ga adgang til fri religionsutøvelse for de som bekjente seg til den kristne tro. I årtiene som fulgte ble det etablert en rekke frikirkelige organisasjoner. I 1850-årene ble Metodistkirken og Det norske Baptistsamfunn organisert, i 70-årene kom Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn (1872) og Adventistkirken (1878). Det norske Misjonsforbund (1884) bygget på de Lammerske frikirkemenigheter i Vestfold.

I annen halvdel av 1800-tallet finner man også en rekke andre røtter til dagens organisasjonssamfunn. Både innen det vi idag ser på som en bred kultursektor: folkeopplysning, idrett og friluftsliv, og på helse- og sosialsektoren, gjorde det seg gjeldende et økende frivillig engasjement. Kvinnene satte etterhvert sitt preg på organisasjonslivet, først innen avhold og misjon og i filantropisk basert sosial virksomhet, deretter i egne organisasjoner som kvinnesaksforeninger, husmororganisasjoner og Norske Kvinners Sanitetsforening. Dette var uttrykk for en voksende vilje til samfunnsdeltakelse, politisk og sosialt.

Det private, lokalt organiserte sosiale arbeid eksisterte alt før midten av forrige århundre. En av de eldste filantropiske foreningene var Dameforeningen i Christiania til Asylers Fremme (1838). I alle byer fant man etterhvert slike foreninger, de fleste dannet og drevet av kvinner. Indremisjonen drev og tidlig et omfattende sosialt arbeid. Klassiske filantropiske formål var «barneredning», hjem og hjelp til løslatte fanger og «falne» kvinner og privat fattigpleie. Mange av oppgavene var både arbeids- og pengekrevede. Bredden i og omfanget av tiltakene økte fram mot slutten av århundret og utover på 1900-tallet.

Den private filantropi engasjerte en sosial samvittighet, iøyenfallende nød krevde et engasjement. Den private frivillige organisering på kulturfronten var svar på en annen type utfordring. Thranebevegelsen hadde illustrert det organisasjonspotensiale som lå i en framvoksende arbeiderklasse. I mange europeiske land ble arbeiderklassen mobilisert og politisert på en måte som var en trussel for det bestående samfunn. Folkeopplysningstankens ideologiske grunnlag var ønsket om å unngå slike klassekonflikter ved hjelp av en innlemmelse av arbeiderklassen i et borgerlig dannelsesfellesskap. Selskabet til folkeopplysningens Fremme av 1851 skulle gjennom tidsskriftet «Folkevennen» bidra til en slik utjevning av klassemotsetningene. De mange arbeidersamfunnene som ble dannet i kjølvannet av Thranebevegelsen på 1850-, 60- og 70-tallet drev også opplysningsvirksomhet i en slik ånd. I 1900 var det ca. 40 akademier, 1/4 av dem på landsbygda.

De frilynte ungdomslagene spilte ofte en sentral rolle i opprettelsen av akademier på landsbygda. Ungdomslagene hadde sine forløpere i ymse leselag, samtalelag og ungdomsforeninger på 1870 og 80-tallet. Mange sluttet seg sammen i fylkeslag i begynnelsen av 1890-årene, og fylkeslagene dannet i 1896 den landsomfattende organisasjonen Noregs Ungdomslag. Foruten å stå bak opprettelsen av akademier på landsbygda med et allmenndannende siktemål, utgjorde ungdomslagene ofte kjernetroppene i målbevegelsen. Lagene tok opp sentrale målkrav og stod bak dannelsen av lokale mållag og distriktssammenslutninger før Noregs Mållag ble stiftet som landsomfattende organisasjon i 1906.

Etter 1850 finner en også de første tilløp til organisering av det lokale musikklivet. Lillehammer musikkforening (1863) er et av de eldste amatørmusikkorps. Slike musikkforeninger ble ofte dannet på verk og bruk med støtte fra verkseieren. Først etter århundreskiftet kom de første gutte- og ungdomskorpene.

Den organiserte idrettens historie begynner

i 1850- og 60-årene med utgangspunkt i turnforeninger og Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug (1861). Veksten ble næret av behovet for markering av nasjonal selvstendighet i unionen med Sverige, på samme måte som dannelsen av den norske avdeling av Røde Kors i 1863. 1860-årene var en periode med sterke unionelle konflikter og opprettelsen av Norges Røde Kors og Skytterlagene hadde en samlende, nasjonal symbolverdi. Den første turnforening ble dannet i 1855, deretter var det en jevn vekst fram til dannelsen av Det norske Turn- og Gymnastikkforbund i 1890.

Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug hadde et nasjonalt forsvarsperspektiv. Skyttersaken stod i forgrunnen. Centralforeningen vokste raskt og hadde en relativt bred sosial sammensetning. I 1881, før splittelsen og dannelsen av Folkevæpnings-samlagene, hadde Centralforeningen 412 lag med ca. 18 000 medlemmer.

Stadig flere idrettsaktiviteter ble etterhvert tatt opp. Skytterlag og turnforeninger var med på å danne ski- og skøyteklubber. Foreningen til skiidrettens fremme ble stiftet i 1883. Impulser fra England førte til at de øvre sosiale skikt begynte å dyrke ulike sportsaktiviteter som seiling, tennis, fotball, sykling og roing. Idrettsgrener som krevde lite utstyr, fotball og friidrett, fikk etterhvert en bredere sosial deltakelse.

Fram til slutten av 1. verdenskrig spredte idretten seg geografisk og sosialt. Spesialiseringen i den siste delen av 1800-tallet resulterte i at det var 12 særforbund for ulike idrettsgrener i 1911. Centralforeningens folkehygieniske nasjonale idrettsideal var på vei ut, særiddrettens fokusering på enkeltprestasjoner, det «olymiske» ideal, var i ferd med å overta (jf. kap. 12).

### 3.3 ÅRSAKER TIL ORGANISASJONS- VEKSTEN PÅ 1800-TALLET

Forutsetningene for organisasjonsdannelsen på 1800-tallet var både spesielle og allmenne.

Thranebevegelsen hentet inspirasjon fra februarrevolusjonen i 1848, folkeopplysningen i byene var et forsøk på å finne en vei ut av de nye klassemotsetningene.

Avholdsforeningene hadde i likhet med thranitterne klare utenlandske forbilder, de første misjonsforeningene hadde tilknytning til utenlandske misjonsorganisasjoner. Overgangen fra måtehold til totalavhold var og inspirert av utviklingen i den internasjonale avholdsbevegelsen.

Skytterlagsbevegelsens utbredelse i idrettens barndom hadde bakgrunn i unionskon-

flikter med Sverige. I utviklingen av idrettsbevegelsen rundt århundreskiftet spilte idrettsaktiviteter utenfor Norges grenser en viktig rolle for utformingen av idrettsidealet. Dette fikk også organisatoriske konsekvenser.

Samtiden ga en forklaring på den tidlige organisasjonsveksten ved å peke på den økende erkjennelse av «de spredte Midlers ubetydelighet». Flere innså at en forutsetning for å realisere felles mål var kollektiv innsats. Den liberalistiske statens tilbaketrunkne rolle ga god grobunn for slike initiativ, ofte eksisterte det ikke konkurrerende offentlige alternativer til organisasjonenes oppgaver. Det faktum at det i 1830-årene ble konsumert 7 liter ren alkohol pr. innbygger i året avfødte problemer som måtte bøtes på. Organisasjonene for måtehold trådte inn der hvor det offentlige ikke ville ta på seg et ansvar for løsning av problemene. Floraen av lokale filantropiske hjelpeforeninger av ymse slag må og sees i dette perspektiv.

En annen innfallsvinkel til forklaring av organisasjonenes framvekst er de allmenne betingelser for organisasjonsdannelsen som var tilstede i det norske samfunn fram mot midten av forrige århundre. I europeisk sammenheng hadde Norge etter 1814 en liberal stemmerettslovgivning. Det var en forutsetning for den politiske mobilisering av bøndene i 1830-årene. Den påfølgende formannskapsloven av 1837 gjorde lokalsamfunnet til en politisk enhet, og denne nye politiske virkeligheten hadde trolig positive virkninger for organisasjonsdannelsen samtidig som foreningene ga demokratisk skolering. På 1840-tallet ga opphevelsen av konventikkelplakaten frihet til dannelsen av religiøse trossamfunn, en ny kriminallovgivning endret opprørsloven, og man fikk en dissenterlov. «Slik sett kan ein vel seia at ein generelt hadde faktisk foreningsfriheit i landet», konkluderer historikeren Hans Try. Kun slike organisasjoner som ble oppfattet som truende for statens eksistens ble det lagt hindringer i veien for, slik det var tilfelle med Thranebevegelsen. Enkelte av organisasjonstiltakene fikk endog offentlig økonomisk støtte. Selskabet for Norges Vel fikk årlige bidrag og Stortinget ga bidrag til avholdsbevegelsens første emissærer.

De økonomiske og samfunnsmessige endringer på midten av 1800-tallet ga generelt bedre betingelser for organisasjonsdannelsen. Utvikling av samferdsel og postgang, økende kommunikasjon og opplysning gjennom aviser, tidsskrifter og et bedret skolevesen, gjorde samfunnet mer modent for organisasjonsvirksomhet.

Sverre Steen var den første som lanserte en sosialstrukturell forklaringsmodell på organi-

sjasjonenes framvekst. Oppløsningen av det gamle jordbrukssamfunnets primærgrupper i det gryende industrisamfunn skapte et behov for andre og nye primærgrupper; organisasjonene. Senere er denne teorien blitt modifisert og dels motsagt av andre historikere. Hans Try og Anders Kirkhusmo har pekt på at de nye organisasjonene på mange måter også var sterkt sammenvevd med den gamle samfunnsstrukturen. Både på den måten at organisasjoner ble dannet for å ta vare på tradisjonelle verdier, og ved at rekrutteringen ofte hadde utgangspunkt i gamle sosiale strukturer. Thranebevegelsens sosiale grunnlag er illustrerende, den rekrutterte fra alle sosiale lag unntatt den solide overklassen, til tross for at den kjempet for rettighetene til en klasse som var et produkt av det framvoksende industrisamfunn.

### 3.4 ORGANISASJONSLIVET I VÅRT ÅRHUNDRE FRAM TIL 2. VERDENSKRIG

#### 3.4.1 Innledning

Etter århundreskiftet var det en utvikling av organisasjonslivet på flere måter. For det første fant det sted en betydelig kvantitativ vekst innen de eksisterende organisasjonene.

For det andre vokste det fram en rekke nye landsomfattende organisasjoner både på kultursektoren, helse- og sosialsektoren og i naturfredningsarbeidet. Noen av dem bygget på allerede eksisterende lokallag og regionale sammenslutninger, f.eks. Noregs Ungdomslag, Noregs Mållag og de første interesseorganisasjonene for funksjonshemmede.

Et tredje trekk ved organisasjonssamfunnet etter århundreskiftet er opprettelsen av paraplyorganisasjoner. Avholdsorganisasjonene, kristne organisasjoner, folkeopplysningsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner m.m. dannet i tiden før 2. verdenskrig fellesorganisasjoner og organer for samarbeid og fremme av felles interesser.

#### 3.4.2 Eldre organisasjoner i vekst og motgang

Avholdsbevegelsen og de kristne organisasjonene var dominerende i organisasjonsbildet ved århundreskiftet. De religiøse organisasjonene utgjorde ca. 40 pst. av de landsomfattende organisasjonene. Selv om ikke antallet landssammenslutninger er noen god målestokk for organisasjonsaktivitet gir det en viss indikasjon på organisasjonssamfunnets sammensetning. Avholdsbevegelsens sterke vekst startet i 1880-årene, en vekst som varte fram til forbudsavstemningen i 1919. Det samlede antall medlemmer i avholdsbevegelsen vokste

fra ca. 100 000 i 1880 til ca. 250 000 i 1919. Det norske Totalavholdsselskap (DNT) var den største organisasjonen og den som betød mest for veksten. I 1919 hadde DNT flere medlemmer enn Landsorganisasjonen (LO). Fram mot århundreskiftet ble det også dannet flere nye avholdsorganisasjoner, bl.a. Det Blaa Bånd (1882) og Norske kvinners totalavholdsselskap, Det Hvite Bånd.

Utviklingen i medlemstilslutningen etter opphevelsen av brennevinsforbudet i 1926 viste at forbudskampen hadde skapt et medlemsgrunnlag som ikke var varig. De to største organisasjonene, DNT og IOGT, mistet 40 pst. av medlemmene fram til 1940. Også de andre avholdsorganisasjonene mistet medlemmer eller stagnerte.

Misjonsorganisasjonene hadde i motsetning til avholdsbevegelsen en jevn vekst fram til slutten av mellomkrigstiden. Noen nye misjonsorganisasjoner kom til før og etter 1. verdenskrig. I mellomkrigstiden startet også enkelte frikirkesamfunn misjonsvirksomhet. Den økonomiske krisen i mellomkrigstiden rammet ikke oppslutningen om misjonen på samme måte som mange av organisasjonene på kultursektoren, f.eks. folkeakademiene, selv om også misjonsorganisasjonenes økonomi ble vesentlig svekket i 20-årene. Tall fra Det norske Misjonsselskap tyder på en relativ jevn oppslutning i mellomkrigstiden, målt i antall foreninger. Indremisjonsselskapet hadde og en svakt økende tilslutning, til tross for vanskelige økonomiske kår i 20-årene.

Organisatorisk utviklet de kristne organisasjonene seg fram til 2. verdenskrig til å bli et foreningsnettverk som dekket hele menneskets livsløp, gjennom en fastere organisering av barnelag, yngresarbeid, ungdomsarbeid og de rene misjonslag. De mange kristne folkehøgskolene som ble dannet etter århundreskiftet og i mellomkrigstiden var et tilbud om kristen oppdragelse og opplæring i kristent miljø.

#### 3.4.3 Nye organisasjoner

I perioden fra rundt århundreskiftet og utover i mellomkrigstiden var det en rekke eksisterende regionale og lokale lag og foreninger som slo seg sammen i landsomfattende organisasjoner. Ved siden av denne konsolideringen av organisasjonssamfunnet foregikk det og en differensiering gjennom opprettelse av organisasjoner med en rekke nye formål.

Innen det organiserte kulturliv er det eksempler på begge disse utviklingstrekk. Utviklingen av arbeiderakademiene, Noregs Ungdomslag og Noregs Mållag var en prosess fra lokal foreningsaktivitet til regionale og nasjonale organisasjoner. Det samme skjedde

innen amatørmusikken og korbevegelsen (jf. kap. 12). Norsk Guttemusikkorspers Landsforbund (1918), Norges Sangerlag (1929) og Norges Landssangerforbund (1921) vokste fram etter lang og tildels omfattende lokal og regional virksomhet.

Blant nydannelsene på kultursektoren var også organiseringen av den historiske interesse i Landslaget for by- og bygdehistorie (1922), Norsk Folkeminnelag (1920) og Norsk Slektshistorisk forening (1926).

Landsforeningen for naturfredning (1916) hadde røtter både i andre organisasjoners naturfredningsarbeid og regionale kretsforeninger for naturfredning på Østlandet (1910), i Nord-Norge og Trøndelag. Både Den norske Turistforening (1868) og Norges Jeger- og Fiskerforbund (1871) var aktive i naturfredningsarbeid rundt århundreskiftet.

Utviklingen innen idrettsbevegelsen kan også sees på som en konsolidering. Opprettelsen av de mange særforbund uavhengig av Centralforeningen til udbrødelse af idrett fram til 1910 førte til en splittet idrettsbevegelse med to svært ulike idealer. Dannelsen av Riksforbundet for idrett i 1911 var en samling av idretten til én organisasjon, en samling som varte inntil Arbeidernes Idrettsopposisjon brøt ut og dannet Arbeidernes Idrettsforbund i 1924 (jf. kap. 12).

De første interesseorganisasjonene for funksjonshemmede var resultat av flere tiårs organisert frivillig hjelpearbeid. Det filantropiske engasjement for blinde, døve og vanføre som hadde røtter langt tilbake på 1800-tallet var viktige forutsetninger for de funksjonshemmedes egenorganisering. De funksjonshemmede organiserte seg først lokalt og regionalt, deretter på nasjonalplanet. De blinde var først ute (Norges Blindeforbund, 1908) deretter de døve (Norske døves Landsforbund, 1918) og vanføre (Norges Vanførelag 1931).

Ved siden av den tradisjonelle lokalt baserte filantropiske foreningsvirksomheten ble det rundt århundreskiftet dannet to store landsomfattende organisasjoner som etterhvert kom til å utføre en betydelig innsats på helse- og sosialsektoren. Den første var Norske kvinners Sanitetsforening (1896). Foreningens formål var å bistå hæren med sanitetsmaterieell og sykesøstre. Sanitetsforeningen skulle vise kvinnenes aktive samfunnsengasjement og underbygge kravet om fulle politiske rettigheter. Arbeidsfeltet ble etter få år utvidet med innsats mot tuberkulosen og siden til et bredt anlagt folkehelsearbeid (jf. kap. 9.1).

Nasjonalforeningen mot tuberkulosen (1910) ble opprettet for å koordinere innsatsen mot denne folkesykdommen. Man innså snart at tuberkulosens utbredelse var avhengig av

befolkningens allmenne helsetilstand, og Nasjonalforeningen spredte også etterhvert sine ressurser på en rekke viktige områder på helse- og sosialsektoren (jf. kap. 9.1 og vedlegg I).

Norges Røde Kors var ingen ny organisasjon ved århundreskiftet. Men etter 1. verdenskrig endret den sin formålsparagraf slik at den fra å være en organisasjon hvis oppgave var «at bistaa den militære sygepleie», ble en organisasjon som utførte et allsidig sosialt og humanitært arbeid.

På slutten av mellomkrigstiden ble det og dannet en humanitær organisasjon med utgangspunkt i arbeiderbevegelsen. I det meste av mellomkrigstiden hadde arbeiderklassen nok med å forsvare sine tilkjempede rettigheter og materielle kår. Norsk Folkehjelp (1939) hadde røtter i Arbeidersaniteten og den norske Spaniakomite, og blant organisasjonens viktigste oppgaver var hjelpearbeid i krig og kriser både i inn- og utland.

Mange av de vi idag kaller fritids- og hobbyorganisasjoner ble startet rundt århundreskiftet og i mellomkrigstiden. I denne perioden var de nok i stor grad utilgjengelige for de brede sosiale lag. Verken Norsk Kennelklubb (1898), Kongelig norsk Motorbåtforbund (1911), Norsk Aeroklubb (1909) eller Norges Sjakkforbund (1914) hadde et bredt medlemsgrunnlag. Også flere av mellomkrigstidens hobbyorganisasjoner, Norsk Numismatisk Forening (1927), Norsk Filatelistforbund (1931), Norsk Bridgeforbund (1932) og Norsk Seilskuteklubb (1934) var sosialt eksklusive og forutsatte både et sosialt og økonomisk overskudd hos medlemmene.

### 3.4.4 Organisasjonssamarbeid: paraplyorganisasjoner og samarbeidsorganer

Med et økende antall organisasjoner med beslektede målsettinger og arbeidsområder ble det etterhvert naturlig å opprette fellesorganisasjoner og samarbeidsorganer. Dels følte man et behov for utveksling av erfaringer og koordinering av virksomheten, dels har organisasjonene dannet fellesorganer og paraplyorganisasjoner for å få større gjennomslagskraft hos de offentlige myndigheter. Som oftest var begge motiver til stede.

Avholdsbevegelsen var først ute. Felleskomiteen for Norges Afholdssamfund ble dannet alt i 1895. Landsrådet for Edruskapsundervisning (1902) samlet og de fleste avholdsorganisasjonene. Før århundreskiftet drøftet man og den ideen som ble realisert i 1905; et avholdsparti som stilte egne lister ved stortings- og kommunevalg og som gjennom aktiv pressgruppevirksomhet ved stortingsvalgene samlet stor støtte blant stortingsrepresentantene. Disse organisatoriske nydannelsene som

samlet avholdsbevegelsen hadde klare motiver. Målet var en slagkraftig fellesorganisasjon som kunne få gjennomslag for avholdspolitiske målsettinger.

Den samme motivasjon lå bak opprettelsen av Norske kvinners Nasjonalråd i 1904. Kvinneorganisasjoner, misjons- og avholdsorganisasjoner og fagforeninger deltok i rådet. Nasjonalrådet hadde ambisjoner om å uttale seg i alle spørsmål som angikk kvinner. Fram til innføringen av allmenn stemmerett for kvinner i 1913 var det stemmerettsspørsmål som dominerte henvendelsene til Storting og regjering og de mange fellesmøter, aksjoner og demonstrasjoner. Senere har Nasjonalrådet vært en aktiv pådriver i spørsmål som angår kvinnens samfunnsmessige stilling (jf. opprettelsen av både Likelønns- og Likestillingsrådet).

Av de kristne organisasjonene var det de frikirkelige samfunnene som først samlet seg i en fellesorganisasjon. Dissenteringet, som ble dannet i 1902, skulle være et bindeledd mellom frikirkene og være deres talerør vis a vis offentlige myndigheter.

Kristne organisasjoner knyttet til Den norske Kirke etablerte årlige fellesmøter i 1913, de såkalte Geilomøtene, for å ivareta behovet for informasjon og koordinering. Organisasjonenes Fellesråd (1938) var en fortsettelse av dette samarbeidet.

For organisasjoner på helse- og sosialsektoren ble det ikke opprettet noe permanent samarbeidsorgan før etter 2. verdenskrig, men det ble dannet enkelte fellesorganer for avgrensede sakfelt tidligere. Norske kvinners Sanitetsforening og Nasjonalforeningen mot tuberkulose opprettet et felleskontor for innsamlingsvirksomheten i 1912, og de samme to inngikk i 1926 en avtale om å ikke opprette konkurrerende lokallag der det allerede ble drevet organisert tuberkulosearbeid. Behovet for samordning av tuberkulosearbeidet resulterte i at Nasjonalforeningen, Sanitetsforeningen og statens overlege for tuberkulosen opprettet et «Sentralstyre for hjelpepestasjonsvirksomheten» i 1923. Fra 1926 kom Røde Kors med i dette samarbeidet.

På kultursektoren ble det i 1932 opprettet et fellesorgan for organisasjoner som drev studiearbeid, Samnernda for Studiearbeid. Studiesirkelen var en form for folkelig opplysningsvirksomhet som ved siden av folkeakademienes foredragsvirksomhet ble tatt opp før 1. verdenskrig. Bruken av studiesirkler spredte seg fra IOGT til andre organisasjoner som Noregs Ungdomslag o.a. i mellomkrigstiden. De synkende offentlige bevilgninger til organisasjonenes opplysningsvirksomhet i «kulturpausen» i 1920-årene illustrerte nødvendigheten av en slagkraftig fellesorganisasjon.

### 3.5 ORGANISASJONENES ROLLE UNDER 2. VERDENSKRIG

I 1940 var det i alt, inkludert arbeids-, nærings- og yrkesorganisasjoner, over 700 landsomfattende organisasjoner i Norge. Bare en liten del av disse ble rammet av det forbudet mot «sammenslutninger som på en eller annen måte har politisk virksomhet som formål» som Rikskommisær Terboven kunngjorde 25. september 1940. De politiske partiene oppløste seg selv og Nasjonal Samling stod igjen som det «statsbærende parti». Forbudet var effektivt, men begrenset. De tiltak som okkupasjonsmakten senere iverksatte for å forme resten av organisasjonssamfunnet i samsvar med den politiske nyordning ble «slag med sverd i stein» (Magne Skodvin: Norge i krig, bind 2: Nyordning, s. 99).

Nazistenes nyordningsforsøk hadde to motiver. For det første skulle organisasjonene brukes i propagandaøyemed. Den nazistiske ideologi skulle spres og skaffes fotfeste i det norske samfunn gjennom organisasjonenes omfattende foreningsnettverk. I tillegg skulle organisasjonene utgjøre det representative element i Vidkun Quislings planer om en nyorganisering av det politiske liv, i et Kulturring, et Næringsting og et Riksting. Det ble med planene. Det store flertall av organisasjonene motsatte seg nazifiseringsforsøkene som begynte høsten 1940. De tyske planene om opprettelse av Bondesamband, Fiskersamband, Sanitets- og helselaug, Presselaug og Arbeidssamband ble alle avvist av yrkesorganisasjonene.

Det nye idrettsforbundet som ble erklært opprettet av statsråd Axel Stang i Idretts- og arbeidstjenestedepartementet i november 1940 ble møtt med full streik i de lokale idrettslag. Samtlige idrettsarrangementer ble boikottet både av de aktive og av tilskuerne. Idrettsboikotten var så effektiv at tyskerne var nær ved å endre taktikk. Betydningen av idrettsboikotten nådde langt utover idretten selv. Idretten hadde vist hvor grensen gikk for nazistisk innflytelse i norsk organisasjonsliv, og boikotten var med på å skape en grunnholdning mot kompromisser og samarbeid med okkupasjonsmakten.

Den norske Kirke og de kristne organisasjonene markerte og tidlig sin holdning mot okkupasjonsstyret. I oktober 1940 ble Kristent samråd for den norske kirke dannet. Dette var en, historisk sett, enestående samling av det norske kristenliv. Det var denne kretsen som stod bak biskopenes brev av 15. januar 1941 hvor en ga offentlig uttrykk for bekymring over okkupasjonsmaktens metoder. Brevet, som også var undertegnet av misjonsorganisasjoner, dissenteringet, Frelsesarmeen og Pinsemenigheten etterlot ingen tvil om hvor



Den norske Kirke og de kristne organisasjonene stod.

I begynnelsen av februar 1941 protesterte biskopene i et hyrdebrev, som ble trykt i 50 000 eksemplarer på Bibelselskapets kontor, mot hirdens provoserende framferd, oppløsningen av Høyesterett og mot forordningen av desember 1940 som ga politimyndighetene anledning til å løse prestene fra deres taushetsplikt. Brevet var tiltrådt av de kristne organisasjonene.

Kristent samråd for den norske kirke var nærmest en privat krets av kristne ledere uten noe formelt mandat. Gruppen gikk i oppløsning etter arrestasjoner og forvisninger våren 1941. Et år senere ble den nye ledelsen opprettet av kirken og de kristne organisasjonene: Den midlertidige Kirkeledelse. Denne ble erklært for grunnlovsstridig av Kirkedepartementet, men den forble den åndelige og administrative ledelse av Den norske Kirke resten av krigen.

Innledningen til et mer omfattende framstøt mot organisasjonene kom i begynnelsen av 1941. I februar satte Innenriksdepartementet igang en omfattende registrering av alt lokalt foreningsliv. Påbudet om å la seg registrere ble lojalt fulgt opp av de aller fleste lokale foreninger og lag. Drammen, hvor 256 foreninger lot seg registrere, illustrerte en landsomfattende tendens. Registreringen var et ledd i Innenriksdepartementets plan om å nyordne hele organisasjonslivet. Et eget departementskontor skulle gis fullmakt til å oppløse og slå sammen foreninger og innsette nye ledere.

Samtidig med at registreringen pågikk ble det offentliggjort nye regler for ansettelse av offentlige tjenestemenn som kom til å mobilisere organisasjonene til motstand. De nye reglene innebar at medlemskap i Nasjonal Samling skulle tillegges avgjørende vekt ved statlige og kommunale ansettelser og forfremmelser.

Protesten fra organisasjonene kom i form av et brev fra 24 landsomfattende organisasjoner i april 1941. Da reaksjoner fra myndighetene uteble ble det sendt et nytt brev i mai, denne gang undertegnet av 43 organisasjoner. De største var LO med 300 000 medlemmer og Norske Kvinners Nasjonalråd som representerte kvinneorganisasjoner med til sammen over 200 000 medlemmer. Protestbrevet var en overbevisende demonstrasjon av motstandsviljen mot nazifiseringsforsøkene.

Okkupasjonsmaktens svar kom i form av en «Forordning om foreninger» av 17. juni 1941. Forordningen bestemte at alle foreninger skulle ledes i samsvar med den politiske nyordningens krav. 11 av de 43 organisasjonene ble oppløst, 26 stilt under ledelse av det tyske

Rikskommissariat. Tilstrømmingen ble fulgt opp i slutten av juli med en sivil unntakstilstand og oppløsning av bl.a. Norsk Folkehjelp og speiderorganisasjonene. Nordmannsforbundet ble stilt under ledelse av Rikskommissariatet.

Forordningen ga okkupasjonsstyret den formelle kontrollen med store deler av organisasjonslivet. Reelt var den like mislykket som forsøket på å reorganisere idretten et halvt år tidligere. Utmeldingsaksjoner tømte organisasjonene for medlemmer, den gamle ledelsen og medlemsaktiviteten gikk under jorda. Organisasjonene fortsatte sin holdningsskapende virksomhet i det skjulte, foreningsnettverket ble illegalt, ikke oppløst.

Det samme skjedde da 12 000 av landets 14 000 lærere protesterte mot medlemskap i det nyopprettede Norges Lærersamband i februar 1942.

Foreldreaksjonen mot ungdomstjenesten våren og sommeren 1942 viste at det illegale organisasjonsnettverk virket mobiliserende. Ungdomstjenesten skulle oppdra all norsk ungdom i nasjonal-sosialistisk ånd. Utgangspunktet for motstanden var en gruppe kvinner som fra høsten 1941 hadde fungert som koordinasjonsgruppe for en rekke kvinneorganisasjoner. I aksjonen mot ungdomstjenesten, som resulterte i 200 000 protestbrev fra foreldre, ble alle former for sosialt nettverk benyttet, også kontakter i organisasjons- og foreningslivet.

Organisasjonsnettverkets rolle som kommunikasjonskanal i holdningsdannelsen og i oppbyggingen av motstandsarbeidet er understreket i forskningen om motstandsbevegelsen. Etter at de konstitusjonelle politiske organer var oppløst og presse og kringkasting underlagt okkupasjonsmakten, var viktige kommunikasjonskanaler ute av funksjon. Organisasjonssamfunnet tok over. Ths. Chr. Wyller hevder at «organisasjonene vokste fram til å bli bæresoklene under den sivile motstandsbevegelsen» (Ths. Chr. Wyller: «Nyordning og motstand», Oslo 1958). Gjennom organisasjonenes brede holdningskampanjer fant og etterhvert ledelsen av motstandsbevegelsen fram til et massegrunnlag for kampen mot nazifiseringen av det norske samfunnet. Organisasjonene var en svært viktig del av det sosiale nettverk som var nødvendig for å skape en felles holdning og vilje til motstand.

### **3.6 TREKK VED ORGANISASJONSSAMFUNNET I ETTERKRIGSTIDEN**

#### **3.6.1 Innledning**

Erfaringene fra okkupasjonstiden skapte et godt ideologisk klima for de frivillige organisasjonene.

Foruten å være en viktig forutsetning for det norske folks motstandsvilje og -evne, drev noen organisasjoner, bl.a. Røde Kors, Sanitetsforeningen og flere kvinneorganisasjoner, gjennom Nasjonalhjelpen for de skadelidte distrikter, et omfattende humanitært hjelpearbeid under hele krigen. Hovedoppgaven var å fordele utenlandsk materiell hjelp og økonomisk støtte.

Disse erfaringene hadde stor betydning for utviklingen i organisasjonslivet og for forholdet mellom det offentlige og organisasjonene i etterkrigstiden. Motstandskampen hadde og skapt bedre vilkår for dialog på tvers av sosiale, politiske og ideologiske grenser. «Krigen og holdningskampen overfor nazistene stimulerte samarbeidet over klasse- og partigrænser», skriver en norsk historiker. (Geir Lundestad: «Vekst og Velstand», Oslo 1977, s. 505).

Den grunnleggende politiske samstemmighet som fikk sitt uttrykk i det politiske Fellesprogrammet av 1945 bila ideologiske konflikter og bidro til å legge forholdene til rette for organisasjonenes samfunnsbyggende virksomhet. Fellesprogrammet tok til orde for å mobilisere alle ressurser i gjenoppbyggingen av det norske samfunnet, å utnytte «all privat og offentlig virkelyst, initiativ og foretaksomhet fullt ut i tillitsfullt og planmessig samarbeid mellom staten og de private interesser».

Virkelysten, initiativet og foretaksomheten i de frivillige, allmenntilgjengelige organisasjonene ble støttet. Erfaringene av det offentlige viste med all tydelighet at et sterkt organisasjonsliv var en viktig nasjonal ressurs. Det ble en offentlig oppgave å være med på å gi organisasjonene bedre arbeidsforhold, og organisasjonene ble naturlige samarbeidspartnere for det offentlige i oppbyggingen av velferdssamfunnet.

Anerkjennelsen av organisasjonenes rolle og betydning i samfunnsutviklingen var med på å gi organisasjonslivet en ny vitalitet og et langt større omfang enn tidligere. Dels fikk organisasjonene en stor del av ansvaret for utbygging av en rekke felt innen helse- og sosialsektoren, oftest etter at organisasjonene selv hadde tatt initiativet. For det andre ble den offentlige støtten til organisasjonsvirksomhet utvidet, f.eks. til ungdoms- og idrettsarbeid (jf. kap. 9.1 og 12.1).

De mange permanente og mer midlertidige samarbeidsformer som ble tatt i bruk etter 1945 hvor organisasjonene og representanter for det offentlige møttes for å koordinere den offentlige og private innsats, var og et uttrykk for at organisasjonene ble anerkjent av det offentlige som viktige aktører i samfunnsutviklingen.

### 3.6.2 Veksten i organisasjonslivet i etterkrigstiden

Nesten hele det norske organisasjonssamfunn har vært i sterk vekst i etterkrigstiden. Det har vært vanlig å peke på den store tilveksten av organisasjoner innen arbeids- og næringsliv, og denne type organisasjoners dominerende stilling i organisasjonssamfunnet. Men også antallet allmenntilgjengelige, ideelle organisasjoner har økt kraftig. Det har vært en vekst innen de fleste organisasjonstyper, med noen få unntak. Frafallet fra avholdsbevegelsen som begynte i mellomkrigstiden har fortsatt. Oppslutningen om Det norske Totalavholdsselskap er redusert til en fjerdedel av hva den var i 1950, og samlet har avholdsbevegelsen fått halvert sitt medlemsgrunnlag i etterkrigstiden. Det betyr ikke at disse organisasjonene har mistet sin innflytelse i samfunnet. Avholdsbevegelsen har i etterkrigstiden samarbeidet aktivt med andre organisasjoner og stat og kommune om mange edruskapspolitiske aksjoner og initiativ.

De religiøse- og livssynsorganisasjonene har ikke hatt den samme store tilveksten som andre deler av det frivillige organisasjonsliv. Det er i etterkrigstiden også kommet nye religiøse organisasjoner, men veksten i disse organisasjonene har ikke hatt det omfang som andre deler av organisasjonssamfunnet. De kristne organisasjonene har ikke lenger den samme sterke ideologiske stilling. Dette kan sees i sammenheng med den økende sekularisering i samfunnet og at skillelinjene i livssynsspørsmål er blitt mer markerte. På den annen side er det på nasjonalplanet iøynefallende at misjonsorganisasjonene fram til 1980-årene har hatt en raskt ekspanderende økonomi, noe det er rimelig å sette i sammenheng med den generelle velstandsutviklingen. Misjonsorganisasjonene har dermed kunnet øke innsatsen på skolesektoren hjemme og på misjonsfronten ute.

På helse- og sosialsektoren hadde de «4 store», Røde Kors, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norske kvinners Sanitetsforening og Norsk Folkehjelp, de første 15-20 årene etter 2. verdenskrig en økende oppslutning. Gjennom sitt humanitære arbeid under krigen, innsatsen for løsningen av flyktningeproblemet og engasjementet for ulike grupper funksjonshemmede fikk disse organisasjonene økt prestisje og forståelse.

De store humanitære organisasjonene tok opp en rekke nye oppgaver etter krigen. Dette krevde et koordineringsorgan. Et slikt ble opprettet i 1952. Gjennom dette samarbeidsrådet anerkjente de 4 store humanitære organisasjonene hverandres plass og betydning i landets helsearbeid og slo fast viktige-

ten av å ta «gjensidig hensyn til hverandres virksomhet». Rådet kom også til å fungere som et organ for fordeling av arbeidsoppgaver organisasjonene imellom.

En forklaring på at medlemstilveksten opphørte eller stagnerte i disse organisasjonene på slutten av 60-tallet og i 70-årene kan være utviklingen av velferdsstatsideologien. Det bærende element i denne var det offentlige ansvar for befolkningens sosiale og helsemessige kår. Oppgaver som organisasjonene historisk hadde vært med på å løse ble i stigende grad oppfattet som offentlige ansvarsområder. Mange mente at en omfattende frivillig innsats på helse- og sosialsektoren ikke var forenlig med ideologien om en velutviklet velferdsstat. I dette perspektivet mistet begrepet veldedighet mye av den positive klang det hadde hatt tidligere, og tilliten til det offentlige som oppgaveløser fikk en utbredelse som aldri før.

Framveksten av de mange interesse-, bruker- og selvhjelpsorganisasjonene for funksjonshemmede og svakerestilte grupper kan og sees i lys av velferdsstatens framvekst. Jo sterkere det offentlige ansvar for helse- og sosialsektoren aksentueres, desto viktigere blir det å organisere sine interesser for å få innflytelse på utformingen av den offentlige helse- og sosialpolitikk. Framveksten av denne type organisasjoner er og blitt stimulert av den allmenne velstandsutvikling som har gjort det lettere å danne slike interesseorganisasjoner på tross av geografiske avstander og på tvers av sosiale skillelinjer. Fra 1967 er det blitt gitt støtte over statsbudsjettet til «praktisk arbeid, trivsels- og velferdstiltak» i funksjonshemmedes organisasjoners regi, noe som også har stimulert organisasjonsdannelsen.

De frivillige organisasjonene «spelar ei avgjerande rolle i norsk kulturliv og har etter kvart teke på seg oppgaver på alle tradisjonelle og nye kulturområde» (St.meld. nr. 8 for 1973-74, s.40.) Kulturlivet er ved siden av helse- og sosialsektoren, den del av organisasjonslivet som har hatt den største tilveksten siden 1945. Nye organisasjoner er blitt dannet på felter som billedkunst, sang og musikk, litteratur, språk, film og teater. Det er dannet en rekke nye organisasjoner innen amatørkulturen, kulturformidling og kulturvern.

Overgangen mellom kulturorganisasjoner og rene hobby- og fritidsorganisasjoner kan være flytende. Velstandsutviklingen i etterkrigstiden kombinert med kortere arbeidstid har betydd mye for veksten både på kultur- og fritidssektoren. En lang rekke fritidsaktiviteter er brakt inn i organiserte former. Prak-

tisk talt alle fritidsinteresser eller hobbyer kan i dag dyrkes i et organisert fellesskap. Det organiserte fritidsliv er blitt «altomfattende».

Som i de andre delene av organisasjonssammenheng i etterkrigstiden har samarbeidet mellom organisasjonene på kultursektoren blitt videreutviklet. Dannelsen av fellesorganisasjoner har tilfredsstilt et kontakt- og samordningsbehov. Men det har og vært et svar på det økende offentlige engasjement på kultursektoren. For å kunne hevde seg i kampen om økte offentlige kulturmidler er det viktig å ha et sterkt organisasjonsapparat som kan formidle krav og oppfatninger. Flere av de råd og samarbeidsorgan som er opprettet på kultursektoren må forstås på en slik bakgrunn. Samnemnda for studiearbeid (1932) har fått oppslutning fra stadig flere organisasjoner. I 1987 var det 41 medlemsorganisasjoner og 14 konsultative. Samnemnda for amatørteaterarbeid (1949) ble i 1980 omdannet til Norsk Amatørteaterråd som idag har 17 medlemsorganisasjoner. Filmklubbene gikk sammen i 1968, 140 kunstforeninger stiftet i 1977 Norske Kunstforeningers Landsforbund. Året før samlet 18 organisasjoner seg i Fellesrådet for sang- og musikkorganisasjonene i Norge.

Det første samarbeid mellom ungdomsorganisasjonene kom i 1945 da 11 ungdomsorganisasjoner gikk sammen i «Ungdommens fellesnemnd». Fra 1953 fungerte Statens Ungdomsråd og de halvårlige kontaktkonferanser som en slags fellesorganisasjon for ungdomsorganisasjonene. I 1959 ble det dannet et fellesorgan for det internasjonale ungdomsarbeidet, Nasjonalkomiteen for Internasjonalt Ungdomsarbeid. Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner, en fellesorganisasjon for det nasjonale barne- og ungdomsarbeidet ble dannet i 1980 (jf. kap. 8.2).

Idretten ble i 1970-årene en del av kulturlivet gjennom det utvidede kulturbegrep. Den sterke offentlige satsingen på idretten i etterkrigstiden, i hovedsak finansiert med tippemidler, ga idretten en anleggsstruktur som var en viktig forutsetning for den idrettsrevolusjonen som begynte på midten av 60-tallet (jf. kap. 8.2). Revolusjonen bestod i en økning i antall medlemskap i Norges Idrettsforbund fra ca. 430 000 i 1965 til 1,6 mill. i 1985. I langt større grad enn før klarte man å rekruttere barn, kvinner, ansatte på bedriftene og mosjonister til idretten. Gjennom konkurranse- og treningstilbud til lavere årsklasser fanget en idrettsinteressen hos barn. Antallet kvinnelige NIF-medlemmer ble 6-doblet i perioden 1965-1984 og kvinnene økte sin andel av medlemsmassen fra 1/5 til 1/3. Mange mosjonister

ble motivert til aktiv idrettsdeltakelse gjennom Trimkampanjen i 1967, som «lønnet et skred» og fikk svært stor oppslutning.

Også innen natur- og miljøvern ble et etterlenget offentlig engasjement, som i stor grad var følge av press fra organisasjonene, en kilde til vitalisering av organisasjonslivet. Fra 1960-årene, etter opprettelsen av Statens Naturvernråd og Statens Friluftsråd på 50-tallet, fikk natur- og miljøvernsspørsmål en plass på den politiske dagsorden, og natur- og miljøvernorganisasjonene preget etterhvert sterkere den offentlige debatt. Naturvernforbundet (det tidligere Landsforbundet for naturfredning) økte sin oppslutning i 1960 og -70 årene og det ble dannet en rekke nye natur- og miljøvernorganisasjoner, bl.a. Natur og Ungdom, Samarbeidsgruppene for natur og miljøvern og Norsk forening mot støy (jf. kap. 8.2).

Med utgangspunkt i lokale saker er det også oppstått en rekke natur- og miljøaksjoner i regi av velforeninger, ulike aksjonsgrupper, trafikksaksjoner o.l. Denne nærmiljøorganiseringen er et karakteristisk trekk ved utviklingen av organisasjonslivet på 70-tallet. De siste årene har det vokst fram nye eksempler på nærmiljøbaserte paraplyorganisasjoner (Miljøforum, Grendeutvalget), som etablerer samarbeid mellom saksrettede organisasjoner i lokalsamfunn. Interessen for foreninger med utgangspunkt i små geografiske områder, grendelag, velforeninger o.l., som løser oppgaver i lokalmiljøet av og til i samarbeid med kommunale myndigheter, har vært økende. Da Norges Velforbund ble stiftet i 1974 fantes det ca. 2000 velforeninger, strøksforeninger og grendelag, i 1987 var det over 4500.

De fleste frivillige organisasjonene har i etterkrigstiden utviklet et internasjonalt kontaktnett (jf. kap. 12). Ungdomsorganisasjonenes fellesorgan for internasjonalt arbeid, Nasjonalkomiteen for Internasjonalt ungdomsarbeid, er et eksempel på at det er dannet egne organer for internasjonalt samarbeid og utveksling.

I 1945 var det under 10 landsomfattende organisasjoner som hadde internasjonalt arbeid som hovedformål. I 1983 var det over 40. Mange av disse er tosidige vennskaps- og solidaritetsorganisasjoner som arbeider for å fremme samarbeid og forståelse mellom Norge og andre nasjoner. Enkelte slike organisasjoner eksisterte og i mellomkrigstiden, men de er først og fremst et etterkrigsfenomen.

Det internasjonale hjelpearbeidet er trappet opp gjennom nye organisasjoner i etterkrigstiden. Kirkens Nødhjelp og Redd Barna ble dannet rett etter siste krig. Europahjelpen, som skulle bidra til å løse de mange helsesige og sosiale problemer som krigen hadde

skapt, ble i 1952 omdannet til Det norske Flyktningeråd. I 1982 ble Statens Flyktningesekretariat opprettet for å overta arbeidet for flyktninger i Norge. Dette er fra 1988 ivaretatt av Statens Utlendingsdirektorat.

Av andre organisasjoner kan nevnes Internasjonale Barneleire (1951) og Norgesavdeling av Amnesty Internasjonal (1961). Slike organisasjoner har ved siden av den offentlige u-hjelp betydd mye for utviklingen av en solidaritet over landegrensene og er et viktig trekk ved utviklingen av organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden.

### 3.7 DET OFFENTLIGE OG ORGANISASJONENE

#### 3.7.1 Innledning

I hele organisasjonslivets historie har det vært skiftende former for samspill, gjensidig påvirkning og samarbeid mellom det offentlige og de frivillige allmenntilrette organisasjonene. Man kan skille mellom 3 former for slikt samarbeid.

Samarbeidets enkleste og tidligste form er statlige og kommunale økonomiske bidrag til foreninger og organisasjoners arbeid. Forsøk på påvirkning av offentlig politikk gjennom henvendelser og petisjoner til Storting og regjering var en form som avholdsbevegelsen, målbevegelsen, folkeopplysningsorganisasjoner og kvinneorganisasjoner tidlig benyttet seg av. Og helt fra begynnelsen av vårt århundre ble det opprettet permanente samarbeidsorganer mellom staten og allmenntilrette organisasjoner i den hensikt å koordinere privat og offentlig virksomhet. Det offentlige og de frivillige allmenntilrette organisasjonene har med andre ord aldri vært to fullstendig adskilte sektorer. Offentlige bidrag til samfunnsnyttige initiativ i organisasjonsregi finner vi langt tilbake på 1800-tallet.

#### 3.7.2 Offentlig tilskudd til organisasjonene

Tildelingen av offentlige midler til frivillige organisasjoner var én måte å gi den offentlige politikk innhold. Alt i 1820-årene fikk Selskabet for Norges Vel bidrag til boksamlinger fra Opplysningsvesenets fond, og fra slutten av 1840-årene bevilget Stortinget penger til avholdsbevegelsens omreisende emissærer. Fra kommunene ble det ofte stilt lokaler til disposisjon for sosiale tiltak i regi av religiøse eller filantropiske foreninger. I noen tilfelle ble det og gitt økonomisk støtte i form av direkte bevilgninger eller fritak for eiendomsskatt. Utviklingen av skole- og institusjonstilbudet til handikappede ble fra før midten av 1800-tallet dels privat, dels offentlig finansiert (jf. kap. 9.1).

Fra Kristiania kommune er det mange eksempler på at sosiale oppgaver ble forsøkt løst i samarbeid med foreningslivet. Barnekrybber, daghjem for barn (barneasyler), herbergevirksomhet og eldreomsorg er eksempler på slikt samarbeid før 1. verdenskrig, et samarbeid som utviklet seg videre i mellomkrigstiden (jf. kap. 9.1, 10 og vedlegg 1).

Det ble ikke bare gitt offentlig bidrag til sosialt samfunnsnyttig arbeid i foreningsregi. Også andre deler av organisasjonslivet vant tidlig innpass på de statlige og kommunale budsjetter. Skytterlagene ble gitt midler til innkjøp av rifler fra 1860-årene, Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug (fra 1892 Centralforeningen for almen idrett) fordelte statlige midler.

De organisasjonsdrevne kveldsskolene og arbeiderakademiene fikk statlig tilskudd fra h.h.v. 1875 og 1885. I vårt århundre har gradvis flere organisasjoner fått fast plass på de offentlige budsjetter. I etterkrigstiden har organisasjonene på flere felt, f.eks. innen barne- og ungdomssektoren, idrett og folkeopplysning fått større innflytelse på fordelingen av midlene organisasjonene imellom, dels gjennom særskilte organer. Veksten i de offentlige overføringene har vært betydelig (jf. kap. 12.1). I kap. 14 er det gitt en oversikt over de offentlige direkte overføringene til organisasjonene i dag.

### 3.7.3 Organisasjonene som pressgrupper

Ved at organisasjonene ble gitt plass på offentlige budsjetter ble de en del av den offentlige politikken. En annen form for påvirkning av offentlig politikk som tidlig ble tatt i bruk og utviklet, var pressgruppevirksomhet rettet mot lovgivningsprosessen. I dag er dette en naturlig del av vårt politiske system, men det har en lang historie. Avholdsbevegelsen var helt fra begynnelsen svært opptatt av de mulighetene slik påvirkning ga. For Oscar Nissen, formann i Det norske Totalavholdsselskap fra 1879-1887, var oppbyggingen av en tallrik og slagkraftig avholdsbevegelse en nødvendig forutsetning for å kunne påvirke utformingen av alkohollovgivningen. Fram mot forbudsavstemningen i 1919 var avholdsbevegelsen primært opptatt av å påvirke alkohollovgivningen gjennom petisjoner til Stortinget, henvendelser til regjeringen, deltakelse i lovforberedende komiteer, lokal mobilisering og presentasjon av avholdspolitiske krav ved stortings- og kommunevalg. Intens aktivitet ved lokale samlagsavstemninger ga resultater. I 1905 dannet avholdsbevegelsen et eget parti og fikk en formelt organisert gruppe av sympatisører på Stortinget.

Målbevegelsen drev og denne form for pressgruppevirksomhet langt. En undersøkelse som er gjort av henvendelsene til Stortinget i mellomkrigstiden viser at det var avholds- og målsaker som dominerte. Noregs Mållag og Noregs Ungdomslag fremmet sine krav i en rekke saker gjennom petisjoner til Stortinget fra slutten av 1800-tallet og fram mot 1. verdenskrig. Lokalt arbeidet lagene vis a vis kommunestyrene for å få gjennomført nynorsk som undervisningsspråk i skolen. I 1933 fikk målbevegelsen og bokmålsinteressene 3 representanter hver i rettskrivningskomiteen. Målfolket påvirket i tillegg utfallet gjennom nedsettelse av en tilleggsnemnd og deretter en revisjonsnemnd før den endelige innstilling ble avlevert i 1938.

I naturfredningssaker var Landsforeningen for naturfredning den viktigste premissleverandør for utformingen av lovverket. Den første loven om naturfredning, som kom i 1910, bygget på et forslag fra Norsk Geografisk Selskab. Selskapet var også initiativtakeren til dannelsen av den østlandske kretsforening av Landsforeningen for naturfredning i 1910. Senere kom praktisk talt alle forslag til lovrevisjoner og fredningstiltak enten fra Landsforeningen, Norges Jeger- og Fiskerforbund eller fra Den norske Turistforening. Disse organisasjonene representerte en faglig tyngde og vitenskapelig innsikt som ga gjennomslagskraft vis a vis offentlige myndigheter.

Norske Kvinners Nasjonalråd (1904) ble dannet som et fellesorgan som skulle avgi uttalelser og ta initiativ overfor myndighetene i spørsmål som angikk kvinner. Petisjoner til Stortinget, henvendelser til regjeringen, demonstrasjoner og aksjoner var de midler som ble tatt i bruk. Med en viss rett kan man si at kvinneorganisasjonene gjennom Nasjonalrådet gradvis ble akseptert som deltakere i den politiske beslutningsprosessen.

På helse- og sosialsektoren fanget organisasjonene det offentliges oppmerksomhet på en noe annen måte. Ved igangsetting av konkrete tiltak har organisasjonene fokusert på utilfredsstilte helsemessige og sosiale behov. Denne type pionervirksomhet har hatt stor betydning for utviklingen av den offentlige helse- og sosialpolitikken (jf. kap. 9.1).

### 3.7.4 Institusjonalisert samarbeid

Organisasjonenes deltakelse i utredningskomiteer, og opprettelsen av permanente samarbeidsorganer med deltakelse fra det offentlige og organisasjonene, innebar både en eksplisitt anerkjennelse av organisasjonenes arbeid og en økende erkjennelse av et offentlig ansvar på vedkommende saksområde.

Dette institusjonaliserte samarbeidet utviklet seg forskjellig for de ulike sektorer av organisasjonssamfunnet (jf. vedlegg I). Tidspunktet for framveksten av slike samarbeidsformer var avhengig både av de respektive organisasjonenes styrke og utviklingen av det offentlige ansvarsområde.

Tidligst ble det etablert faste forbindelser mellom det offentlige og organisasjonene for utviklingen av en alkohol- og edruskapspolitikk.

Det første permanente samarbeidet mellom staten og avholdsorganisasjonene kom med opprettelsen av Landsrådet for Edruskapsundervisning, som helt fra begynnelsen i 1902 hadde representanter for det offentlige. Rådet ble i 1930-årene nærmest et halvoffentlig organ med representanter fra organisasjonene, Sosialdepartementet, Kirkedepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Opprettelsen av Statens Edruskapsråd (1936) og iverksettelsen av lov om Edruskapsnemnder på slutten av 1930-tallet ga avholdsbevegelsen permanente organer for det nasjonale og lokale edruskapsarbeidet. Samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene ble understreket: «Det er forutsetningen at Statens Edruskapsråd vil benytte seg av Landsrådet for Edruelighetsundervisning og de private organisasjoner til å utføre undervisnings- og opplysningsarbeidet således at det store og betydningsfulle arbeidet som disse institusjonene utfører, kan fortsette.» (Budsj. innst. S.nr.46- 1936,s.2.)

Opprettelsen av Statens Edruskapsdirektorat i 1969 var en ytterligere opprustning av det offentlige edruskapsarbeidet, fremdeles i nært samarbeid med avholdsorganisasjonene. Organisasjonene og direktoratet har samarbeidet om en rekke kampanjer mot alkoholmisbruk i etterkrigstiden.

På kultursektoren ble det også tidlig utviklet et samarbeid mellom folkeakademiene og staten. Stortinget bevilget i 1899 penger til en komite som skulle vurdere og anbefale foredragsholdere til akademiene. Komiteens sekretær var byråsjef i Kirke- og undervisningsdepartementet. I 1907 overtok departementet arbeidet med å sende lister til akademiene over foredragsholdere. Fra 1921 ble det opprettet en egen akademikonsulentstilling i Kirke- og undervisningsdepartementet som bl.a. hadde til oppgave å få istand regionale sammenslutninger av akademier til større forbund, hjelpe til med å skaffe foredragsholdere, utarbeide foredragslister etc.

Statens interesse for folkeopplysningsarbeidet ble sterkt redusert i de økonomisk vanskelige årene fra midten av 1920-tallet (jf. kap. 8.2). Først i 1933 kom et nytt offentlig

initiativ. Kirke- og undervisningsdepartementet inviterte 27 organisasjoner for å drøfte folkeopplysningens framtid. Resultatet ble en folkeopplysningsnemnd med bred representasjon fra organisasjonene som skulle fremme samarbeidet mellom staten og organisasjonene. Dette samarbeidet var forløperen til Statens Folkeopplysningsråd som ble stiftet i 1946.

I de første årene etter krigen ble det dannet forvaltningsorganer som skulle ivareta det offentlige ansvaret for idretten og arbeidet for barn- og ungdom. Statens Idrettskontor (1946) ble etter få år utvidet til et ungdoms- og idrettskontor (STUI), med ansvar for den offentlige ungdomspolitikken. I de første årene etter krigen var samarbeidet mellom ungdomsorganisasjonene og staten blitt ivarettatt gjennom halvårlige kontaktkonferanser. Det var dette samarbeidet som var grunnlaget for opprettelsen av et permanent samarbeidsorgan i 1953, Statens Ungdomsråd. Ulike råd er senere opprettet for idrett (1957), musikk (1961), film (1969), teater (1973), museer (1978), og kulturminne (1979).

Disse råd og utvalg er svært ulike i sammensetning og funksjoner. Statens Ungdomsråd og Statens Idrettsråd er de som har det sterkeste innslaget av organisasjonsrepresentanter. Statens Ungdomsråd (STAUR) var, fram til det ble erstattet av et barne- og ungdomsråd (STABUR) i 1982, dominert av organisasjonene. 5 av rådets 7 representanter ble oppnevnt av regjeringen etter forslag fra ungdomsorganisasjonene. Rådet uttalte seg om Statens Ungdoms- og idrettskontors forslag til fordeling av de offentlige ungdomsmidlene, og den offentlige ungdomspolitikken ble utarbeidet i nært samarbeid med ungdomsorganisasjonene, bl.a. gjennom halvårlige kontaktkonferanser.

Da Ungdomsrådet i 1982 ble omorganisert til et barne- og ungdomsråd hvor organisasjonsinnslaget var redusert, ble det nedsatt et særlig innstillingsutvalg til fordeling av ungdomsmidlene hvor flertallet av medlemmene blir foreslått av Landsrådet for norske Ungdomsorganisasjoner (LNU). Hensikten var å opprettholde organisasjonenes innflytelse på fordelingen av statlige midler. Dette innstillingsutvalget ble beholdt da Statens barne- og ungdomsråd ble nedlagt i januar 1987.

Statens Idrettsråd ble opprettet i 1957. Rådet skal være et kontaktorgan mellom idretten og staten, ved siden av Statens ungdoms- og idrettskontor. 5 av rådets 11 medlemmer oppnevnes etter forslag fra Norges Idrettsforbund. Rådet er et konsultativt organ hvis viktigste oppgave har vært å uttale seg om STUI's forslag til fordeling av tippemidlene. I

de første årene, da det var uoverensstemmelser mellom Idrettsforbundet og STUI om fordelingen av idrettens andel av tippemidlene, var Statens Idrettsråd det organ hvor idretten kunne fremme sine synspunkter. Utviklingen av samarbeidet mellom idretten og staten har etter idrettsforbundets oppfatning i dagens situasjon gjort rådet overflødig. Norges Idrettsforbund har derfor foreslått å nedlegge Statens Idrettsråd.

Den sentrale rolle som organisasjonene har hatt på helse- og sosialsektoren, både innen institusjonsutbyggingen og i den åpne omsorg (jf. kap. 9.1) nødvendiggjorde tidlig et institusjonalisert samarbeid mellom staten og organisasjonene. Som en naturlig følge av det betydelige filantropiske engasjement i vanføreomsorgen fra før århundreskiftet ble Foreningen til hjelp for trengende vanføre representert i Centralstyret for vanføreomsorgen som ble opprettet i 1916. En utredning fra begynnelsen av 20-årene understreket det prinsipielt viktige i at tiltakene på denne sektoren utviklet seg i et nært samarbeid med, og under ledelse av et filantropisk motivert, frivillig basert, engasjement.

Kampen mot tuberkulosen ble også ført i et nært samspill mellom det offentlige og organisasjonene. Nasjonalforeningen mot tuberkulose ble opprettet i den hensikt å øke og koordinere innsatsen i samarbeid med det offentlige. Medisinaldirektøren hadde fast plass i Nasjonalforeningens styre, og et stort antall kommuner (i 1919 hele 546 kommuner) var tilsluttet foreningen. I det Sentralstyret for hjelpeanstaltsvirksomheten som ble opprettet i 1923 satt statens overlege for tuberkulose sammen med representanter for de store humanitære organisasjonene.

De store helseorganisasjonenes innsats for psykisk utviklingshemmede (jf. kap. 9.1) førte etter 2. verdenskrig til et permanent samarbeidsorgan mellom organisasjonene og representanter for regionene i åndssvakeomsorgen. Samarbeidsrådet for åndssvakeomsorgen i Norge ble opprettet i 1951 med 2 representanter fra hver av de 4 store humanitære organisasjonene og to fra hver av regionene i åndssvakeomsorgen.

Sentralrådet for yrkesvalghemmede (fra 1969 kalt Rådet for funksjonshemmede) ble opprettet i 1955 som et samarbeidsorgan med representanter fra departementer, direktorater, attføringsinstitusjoner og fra samarbeidsnemnda for de yrkesvalghemmedes organisasjoner. Formålet var å formidle informasjon, drive rådgivningsvirksomhet og å samordne det offentliges og organisasjonenes innsats.

Samarbeidet mellom naturvernorganisasjonene og offentlige myndigheter kom og inn i

fastere former i 1950-årene. Statens Naturvernråd, som ble opprettet på midten av 50-tallet, skulle være et «mellomledd mellom de private og staten», og av rådets fem medlemmer skulle minst ett være tilknyttet Landsforbundet for Naturfredning eller andre private organisasjoner.

Etter opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 har natur- og miljøvernorganisasjonene særlig fremmet sine synspunkter gjennom departementets naturvernavdeling (jf. vedlegg 1).

Friluftsløven av 1957 var et uttrykk for økende offentlig interesse for friluftslivets betingelser. Statens Friluftsråd (1957) skulle arbeide for friluftslivets utvikling og framgang, og tilrettelegge og samordne arbeidet for friluftslivet. Friluftsløven ga og anledning til opprettelse av fylkes- og kommunale friluftsnemnder, noe som etterhvert ble opprettet stadig flere steder. Det interkommunale friluftssamarbeidet utviklet seg også, etter mønster av Oslofjordens- og Osloomarkas friluftsråd som var dannet i 1930-årene. I 1985 var det 10 interkommunale friluftsråd med omfattende deltakelse fra de frivillige organisasjonene. På bakgrunn av et seminar om friluftspolitikken i regi av Nordisk Ministerråd i 1984 ble Samarbeidsrådet for Friluftslivet stiftet i 1986 (SFR). Rådet består i dag av 14 medlemsorganisasjoner som har friluftsliv som sitt hovedformål eller som en vesentlig del av aktiviteten. Rådets formål er «å fremme et alment og naturvennlig friluftsliv, å sikre adgang til og rett til fri bruk av natur og for økt forståelse for friluftslivets betydning for helse og trivsel» (prg. 1 i retningslinjene for SFR).

Kvinneorganisasjonenes arbeid har betydd svært mye for det offentliges engasjement i likestillingsspørsmål i etterkrigstiden. De spilte en avgjørende rolle ved opprettelsen av de to råd - Likelønnsrådet og Likestillingsrådet - som har vært sentrale organer for utviklingen av en offentlig likestillingspolitikk.

I september 1947 anmodet Norske kvinneorganisasjoners samarbeidsnemnd (med 20 tilsluttede organisasjoner) regjeringen om å nedsette en nemnd for å utrede lønnsforholdene for kvinner i arbeidslivet. Initiativet førte til opprettelse av en likelønnskomite i desember 1949. Komiteens innstilling (St.prp. nr. 29 for 1959) foreslo opprettelse av et permanent likelønnsråd, sammensatt av formann og 4 representanter oppnevnt etter forslag fra Landsorganisasjonen og Arbeidsgiverforeningen. Bestemmelsen om at rådet kunne bli utvidet med andre organisasjonsrepresentanter når forholdene tilsa det, tilfredsstilte ikke kvinneorganisasjonene som ønsket at rådet

skulle utvides og være et permanent samarbeidsorgan mellom arbeidslivsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner og staten. Et slikt råd fikk man imidlertid ikke før opprettelsen av Likestillingsrådet i 1972.

Initiativet til opprettelsen av et permanent råd for en generell bedring av kvinnesamfunnsmessige stilling kom også fra kvinneorganisasjonene. Norsk Kvinnesaksforening ba regjeringen i et brev av 10. mai 1967 å ta opp spørsmålet om et slikt råd. 6 andre kvinneorganisasjoner sluttet seg senere til.

Departementet på sin side understreket behovet for et bredt sammensatt rådgivende organ for likestillings spørsmål. Men departementet fant det ikke hensiktsmessig å la enkelte kvinneorganisasjoner få forslagsrett ved oppnevningen av rådet. Flertallet i Stortinget aksepterte imidlertid Norske Kvinners Nasjonalråds krav om 2 representanter i rådet. Man fant det rimelig at de organisasjonene som hadde vært årsak til at likestillings spørsmålet var kommet på den politiske dagsorden ble tatt med i det videre arbeidet for likestilling.

### 3.8 ELEMENTER TIL FORKLARING AV ORGANISASJONSVEKSTEN I VÅRT ÅRHUNDRE

Organisasjonsdeltakelse er en form for samfunnsmessig virksomhet. Samfunnsutviklingen setter grunnleggende rammer for organisasjonsdeltakelse og dannelse av nye organisasjonstyper. Urbanisering, industrialisering og utviklingen av kommunikasjonsmulighetene har både lagt forholdene til rette for økt organisering av interesser og formål, og skapt behov for et sosialt nettverk som organisasjonene har vært med på å tilfredsstille. Overgangen fra et jordbrukssamfunn til et industrisamfunn har skapt nye sosiale samhandlingsmønstre, og veksten i organisasjonssamfunnet, dannelsen av nye organisasjoner i vårt århundre, er en del av denne utviklingen. Mange av de organisasjonene som er opptatt av å knytte tråder til fortiden kan og sees i lys av disse endringsprosessene. I et samfunn i rask utvikling, økonomisk og sosialt, har organisasjoner på kultursektoren tatt på seg oppgaven å verne om en kulturell identitet. Organiseringen av den historiske interesse og organisasjoner som Noregs Ungdomslag og Norges Mållag er gode eksempler.

Ekspanjonen i utdannelsesektoren, utviklingen av et velferdssamfunn med økt økonomisk evne og mer fritid for et stort flertall av befolkningen har vært avgjørende for befolkningens muligheter til organisasjonsdeltakelse.

Utviklingen av organisasjonslivet er i betydelig grad avhengig av velferdsnivået i samfunnet. For framveksten av enkelte organisasjonstyper, f.eks. på kultur- og fritidssektoren, har dette hatt avgjørende betydning.

Organisasjonene har og sin egen utviklingsdynamikk. Den enkelte organisasjons eksistensberettigelse næres ved stadig søken etter nye arbeidsfelt, utvikling av nye arbeidsformer og et aktivt rekrutteringsarbeid. Det har og vært slik at arbeidsmetoder utviklet i en organisasjon blir tatt opp i andre deler av organisasjonslivet. F.eks. har studiesirkelvirksomheten, som først ble tatt opp i avholdsbevegelsen, etterhvert blitt en sentral del av opplysningsarbeidet i stadig flere organisasjoner. På helse- og sosialsektoren har utviklingen av nye arbeidsområder og nye formål for organisering vært avhengig bl.a. av den medisinske utvikling som har gitt nye behandlingsmuligheter. Mange av interesse- og selvhjelpsorganisasjonene på helse- og sosialsektoren må sees på denne bakgrunn.

Organisasjonsutviklingen på 1800-tallet forklares ofte med henvisning til statens passive rolle. Organisasjonene tok på seg løsningen av oppgaver som lå utenfor det offentlige ansvarsområde. En slik forklaring har og gyldighet i vårt århundre. På mange felt som idag er offentlige ansvarsområder har organisasjonene hatt en pionerrolle (jf. kap. 8 og 9.1). Det offentlige har aldri vært i stand til, ei heller hatt som oppgave, å tilfredsstille befolkningens samlede helsemessige, sosiale og kulturelle behov.

Det er heller ikke slik at et økt offentlig engasjement på stadig nye samfunnsområder overflødiggjør organisasjonene. I utviklingen mot en velferdsstat har det offentlige både støttet organisasjonene økonomisk, løst oppgaver i samarbeid med organisasjonene og henvendt seg til organisasjonene for å få dem til å engasjere seg for viktige uløste samfunnsproblemer. I tillegg har veksten i offentlig sektor og utviklingen av en aktivt inngripende stat gjort det nødvendig å organisere interesser og formål for å kunne påvirke utformingen av offentlig politikk.

Organisasjonsdannelsen er med andre ord en del av den politiske mobiliseringsprosess. På den ene side har befolkningen i vårt århundre fått økt innflytelse på den politiske beslutningsprosess gjennom utvidelse av stemmeretten og bruken av den. Parallelt har organisasjonene utviklet seg til å bli et redskap for å fremme krav i det politiske systemet, og for ivaretagelse av samfunnsoppgaver i mer eller mindre nært samarbeid med det offentlige.



## KAPITTEL 4

### De frivillige organisasjonene og samfunnet - organiseringen av samfunnsaktiviteter i en «tredje sektor»

#### 4.1 INNLEDNING

Det frivillige organisasjonssamfunn er et mangfold av ulike interesser og formål. Organisasjonenes oppbygging, størrelse og medlemsmasse varierer sterkt. De engasjerer seg på mange saksområder i løsningen av konkrete oppgaver og yter tjenester på en rekke felt. Mange samarbeider med offentlige myndigheter, lokalt og sentralt. Ofte er organisasjonene alternativer og supplement til markedstilbud eller offentlige tjenester. Deres engasjement innen ulike sektorer har i mange tilfelle etter hvert ført til økt offentlig innsats.

Organisasjonene spiller en viktig rolle for utviklingen av vårt demokrati, og de er aktive i kultur- og verdiformidlingen i samfunnet. Lokalt utgjør de en del av det sosiale nettverk. Gjennom det mangfold av formål, interesser og verdier som organisasjonene fremmer, bidrar de til utviklingen av et pluralistisk samfunn.

I dette kapitlet vil utvalget gi en generell presentasjon av de frivillige organisasjonene. Organisasjonene er del av en «tredje sektor» med sine særegne kjennetegn (4.2). På mange måter er denne sektor et alternativ og supplement til markedet og den offentlige sektor. Utvalget vil også drøfte definisjonen av begrepet frivillige organisasjoner (4.3) og kategorisere de organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat (4.4). Videre omtales variasjonsbredden i organisasjonslivet (4.5).

#### 4.2 FRIVILLIGE ORGANISASJONER I EN «TREDJE SEKTOR»

##### 4.2.1 «Tredje sektor» som alternativ og supplement til markedet og offentlig sektor

Utvalget har funnet det fruktbart å definere de frivillige organisasjonene innenfor en «tredje sektor». Begrepet «tredje sektor» er lansert i internasjonal litteratur som betegnelse for virksomhet som hverken tilhører det private marked (første sektor) eller den offentlige sektor (annen sektor).

Markedet - eller første sektor - domineres av private, kommersielle interesser med produksjon, kjøp og salg som hovedoppgave. Penger byttes, ansatte lønnes, og målet er å gi eierne økonomisk overskudd. Kapital skal

forrentes, og tapsbringende virksomhet må før eller senere avvikes. For øvrig er markeds-kreftene i prinsippet verdinøytrale.

Den offentlige sektor - eller annen sektor - domineres av politisk valgte organer og forvaltningsorganer som har ansvar for å produsere eller tilveiebringe varer og særlig tjenester. Dette er dels individuelle og dels kollektive goder som oftest helt eller delvis finansieres gjennom skatter og avgifter. I likhet med første sektor lønnes de ansatte, men eierne (stat, fylkeskommune, kommune) har ikke som mål å framskaffe økonomisk overskudd. Omfordeling av goder er et viktig mål, bl.a. for å korrigere uheldige utslag av markeds-kreftene.

Den tredje sektor domineres av private, frivillige organisasjoner drevet på fellesskaplig, ikke-offentlig basis, gjerne med et allmennyttig eller ideelt formål. I prinsippet omfatter den tredje sektor virksomhet som er privat initiert uten å ha profit og egennytte som mål. Den står i alminnelighet for kollektive goder, humanitære verdier og løsning av fellesoppgaver i frivillig regi, uten offentlig styring. Tredjesektor-aktivitet innebærer gjerne at initiativet til allmennyttig virksomhet kommer nedenfra. Betydelige deler av arbeidet i tredje sektor er ulønnet.

Videre kjennetegnes tredje sektor av at virksomheten har en organisert og kollektiv forankring, med en målsetting som vanskelig kan virkeliggjøres av det enkelte individ alene. Virksomhet i tredje sektor utøves kollektivt og bidrar til å utvikle de sosiale nettverk. Det kan være nyttig å avgrense aktiviteten i tredje sektor fra individuell virksomhet som vennetjenester, familie- og nabohep etc. Mange velger å definere denne individuelle form for aktivitet innenfor en «fjerde sektor» (husholdet).

Skillene mellom første, annen og tredje sektor kan ofte være uklare. I den norske blandingsøkonomi er det varierende former for privat vs. offentlig styring, drift og finansiering. F.eks. driver en del frivillige organisasjoner i tredje sektor en betydelig forretningsmessig virksomhet (som middel til å realisere sine mål), og ofte har de ansatt personale og et lønnet sekretariat. Mange frivillige organi-

sasjoner mottar store bidrag fra det offentlige, og ikke få organisasjoner arbeider i hovedsak på samme vis som det offentlige og/eller under sterk offentlig regulering og finansiering (f.eks. institusjonsdrift i helsesektoren med ansatt personale). Utvalget har imidlertid funnet at et begrep om en selvstendig tredje sektor bidrar til en mer presis og nyansert forståelse av de ulike typer samfunnsvirksomhet. Det tradisjonelle skillet i Norge mellom «privat» og «offentlig» sektor får ikke klart nok fram særpreget ved frivillig virksomhet. En samfunnsforståelse utelukkende basert på de tradisjonelle begreper om markedet og den offentlige sektor er utilstrekkelig i debatten om alternative velferdsordninger og fellesskapsløsninger, med uheldige konsekvenser på det politiske plan.

Tredjesektorbegrepet tydeliggjør en todeling av de private (ikke-offentlige) foretak. I den pågående privatiseringsdebatten blir det ofte ikke skilt mellom den private forretningsmessige og den private allmennyttige virksomhet. En nyansering ved hjelp av tredjesektorbegrepet kan f.eks. være nyttig når det er snakk om privatisering av helsevesenet, hvor man må skille mellom kommersielle tilbud i markedet (basert på profitt) og tjenester fra frivillige, allmennyttige organisasjoner.

Det er og viktig å markere grensen mellom tredje sektor og den offentlige sektor. Kollektive løsninger oppfattes ofte som ensbetydende med offentlige tiltak, og et velferdssamfunn identifiseres lett med en velferdsstat. Tredjesektorbegrepet er derfor fruktbart for å peke på at kollektiv oppgaveløsning også kan foregå utenfor offentlig forvaltning. På denne måten kan de frivillige organisasjonenes egenart i forhold til den offentlige sektor synliggjøres og beskrives bedre.

Noen ganger utføres arbeidet i tredje sektor i nært og intimt samarbeid med det offentlige, andre ganger preges samhandlingen av konflikt. Det er etter utvalgets oppfatning viktig å peke på tredje sektors prinsipielle selvstyre og egenverdi, og understreke organisasjonenes betydning som selvstendige aktører i forhold til offentlig myndighet.

Tredjesektorvirksomhet kan således betraktes som en alternativ måte å organisere samfunnsaktiviteter på. Men virksomheten i de ulike sektorer kan ikke alltid sees som alternativer, i den forstand at de kan erstatte hverandre og løse de samme typer samfunnsoppgaver. Ofte er sektorene avhengig av og basert på hverandre, og virker utfyllende og supplerende. Det er f.eks. i mange tilfeller grunn til å betrakte forholdet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter som et samvirke.

#### 4.2.2 Karakteristiske trekk ved frivillig virksomhet

Organisasjonenes virksomhet i tredje sektor er foran beskrevet som et alternativ og supplement til markedet og den offentlige sektor. Men virksomheten i de frivillige organisasjonene kan også beskrives ved de motiver og drivkrefter som ligger bak engasjementet.

Av kap. 7 Organisasjonene og medlemmene framgår det at et stort antall mennesker i Norge er medlem av en eller flere frivillige organisasjoner, og at svært mange arbeider gratis (ulønnet) på sin fritid. Motivene for deltakelse og omfanget av innsatsen varierer. Det er imidlertid enkelte fellestrekk som karakteriserer engasjementet i de frivillige organisasjonene.

Det primære ved frivillig organisasjonsdeltakelse er ønsket om å arbeide for en felles sak, et formål eller en idé sammen med andre. Ulike formål, livssyn og idéer får «sine» organisasjoner og talsmenn, og organisasjonenes virksomhet kan ses som kollektive løsninger på individuelle bestrebelser. Fellesskapet gir styrke til å engasjere seg med saker eller problemer på egne eller andres vegne. Et kjennetegn ved de frivillige organisasjonene er deres evne til å engasjere og mobilisere mange mennesker i meningsfylt og samfunnsnyttig arbeid.

Engasjement for en sak man tror på eller et problem man vil gjøre noe med er en av de viktigste drivkreftene for deltagelse. Mange fortjener betegnelser som idealister, ildsjeler, folkeopplysere, entreprenører eller pionérer. Initiativ, deltagelse og engasjement innebærer oftest interesse for samfunnet, mennesker og omgivelser, og en tro på at det er nødvendig eller nytter å arbeide for en sak. Man har en mening om «utviklingen» og søker å påvirke den aktivt, og ofte er målsettingen å forbedre samfunnet og/eller samfunnsborgerne. Samhørighet og nærhet skapes i det som oppfattes som felles anliggender. Det å arbeide for en sak, idé, oppgave eller formål gjør tilværelsen mer meningsfull, med perspektiver og dimensjoner ut over ren yrkesaktivitet og konsum.

De frivillige organisasjonene har i dag ofte andre oppgaver, arbeidsmåter og rekruttering enn tidligere. Felles er imidlertid at belønningen for innsatsen oftest har vært og er av immateriell karakter, preget av samling om felles verdier og samvær med andre og ved at idéer blir realisert og oppgaver utført. En slik felles kultur - hvor idealisme, gjensidighet, fellesskap og sosiale nettverk er av så stor betydning - gjør sektoren i sin rendyrkede form klart forskjellig fra markedssektoren og den offentlige sektor. Slik kan tredje sektor

også ha stor påvirkningskraft overfor første og annen sektor. Innenfor denne felleskulturen er det imidlertid en rekke forskjellige subkulturer med høyst ulike verdioppfatninger, formål og atferd.

I tillegg til disse primære verdiene som realiseres gjennom tredjesektoraktiviteter, er det også mange positive, indirekte virkninger av organisasjonsaktivitet på individ- og samfunnsplanet. Den betydning de frivillige organisasjoner har for utviklingen av et demo-

kratisk samfunn og som sosiale nettverksbyggere er eksempler på dette (jf. kap. 5 og kap. 6).

Den form for sosial eller produksjonsmessig organisering som skjer gjennom tredje sektor er av enkelte beskrevet som «det sivile samfunn», i motsetning til marked og stat. T. Hviid Nielsen har skjematisk karakterisert enkelte relasjoner ved stat, marked og sivil samfunn slik (Torben Hviid Nielsen: Stat, sivil samfund og marked, Samtiden nr. 5-1984):

	Relasjonstype	Formidlere	Samværsform	Moral
Marked	Bytte	Penger	Individualitet (Kritikk: Egoisme)	Ansvar (Kritikk: Usolidarisk)
Stat	Lovgivning/ byråkrati	Profesjoner	Fellesskap (Kritikk: Tvang)	Solidaritet (Kritikk: Uansvarlig)
Sivilt samfunn	Gjensidighet	Sosiale nettverk	Selv bærende prosesser	Fellesskap

Hviid-Nielsen er opptatt av disse sentrale trekk ved stat, marked og det sivile samfunn. På markedet forholder individene seg til hverandre gjennom byttet som relasjonsform, formidlet gjennom pengene. Liberalismens og konservatismens postulat om markedet som uttrykk for individualitet (samværsform) og ansvar (moral) er blitt kritisert av sosialdemokratiet og sosialliberalere for å være usolidarisk og uttrykk for egoisme. Som alternativ har man holdt fram staten som ivaretaker av fellesskapet og solidariteten i samfunnet. Kritikere av et slikt syn på statens rolle har pekt på faren for at fellesskapet degenererer til tvang og solidariteten til uansvarlighet.

Statens og markedets fortrinn og ulemper har vært forsvart og kritisert fra ulike politiske posisjoner. Når man karakteriserer det sivile samfunn som preget av gjensidighet (relasjonsformer) formidlet gjennom et sosialt nettverk hvor samværet består av selv bærende prosesser i motsetning til det totale statlige fellesskap, bygger en slik definisjon på det sivile samfunns selvforståelse. Begrepet sivil samfunn har ikke tidligere i like stor grad vært gjenstand for politiske teorier og strategier, og dermed har det heller ikke vært utsatt for særlig kritikk. Offentlige (statlige) og markeds-løsninger er oftest blitt diskutert som om det ikke fantes noe alternativ til stat og marked. Hviid-Nielsens anliggende er å peke på at det sivile samfunn er en selvstendig organisasjonsform som bør skilles fra både stat og marked.

Dette betyr imidlertid ikke at de individer som har sitt virke innenfor disse sektorene har ulike karakteregenskaper. Mye av aktiviteten

i tredje sektor ivaretas nettopp av folk som til daglig arbeider i markedet eller i det offentlige. Poenget er at disse ulike «kulturer» har sine særskilte rammebetingelser, forutsetninger og normer.

I etterkrigstiden er det sivile samfunn kommet i skyggen av velferdsstatens overtakelse av store deler av den sosiale organisering og av omfattende tilbud på markedet. Men i en situasjon hvor offentlige tiltak og markeds-løsninger ikke strekker til er det nødvendig å fokusere på det sivile samfunns muligheter.

#### 4.3 DEFINISJON AV FRIVILLIGE ORGANISASJONER

I dagligtale brukes betegnelser som sammenslutninger, foreninger, lag, klubb, forbund, selskap, gruppe, bevegelse, samfunn osv. om det vi upresist forstår ved en «frivillig organisasjon». Noen tilfredsstillende og klar, entydig definisjon av en «frivillig organisasjon» synes ikke å eksistere hverken i norsk eller internasjonal litteratur.

Det er vanlig å peke på visse kjennetegn som karakteriserer frivillige organisasjoner. Utvalget har lagt til grunn at frivillige organisasjoner:

- er en gruppe individer eller sammenslutninger av individer som organiserer seg for å fremme visse formål/interesser
  - oftest er startet av private
  - styres privat og frivillig
  - ikke har fortjeneste som målsetting
  - ofte baserer viktige sider ved virksomheten på ulønnet innsats fra medlemmene
- Organisasjonene vil oftest ha registrerte

medlemsskap og formålsparagraf, vedtekter, årsmøte, styre e.l. Organisert aktivitet foregår imidlertid i noen grad også i enheter som ikke tilfredsstillende krav til registrert medlemsskap eller en formell struktur. Eksempler på dette er spontant organiserte trafikkaksjoner, aksjonsgrupper mot miljøødeleggelse o.l. Oftest er dette rent lokale grupper med relativt kort levetid, som imidlertid i noen tilfeller utvikler seg til en mer strukturert eller formalisert organisasjon, evt. går inn i etablerte organisasjoner. Utvalgets arbeid omfatter i noen grad også slike løst strukturerte sammenslutninger og frivillig virksomhet som er ad-hoc basert og relativt uformell, uten at det kan sies nøyaktig hvor grensene kan trekkes. Også enkelte stiftelser - som er organisasjoner uten medlemmer med kapital satt av til et bestemt formål - vil det være naturlig å behandle som ledd i utvalgets arbeid (f.eks. som eiere av og driftsansvarlig for helse- og sosialinstitusjon på offentlig plan, enkelte kulturstiftelser og stiftelser innen utdanningssektoren m.v.).

Selv om de fleste frivillige organisasjoner er startet på ideell basis av ulønnete ildsjeler uten profittmøt eller offentlig styring, vil noen kunne bevege seg bort fra en eller flere av de kjennetegnene som er angitt foran. Enkelte deler av virksomheten kan f.eks. bevege seg i retning av første eller annen sektor. Utvalget finner det derfor rimelig å benytte kriterier som er så fleksible at de ikke utelukker organisasjoner hvor deler av driften faller utenfor de karakteristiske kjennetegn.

Er organisasjonsendringen derimot slik at det er vanskelig å finne igjen de private, frivillige elementene i organisasjonen, er det rimelig å si at den faller utenfor begrepet frivillig organisasjon. Disse vanskelige grenseoppgangene drøftes imidlertid ikke nærmere her. Utvalget viser i denne forbindelse til vurderingene i den britiske utredningen «The Future of Voluntary Organisations - Report of the Wolfenden Committee» fra 1978 der man kom til at det ikke var særlig fruktbart å bruke energi på å diskutere nærmere definisjoner av begrepet frivillige organisasjoner:

«We decided that as a general guideline commonsense or common parlance must prevail over verbal consistency or logical precision....»

Den typologisering av frivillige organisasjoner som framgår av avsnitt 4.4 gir eksempler på hvordan utvalget oppfatter grensene for sitt mandat. For støtteordninger, eller fordeler som det offentlige gir frivillige organisasjoner, er det imidlertid nødvendig med en nærmere avgrensning av begrepet frivillig organisasjon.

#### 4.4 TYPOLOGISERING AV FRIVILLIGE ORGANISASJONER SOM OMFATTES AV UTVALGETS MANDAT

Ikke alle typer frivillige organisasjoner omfattes av utvalgets arbeid. Av mandatet og resolusjonen om nedsettelse av utvalget framgår det at det er de allmenntilgjengelige og ikke-økonomiske (ikke-erhvervsmessige) organisasjoner som er i fokus. Disse betegnes også ofte som ideelle organisasjoner. Andre frivillige organisasjoner så som nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner, herunder fagforeninger, faller utenfor utvalgets mandat. Det samme gjelder politiske partier og partitilknyttede organisasjoner, samt vitenskapsorganisasjoner (for personer med spesiell vitenskapelig kompetanse) som kan sammenlignes med yrkesorganisasjoner. Student- og elevorganisasjoner som arbeider på linje med yrkesorganisasjoner, f.eks. Norsk studentunion, Yrkesskoleelevenes og lærlingenes interesseorganisasjon, faller også utenfor utvalgets mandat. Det samme gjelder den del av samvirkebevegelsen som driver regulær økonomisk virksomhet og boligkooperasjonen, unntatt den del av borettslagenes virksomhet som gjelder nærmiljøarbeid o.l. tilsvarende velforeningsaktiviteter (unntatt eiendomsforvaltning). Hobbyforeninger, slik som bridgeklubber, filatelistklubber etc. omfattes også av utvalgets mandat, selv om de ikke kan karakteriseres som ideelle organisasjoner. Brukergrupper som går sammen i et samvirke, f.eks. for å skaffe barnetilsyn til sine barn omfattes ikke av utvalgets mandat.

Enkelte organisasjoner kan det umiddelbart være vanskelig å kategorisere som enten offentlig eller privat. Som eksempel kan nevnes at de fleste museer i Norge karakteriseres som halvoffentlige (med offentlig representasjon i styrene og med en overveiende offentlig finansiering), selv om private foreninger og stiftelser står som eiere og administrerer virksomheten (NOU 1982:36). Avgjørende i slike tvilstilfeller vil ofte være hvem som oppnevner flertallet i sammenslutningens styrende organer.

Utvalgets mandat omfatter ikke offentlige organisasjoner. Organisasjonene kan imidlertid godt ha et offentlig formål, f.eks. Nasjonalgalleriets Venner, eller være knyttet til et offentlig organ, f.eks. menighetspleieforeninger under Den Norske Kirke. Videre omfatter utvalgets mandat også frivillige organisasjoner som ivaretar oppgaver som lovverket pålegger et offentlig organ ansvaret for, f.eks. frivillige organisasjoners drift av helse- og sosialinstitusjoner medtatt på kommunal/fylkeskommunal plan.

Organisasjonene som omfattes av utvalgets

mandat kan grupperes på ulike måter. Imidlertid bidrar hverken nasjonal eller internasjonal litteratur med gode eller lett anvendbare typologier. I en større litteraturstudie fra 1972 uttaler Smith og Freedman at ingen av klassifikasjonsskjemaene er fullt ut tilfredsstillende (Constance Smith og Anne Freedman: «Voluntary Associations. Perspectives on the literature», Harvard University Press, 1972).

I Hordalandsundersøkelsen fra 1980 nytter Kuhnle og Selle en teoretisk typologi basert på 3 dimensjoner, der organisasjonene grupperes i 8 kategorier ved:

- aktiviteten, som innad- eller utadrettet,
- ideologien, som opposisjonell eller ikke-opposisjonell (i hvilken grad allment akseptert),
- organisasjons sosialiseringen, som sterk eller svak (hvor «total» organisasjonen er for medlemmer/brukere).

(Organisasjonene i Hordaland 1980. Universitetet i Bergen, Institutt for sammenliknende politikk, 1984-86).

Det kan også nevnes andre prinsipper for typologisering av frivillige organisasjoner, som f.eks.

- etter hva/hvem virksomheten er rettet mot
- etter variasjonsbredden i virksomheten
- etter formell organisasjons- eller beslutningsstruktur
- etter organisasjonsstørrelse
- etter lokalsamfunns- vs. storsamfunnsorientering
- etter tidshorisont for arbeidet
- etter forholdet mellom ansatte og medlemmer
- etter hvordan organisasjonene arbeider
- etter samarbeidsrelasjonene med offentlig myndighet, osv.

De fleste norske empiriske studier av frivillige organisasjoner opererer med mer «pragmatiske» typologiseringer etter organisasjonenes virksomhets- eller arbeidsområde, som gjør det lettere å identifisere de aktuelle organisasjonene. Dette gjelder f.eks. levekårsundersøkelsene i Statistisk Sentralbyrå såvel som Hordalandsundersøkelsen, Maktutredningen (NOU 1982:3) og i Organisasjonsarkivet hos Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste.

Utvalget har for sin del (bl.a. i intervjuundersøkelsen referert i kap. 7) funnet følgende typologisering av de frivillige organisasjonene hensiktsmessig, basert på en «pragmatisk» inndeling i 10 arbeids- eller virksomhetsområder:

1. Humanitære og sosiale organisasjoner
2. Kvinneorganisasjoner og kvinnesaksforeninger
3. Idrettsorganisasjoner, idrettslag
4. Kulturorganisasjoner, kulturvernorganisasjoner og natur/friluft/miljøvernorganisasjoner
5. Hobbyforeninger
6. Religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner
7. Internasjonalt orienterte organisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner og solidaritetsorganisasjoner
8. Velforeninger, grendelag, nærmiljøorganisasjoner, borettslag (eksklusive eiendomsforvaltning)
9. Spontane aksjonsgrupper, ad hoc-bevegelser
10. Andre foreninger, lag.

For en nærmere konkretisering vises til eksempellisten på side 14, 15 og 16. Dette er bare få og tilfeldig valgte eksempler fra hele spekteret av organisasjoner, men gir likevel et inntrykk av hvor rik floraen av frivillige organisasjoner er.

Ved alle klassifiseringer kan det imidlertid settes spørsmålstegn, bl.a. på grunn av avgrensingsproblemer. Den typologiseringen som utvalget har valgt er basert på organisasjonenes hovedformål. Men organisasjonene har ofte mange og ulike oppgaver. Religiøse organisasjoner driver humanitært og sosialt arbeid, kvinneorganisasjoner er engasjert i likestillingsarbeid og i sosialt arbeid, avholdsorganisasjoner har alltid også hatt et kulturelt engasjement, og svært mange organisasjoner er opptatt av internasjonalt samarbeid. Den typologiseringen som utvalget har valgt yter heller ikke rettferdighet til det kulturelle mangfold som organisasjonene representerer. I forbindelse med drøftingen av det utvidede kulturbegrep (jf. kap. 8) peker utvalget på det kulturelle engasjement svært mange organisasjoner har. I vid forstand er alle organisasjonstyper deler av det norske kulturlivet. Videre har en valgt ikke å klassifisere barne- og ungdomsorganisasjoner som egen kategori, da det er nær samtlige av de ovennevnte kategorier finnes slike organisasjonsdannelser basert på alder. I grove typologiseringer vil slike dimensjoner gå tapt. Utvalget har imidlertid søkt å ivareta bredden i organisasjonsvirksomheten i omtalen av organisasjonenes engasjement på ulike samfunnsområder (jf. kap. 8-12).

TYPE ORGANISASJON, FORENING, LAG	NOEN EKSEMPLER PÅ SLIKE ORGANISASJONER,
1. Humanitære og sosiale org.	<p>Norges Røde Kors, Blå Kors, Redd Barna, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp.</p> <p>Opplysningsorg. (Folkeaksjonen mot hasj, Medisinerenes Seksual-opplysning o.l.) Klientorg. (Norges Blindeforbund, Norsk Revmatikerforbund, Foreldreforeningen for hjertesyke barn o.l.).</p> <p>Selvhjelpsforeninger (AA o.l.)</p> <p>Avholdsorg.</p>
2. Kvinneorg. og kvinnsaksforeinger	Allmenne Kvinneorg. og partipolitisk uavhengige kvinneorg. Norges Husmorforbund/husmorlag, Norske Kvinners Nasjonalråd, Bondekvinnelaget, Kvinnefronten, Brød og Roser m.v.
3. Idrettsorg. idrettslag	Alle typer idrett og sport, herunder også bedriftsidrett, handikapidrett m.v. Norges Idrettsforbund.
4. Kulturorg., kulturvernorg. og natur/friluftsmiljøvernorg.	<p>Allmenne barne-, ungdoms- og pensjonistorg. Landsrådet for Norske ungdomsorganisasjoner.</p> <p>Musikk/orkester/korps, sangkor/viseklubb/rockegruppe, teater/drama/revy, litteratur/film/ kunst, folklore osv.</p> <p>Kulturvern- og folkeminneorg., folkeakademier, historielag, by- og bydelag, språkorg.</p> <p>Natur- og turistforeninger, zoologi- og botanikkforeninger, jeger- og fiskerforeninger, speiderbevegelsen, 4H, dyrebeskyttelsesorg., miljøvernorg.</p>
5. Hobbyforeninger	<p>Hobbyklubber og fritidsforeninger av ulike slag, som f.eks. samlerforeninger (venneforeninger)</p> <p>Saksforeninger (Syklistenes Landsforening, Dataamatørforeningen, UFO-Norge osv.)</p> <p>Dyreeierforeninger</p> <p>Medieforeninger/radioamatørforeninger o.l.</p> <p>Bil-, motor- og båtforeninger</p> <p>Filatelister-, sjakk- og bridgeforeninger m.v.</p>
6. Religiøse org. (i og utenfor Den norske Kirke) og livssynsorg.	<p>Organisasjoner tilknyttet Den Norske Kirke (Menighetsråd, diakonale institusjoner, menighetspleieforeninger)</p> <p>Kristelige foreninger (For Bibel og Bekjennelse, Kristelig veterinærforening etc.)</p> <p>Misjonsforeninger (indremisjon og ytre misjon, søndagsskoleforeninger)</p>

TYPE ORGANISASJON, FORENING, LAG	NOEN EKSEMPLER PÅ SLIKE ORGANISASJONER,
	Ulike religiøse trossamfunn utenfor Den Norske Kirke (Den Katolske Kirke, Muslimske trossamfunn, Jehovas Vitner, Frelsesarmeen, frikirker, Pinsebevegelsen etc.)
	Livssynsorg. (Human-Etisk Forbund)
7. Internasjonalt orienterte org., menneskerettighetsorg. og solidaritetsorg.	FN-sambandet, Én Verden, organisasjoner for samarbeid med andre land (Norge-Amerikaforeningen, Forbundet Norge-DDR). Amnesty International Fellestrådet for det sørlige Afrika Freds- og forsvarsorg. (Folkereising Mot Krig, Folk og forsvar). Innvandrerforeninger, etniske- og andre minoritetsforeninger
8. Velforeninger, grendelag, nærmiljøorg., borettslag	Norges Velforbund. Organisert nærmiljøarbeid. For borettslag tas med den del av virksomheten som gjelder nærmiljøarbeid, men ikke eiendomsforvaltning
9. Spontane aksjonsgrupper, ad hoc-bevegelser	Midlertidige spontanaksjoner uten krav til registrerte medlemsskap og formelle organisasjonsstruktur m.v. som for øvrige organisasjonstyper. Kortvarige trafikkaksjoner. Live Aid.
10. Andre foreninger, lag	Frimuerorg. Lions Club, Rotary etc.

#### 4.5 VARIASJONSBREDDEN I ORGANISASJONENES ARBEID OG STRUKTUR M.V.

##### 4.5.1 Innledning

De frivillige organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat utgjør en svært hetrogen og uensartet masse - både mht. konkret oppgaveløsning (hvilke saker og spørsmål de arbeider med) og hvilke generelle funksjoner de ivaretar - og i struktur (oppbygging) og størrelse. Det er også betydelige variasjoner i måten organisasjonene arbeider på og i deres forhold til offentlige myndigheter. Disse spørsmålene behandles mer detaljert andre steder i innstillingen. Det er imidlertid allerede innledningsvis nyttig å antyde noe om bredden i organisasjonenes konkrete arbeidsområder, og om variasjonen i organisasjonenes struktur og størrelse.

##### 4.5.2 Organisasjonenes konkrete arbeidsområder

Blant de mange arbeidsområder for organisasjonene er tradisjonelle velferdsoppgaver innen helse- og sosialsektoren (kategori 1) i vid forstand, både på lovregulerte områder,

og på områder hvor det offentlige ikke ivaretar oppgaver. Spesielt i denne sektoren har organisasjonene vært pionerer og vist vei, ofte etterfulgt av offentlig innsats. Arbeidsoppgavene varierer fra drift av store institusjoner med profesjonelt og lønnet personale til tiltak i nærmiljøet på individuell og ubetalt basis. Noen organisasjoner er opprettet og drives som hjelpeorganisasjoner for andre, mens noen kan betegnes som selvhjelps- eller klientorganisasjoner. Atter andre organisasjoner kan betraktes som allmenne opplysningsorganisasjoner.

Tradisjonelt har kvinneorganisasjonene og kvinnesaksforeningene (kategori 2) hatt kvinners situasjon og stilling på dagsorden, ved siden av at mange av dem har utført konkrete oppgaver for fellesskapet. Disse organisasjonene har dels fungert som pressgrupper overfor offentlige myndigheter, og dels arbeidet med bevisstgjøring, opplæring og dyktiggjøring av kvinner i organisasjons- og samfunnsarbeid. Siktemålet for kvinneorganisasjonene synes å ha blitt betydelig utvidet de senere år.

Oppgavene til idrettsorganisasjonene og

idrettslagene (kategori 3) består i å oppmuntre og tilrettelegge forholdene for folks deltakelse i idrett og fysisk fostring uansett alder og ambisjonsnivå, fra enkel mosjonsaktivitet til elitepreget konkurransedrett. I økende grad er grupper som tidligere ofte var utestengt fra deltakelse, f.eks. funksjonshemmede, integrert i idrettsarbeidet. Kvinneidretten har tiltatt de senere år både kvalitativt og kvantitativt.

Organisasjonene innen kultursektoren (kategori 4, vidt definert), herunder kulturvernorganisasjoner og natur/friluftsliv/miljøvernorganisasjoner, spenner over meget forskjellige arbeidsoppgaver og aktiviteter. Enkelte av disse har relativt snevert definerte formål med vekt på egenaktivitet og utfoldelse, f.eks. teatergrupper, sangkor eller korps. Andre kan ha som oppgave å bevare tradisjonelle kultur- eller naturverdier, fremme friluftslivet, språkforståelsen eller historieførståelsen, osv.

Hobbyforeningene (kategori 5) er oftest svært spesialiserte og samler folk til samvær omkring relativt avgrensede og høyst ulike interesser. Filatelist- og sjakkklubber, bilorganisasjoner og venne- og samleforeninger av ulike slag er eksempler på spennvidden. Hobbyforeningene er sammen med idrettsorganisasjonene og organisasjonene innen kultursektoren typiske produkter av fritidssamfunnet, hvor folk har bedre anledning enn tidligere til å dyrke sine individuelle interesser.

De religiøse organisasjonene og livssynsorganisasjonene (kategori 6) er sammen med de humanitære og sosiale organisasjonene blant de eldste i Norge, og har til formål å samles om og spre kjennskap til det livssyn og de åndelige verdier de representerer. Ulike religiøse trossamfunn, kristne organisasjoner og misjonsforeninger arbeider imidlertid ikke bare med livssynsspørsmål i snever forstand. Mange av disse finner det også naturlig å arbeide innenfor helse/sosialektoren, utdannings- og barnehagesektoren, i u-hjelpen m.v.

De internasjonalt orienterte organisasjonene, menneskerettighets- og solidaritetsorganisasjonene (kategori 7) arbeider for globalt engasjement, internasjonalt samarbeid eller solidaritetsspørsmål. De fleste organisasjonene i denne kategorien er av relativt ny dato.

Velforeninger, grendelag, borettslag og nærmiljøorganisasjoner (kategori 8) arbeider på tvers av sektorer og alderskategorier med lokalt rettede spørsmål som dels består i konkret oppgaveløsning, dels i miljøbyggende tiltak (nabofellesskap) innenfor et geografisk avgrenset område.

Spontane aksjonsgrupper, ad hoc-bevegelser (kategori 9) er midlertidige, mer eller

mindre løst organiserte grupper, som ofte har en spesiell sak de arbeider med i et begrenset tidsrom. Ofte vil de arbeide med nærmiljøspørsmål, og grensedragningen mot organisasjoner i kategori 8 kan være vanskelig å trekke. Andre igjen kan være nasjonale organisasjoner med et vidt siktemål.

Andre foreninger og lag (kategori 10) er en kategori for andre typer frivillige organisasjoner som bl.a. omfatter frimurerorganisasjoner.

De ovenfor angitte arbeidsområder er generelt definert og vurdert som de respektive organisasjonstypenes primæroppgaver, eller typiske saksområder. En organisasjon kan imidlertid også arbeide med andre spørsmål som en begrenset del av sin virksomhet. En avholdsorganisasjon med en klar edruskapspolitisk formålsparagraf kan også ha kulturelle aktiviteter som f.eks. sangkor blant medlemmene. Og et idrettslag kan arbeide med konkrete hjelpetiltak i eldreomsorgen. For andre organisasjoner kan det være vanskelig å fastslå hva som er primæroppgaven. Som eksempel nevnes stiftelsen Kirkens Bymisjon, som driver institusjoner og tiltak i helse- og sosialektoren (kategori 1) med evangelisk og diakonal formålsparagraf (kategori 6).

Spennvidden i organisasjonenes arbeidsområder kan også illustreres ved at det ikke er rent få organisasjoner som motarbeider hverandres målsetting og som virker som motpoler i verdimeslige eller ideologiske spørsmål.

Ved siden av de primære sider ved organisasjonenes virke ivaretar organisasjonene indirekte viktige samfunnsfunksjoner av mer generell karakter, som har stor betydning for samfunnsutviklingen i sin alminnelighet. Disse generelle funksjoner kommer til uttrykk både på det samfunnsmessige «makroplan», på lokalsamfunnsnivået og på individnivået. Stikkordmessig kan nevnes organisasjonenes rolle som pressgrupper og samfunnets dårlige samvittighet, som pionerer og innovatører, som kultur- og verdiformidlere nasjonalt og lokalt, som skoler i demokrati, som sosiale treffsteder og nettverksbyggere, osv. Enkelte organisasjoner kan også ha noen av disse funksjonene som primæroppgaver. Disse mer generelle samfunnsfunksjoner beskrives nærmere i kap. 5 og 6.

#### 4.5.3 Variasjoner i organisasjonenes struktur og størrelse

De frivillige organisasjonene har høyst forskjellig struktur. Enkelte organisasjoner har en meget entydig og formell oppbygging, med klare funksjoner tillagt de styrende organer, og vedtekter eller statutter med klar angivelse av formål og arbeidsoppgaver. En del opererer



med straffebestemmelser og evt. eksklusjonsparagraf ved illojal opptreden. Andre foreninger er løse organisert og strukturert som f.eks. spontant etablerte lokale organisasjoner uten registrering av medlemsskap.

Undersøkelser (Hordalandsundersøkelsen m.fl.) viser at det finnes et betydelig antall organisasjoner som kun har en lokal forankring uten tilknytning til overordnede geografiske organisasjonsenheter. Et eksempel er lokale velforeninger uten tilknytning til Norges Velforbund. På den annen side har man frivillige organisasjoner som er tilsluttet internasjonale organisasjoner, som f.eks. Norges Røde Kors, eller som er svært internasjonalt orientert, som f.eks. Amnesty International.

Mange organisasjoner som har sin primære aktivitet lokalt er imidlertid tilsluttet regionale og/eller sentrale, nasjonale organisasjonsenheter. En typisk struktur for mange organisasjoner er inndeling i

- lokale lag (evt. grendelag)
- fylkeslag/regionale lag
- sentrale (landsomfattende) organisasjoner.

En slik nivåstruktur reflekterer den geografiske og forvaltningsmessige inndeling i kommuner, fylker og stat. I beslutningsstruktur er det også stor variasjon hvor lokalorganisasjonenes autonomi varierer fra fullt selvstyre til mer eller mindre sterk styring ovenfra. Norges Velforbund er av nærmest konføderativ natur, mens enkelte ideologisk baserte organisasjoner har en sterk kontroll med lokalforeningene.

En del selvstendige og landsomfattende foreninger har kontakt og samarbeid gjennom felles - eller paraplyorganisasjoner, som kan ha svært ulik oppbygging og myndighet. Formålet vil ofte være å samle felles ressurser i et koordineringsorgan, som kan stå sterkere utad enn medlemsorganisasjonene gjør hver for seg. Eksempler er Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, som omfatter omkring 40 landsomfattende bruker- og klientorganisasjoner med tilsammen ca. 200 000 medlemmer, eller Norske Kvinners Nasjonalråd med 23 landsomfattende kvinneorganisasjoner med ca. 450 000 medlemmer i alt.

Organisasjonenes størrelse og administrasjon er også varierende. På den ene side har

vi de små landsomfattende organisasjoner med snevre målsettinger og interessefelt som f.eks. Historiske Militære Kjøretøyers Forening med 100 medlemmer, Norsk Dobermannklubb med 380 medlemmer og Norsk Heraldisk Forening med 85 medlemmer (Organisasjonsarkivet 1982). På den annen side er enkeltorganisasjoner som Norges Røde Kors med ca. 180 000 medlemmer, Norges Automobilforbund med over 500 000 medlemmer eller Norges Fotballforbund med ca. 290 000 medlemmer (1986).

Paraply- og samarbeidsorganisasjonene er naturligvis blant de største med ofte hundretusener av medlemmer, ofte basert på kollektivt medlemsskap. Norges Idrettsforbund (NIF) er landets største frivillige organisasjon med vel 1,6 millioner medlemsskap. Andelen dobbeltmedlemsskap er vanskelig å anslå, men erfaring viser at mange idrettsutøvere er medlem av to eller flere idrettslag. NIF er en sammenslutning av vel 11 700 idrettslag organisert gjennom 45 landsomfattende særforbund, samt idrettskretser, særkretser og kontaktutvalg (tall pr. 1.1.1987, inklusive driftsidretten). Idrettsforbundet har en omfattende administrasjon med et betydelig antall fast ansatte i hovedsekretariatet og forbundssekretariatene.

Organisasjonenes Fellestråd (OF) derimot er en sammenslutning av 11 større kristelige organisasjoner med vel 25 000 lag og flere hundretusen medlemmer. OF er løst organisert i den forstand at sekretariatsansvaret rullerer mellom medlemsorganisasjonene hvert år, uten fast ansatte til dette formål.

Landsrådet for Norske ungdomsorganisasjoner (LNU) er en paraplyorganisasjon med 55 landsomfattende medlemsorganisasjoner.

Variasjonsbredden i organisasjonenes arbeidsområder og struktur medfører naturlig nok også svært ulike behov for kontakt og samarbeid med offentlige myndigheter, varierende fra et permanent, tett og formalisert samarbeid med f.eks. skriftlige kontrakter til kun sporadisk eller fullstendig fravær av kontakt.

## KAPITTEL 5

**De frivillige organisasjonenes samfunnsmessige betydning****5.1 INNLEDNING**

Forsamlings- og organisasjonsfriheten er sammen med blant annet ytringsfriheten i politiske, religiøse og kulturelle spørsmål blant demokratiets grunnpillarer. Organisasjonsfriheten innebærer en rett til å kunne arbeide sammen med andre for et selvvalgt formål, og tjener som sådan ofte som et minoritetsvern. Demokrati er noe mer enn flertallsstyre, det er også frihet for annerledes tenkende. Forsamlings- og organisasjonsfriheten er riktignok ikke uttrykkelig vernet av Grunnloven slik ytringsfriheten er, men betraktes likevel som en naturlig del av norsk rett.

Frivillige organisasjoner har lange tradisjoner når det gjelder å ivareta ulike samfunnsoppgaver (jf. kap. 3 og vedlegg I). Det frivillige organisasjonslivet er mangfoldig, og organisasjonenes konkrete virksomheter spenner over et vidt felt, fra det å løse tradisjonelle velferdsoppgaver og praktisk arbeid i lokalsamfunnet til å ivareta aktiviteter av kulturell eller ideologisk art. Svært mange oppgaver som i dag hører inn under lovregulerte, offentlige ansvarsområder, er tidligere ivaretatt av frivillige organisasjoner.

De frivillige organisasjonenes saksrettede arbeid varierer sterkt i omfang og betydning. På enkelte områder kan organisasjonene være eneste tjenesteyter, uten offentlig engasjement eller medvirkning, på andre kompletterer de offentlige velferds- og kulturtilbud. På atter andre felter kan frivillig innsats være et alternativ til offentlige ytelser og markedstjenester med økt valgmulighet for den enkelte som resultat.

Tendensen har historisk gått i retning av økt offentlig ansvar og kommersiell utbredelse på stadig flere sektorer. Det er få områder hvor de frivillige organisasjonene i dag framstår som de eneste tjenesteytere. Aktuelle eksempler på felt hvor de fremdeles er praktisk talt enerådende er krisesentra for mishandlede og voldtatte kvinner, støttegrupper for innvandrere og antirasistiske grupper. De frivillige organisasjonenes meget omfattende egenaktivitet på kultursektoren og deres arbeid med produksjon og formidling av særegne kunst- og kulturverdier o.l., er aktiviteter som ikke kan ivaretas av det offentlige. Sentrale og lo-

kale myndigheter har imidlertid et ansvar for å legge forholdene best mulig til rette for den kulturelle egenaktiviteten.

Ved siden av det direkte samfunnsnyttige og saksrettede, eventuelt ideologiske og livssynspregete arbeidet, ivaretar også de frivillige organisasjonene mer generelle samfunnsfunksjoner (jf. kap. 4). Ofte er dette en indirekte følge av organisasjonenes primære virksomhet. Ikke minst har frivillige organisasjoner spilt en stor rolle for demokratiseringen av samfunnet. Organisasjonslivet skaper og opprettholder også sosiale nettverk. For mange mennesker er det naturlig å knytte sosiale kontakter på grunnlag av det interessefellesskapet som organisasjonsdeltaking gir rom for. Organisasjonstilhørighet kan gi en felles referanseramme som tidligere sprang ut av slektskapsbånd og naboskap. Dette er viktig i et samfunn hvor den geografiske mobiliteten er større enn tidligere. Organisasjonsaktivitet kan dermed bidra til å fremme sosial integrasjon og samhørighet. Gjennom deltakelse og samhandling utvikles solidaritet og ansvarfølelse, samt kunnskap om andre. Det frivillige organisasjonslivet spiller også en vesentlig rolle for livsstilsutvikling, verdiformidling og kulturell overlevering nasjonalt og lokalt.

Virksomheten i tredje sektor har således stor betydning både for utviklingen på det nasjonale plan, på lokalsamfunnsnivået og på individplanet. Frivillige organisasjoner er både nødvendige og ønskelige i et pluralistisk og demokratisk samfunn. Hverken offentlige institusjoner eller kommersielle virksomheter er i stand til å ivareta alle grunnleggende sosiale og kulturelle behov. Dette er verdier som langt på vei fostres og utvikles gjennom uformelle ordninger og frivillige sammenslutninger.

**5.2 ORGANISASJONENE SOM PIONÉRER OG INNOVATØRER**

Ser vi de frivillige organisasjonenes virksomhet i Norge i historisk perspektiv, er pionérfunksjonen blant de mest framtrædende. Organisasjonene har på flere måter vært veivisere. De har tatt opp oppgaver som det offentlige ikke har hatt på sin dagsorden og har stadig tatt i bruk nye virkemidler. Det at

organisasjonene bygger sin virksomhet på frivillig engasjement, fremmer gjerne kreativitet og nytenkning i valg av virkemidler og arbeidsmetoder.

Det er ikke minst i forhold til svake samfunnsgrupper og lavt prioriterte saksfelter organisasjonene har gått foran. Utviklingen av helse- og sosialtjenestene i Norge er langt på vei historien om de frivillige organisasjonenes pionérinnsats. Det samme kan sies om organisasjonenes arbeid i natur- og miljøvernet i nyere tid.

Folkeopplysningen i siste halvdel av det forrige århundre ble i stor grad drevet fram av frivillige organisasjonsinteresser. I undervisningssektoren, barnehageutbygging, kultursektoren og kulturvernet har organisasjonene spilt en viktig rolle både tradisjonelt og i nyere tid. Organisasjonene har videre fungert som pionerer når det gjelder holdningsdanning og praktisk innsats for internasjonal solidaritet og utjevning. Det globale solidaritetsideal ble i Norge fra starten først og fremst drevet fram av misjonsorganisasjonene. Senere har humanitære og sosiale organisasjoner fulgt opp med sosialt hjelpearbeid. Organisasjonens pionérinnsats i den fattige verden har vært en pådriver til offentlig engasjement gjennom statlig u-hjelp.

I en lang rekke sektorer og konkrete saker framstår således organisasjonene som pionerer og innovatører. Dette er nærmere beskrevet i kap. 3 og i kap. 8-12.

Utviklingen har imidlertid gått i retning av at oppgaver og funksjoner som har vært tatt opp og ivarettatt av frivillige organisasjoner, etterhvert er blitt erkjent som offentlig ansvar. Men offentlig ansvar trenger ikke alltid bety en overføring av arbeidsoppgaver til offentlige myndigheter. Det er ikke, og har heller ikke vært noe mål at alle de oppgaver organisasjonene er med på å løse bør overtas av offentlige myndigheter.

### **5.3 ORGANISASJONENE SOM PRESSGRUPPER, PÅDRIVERE OG SAMFUNNETS DÅRLIGE SAMVITTIGHET**

Ved å ta opp nye oppgaver og peke på nye utfordringer i samfunnet har de frivillige organisasjonene påtatt seg en rolle som pådrivere og pressgrupper for bestemte interesser. Vi ser i dag en rekke eksempler på hvordan organisasjonene inntar en kritisk holdning til utviklingen i samfunnet, og forsøker å påvirke bl.a. folkevalgte organer til å gjøre alternative valg. En slik funksjon har frivillige organisasjoner alltid hatt.

En måte å ivareta pressgruppefunksjonen på er å kjempe for egne interesser, for at det

offentlige gjennom økonomisk støtte og ved praktisk tilrettelegging på andre måter prioriterer de saker ens egen organisasjon er opptatt av. Organisasjonene virker også som pådrivere og fremmer interesser på vegne av andre enn medlemmene (f.eks. humanitære hjelpeorganisasjoner, og u-hjelporganisasjoner).

De frivillige organisasjonene er pådrivere først og fremst gjennom sitt saksrettede engasjement på sine bestemte områder. Det er f.eks. vanskelig å tenke seg at likestillingsarbeidet i Norge kunne ha blitt drevet fram med så stor tyngde på 1970- og 80-tallet uten kvinneorganisasjonenes sterke engasjement. Foreldreforeninger for psykisk utviklingshemmede har kjempet en årelang kamp for utbygging av klientenes rettigheter. Her hadde også Norges Røde Kors en pionérrolle. Organisasjoner har arbeidet iherdig for utvikling av nærkringkasting. Natur- og miljøvernorganisasjoner har vært sterkt medvirkende til at miljøpolitikk har kommet stadig høyere opp på den politiske dagsorden. Andre organisasjoner med innvirkning på norsk politisk debatt de siste årene er bl.a. fredsorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner. Religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner sørger for å opprettholde en løpende samfunnsdebatt om moralske og eksistensielle spørsmål.

Pressgruppene innflytelse på samfunnsutviklingen kan vurderes fra ulike synsvinkler. På den ene side er denne form for virksomhet et naturlig, og også nødvendig, innslag i vårt demokratiske styringssystem. På den annen side må en stadig stille spørsmål om det bare er de ressurssterke og velorganiserte som blir hørt når avgjørelser skal fattes.

Som pressgrupper har organisasjonene en funksjon ved at de ivaretar særinteresser, og i mindre grad enn politisk valgte organer må ta hensyn til fellesinteresser og avveiningen mellom motstridende interesser. Mye tyder derfor på at pressgruppene virksomhet både er en styrke og en svakhet ved vårt demokrati.

De frivillige organisasjonene kan spille på ulike strenger i pådriverrollen. Her skal vi skille mellom ulike typer pressgruppeaktiviteter organisasjonene kan ta i bruk.

De frivillige organisasjonene kan for det første søke å påvirke lovgivning og reguleringer som har betydning for deres arbeid. Det kan f.eks. være aktuelt for organisasjonene å få endret skatteregler, lovreglene om hensynet til livssyn ved ansettelse i organisasjonsdrevne institusjoner o.l. En slik påvirkning kan bl.a. skje gjennom utvalgsarbeid hvor både myndigheter og organisasjoner er representert, eller ved at organisasjonene henvender seg direkte til politikere og forvalt-

ning. Et eksempel på slik pressgruppeaktivitet er religiøse organisasjoners engasjement i tolkningen av prg. 55 i Arbeidsmiljøloven. Ved lovregulering som berører de frivillige organisasjonenes interesseområder, vil disse alltid ha interesse av å påvirke utformingen av regler og forskrifter. Det norske politiske systemet bygger på direkte kontakt med styringsverket fra berørte interesser. Særlig har de tradisjonelle interesseorganisasjonene innenfor arbeids- og næringsliv kanaler inn i styringsverket. Dette gjelder i mindre grad for de ideelle og mer uegennyttig orienterte organisasjonene.

For det andre utøver de frivillige organisasjonene en pressgruppevirksomhet for å bedre det offentlige tjenestetilbudet på ulike områder. Det kan dreie seg om å oppnå bedre støtteordninger til sosiale og kulturelle formål, å rette oppmerksomheten mot udekkede behov osv.

En tredje viktig pressgruppeaktivitet er å skaffe offentlige midler til organisasjonenes egne tiltak. Driften av institusjoner og andre frivillig organiserte virksomheter er ofte finansiert gjennom offentlige tilskudd og støtteordninger. Frivillige bidrag av økonomisk art er gjerne marginale i forhold til de beløpene som går over offentlige budsjetter, særlig gjelder det institusjonsdrift i helse- og sosialsektoren. På kultursektoren er situasjonen mer variert. Ved siden av den offentlige innsatsen er de frivillige bidragene og det ulønnete arbeidet her av betydelig omfang.

En fjerde side ved pressgruppevirksomheten er å tilveiebringe spesielle goder til bestemte organisasjoner. Det kan være i form av f.eks. tilskudd, subsidier, skattelettelser, spesielle fradragmuligheter, utbygging av institusjonstilbud, serviceordninger, tilbud om lokaler o.l.

Hvordan søker så de frivillige organisasjonene å påvirke utformingen av offentlig politikk? Hvem rettes presset mot? Generelt er det slik at organisasjonenes pressgruppevirksomhet rettes mot de deler av det politisk-administrative systemet hvor man antar at innflytelsesmulighetene er størst. Det kan være mot politikere og folkevalgte organer, mot forvaltningen eller mot opinionen gjennom bruk av media. Gjennom denne virksomhet formidles også informasjon tilbake til organisasjonene/medlemmene.

Ofte vil organisasjonene ta i bruk alle de tre innflytelseskanalene. Politikere søkes påvirket direkte gjennom s.k. «lobbying». Organisasjonene fremmer sine synspunkter overfor forvaltningen ved deltakelse i råd, utvalg og høringer. Denne korporative innflytelseskanalen er det særlig organisasjoner i arbeids- og

næringsliv som benytter. Ifølge Maktutredningens sluttrapport (NOU 1982:3) kommer mer allmenne og ideelle interesser ikke like lett fram med sine synspunkter via de tradisjonelle innflytelseskanalene.

Media har vært og vil trolig bli en stadig viktigere arena for de frivillige organisasjonene. Selv relativt små organisasjoner og grupper kan få saker fram på den politiske dagsorden ved å utnytte massemedienes konsentrasjon om det dramatiske og uvanlige. For frivillige organisasjoner som arbeider for allmennnyttige formål, eller for å bedre utsatte gruppers kår, kan det være av avgjørende betydning å få gjennomslag i opinionen. Avisoppslag om enkeltsaker og innsamlingsaksjoner gjennom TV er eksempler på hvordan media kan fungere i slike sammenhenger.

De frivillige organisasjonene kan opptre enkeltvis eller i koalisjon for å påvirke og skaffe seg innflytelse. Valg av strategi vil bl.a. avhenge av det politisk-administrative systemets utforming og virkemåte, og av om det er fellesskap eller interessekonflikt mellom organisasjonene.

Organisasjonenes pressgruppevirksomhet kan bli begrenset av generelle samfunnsmessige holdninger og sosiale normer. Ofte oppstår det en konflikt mellom gruppesolidaritet og samfunnssolidaritet som organisasjonene må forholde seg til. Aktiviteter og aksjonsformer som virker støtende på opinionen kan få negativ innvirkning på organisasjonens oppslutning.

Det ligger for øvrig et mulig dilemma i den dobbeltsidige funksjon de frivillige organisasjonene tradisjonelt har ivaretatt i samfunnet når det gjelder velferdsløsninger. På den ene siden engasjerer de seg i sosiale aksjoner (pressgrupperollen), og på den andre siden er de opptatt med sosial tjenesteyting. Veksten i offentlige velferdsordninger kan føre til at organisasjonenes servicefunksjoner får mindre betydning og at pressgrupperollen blir viktigere. Oppslutningen for mange organisasjonstyper er nært knyttet til deres funksjoner som sosiale tjenesteytere og hjelpere og for stor vekt på pressgruppefunksjonen kombinert med redusert tjenesteyting, vil kunne bidra til å svekke tilliten til organisasjonen.

#### 5.4 ORGANISASJONENE SOM KULTUR- OG VERDIFORMIDLERE

Når det gjelder kulturarv, verdiformidling og dannelsen av individuelle og sosiale normer spiller organisasjonene en sentral rolle. Organisasjonene utgjør også en viktig del av det nære sosiale nettverk, i likhet med familie og vennekrets. Det offentlige kan ivareta en

rekke viktige kulturoppgaver, f.eks. gjennom skoleverket, men sentrale funksjoner tilknyttet kulturell overlevering og læring som en dimensjon ved folks sosiale virkelighet og hverdagsliv, forutsetter langt på vei frivillig medvirkning og personlig ansvar.

I et pluralistisk samfunn preges den offentlige debatt av ulike livssyn, verdioppfatninger og ideologier. I en slik situasjon har frivillige organisasjoner en viktig rolle som kulturbærere og verdiformidlere. Det er liten tvil om at f.eks. kristne organisasjoner, opplysningsorganisasjoner, sosiale og humanitære organisasjoner, avholdsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner og ulike kulturorganisasjoner har spilt, og spiller, en viktig rolle for kultur- og verdiforståelsen og meningsdannelsen i det norske samfunn. Gjennom identifikasjon fortolkes virkeligheten, verdier formidles og holdninger dannes. Dette er kulturelle funksjoner som staten ikke kan ivareta alene, og som ligger hinsides markedet. Identitet og mening kan vanskelig påbys ved lov eller selges over disk, men utvikles best i uformelle sosiale og kulturelle systemer på frivillig og selvregulert basis.

For mange grupper utgjør de frivillige organisasjonene den viktigste arena for egenaktivitet og kultur- og verdiformidling. Organisasjonene spiller f.eks. en viktig rolle når det gjelder fritidstilbudet til barn og ungdom. De aller fleste har i løpet av sin oppvekst deltatt i et idrettslag, ungdomslag, en musikkforening, kristent foreningsarbeid, speiderarbeid, organisert hobbyvirksomhet e.l. Blant ungdom er medlemskap i organisasjoner generelt avtakende, og det skjer ofte en avskalling fra de mer idébaserte foreninger. Frivillige organisasjoner er gjennom sitt aktive arbeid blant barn og unge blant samfunnets viktigste normsettere. Mye kan imidlertid tyde på at medienes påvirkningskraft klart øker, på bekostning både av offentlige instanser som barnehage og skole og av kirke og frivillige organisasjoner. Det er uten tvil en stor utfordring for organisasjonene å finne nye og virkningsfulle arbeidsformer, bl.a. gjennom å ta i bruk moderne media.

Enkelte av de frivillige organisasjonene har vært, og er fortsatt, viktige for utviklingen av kvinners likestilling og samfunnsmessige engasjement. Gjennom frivillig innsats i sine organisasjoner har kvinnene skapt store verdier for andre. Framveksten av den nye kvinnebevegelsen på 1970-tallet førte til at spørsmål om alternativ samfunnsorganisering og sosial bevisstgjøring ble satt på dagsorden.

På livssynsfronten er de frivillige organisasjonenes virksomhet av avgjørende betydning for å gi grobunn og gode vekstvilkår for verdiformidling og personlig holdningsdanning.

Det er de kristne verdier og kulturelle tradisjoner en fra politisk hold har ønsket å legge til grunn for offentlig pedagogisk virksomhet (f.eks. som kristen formålsparagraf i skole og barnehage). I denne sammenheng vises også til grunnlovens prg. 2.

I den senere tid har også ikke-kristne organisasjoner fått økende betydning, som innvandreprosammfunn og Human-Etisk forbund som arbeider for å skille kirke og stat, og ikke-religiøse, etiske grunnverdier.

Frivillige organisasjoner bidrar også til utviklingen av internasjonal solidaritet. Foreninger for u-hjelp, vennskapsforeninger og solidaritetsorganisasjoner er med på å fremme og ta vare på mellomfolkelig forståelse og toleranse, gi økonomiske bidrag til prosjekter med sosiale eller kulturelle formål o.l. Religiøse, humanitære og sosiale organisasjoner driver et utstrakt internasjonalt solidaritets- og hjelpearbeid. De frivillige organisasjonene er nødvendige for utvikling av uegennyttige holdninger og sosial deltaking i velferdssamfunnet. Gjennom frivillig innsats kan solidaritets- og ansvarsfølelsen styrkes. Dessuten vil de offentlige ytelser og markedstjenester være utilstrekkelig til å oppfylle folks forventninger om støtte, trygghet og kulturell utvikling i et moderne samfunn. Velferdsstaten kan ikke alene løse alle velferdsoppgaver eller sikre den nødvendige kulturelle fornyelse.

## 5.5 DEMOKRATISERING I ET PLURALISTISK SAMFUNN

Frivillige organisasjoner er viktige for å fremme demokratisering og desentralisering i samfunnet. En av de frivillige organisasjonenes viktigste funksjoner er å være sosiale mellomledd mellom staten og individet. Et samfunn av enkeltpersoner uten en rekke større og mindre fellesskapsordninger for sosial samhandling, ville neppe være menneskelig eller funksjonsdyktig. Enkeltpersoner og grupper kan formidle krav og ønsker til det offentlige via organisasjonene, og organisasjonene tildeles myndighet og utfører oppgaver for samfunnet. Gjennom denne funksjonen fremmer og forsvarer organisasjonene ulike interesser knyttet til religiøse, kulturelle og sosiale grupperinger.

I ekstreme situasjoner kan organisasjonenes administrasjonsapparat og sosiale nettverk være av helt avgjørende betydning for den rikspolitiske utvikling. Under 2. verdenskrig ble organisasjonslivet i Norge basis for den gryende organiserte motstand mot okkupasjonsmakten da de konstitusjonelle statsmakter og politiske partier ikke lenger fungerte (Wyller 1958, Grimnes 1983).

Et annet perspektiv er å se organisasjonene

i tredje sektor som et slags «vern» både mot offentlig dominans og økt kommersialisering. Både en sterk stat og et sterkt marked trenger korrigerende krefter og alternativer, og organisasjonene utøver en viktig kritikerfunksjon.

Organisasjonene er også nødvendige for å sikre gjensidig kontroll mellom grupper, og for å ivareta hensynet til samfunnsmessig deltakelse i rimelig effektive og allment aksepterte former. Noen ganger vil organisasjonene «balansere» hverandre ideologisk, som f.eks. «Aksjon for selvbestemt abort» og «Ja til livet». Slik bidrar organisasjonene også til en løpende og viktig samfunnsdebatt.

En forutsetning for demokrati er deltakende samfunnsborgere med innsikt i og respekt for demokratiske spilleregler. På individplanet kan organisasjonsaktivitet betraktes som en «skole i demokrati». Medlemmene lærer organisasjonsmessige og administrative ferdigheter, og erverver viktige kunnskaper og erfaring som kan være av stor betydning for utvikling av demokratiske normer og holdninger. Man lærer å arbeide sammen med og tilpasse seg andre, og deltar i kollektive beslutningsprosesser og prosedyrer. Grupper som tradisjonelt har hatt problemer med å nå fram - som f.eks. barn/ungdom, kvinner eller funksjonshemmede - har ofte kanalisert sitt samfunnsengasjement og fått innflytelse gjennom organisasjonsdeltakelse.

Organisasjonene kan selvsagt også være arena for manipulering og sneversyn, og virke splittende og ødeleggende for lokalsamfunn og medlemmer. Også uedle formål har sine organisasjoner. Men sett under ett mener utvalget at de frivillige organisasjonene er av helt vesentlig betydning for opprettholdelse og utvikling av et vitalt og levedyktig demokrati.

## 5.6 ORGANISASJONENES FORHOLD TIL OFFENTLIGE MYNDIGHETER

Organisasjonene arbeider på vidt forskjellige måter og forholder seg ulikt til offentlig myndighet alt etter om de:

- i sin virksomhet berøres mye eller lite av offentlige beslutninger
- utfører oppgaver som defineres/ikke defineres som et offentlig ansvar
- i sin aktivitet er innad - eller utadrettet
- i sin ideologi er opposisjonell eller ikke-opposisjonell
- arbeider med kollektive goder generelt eller individuelle goder for egne medlemmer
- avhenger mye eller lite av offentlige støtteordninger
- arbeider lokalt eller nasjonalt
- er store eller små.

Ut fra sin plassering langs disse dimensjonene vil den enkelte organisasjon gjerne arbeide og forholde seg til offentlig myndighet etter et relativt fast mønster. Variasjonsbredden i de frivillige organisasjonenes arbeidsmåte og samhandlingsmønster med det offentlige er imidlertid betydelig. Enkelte organisasjoner ønsker minst mulig kontakt, og har få tilknytningspunkter. Andre har sitt interesseområde knyttet direkte til offentlig politikk samtidig som full politisk og økonomisk uavhengighet av de samme myndigheter blir understreket, f.eks. Amnesty International.

På den annen side er det frivillige organisasjoner som har et nært samarbeidsforhold til myndighetene og som på enkelte saksfelter er under sterk offentlig regulering. Ett eksempel er humanitære/sosiale eller religiøse organisasjoner som eier og driver institusjoner medtatt på en kommunal/fylkeskommunal helse- og sosialplan, der det offentlige dekker 100 pst. av driftsutgiftene. Slike institusjoner drives med ansatt personale som har samme lønns- og arbeidsbetingelser som offentlig ansatte. Faglig og medisinsk styres institusjonene tilsvarende de offentlig eide etter et til dels detaljert lov- og regelverk fastsatt av offentlig myndighet. Et annet eksempel er frivillige organisasjoners drift av utdanningsinstitusjoner, selv om den offentlige regulering og tilsynet her er mindre omfattende enn i institusjonsdriften i helse- og sosialsektoren.

Det finnes og eksempler på organisasjoner som dels arbeider selvstendig, dels ønsker nært samarbeid med offentlige myndigheter. I Norges Idrettsforbunds formålsparagraf (i forbundets lov, prg. 2) heter det f.eks.: «Disse mål søkes nådd gjennom samarbeid med landets myndigheter og med organisasjonene utenfor idretten ...». For å øke idrettsbevegelsens gjennomslagskraft i kommuneplanleggingen har Norges Idrettsforbund sammen med Kultur- og vitenskapsdepartementet nylig lansert et bredt anlagt informasjons- og studieopplegg. Hensikten er å få idrettens ønsker og krav opp på de lokale politiske partiers dagsorden. Også på det rikspolitiske plan arbeider Norges Idrettsforbund aktivt, jf. f.eks. forbundets strid med regjeringen i 1985 om LOTTO-spillet og tippeoverskuddets anvendelse. Idrettsforbundet er et eksempel på en organisasjonstype som ønsker og trenger nært samarbeid med myndighetene, men som også opptrer uavhengig og til tider klart kritisk overfor det offentlige.

En annen form for tilknytning til offentlige myndigheter er organisasjoners representasjon i midlertidige eller permanente utvalg, komiteer eller rådgivende organer på sentral- eller lokalplanet. Slik deltakelse er gjerne til

gjensidig nytte og virker for organisasjonene som en innflytelseskanal, men samtidig kanskje også bindende i enkelte situasjoner. Organisasjonenes holdning til slik deltakelse varierer. Myndighetenes holdning til å trekke organisasjonene inn i slike organer er etter hvert gjennomgående positiv. I de senere år har flere fagdepartementer anbefalt økt bruker- og organisasjonsmedvirkning i sektorplanleggingen lokalt. Også fellesrundskriv T-652 1986 fra Miljøverndepartementet og Norske Kommuners Sentralforbund om «Kommuneplanlegging etter ny plan- og bygningslov» anbefaler deltagelse fra organisasjonene i det generelle og overordnede kommuneplanarbeidet, bl.a. med siktemål å utløse lokale ressurser. Utvalget kommer nærmere tilbake til samspillet organisasjoner - lokale myndigheter i senere kapitler.

Organisasjonene kan også knyttes til forvaltningen gjennom høringsinstituttet, dvs. den høringsrett som Forvaltningslovens prg. 37 gir berørte parter (herunder organisasjonene) til å uttale seg om utarbeidelse, endring

eller opphevelse av forskrifter. Høringer blir også ofte brukt av myndighetene utover den plikten som ligger i forvaltningsloven. Dette er en kontakt til det offentlige som særlig berører de større, landsomfattende organisasjonene.

Tilknytningen til offentlig myndighet varierer også etter organisasjonenes avhengighet av offentlig støtte (overføringer). Noen organisasjoner er helt avhengige av offentlig finansiering, for andre er offentlige tilskudd uten betydning.

De frivillige organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat berøres altså i svært ulik grad av offentlige beslutninger, og deres forhold til offentlig myndighet varierer betydelig. Frivillige organisasjoner som arbeider i sektorer hvor det offentlige har sterk styring og et betydelig engasjement opererer under helt andre rammebetingelser enn på felt der myndighetene ønsker liten styring. Skjematisk - og dermed forenklet - kan dette framstilles slik:

**NOU 1988: 17**  
Frivillige organisasjoner

	De frivillige organisasjonenes virksomhet i drift av godkjente helse/sosialinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner og barnehager	De frivillige organisasjonenes virksomhet i kultursektor, fritids- og hobbysektor, idrettssektor, religiøs sektor, åpen omsorg og nærmiljøarbeid m.v.
Regulert av lov og forskrifter	Ja/mye (spesielt i helse/sosialsektoren)	Nei/lite
Integrert i offentlig planlegging, offentlig godkjenning og ordninger	- Ja/mye (særlig i helse/sosial- og barnehagesektoren)	Variierende, men som oftest lite
Finansiering av driften	Betydelig eller full offentlig finansiering (spesielt i helse/sosialsektoren)	Begrenset eller mindre offentlig finansiering
Heltidsansatt/lønnet personale	Mange	Som oftest få, men varierende betydning
Offentlige krav til personalets faglige kvalifikasjoner	Ja/i stor grad	Nei
Omfang av frivillig ubetalt arbeid	Begrenset/lite	Betydelig/mye
Brukerrettigheter	Til dels formalisert	Lite formalisert
Tilbud åpent for	Alle/nesten alle	Variierende/ofte bare medlemmer
Kan sies å arbeide under sterk offentlig styring	Ja/i stor grad (spesielt i helse- og sosialsektoren)	Nei/bare i begrenset utstrekning
Begrensninger i organisasjonenes selvstyre	En del (spesielt helse/sosialsektoren)	Få/ingen
Fri etableringsrett	Helse/sosialsektor: Nei. Barnehagesektor: Delvis Utdanningssektor: Varierer etter skoleslag	Ja



## KAPITTEL 6

### Organisasjonene og lokalsamfunnet

#### 6.1 NÆRMILJØETS BETYDNING

Med nærmiljø menes de nære fysiske omgivelsene rundt oss, dvs. veier, møtesteder, bebyggelse, parkanlegg, naturområder, butikker, skole, barnehage osv. Det omfatter også de sosiale, mellommenneskelige relasjonene og kontakten mellom mennesker innenfor disse fysiske rammene. Nærmiljøet utvikles bl.a. ved lokalbefolkningens samvær og fellesskap gjennom fritidsaktiviteter og foreningsvirksomhet, ved samarbeid om fellesoppgaver, utveksling av tjenester og ved uformell prat på veien, i butikken eller på postkontoret.

Begrepet lokalsamfunn refererer vanligvis til et noe videre geografisk område enn nærmiljøet. Et lokalsamfunn kan bestå av flere nærmiljøer. Ofte omfatter begrepet også arbeidsplasser og andre fellesfunksjoner og anlegg som er viktige for den lokale bosetningen. I vår sammenheng blir begrepene brukt om hverandre, og refererer vanligvis til underkommunale nivåer.

Nærmiljøet har stor betydning for menneskenes trivsel, trygghet og utfoldelse, og mange tilbringer vesentlige deler av sitt liv her. For dem som tilbringer arbeidstiden andre steder, vil nærmiljøet ofte være rammen om virksomheten i fritiden.

En del mennesker er avhengig av hjelp fra familie, venner og naboer til nødvendige daglige gjøremål. I vanskelige situasjoner, med sykdom eller andre spesielle forhold, kan behovet for støtte være særlig stort. Kontakt og samarbeid i nærmiljøet kan bidra til å løse viktige oppgaver. Aktivisering av beboerne gir mulighet for deltakelse og større innflytelse over fysiske miljøforhold og lokal tjenesteyting. Ved den støtte et godt nærmiljø kan yte, og de aktivitetstilbud det kan gi ulike aldersgrupper, kan det bidra til å forebygge sosiale problemer.

Den enkeltes livssituasjon og levekår er også avhengig av mange faktorer som ikke er direkte knyttet til nærmiljøet. Nærmiljøet vil heller ikke være av like stor betydning for alle. Mange har sin viktigste virksomhet og viktigste personlige kontakter utenfor nærmiljøet. For andre - særlig barn og unge, hjemmeværende og eldre - kan nærmiljøet ha stor betydning for trygghet, trivsel, utfoldelse og personlig utvikling.

Vi ordner og organiserer våre erfaringer og opplevelser i forhold til våre referanserammer. Det gjør det lettere å plassere seg selv i en sammenheng, og det gir en opplevelse av å høre til i det samfunnet man lever i. Et annet ord for dette er integrasjon. Å være integrert i en gruppe, et lokalmiljø eller et samfunn, forutsetter imidlertid normalt at man i stor grad lærer gruppens, lokalmiljøets eller vedkommende samfunns regler og normer. Opplevelse av fellesskap og tilhørighet gir trygghet og et utgangspunkt for handling. Man handler i forhold til et fellesskap, og ikke bare seg selv. Gjennom en slik integrasjon ivaretas sosial læring.

Nærmiljøet og lokalsamfunnet er mindre og på godt og vondt mere oversiktlig enn storsamfunnet. Avvikende atferd er mer synlig. Nærmiljøet har også andre måter å «straffe» på enn storsamfunnet. Latterliggjøring, mistenkeliggjøring eller andre former for utestengning fra fellesskapet er eksempler på slik straff. Når lokalsamfunnet blir mindre oversiktlig, svekkes også muligheten for å utøve sosial kontroll. Det fører til at formelle, ofte byråkratiske institusjoner slik som f.eks. politiet og rettsvesenet i større grad må ivareta den sosiale kontrollen. Mye tyder på at disse ofte er mindre effektive enn de uformelle institusjonene, jf. f.eks. kriminaliteten som er større i byer og tettsteder enn på mindre steder.

Lokalsamfunnet og nærmiljøet bidrar til å kanalisere samfunnsmessige normer og holdninger til det enkelte samfunnsmedlem. Også når det gjelder den enkeltes tilknytning og tilhørighet til storsamfunnet er nærmiljø og lokalsamfunn viktige formidlere, fordi tilhørighet for de fleste i første rekke oppstår i forhold til avgrensede deler av ens sosiale og fysiske omgivelser.

Nærmiljøbegrepet fikk sitt store gjennomslag i 1970-årene og ga assosiasjoner i retning av små, oversiktlige fellesskap. Det ble en utbredt oppfatning både blant forskere, politikere og i forvaltningen at et godt nærmiljø eller lokalsamfunn var viktig ikke bare for den enkelte, men også som et fundament i velferds-samfunnet.

I 1979 kom nærmiljømeldingen (St.meld. nr. 16 for 1979-80, Bedre nærmiljøer). Den var

et eksempel på den oppmerksomhet og anerkjennelse som disse spørsmålene og problemstillingene var i ferd med å få. I Langtidsprogrammet 1982-1985 kommer det klart til uttrykk hvilken betydning man tillegger bl.a. nærmiljøet og organisasjonene for å kunne videreutvikle velferds-samfunnet:

«...ikke alle velferdsoppgaver kan løses av velferdsstaten. Når et samfunn har nådd et velferdsnivå som det norske, ligger noen av de beste mulighetene for en videre utdyping av velferden i det som gjøres i de små sosiale fellesskapene på arbeidsplassen, i nærmiljøene, i organisasjonene.

De sosiale og politiske rettighetene den enkelte har i forhold til det offentlige er nødvendige betingelser for velferd, men tilhørighet og trygghet avhenger av muligheten for utfoldelse og samvirke i de små fellesskapene.... De kontaktene og det vennskapet som utvikles på dette grunnlaget gir den enkelte samvær og glede og et sikkerhetsnett som gir støtte og omsorg i vanskelige livssituasjoner.» (St.meld. nr. 79 for 1980-81, Langtidsprogrammet 1982-1985).

Å styrke nærmiljøet var blitt en viktig sak på den politiske dagsorden, både av hensyn til den enkeltes tilhørighet og av hensyn til potensialet i befolkningen og organisasjonslivet til løsning av lokale oppgaver. I Langtidsprogrammet 1986-1989 (St.meld. nr. 83 for 1984-85) blir det understreket at lokal organisering er en forutsetning for kontinuitet i nærmiljøarbeidet, og at foreninger og lag skaper og opprettholder sosiale nettverk gjennom sin evne til å engasjere og mobilisere et høyt antall mennesker (St.meld. nr. 83 for 1984-85, s. 258-60). En mente også at det ville være mulig å oppnå en bedre samordning av de offentlige tjenestene i lokalsamfunnet, og finne nye samarbeidsformer mellom kommunen og lokale organisasjoner. Slike samarbeidsmodeller omtales nærmere i kap. 15.

## 6.2 ORGANISASJONENES Plass I LOKAL-SAMFUNNET

Aktiviteten i og organiseringen av nærmiljøet og lokalsamfunnet var tidligere i større grad basert på slekt og naboskap. Tradisjonene bestemte hva som skulle gjøres eller ikke gjøres. Lokalsamfunnet var basert på det som ofte kalles uformelle institusjoner. De ivaretok de viktigste oppgavene i lokalsamfunnet. Det kunne dreie seg om alt fra praktiske oppgaver og tjenesteyting til å sørge for at samhold og tilhørighet i lokalsamfunnet ble holdt ved like.

De uformelle institusjonene melder man seg ikke inn i. Det er institusjoner man er født inn i eller blir opptatt i. Dette står i klar kontrast til de formelle institusjonene som er basert

på selvbestemt deltakelse eller medlemskap. Organisasjonene er eksempler på slike formelle institusjoner.

Karakteristisk for mange av sammenslutningene helt fram til etterkrigstiden var at den formelle organiseringen var lav, og at lokalsamfunnet eller nærmiljøet utgjorde selve organisasjonsplattformen. Organisasjonene var i stor grad knyttet til kretser og områder, dvs. at de i første rekke hadde en geografisk basis. Organisasjonene var dermed med på å støtte opp om nærmiljøet og lokalsamfunnet. Bedehuset, avholdslokalet eller ungdomshuset er eksempler på dette. Avholdslokalet fungerte ikke nødvendigvis bare som tilholdssted for en aktiv kjerne. Det var i stor grad et samlingspunkt for hele lokalsamfunnet, et slags grendehus. Forutsetningen for at nærmiljøet og organisasjonslivet skal kunne fungere på denne måten er at det eksisterer stor grad av stabilitet og et noenlunde enhetlig ideologisk og verdimeessig fellesskap.

Endret næringsstruktur har ført til økt yrkesspesialisering og mobilitet. Samtidig har det kommet mange og sterke kulturimpulser utenfra, som har ført til at lokalsamfunnenes kulturelle og verdimeessige basis er splittet opp og blitt langt mer sammensatt og mangfoldig enn tidligere. Utviklingen i retning av et mer differensiert samfunn og økt fritid er blant de viktigste grunnene for den omfattende organisasjonsdannelsen og spesialiseringen i organisasjonslivet som etterhvert skjøt fart. Mange av organisasjonene baserer seg derfor i dag oftere på andre typer fellesskapsdannelser enn geografisk tilhørighet. Det betyr mindre vekt på kobling til lokalsamfunnet og i større grad basis i interessegrupper, aldersgrupper, livsfase og subkultur. Sammen med bedrede kommunikasjoner bidrar derfor organisasjonene på mange måter til å framskynde utviklingen fra fellesskap basert på tilknytning til lokalsamfunnet til det gruppefellesskapet som har vokst sterkere fram de siste ti-årene, hvor geografisk tilhørighet gjennomgående spiller en mindre rolle. Men fremdeles har de fleste organisasjoner en klar lokal forankring, poenget her er at den geografiske dimensjon i sterkere grad nå suppleres av andre dimensjoner. På den annen side er organisasjoner som velforeninger, grendelag o.l. eksempler på geografisk orienterte sammenslutninger. Disse organisasjonene kan ta opp alle spørsmål som angår forhold i lokalmiljøet, og er en type organisasjoner som er i vekst.

Selv om de uformelle strukturer fremdeles har vesentlig betydning, synes det som om organisasjonene på mange måter spiller en stadig viktigere rolle i lokalsamfunnet. Mennesker med felles interesser, behov eller

synspunkter går sammen og danner en eller annen form for organisert fellesskap av permanent eller forbigående varighet. Strukturendringer i nærings- og arbeidsliv, kulturimpulser utenfra, økt utdanning, kortere arbeidstid/økt fritid og bedre kommunikasjonsmidler har vært viktige forutsetninger for veksten og spesialiseringen i organisasjonssamfunnet. Organisasjonene har overtatt eller i det minste supplert mange av de funksjonene som de uformelle institusjonene ivaretok i lokalsamfunnet tidligere.

Spesialiseringen i organisasjonslivet kan hevdes å bidra til en videreutvikling av skillelinjer i lokalsamfunnet og dermed til splittelsestendenser (subkulturer). Men med like stor rett kan det hevdes at organisasjonsspesialiseringen kun reflekterer tilsvarende utviklings trekk på andre områder i vårt samfunn, som tross alt er mindre sosialt lagdelt enn tidligere. Ulike subkulturer behøver ikke nødvendigvis å bidra til forsterkning av skillelinjene i lokalsamfunnet, effekten kan like gjerne være integrerende. For en innflytter kan f. eks. deltakelse i en forening være den beste måten å knytte kontakter i det nye lokalsamfunnet på. I tillegg kommer at mange deltar i flere foreninger, noe som virker integrerende over foreningsgrensene. Dessuten tar spesielle organisasjonsdannelser med en geografisk avgrenset basis nettopp sikte på mer tverrgående, sektor-uavhengige problemstillinger. Nærmiljøorganisasjoner som velforeninger o.l. beskrives nærmere i kap. 8.

### 6.3 ORGANISASJONENES VIKTIGSTE FUNKSJONER LOKALT

Skillet vi har gjort i kap. 4 og 5 mellom organisasjonenes konkrete, saksrettede oppgaver og de mer utilsiktede samfunnsfunksjoner av generell karakter, er ikke et utvetydig og klart skille. Det synliggjør likevel at organisasjonenes funksjoner er av nokså ulik karakter og har forskjellige virkninger.

De viktigste saksrettede oppgaver for de ulike organisasjonstyper er fyldig omtalt i andre kapitler (bl.a. i kap. 8-12). Stikkordmessig skal her bare nevnes organisasjonenes engasjement og arbeid i helse- og sosialsektoren, kvinnesaksspørsmål, idretts- og kultursektoren, hobbyvirksomhet, i religiøs sektor, natur- og miljøvern, i utdanning og barnehagedrift, i u-hjelp, internasjonalt arbeid, velforeningsvirksomhet osv. Arbeidet gjøres uavhengig av eller i mer eller mindre nært samarbeid med offentlige myndigheter, og variasjonsbredden i oppgavetype, omfang, profesjonalitet, arbeidsmåte og målgruppe er stor. Denne tjenesteproduksjonen av ulike

slag er viktig både for organisasjonene og samfunnet, og materialiseres oftest på lokalplanet. Oppgaveløsningen er innrettet mot medlemmer, særskilte grupper eller eventuelt hele lokalsamfunnet, som supplement eller alternativ til offentlig tjenesteproduksjon (annen sektor). Den kan også være supplement eller alternativ til privat tjenesteyting (første sektor).

Gjennom organisasjonenes virksomhet blir lokalbefolkningen mobilisert til å gjøre en innsats for nærmiljøet. Denne mobiliseringen skjer nedenfra, og kan utløse store ressurser dersom forholdene blir skikkelig tilrettelagt (jf. kap. 7 og 15).

Organisasjonenes ytelser tar sikte på å tilfredsstille lokale behov, og de utøver ofte en pionerfunksjon som kan virke som et press eller korrektiv overfor det offentlige. De formidler krav og ønsker fra befolkning og medlemmer og kan på den annen side stå som høringsinstanser eller mottakere av informasjon fra lokale myndigheter. Dette er selvfølgelig funksjoner som også ivaretas på det sentrale organisasjonsplan, men da oftest i forhold til statlige instanser. I dette avsnitt vil vi imidlertid særskilt omtale den betydning de lokale organisasjonene har for utviklingen av de sosiale nettverk i lokalsamfunnet.

Organisasjonsaktivitetet medfører kontakt med andre og person- og miljøkjennskap som bidrar til opplevelse av tilhørighet og fellesskap, selv om det kanskje ikke er et tilsiktet eller formulert mål. Fellesskap, samhold og trivsel oppstår ofte som konsekvens av samhandling. Siden de fleste organisasjoner og det meste av organisasjonsaktivitetene er lokalt basert danner de et sosialt nettverk og bidrar til sosial forankring og integrasjon i lokalmiljøet.

Forskjellige organisasjoner bidrar imidlertid ulikt til en slik sosial forankrings- og integrasjonsprosess i lokalmiljøet. Også innen samme organisasjonstype kan det være store lokale variasjoner i virkemåte og i bredden av de oppgaver organisasjonen tar opp. En ikke uvanlig erfaring er at en lokal organisasjon kan ha en betydelig integrasjonseffekt i ett lokalmiljø, mens den har langt mindre identitetskapende betydning i et annet. I lokalsamfunn A har idrettslaget, velforeningen eller borettslaget en betydelig posisjon og aktivitet, mens Røde Kors, sanitetsforeningen eller en religiøst basert organisasjon kan dominere i lokalsamfunn B. Forskjellige organisasjonstyper kan ivareta de samme grunnleggende sosiale behovene som treffsteder for lokalbefolkningen. Det kan være grunn til å anta at organisasjonene lokalt legger større vekt på tiltak som fremmer slik integrasjon jo stør-

re andel av lokalbefolkningen som slutter seg til, selv om primær oppgaven fortsatt holdes i hevd. Jo mer omfattende nedslagsfelt og oppslutning i befolkningen organisasjonen har, desto mer sannsynlig vil spennet i arbeidsoppgaver og arbeidsmåte utvides.

Den sosiale forankring og nettverksdannelse som skjer gjennom medlemskap og deltakelse i de lokale organisasjoner og foreninger, skjer på tvers av kontaktskapende prosesser gjennom slekt, naboskap, venner og arbeidsplass. Dette er svært viktige forankringspunkter for de aller fleste, men organisasjonslivets nettverksdannelse kan forventes å få relativt større betydning når/hvis slekts- og familieband svekkes (familieoppløsning, større geografisk avstand mellom slektsmedlemmer osv.). Organisasjonstilhørigheten kan således bidra enda mer til integrasjon i et samfunn med større geografisk mobilitet.

Av mange grunner har det i de fleste av våre lokalsamfunn i etterkrigstiden skjedd en geografisk sentralisering av viktige offentlige funksjoner som skolevesen, helseinstitusjoner og helsesentra, kommunikasjoner m.v. Likedan har det vært en sentralisering av viktige private tjenester som butikker, kjøpesentra o.l. I et slikt perspektiv er de lokale organisasjonenes funksjon som sosiale treffsteder kanskje enda viktigere enn før.

Organisasjonene har og stor betydning for kultur- og verdiformidlingen på lokalplanet. Identitet er ofte sterkt knyttet til bo- og oppvekstmiljø, og lokale organisasjoner som legger vekt på særtrekk ved nærmiljøet øker befolkningens felles identitet. Ofte har slik identitetsfølelse eller lokalt særpreg røtter i en lang kulturtradisjon. Men også i nyere lokalsamfunn vil slike identitetsskapende prosesser i organisasjonsregi være viktige.

Organisasjonsaktiviteten beskjeftiger og engasjerer medlemmene, og reduserer sjansen for innholdsløs fritid og destruktiv atferd. Sammen med organisasjonenes løsning av konkrete oppgaver fungerer organisasjonsaktiviteten ofte som et uformelt sosialt sikkerhetsnett, som foruten å virke forebyggende også kan fange opp problemer av ulike slag før de blir akutte og nødvendiggjør offentlig innsats. En slik «alminneliggjøring» av sosiale relasjoner kan virke positivt i en tid hvor det offentlige hjelpeapparatet blir stadig mere oppsplittet og profesjonalisert.

Organisasjonene har også viktige funksjoner i utviklingen av demokratiet i lokalsamfunnet. De frivillige organisasjonene på lokalplanet er ofte en viktig innflytelseskanal som supplerer den politiske kanalen. Flere føler seg «hjemme» i allmenntilgjengelig organisasjonsaktivitet enn i politisk arbeid, og mulighetene

for «hverdagsdemokrati» øker gjerne gjennom organisasjonsmessige aktiviteter. I kap. 15 drøftes ulike sider ved lokalorganisasjonenes deltakelse i samfunnsplanleggingen.

#### 6.4 STATENS NÆRMILJØUTVALGS FØR-SØKSVIRKSOMHET

Statens Nærmiljøutvalgs forsøksprogram kom igang fra 1982. Utvalget består av representanter fra 8 ulike departementer. Sekretariat og ledelse ligger i Miljøverndepartementet.

Formålet med programmet har vært å stimulere til nytenkning i samarbeidet mellom lokalbefolkning, frivillige organisasjoner og offentlige organer for å løse påtrengende oppgaver i nærmiljøene.

Det er gitt støtte til om lag 60 lokale prosjekter som har variert i tema og omfang, 10-15 av disse har vært brede lokalsamfunnsprosjekter.

Grunnleggende utfordringer i forsøksvirksomheten har vært å bedre oppvekstmiljø og levekår i nærmiljø og lokalsamfunn. For å klare dette har det vært lagt vekt på:

- å utløse egeninnsats og lokale ressurser
- å samordne kommunale ressurser bedre
- å utvikle nye samarbeidsformer i lokalsamfunnet, innad i kommunen og mellom kommunen og lokalsamfunnet.

Forsøkene ble initiert av kommuner eller lokale organisasjoner som boligbyggelag, borettslag, velforeninger og grendeutvalg. Utgangspunktet har vært lokale behov og ressurser. Prosjektene definerte selv hvilke oppgaver de ville arbeide med. Oppgavene varierer meget - viktige fellestrekk er tiltak for å bedre det fysiske miljøet, utvikle tjenester og sosialt fellesskap.

Deltakere i forsøksprosjektene har i lokalsamfunnet vært ulike individer og grupper (prosjektledere, enkeltpersoner og uformelle grupper, folk som er engasjert i tiltakene), lokale organisasjoner (områdebaserte organisasjoner som velforeninger, borettslag og grendeutvalg, men også foreninger med avgrenset formål som korps, sanitetsforeninger, idrettslag, m.v.) og lokale offentlige institusjoner (skole, barnehager, fritidshjem, fritidsklubb, sykehjem osv.). Fra kommunen har det vært deltakelse fra de fleste sektorer, fra politikere og administrativ ledelse.

Forsøksvirksomheten har først og fremst vist at folk er interessert i å gjøre en innsats til felles beste i sitt lokalsamfunn. Det ligger store muligheter for å utvikle nærmiljøene i et bedre samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn.

Tiltakene kan deles i 4 hovedfelt:

- (A) Forbedring av fysiske omgivelser. Det

er gjort stor innsats særlig på å forbedre utemiljø, etablere og drive felles bygg og møtesteder. Oppgaver i utemiljø er f.eks. tiltak mot trafikkulempere og forurensninger, opparbeiding av fellesarealer (parker, ball- og lekeplasser), sikring av nære friområder, leskjerming, beplantning og belysning.

Felles møtesteder er en forutsetning for lokalsamfunnsarbeid. Svært mange prosjekter har arbeidet med å bygge eller sette i stand grendehus eller bydelshus. En rik flora av fellesbygg med flere funksjoner er etablert, f.eks. kombinasjon mellom felleshus for lokalsamfunnet og institusjoner (skole, barnehage, fritidshjem, fritidsklubb, eldresenter) eller med næringsvirksomhet (legesenter, vevstue, mediaverksted). Nye modeller for bydelshus og fritidssenter er utviklet. Prosjektene har også arbeidet med å sikre og ta i bruk verneverdig og særegen bebyggelse.

(B) Felles aktiviteter og kulturtiltak. Nesten alle prosjektene har arbeidet med felles aktiviteter, fritidsvirksomhet og kulturtiltak. Integrering av utsatte grupper har vært et mål for mange prosjekter.

(C) Tjenesteyting og omsorg. I flere av de store prosjektene er det etablert permanente tjenester og enklere omsorgstilbud. Tilbudene skjer i organisasjonens egen regi eller i ulike samarbeidsformer med kommunen.

Tiltakene innen tjenester og omsorg er spire til en bedre hverdagsorganisering som kan gjøre det lettere å bli boende hjemme for hjelpetrequende og få tidsbudsjettet til å henge bedre sammen for yrkesaktive. Resultatene av forsøksvirksomheten antyder at det er enklere å knytte kommunale tjenester til lokale felleshus enn det er å knytte lokale møtesteder til kommunale institusjoner. Erfaringene gir også støtte til videre utvikling av de offentlige institusjonsmodeller og samspill med lokalsamfunnet.

(D) Næringsutvikling. Sysselsetting og næringsutvikling var ikke formulert som noe hovedformål med forsøksvirksomheten i nærmiljø, men ble likevel tatt opp av flere lokale prosjekter. Dette har vist at organisasjonene kan bidra til næringsutvikling gjennom engasjement i lokal planlegging og bredt utviklingsarbeid i eget lokalsamfunn.

På grunnlag av forsøksvirksomheten har man funnet fram til viktige betingelser for mer varig, lokal oppgaveløsning og ressursutløsning og enkelte perspektiver for samhandling kommune-lokalsamfunn.

Nærmiljøutvikling må for det første bygge på lokale initiativ og ta utgangspunkt i lokale behov, ønsker og ressurser. Lokalbefolkningen må delta i, identifisere seg med arbeidet og trekke egne erfaringer.

Stabilitet i den lokale organisasjonen er også nødvendig for å utvikle samarbeidet med kommunen og andre lag og foreninger i lokalsamfunnet.

Det er videre nødvendig å sikre sekretærfunksjonen for å få kontinuitet i den lokale oppgaveløsningen. Her må en regne med lønnet hjelp. Enkelte steder er det etablert en lokal forvaltningsorganisasjon med kommunal delfinansiering for å ta seg av tjenesteyting og løpende drifts- og vedlikeholdsoppgaver (bydelshus, servicesentral, fritidssenter). Den lokale styringen av slike tiltak er avgjørende for å opprettholde engasjementet lokalt og karakteren av frivillighet.

En avgjørende forutsetning for lokal oppgaveløsning er tilgang på nødvendige menneskelige, materielle og økonomiske ressurser. Spesielt viktig er faglig kompetanse, felles lokaler og arealer og økonomiske midler. Det er f.eks. nødvendig å ha en egen lokal økonomi.

Nærmiljøforsøkene har vist at de ressurser som utløses lokalt ofte er langt større enn det som tilføres. Det er også et potensiale for utvikling og vekst i de lokale ressurser, gjennom den læring som skjer i et langvarig lokalt utviklingsarbeid.

Forsøkene har vist at de kommunale, sektordelte ressurser og de frivillige lokale ressursene kan samordnes langt bedre enn tilfellet er i dag. Slik ressurskopling må skje gjennom forhandling og samarbeid mellom lokale organisasjoner og kommunen, evt. også fylkeskommunen. Samhandling mellom kommune og lokalsamfunn er en klar forutsetning for varig lokal oppgaveløsning. I alle nærmiljøforsøkene som har klart å utvikle større tiltak, har dette skjedd i samarbeid eller forståelse med kommunen. For å oppnå samhandling med frivillige lokale organisasjoner, må det være en klar politisk vilje til dette i kommunen.

En viktig forutsetning for samarbeidet er at det skjer en tilfredsstillende samordning i den sektordelte kommunale forvaltning. Et lokalt initiativ vil medføre flere utfordringer for den etat som mottar henvendelsen. Det vil være en ekstra arbeidsbelastning på toppen av andre oppgaver, problemstillingen er ofte av tverrsektoriell/helhetlig karakter, og samordning med andre etater tar tid. Ansvar for samarbeid med områdebaserte organisasjoner er sjelden definert og det er bare unntaksvis avsatt penger over sektorbudsjettet til lokale tiltak. Det er derfor viktig at kommunene blir bedre organisert for å møte lokale initiativ som berører flere sektorer og etater. For å koordinere tiltakene i det enkelte lokalsamfunn bør kommunene utvikle en mer om-

råderettet planlegging, budsjettering og forvaltning.

Kommunene bør også utvikle bedre metoder for å avklare konflikter og finne løsninger på et praktisk samarbeid med lokale organisasjoner. Den lokale planlegging bør ha en åpen og demokratisk arbeidsform. Dette kan skje på to måter: Enten ved at kommunen tilrettelegger en lokalsamfunnsrettet (områderettet) kommunal planlegging med sterk medvirkning fra beboerne, eller ved at lokalsamfunnet driver en områdestyrt lokal planlegging som gir innspill til kommuneplanarbeidet. Gjennom plansystemet, der begge parter deltar, kan en trekke opp de politiske, organisatoriske og økonomiske rammebetingelsene for nye samvirkeløsninger mellom det offentlige og frivillige organisasjoner. For at samarbeidet skal utvikles på en positiv måte er det viktig at en opererer med to selvstendige parter, kommune/offentlige myndigheter og lokalsamfunnet/de frivillige organisasjonene.

Konflikter av ulik art vil det være i slikt arbeid, men det kan også være positivt og skapende. Samarbeidet må utvikles på felter der partene finner gjensidig nytte av dette.

Statens Nærmiljøutvalg sammenfatter nå erfaringene fra forsøksprogrammet i en sluttrapport. Her vil det bli gitt anbefalinger om utvikling av statens egne virkemidler og av kommunenes planlegging og forvaltning.

## 6.5 PERSPEKTIVER OG UTFORDRINGER

Innenfor de fleste samfunnssektorer er det store, uløste oppgaver. Lokalsamfunnsaktiviteter består først og fremst av tiltak som møter lokalsamfunnets behov og som tar i bruk lokale ressurser. Disse behov kan komme til uttrykk innenfor alle områder, og vil kunne bli ivarettatt av både første, annen og tredje sektor.

Ofte vil første sektor (markedet) og/eller annen sektor (det offentlige) møte etterspørselen med relevante og gode tilbud. I en del tilfeller kan imidlertid slike tilbud være mindre egnet til å tilfredsstille behovene.

Pioner- eller entreprenørånden i tredje sektor fører ofte til fornyelse i arbeidsmåter og metoder. Organisasjonene har gjerne en struktur og tilnærming samt nærhet til lokalmiljøet som lettere bidrar til fleksibilitet enn i de ofte større og mer byråkratiserte offentlige eller private organer. Tredjesektoraktivitet har en god evne til å stimulere til selvhjelp og egenomsorg.

Innenfor flere felter er det derfor etter utvalgets oppfatning rom for betydelig aktivitet og produksjon av tjenester i de frivillige organisasjonenes regi. Ofte er dette tilbud eller

småtenester som bare er et supplement til private markedstjenester og offentlige velferdsordninger, andre ganger alternativer. I enkelte tilfeller er tredjesektorproduksjonen dominerende. For den enkeltes velferd og trivsel og for fellesskapsfølelsen i nærmiljø og lokalsamfunn kan imidlertid også små ytelser gi store sosiale gevinster. Velferd er noe mer enn materiell velstand. Bedre livskvalitet gjennom godt fysisk, sosialt og kulturelt miljø betyr stadig mer for folk flest.

En forutsetning for velferdsøkning gjennom lokalsamfunnsaktiviteter er at det finnes ubrukte ressurser og oppgaver man ønsker å løse, og at disse kan koples sammen. Utfordringen og velferdsgevinsten ligger i å avdekke behovene eller den latente etterspørselen, finne ressursene og mobilisere lokalsamfunnet.

Utvalget vil i denne sammenheng rette oppmerksomheten mot potensialet for aktivitet og frivillig innsats i nærmiljøet. I kap. 7 framgår bl.a. omfanget av det frivillige, ubetalte arbeidet som i dag skjer i organisasjonene. Dersom offentlig myndighet sentralt og lokalt legger forholdene til rette for og oppmuntrer til initiativ og aktivitet gjennom organisasjonene, er det grunn til å tro at aktivitetsnivået og omfanget av det frivillige arbeidet kan økes. Dette er ønskelig både sett ut i fra de mange uløste oppgavene i våre lokalsamfunn, og sett ut i fra ønsket om å fremme aktiviteter og fellesskapsløsninger som binder folk og grupper sammen. En positiv og åpen holdning til organisasjonene fra lokale myndigheter kan i visse tilfelle være like viktig som de økonomiske rammebetingelser organisasjonene opererer under. Det er viktig å komme organisasjonene i møte, og ikke motarbeide dem med formaliteter og betingelser som hindrer gode initiativ og virketrang. Organisasjonene kan dessverre ofte vise til egne utspill som møter likegyldighet i det offentlige. Som eksempel kan nevnes organisasjonen Norsk Folkehjelp, som i en presentasjon overfor utvalget bl.a. uttaler:

«En kunne ellers tenke seg at staten, fylkene og kommunene gikk noe mer aktivt ut med forslag om samarbeidsoppgaver overfor organisasjonene, og at de var mer positive til tilsvarende initiativ når dette kommer fra organisasjonenes side».

Utvalget kommer tilbake til spørsmålet om samarbeidsformene mellom organisasjoner og myndigheter i kap. 15.

Utvalget har ellers i flere kapitler pekt på aktuelle arbeidsoppgaver for organisasjonene, i nært samarbeid med eller uavhengig av det offentlige. Selv om undersøkelser viser at

mange medlemmer er passive, og mange fremdeles står utenfor organisasjonslivet, er det etter utvalgets oppfatning betydelig rom for å kople organisasjonenes arbeidspotensiale mot uløste oppgaver. Høyere utdanningsnivå, kortere arbeidstid/økt fritid og lavere pensjonsalder, sammen med en åpen holdning fra det offentlige og generelt økt interesse for nærmiljøspørsmål, vil kunne øke grunnlaget for flere aktiviteter i og gjennom de lokalt baserte organisasjonene. Dette vil øke det totale tilbudet og valgfriheten i samfunnet.

Utvikling av nye samvirkemodeller innen de ulike sektorer er også viktig. Som eksempel kan nevnes lokale samvirkemodeller i hjemmehjelpen mellom det offentlige, organisasjonene og hjemmene, eventuelt også med lokalt næringsliv. Her kan offentlig hjemmehjelp sammen med organisasjonsbasert innsats og evt. kjøp av markedstjenester innrettes mot avlastningstiltak, med siktemål å opprettholde omsorgen i hjemmet. Slike samarbeidsmodeller sikter inn mot en mer effektiv bruk av de samlede ressurser i lokalsamfunnet.

Med ulikhet, variasjon og mangfold som varemerke, er det umulig for offentlig myndighet å ta hensyn til og støtte opp om alle initiativ og alle frivillige organisasjoner i alle sektorer. Det ligger også begrensninger i hvor langt offentlige myndigheter kan gå i å tillegge organisasjonslivet generelle arbeidsoppgaver på det offentliges vegne. Motforestillinger og eventuelle ulemper ved overføring av arbeidsoppgaver til organisasjonene kan også anses. Det er heller ikke noen målsetting å stille krav til organisasjonenes struktur og arbeidsmåte som medfører at organisasjonslivet utvikler seg i en retning som gjør det helt likt det offentlige selv. De frivillige organisasjonenes verdi ligger nettopp i at de ofte har andre måter å strukturere sin virksomhet på enn det offentlige. På den måten representerer de et alternativ og supplement til det offentlige,

eventuelt også til markedet. Det er heller ikke slik at alle organisasjoner ønsker eller har behov for et nært samarbeid med offentlige myndigheter.

Ved siden av økt samarbeid mellom organisasjonene og lokale offentlige myndigheter er det behov for utvikling av samarbeidet mellom organisasjonene på lokalplanet. Erfaringene fra slike forsøk er positive. Ett eksempel er etablering og drift av fellesanlegg (grendehus, bydelshus o.l.). Begrensede økonomiske virkemidler gjør det ønskelig med samarbeidstiltak som kan gi en bedre ressursutnyttelse.

Samfunnet er avhengig av de frivillige organisasjonenes arbeid og innsats, ikke minst fordi organisasjonene ivaretar formål som det ikke er mulig for det offentlige eller markedet å ivareta. Mye av de frivillige organisasjonenes virksomhet har sitt grunnlag i de uformelle strukturene i lokalsamfunnet. De er ofte basert på spontanitet og engasjement fra enkeltpersoner og mindre grupper. Mange av dem er dessuten blitt til som en motvekt til markedet eller det offentlige. Ofte vil organisasjonene være sterkt kritiske eller i opposisjon til den offentlige sektor. Det er derfor ikke mulig for markedet eller det offentlige å ivareta fullt ut de funksjonene og interesser som organisasjonene representerer. På den annen side er det selvfølgelig heller ikke mulig eller ønskelig at den tredje sektor tar over de grunnleggende funksjoner som ivaretas av markedet, det offentlige eller familien. Men det er trolig rom for flere arbeidsoppgaver og funksjoner i organisasjonsregi i årene framover enn i dag. Potensialet synes stort. Interessen for organisasjonenes rolle og muligheter synes i dag å spre seg over landegrensene.

Utvalget kan ikke tenke seg denne internasjonale tendensen annerledes i Norge.

## KAPITTEL 7

**Organisasjonene og medlemmene****7.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet tar opp forholdet mellom organisasjonene og medlemmene. Først presenteres data fra en undersøkelse om medlemskap og organisasjonsaktivitet i frivillige organisasjoner i Norge. Denne undersøkelsen er foretatt av Statistisk Sentralbyrå etter oppdrag fra utvalget i 1986 (heretter kalt SSB-undersøkelsen). Selve undersøkelsen legges fram i vedlegg IV, der også undersøkelsesutvalg og metode, usikkerhet og feilkilder presenteres. Det finnes dessverre ikke fullt ut sammenliknbare data fra ulike tidspunkt de siste par tiårene om medlemskap i frivillige organisasjoner. Det er derfor vanskelig å framholde gjennomgående og sikre utviklingstendenser når det gjelder medlemsoppslutning og aktivitetsnivå i de frivillige organisasjonene.

Også spørsmålet om motivasjon tas opp til drøfting. Et av de viktigste avgrensningskriteriene mellom den frivillige sektoren, tredje sektor, og sektorene marked og stat, er nettopp den ulike handlingsmotivasjonen som dominerer innenfor hver sektor. Markedet kan sies å være basert på individuell nyttemaksimering, av kjøp-og-salg-logikken. Den enkeltes forhold til offentlig sektor er preget av obligatoriske, påbudte plikter og av formelle rettigheter. Tredje sektor kan derimot kjennetegnes ved den frivillige innsatsen og det personlige engasjementet for ideologiske eller idealistiske mål, eller ved utfoldelsen og aktiviteten i seg selv. Med andre ord er det ideelle motiv eller utfoldelsesmotiv som særpreger den frivillige sektoren.

Til slutt i dette kapitlet gjennomgås kortfattet ulike styringsformer for organisasjonene og forholdet mellom lokale og sentrale ledd, samt enkelte problemstillinger angående internrettslige forhold i organisasjonene.

**7.2 ORGANISASJONSMEDELSKAP OG DELTAKING I TALL**

Nærmere 60 pst. av befolkningen mellom 16 og 74 år - ca. 1 760 000 personer - er medlem av en eller flere av de organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat. Det er ingen betydelig forskjell mellom menn og kvinner. Organisasjonsmedlemskap varierer

med alder, men ikke på noen entydig måte. Medlemskapsprosenten er for eksempel lavest for den nesteldste aldersgruppen (mellom 50 og 60 år), og høyest i den nestyngste (25-49 år).

Andel organisasjonsmedlemmer øker med høyere utdanningsnivå, fra 49 pst. for dem med bare ungdomsskole til 72 pst. for universitets- og høyskoleutdannede. I spredtbygde strøk er andelen organisasjonsmedlemmer noe større enn i tettbygde strøk. Det er ingen store forskjeller landsdelene i mellom, med unntak av Nord-Norge der andelen som er organisasjonsmedlemmer bare er på 46 pst., hele 14 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i de andre landsdelene.

Medlemskapsandeler forteller imidlertid ikke så mye om hva slags forhold den enkelte har til organisasjonene. Medlemskapet behøver ikke å innebære noe særlig annet enn en avgift for å få medlemsbladet, som et slags tidsskriftabonnement. På den annen side kan det bety daglig engasjement og deltaking. Derfor er det viktig også å få kartlagt aktivitetsnivået. Blant medlemmene er det hele 60 pst. som betrakter seg som aktive i organisasjonene. Det vil si at mer enn hver tredje person i befolkningen (mellom 16 og 74 år) regner seg som aktivt organisasjonsmedlem.

For aktivitetsnivået ser ikke kjønn ut til å spille noen rolle. Aldersmessig er det størst andel av de yngste som betrakter seg som aktive, 73 pst. mot 53 pst. av de eldste. Andelen synker dessuten klart med alder for de tre yngste aldersgruppene. Men det er ingen klar sammenheng mellom aktiv organisasjonsdeltaking og utdanningsnivå. Unntak er kultur-, natur- og miljøvern- og hobbyorganisasjonene der det er klart færrest aktive blant de høyest utdannede.

I tettbygde strøk er det som nevnt en mindre andel medlemmer enn i spredtbygde. I tettbygde strøk (fler enn 100 000 innbyggere) er det også klart færre som betrakter seg som aktive i organisasjonene. Men når det gjelder ulike landsdeler er det en omvendt sammenheng mellom medlemskap og aktivitetsnivå. Det er for eksempel størst andel aktive i Nord-Norge der det er lavest andel av befolkningen som er organisasjonsmedlemmer, antakelig fordi foreningene og lagene gjennomgående er mindre enn ellers i landet.



Hvert fjerde medlem har tillitsverv, relativt sett noen fler menn enn kvinner. Det er størst andel med tillitsverv i den midtre aldersgruppen (mellom 25 og 49 år) og lavest andel blant de eldste. Når det gjelder bostedstype, er andelen tillitsvalgte klart mindre i strøk med over 100 000 innbyggere enn i mer spredtbygde strøk. Dette er nokså naturlig i og med at de samme styre- og ledelsesfunksjoner i en organisasjon må fylles til dels uavhengig av antall medlemmer. Men både med hensyn på medlemmer, aktivitet og tillitsvalgte er det i tettbygde strøk frivillige organisasjoner ser ut til å ha svakest forankring i befolkningen sett under ett. Når det gjelder landsdeler er andelen med tillitsverv, som for andel aktive, størst i Nord-Norge og minst på Østlandet.

I SSB-undersøkelsen registreres ikke bare om en regner seg som aktiv eller ikke, men også hvor mye tid en bruker på organisasjonsaktivitet. Det skjelves dessuten mellom to hovedformer for medlemsaktivitet i organisasjonen: gratisarbeid, som består av de aktivitetene og tjenester som alternativt måtte kjøpes på ordinært arbeidsmarked, og organisasjonsdeltaking, som vil si vanlig medlemsdeltaking på møter, på trening, øvelser, o.l.

Til ulike former for gratisarbeid i organisasjonene bruker medlemmene gjennomsnittlig nær 1 time pr. uke. Totalt vil det si ca. 58 000 årsverk. Det utgjør om lag 13 minutter pr. uke til instruksjon/trening (ca. 13 000 årsverk), 23 minutter pr. uke til administrasjon, styreverv og transport (ca. 23 000 årsverk), 18 minutter pr. uke til dugnad, innsamlinger o.l. (ca. 18 000 årsverk) og ca. 4 minutter pr. uke til stell, omsorg, tilsyn o.l. (ca. 4 400 årsverk) i frivillige organisasjoners regi.

Til ordinær organisasjonsdeltaking bruker medlemmene i gjennomsnitt 50 minutter pr. uke. Det gjennomsnittlige medlem bruker da totalt om lag 1 time 49 minutter på organisasjonsaktivitet i uken. Holdes de passive medlemmene utenfor, bruker i gjennomsnitt hvert aktive medlem 3 timer 2 minutter til sammen på vanlig deltaking og gratisarbeid for organisasjonene hver uke.

Men mange utfører arbeid også for organisasjoner de ikke er medlemmer av. Et typisk eksempel er foreldres innsats for organisasjoner der barna er medlemmer. Ca. 8 pst. av befolkningen hadde utført slikt arbeid i løpet av én måned, nesten 12 pst. i aldersgruppen 25-49 år. Totalt utgjør dette arbeidet om lag 7 900 årsverk (SSB 1986).

Fordelt på alle, både medlemmer og ikke-medlemmer, er gjennomsnittlig tid brukt på organisasjonsaktiviteter 1 time 5 minutter pr. uke i 1986. Til sammenlikning ble det for eksempel gjennomsnittlig brukt vel 9 timer til

fjernsynsseing og 2 timer 6 minutter til avislesing pr. uke i 1981 (Kulturstatistikk 1985).

Gratisarbeidet i de frivillige organisasjonenes regi utgjør i alt ca. 66 000 årsverk. Det tilsvarer om lag 3,6 pst. av den totale sysselsettingen i 1986, som er på 1 832 000 årsverk (Statistisk årbok 1987, tabell 443). Hvis disse tjenestene skulle vært kjøpt i arbeidsmarkedet eller vært dekket av offentlige myndigheter, ville de kostet ca. 9-10 milliarder kroner (forutsatt at et årsverk koster 120 000 kroner + sosiale utgifter).

### 7.3 TENDENSER I MEDLEMSREKRUTTERINGEN

I 1983 var det ca. 54 pst. av befolkningen (mellom 16 og 79 år) som regnet seg som aktive i alle typer organisasjoner og foreninger - det vil si også inkludert ca. 15 pst. av befolkningen som regner seg som aktive medlemmer i organisasjonene i arbeids- og næringsliv og ca. 6 pst. i de politiske partiene. Aktivitetsnivået for de andre organisasjonene, som i hovedsak er de organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat, blir da på minst 33 pst. Men noen - 6 pst. - er aktive i flere typer organisasjoner, slik at andel aktive i de frivillige organisasjonene kan være inntil 39 pst.

SSB-undersøkelsen fra 1986 finner at omtrent 35 pst. av befolkningen regner seg som aktive i de frivillige organisasjonene. Aktivitetsnivået ser derfor ut til å ha vært nokså stabilt i de senere årene. Det hefter imidlertid stor metodisk usikkerhet ved sammenlikning mellom levekårsundersøkelsen(e) og utvalgets organisasjonsundersøkelse (SSB-undersøkelsen), først og fremst fordi organisasjonene er kategorisert forskjellig.

Det er en stor forskjell i aktivitetsnivå mellom de frivillige organisasjonene og de andre organisasjonstypene (Kulturstatistikk 1985). Omtrent en tredel av medlemmene er aktive i arbeidslivsorganisasjoner, og om lag tilsvarende i politiske partier - mot som nevnt ca. 60 pst. i de frivillige organisasjonene.

Maktutredningen (NOU 1982:3) viser også at møtedeltaking og -aktivitet i 1975 er klart høyere i de typer organisasjoner som omfattes av utvalgets mandat enn i arbeidslivsorganisasjonene. Denne variasjonen i aktivitet mellom ulike typer organisasjoner blir her forklart både med trekk ved organisasjonene og ved folks motiver for medlemskap. Et høyt aktivitetsnivå er knyttet til organisasjoner som gir muligheter nettopp for personlig engasjement og deltakelse fra medlemmenes side - organisasjoner som gjerne betyr svært mye for medlemmene. For eksempel finner en et høyt aktivitetsnivå særlig i de religiøse organisajo-

Tabell 7.3 *Personer etter medlemskap, andel aktive av medlemmene og andel aktive medlemmer i befolkningen i ulike typer organisasjoner. Pst. 1986.*

Organisasjonstype	Andel medlemmer i befolkningen	Andel aktive i organisasjonene	Andel aktive medl. i befolkningen
Kristelige/religiøse org.	7	78	5
Idrettsorg.	25	65	16
Humanitære og sosiale org.	14	43	6
Kulturorg., natur/miljøvern	18	66	12
Hobbyforeninger	10	52	5
Velforeninger, borettslag m.v	9	49	4
Kvinneorg., kvinnesaksfor.	3	66	2
Freds- og solidaritetsorg.	2	49	1
Lions, Rotary o.l	2	91	2
Andre	2	69	1

Kilde: Statistisk Sentralbyrås organisasjonsundersøkelse 1986

nene og i kvinnesaksorganisasjonene (op.cit., s.117).

Som vi ser av tabell 7.3 er det stor variasjon også blant de frivillige organisasjonene når det gjelder aktive medlemmer. Organisasjonene med lavest oppslutning ser ut til å ha høyest aktivitetsnivå. Likevel er det neppe rimelig å trekke noen slutninger om forholdet mellom organisasjonens grad av oppslutning og medlemsaktiviteten. Det er snarere organisasjonenes særpreget og egenart som bestemmer om medlemmer er aktive eller ikke. Musikk- og sangorganisasjonene for eksempel, er først og fremst deltakerorientert og har liten glede og interesse av passive medlemmer. De humanitære organisasjonene har en relativt stor andel passive medlemmer antakelig fordi den økonomiske støtten via medlemskontingent e.l. her betyr mye for organisasjonens mål, ikke bare medlemsdeltakelsen eller gratisarbeidet i seg selv. Medlemskontingenten i slike humanitære organisasjoner representerer dessuten manges ønske om å støtte «en god sak».

Det er blant de yngste organisasjonsmedlemmene det er flest aktive; færrest blant de eldste. Men i og med at vi ikke vet om ungdom også var de mest aktive i organisasjonene tidligere, er det ikke mulig å slå fast om dette er et trekk som varsler om en ny generasjon mer aktive og engasjerte medlemmer i organisasjonene framover, eller om et sterkere engasjement snarere er noe en «vokser av seg» og bare er et særegent og velkjent trekk ved ungdomstiden som livsfase.

De organisasjonskategoriene som er sammenfallende i SSB-undersøkelsen og i levekårsundersøkelsene fra 1980 og 1983 er religiøse organisasjoner, idrettsorganisasjoner og humanitære- og sosiale organisasjoner (hel-selag, sanitetsforeninger, Røde Kors, o.l.).

Men det er ingen betydelige endringer verken i medlemsoppslutning eller i aktivitetsnivå for disse organisasjonstypene fra 1980 til 1986 (Kulturstatistikk 1982 og 1985).

Med en forsiktig sammenlikning med levekårsdata fra 1975 (NOU 1982:3) ser det heller ikke ut til å ha skjedd store endringer i oppslutningen om ulike organisasjoner i perioden etter 1975. Muligens kan en antyde en jevnt over svakere oppslutning, med unntak av idrettsorganisasjonene som har vist en klar framgang (fra 17 pst. i 1975 til 28 pst. i 1983).

De større endringene i oppslutningen om ulike organisasjoner må antakelig ses i et større tidsspenn. I løpet av etterkrigstiden har det skjedd forskyvninger internt mellom organisasjonstypene. Særlig har idrettsorganisasjoner, organisasjoner innen sang og musikk og fritids- og kulturorganisasjoner hatt en stor vekst, mens spesielt avholds- og misjonsorganisasjonene har gått tilbake, jf. kap. 13. Dette har vært tolket som et uttrykk for en individualiserende tendens i organisasjonslivet ved at veksten særlig har vært i organisasjoner som primært ivaretar medlemmenes egne behov og interesser. Ut fra denne tolkningen betraktes avholds- og misjonsorganisasjonene som mer utadvendte og fellesskapsfremmende organisasjoner. Selv om utvalget vil reservere seg noe mot denne synsmåten og vurderer utviklingen av organisasjons sammensetningen mer nyansert (jf. 13.2.5), synes det likevel å være et grunnlag for å hevde at organisasjoner preget av egenaktivitet og egenutfoldelse ser ut til å ha hatt sterkest framgang, mens mer idérettede eller ideologisk orienterte organisasjonstyper har gått tilbake.

I studier av organisasjonsdeltaking blant ungdom kan tilsvarende tendens spores. Det

har for eksempel vist seg at det er frafall av 14-åringene og 16-åringene spesielt i de tradisjonelt iderettede organisasjonene (kristne organisasjoner, deler av speiderbevegelsen) til fordel for typiske fritidsorganisasjoner, for eksempel idrettslag (Grue, Lars: Den organiserte ungdommen, 1982 og Bedre enn sitt rykte, 1985).

Det viktigste sosiologiske kjennetegnet ved moderniseringen av samfunnet er differensiering. (Etzioni, Amatai: Moderne organisasjoner, 1982). Men parallelt med en økende differensiering og spesialisering i organisasjonslivet (jf. kap. 13) er det grunn til å tro at selve rekrutteringsgrunnlaget blir snevrere. Det vil si at organisasjonene beholder og får tilslutning fra medlemmer som primært er opptatt av selve idéen eller saken som organisasjonen fremmer eller av de aktivitetene eller tjenestene organisasjonen tilbyr. Organisasjoner trakk kanskje tidligere også til seg medlemmer som ikke først og fremst var opptatt av hovedformålet, men der organisasjonsmedlemskapet tilfredstilte ulike sosiale behov og motivene var sammensatte. Med veksten i antall organisasjonstyper får etter hvert organisasjonene tilslutning av medlemmer som hovedsakelig er engasjert av bare én eller færre sider ved organisasjonsaktiviteten. En blir med andre ord knyttet til organisasjonene med færre bånd enn før.

Avholdsorganisasjonene hadde for eksempel tidligere en dominerende plass i organisasjonslivet i mange distrikter og landkommuner. Til tross for det relativt avgrensede hovedformålet, å fremme avholdssaken, drev disse organisasjonene en mangeartet virksomhet. Dermed kunne avholdsbudskapet spres til et bredt publikum gjennom en rekke aktiviteter. Men mange steder var denne virksomheten det eneste sosiale tilbudet folk hadde ved siden av misjonsforeninger. Det er derfor ikke urimelig å anta at for eksempel behov for fellesskap og sosial kontakt ofte har vært et av hovedmotivene bak deltakingen i slike organisasjoner. Slike organisasjoner hadde med andre ord mer preg av å være den enkeltes primærgruppe enn sekundærgruppe. En primærgruppe kan defineres som:

«...et lite antall mennesker, ikke større enn at alle kjenner hverandre personlig, som står i stabil kontakt med hverandre over lengre tidsrom.» (Aubert, Vilhelm: Sosiologi I. Sosialt samspill, 1979, s.92)

Deltaking i frivillige organisasjoner i dag vil derimot for de fleste bety tilhørighet til en sekundærgruppe:

«Sekundærgruppen, organisasjonen, er stiftet med et bestemt formål og har en struktur

med hensyn til lederskap og arbeidsdeling som tar sikte på å fremme dette formål. Innlemmelse i organisasjonene skjer ut fra generelle prinsipper, avledet av formålet. Det er karakteristisk for organisasjonene at individene bare deltar med en del av seg selv, med sin arbeidskraft, med sin hobbyvirksomhet, sin religiøse tro eller politiske interesse. Her skiller de seg fra stedsbestemte primærgrupper som kan være nær altomfattende. Medlemskapet i organisasjonen er basert på spesialisering og arbeidsdeling. Opptaket skjer gjerne ut fra generelle og objektive kriterier, og forholdene bygger mer på hva de bidrar med enn på hva de er. Kontakten må i stor utstrekning opprettholdes med spesielle meddelelsesmidler, ikke bare samhandling ansikt til ansikt. Gjennom kommandolinjer, skrevne instruksjoner, rundskriv, medlemsblad, o.l. opprettholdes samspillet i organisasjonen. På grunn av de ressurser organisasjonene disponerer og som de fordeler mellom sine medlemmer i form av lønn, innflytelse eller andre goder, har de i dag meget stor betydning som normsendere.» (op.cit., s.93).

En eventuell løser og mer ensidig medlemskapstilknytning til organisasjonene kan være uttrykk for et noe mer overflattisk forhold til foreningslivet. Organisasjonsaktiviteter, og sosiale tilhørighetsgrupper, velges eller forkastes som ut fra en meny, noe som kan føre til nokså uforpliktende komme-og-gå-medlemskap i organisasjonene. Dette har naturlig nok uheldige konsekvenser for stabiliteten i organisasjonene med usikkerhet og variasjon i rekrutteringsgrunnlaget og ulemper med stadig ny opplæring, ny organisasjons sosialisering. Det kan også føre til organisasjonene i en mer kommersiell retning - i ideologisk, ikke nødvendigvis i økonomisk forstand. For å rekruttere nye eller holde på medlemmer må organisasjonene justere virksomheten i en mer markedsorientert, publikumsvennlig retning. Organisasjonens formål og budskap kan dermed komme til å bli pakket inn og presentert i en lettere, salgbar form, og det kan legges mer vekt på underholdningspregede aktiviteter. Medlemsaktivitet kan på den måten få mer karakter av kulturkonsum enn av selvutfoldelse, frivillig innsats og engasjement.

På den annen side representerer den økte mobiliteten i samfunnet med forbedrede muligheter til å veksle mellom ulike grupper, miljøer og organisasjoner en økt valgfrihet for den enkelte. At medlemskap baseres mer på egne, reflekterte valg enn på tradisjon og sosial konformitet, gir bedre grobunn for selvrealisering og dypere personlig engasjement. Friheten fra gamle former for autoritet og løsrivelse fra tradisjonelle bånd har ført til en større uavhengighet og et større egenansvar - det har gitt frihet til nye muligheter og en personlig og individuell livsstil. Men som den

amerikanske sosialpsykologen Erich Fromm har vist er overgangen mellom «friheten fra» og «friheten til» krevende og sjelden enkel og uproblematisk. I dette frihetens tomrom oppstår derfor gjerne et sterkt behov for ny sosial innordning, med en mekanisk tilpasning til gjengse normer eller en flyktig utprøving og utskifting av sosiale grupper.

#### 7.4 HVORFOR SLUTTER FOLK SEG TIL ORGANISASJONENE?

Motivene bak medlemskap i frivillige organisasjoner spenner over et vidt spektrum. Maktutredningen (NOU 1982:3) oppgir som de tre viktigste grunnene til at folk er med i frivillige organisasjoner:

- hensyn til egne økonomiske og materielle interesser
- ideelle grunner, ønske om å hjelpe andre
- behovet for sosial kontakt og hygge

Folks begrunnelse for deltaking i ulike typer organisasjoner er imidlertid sammensatt, selv om visse hovedmotiv synes å følge bestemte organisasjonstyper. Maktutredningen finner, ikke uventet, at det er ideelle motiv som stort sett ligger til grunn for deltaking i humanitære organisasjoner, mens det er behovet for hygge og sosial kontakt med andre som er hovedgrunnen for deltaking i de såkalte hobbyforeningene.

Det er likevel store individuelle variasjoner og overlappende motiv. Som regel vil en finne et godt samsvar mellom organisasjonenes uttrykte målsetting og den enkeltes motiv for å være medlem. Likevel kan hovedformålet til organisasjonen fungere nærmest bare som et vikarierende motiv for å være medlem: Medlemskontingenten i en fritidsorganisasjon kan betraktes som en avgift for å få tilgang til bestemte goder (medlemskap i Turistforeningen for å bo billigere på turisthyttene), og et medlemskap i en religiøs organisasjon kan være motivert ut fra ønsket om å delta i sosialt samvær (eldre som deltar i den lokale misjonsforeningen for å ha kontakt med andre eller jevnaldrende).

Spørsmålet om hva som motiverer folk til frivillig arbeid og deltaking i frivillige organisasjoner har åpenbart ingen enkle og entydige svar. Det er likevel grunnleggende forskjeller mellom ulike motiv. Blant annet kan en skjelne mellom nyttemotiver, ideelle motiver og utfoldelsesmotiver. Det er sjeldent fruktbart å redusere motivasjon til bare å være individuell nyttesøking eller konkret egeninteresse. Det er åpenbart at det er ideelle motiv som gjør at en frivillig bidrar til fellesoppgaver, eller yter omsorg, uten å kreve eller få noen klar gjenytelse. Og ofte er det mulighetene for sosial eller kulturell utfoldelse som betyr mest

for organisasjonsdeltaking, ikke den praktiske egennytt. Enten det dreier seg om fellesskap, omsorg, livssyn eller utfoldelse er ofte selve opplevelsen av mening og realiseringen av verdier avgjørende ved innsats i og for organisasjonene. Meningsfylte oppgaver, med aktiviteter som også oppleves som et mål i seg selv, særpreger mye av organisasjonsvirksomheten. Men forskjellige organisasjoner tilbyr gjerne vidt forskjellige former for meningsopplevelse og utfoldelse - fra nestekjærlighet, uegennytte og idealisme, til erkjennelse, selvrealisering og sosial og kreativ utfoldelse.

Innsats for et allmennyttig formål kan like fullt være motivert først og fremst ut fra den enkeltes egennytte og tilfredsstillelse av individuelle behov. Det kan for eksempel være hovedsakelig for egne og sine barns interesser at foreldre arbeider for å etablere en barnehage eller at beboere ønsker å ruste opp fellesmiljøet gjennom velforeninger. Det er ofte vage overganger og uklare grenselinjer mellom egeninteresse og fellesinteresse. Berørte parter er ofte de mest motiverte for handling. Fellesaksjon og kollektiv organisering har gjerne vært en forutsetning for å kunne etablere motmakt og sikre egeninteressene, et grunnlag blant annet arbeiderbevegelsen tradisjonelt har vært basert på. Det har vært et sosialt og politisk ideal å skape ordninger som nettopp gir anledning til å spenne egeninteressen for fellesinteressen, som gjør det nyttig og fornuftig også for en selv å handle kollektivt og moralsk. Ved å arbeide for fellesinteressene sikres allmennytt ved at alle får nytte godt av for eksempel bedre materielle kår, et bedre fellesmiljø, barnehager eller andre kollektive goder. Slike fellesgoder er ikke forbeholdt eksklusivt dem som har arbeidet for å fremme det. Det er med andre ord et allmennyttig formål som er ivaretatt.

I praksis er det som regel flere motiver bak frivillig organisasjonsinnsats, en sikrer egen nytten, en fremmer saker eller idéer en tror på, eller det gir utfoldelsesmuligheter. Men organisasjonsdeltaking kan ofte også ha mer skjulte funksjoner, gi mer utilsiktede gevinster eller positive bivirkninger for det enkelte medlem. Aktivt medlemskap eller tillitsverv innebærer gjerne en utfordring i å kunne lede og administrere, å kunne fremme saker offentlig eller overfor offentlige myndigheter og å kunne opptre og fungere innenfor en demokratisk styringsstruktur. Utvilsomt vil dette kunne bidra til å gi den enkelte et positivt selvbilde og bygge opp selvtilit og sosial kompetanse i vid forstand. Ikke minst viktig er den anerkjennelsen og sosiale prestisjen som deltaking i organisasjonsledelse kan gi den enkelte.

Også særpreget ved norsk organisasjons- og

samfunnsliv kan forklares ut fra dette. Den høye organisasjonsprosenten og -deltakingen, for eksempel i styrende organer, gjenspeiler mulighetene for den enkelte til å veksle mellom ulike samfunnsroller. Det vil si at en rekke personer, ikke-yrkesaktive eller i underordnede stillinger i arbeidslivet, har tillitsverv og oppgaver i organisasjonene som gir andre erfaringer og utfordringer enn de ellers blir gitt anledning til. Muligens er dette en forklaringsfaktor bak den likhets- og utjevningstankegangen som særpreger den norske, eller skandinaviske, samfunnsmodellen.

Organisasjoners tendens til å være tilpansningsdyktige med hensyn til overlevelsessevne, blant annet ved å være svært fleksible når det gjelder målforskyvning, er et ofte påaktet trekk i organisasjonslitteraturen (bl.a. Perrow, Charles: *Comple Organizations*, 1979). Ofte har en sett at organisasjoner som har hatt som formål å løse konkrete sosiale problemer ikke oppløses eller formelt nedlegges når problemene synes å være overkommet eller når for eksempel offentlige myndigheter for en stor del har overtatt oppgavene. Et kjent eksempel er Nasjonalforeningen for folkehelsen som opprinnelig var etablert med sikte på å bekjempe tuberkulose, men som senere formelt endret sitt hovedformål fordi tuberkulose så å si var utryddet, for en stor del nettopp på grunn av en forbedret folkehelse. Med «nytt» formål skulle grunnlaget for medlemsrekruteringen muligens også være nytt. Men organisasjonen endret heller formålet framfor å nedlegge seg selv. Det vil si at fortsatt medlemsoppslutning ikke var direkte betinget av selve den konkrete formålssaken. Den funksjonen den frivillige innsatsen hadde, og organisasjonsdeltakingen i seg selv, var antakelig mer avgjørende faktorer.

Slike opplagte tilfeller av målfornyelse er sjelden, fordi de fleste organisasjoner har formål som ikke er konkrete nok til å kunne bli realisert på denne måten. Vanligere er det nok derfor å revurdere målet fordi det opprinnelige åpenbart ikke kan nås eller sogar oppleves som mislykket. I en slik situasjon er det vanlig at organisasjonen setter seg tilleggsmål eller utvider det opprinnelige formålet. Det kan derfor av og til være noe uklart om det faktisk er organisasjonen som er et redskap, et middel, til å nå målet. Eller om formålet heller er å tjene selve opprettholdelsen av organisasjonen og medlemmenes sak - i stedet for omvendt. (Etzioni, op.cit., s.25).

## 7.5 STYRINGSFORMER I ORGANISASJONENE

Ved siden av medlemmenes aktivitetsmønstre er den interne organisasjonsstrukturen et

viktig uttrykk for forholdet mellom organisasjonens medlemmer og ledelsen. En demokratisk styringsstruktur er et ideal og konkret mål for de fleste av de frivillige organisasjonene. Dette gjenspeiles også i forholdet til offentlige myndigheter ved at formelt medlemsdemokrati - det vil si flertallsstyre - ofte er ett av kriteriene for offentlig støtte.

I Maktutredningens ulike måter å måle og tolke avstanden mellom organisasjonenes medlemmer og ledelse, er det lite som tyder på noe som kunne kalles pampevelde i de frivillige, ideelle organisasjonene som omfattes av utvalgets mandat. For organisasjoner knyttet til religion, ideelle formål og avholdssak er det for eksempel størst medlemsandel som anser at sentrale organisasjonsvedtak er i god overensstemmelse med medlemsflertallets synspunkter. Derimot mener nok en del at det tas for lite hensyn til mindretallets interesser, også i de frivillige organisasjonene. (NOU 1982:3, pkt.4.7.2).

Det ser ut til at en demokratisk struktur med et representativt flertallsstyre har nær sammenheng med grad av etablering og utviklingsnivå for en organisasjon eller bevegelse. Organisasjonene varierer også i beslutningsstruktur ut fra hvilket (regionalt) nivå den vesentligste beslutningsmyndigheten ligger.

For det første kan en ha flertallsbeslutninger og en desentralisert organisasjon, der det er flertallsstyre på hvert enkelt nivå (sentralt, regionalt og lokalt), og der sentralledet setter opp vedtekter, mens regional- og lokalledet for øvrig har full frihet. Historisk har gjerne organisasjonen startet på lokalt nivå med opp- og påbygning regionalt og sentralt etter hvert (for eksempel Indremisjonsselskapet, Noregs Ungdomslag, Folkeakademiene). Det er grunn til å tro at det lokale utgangspunktet med en fortsatt betydelig lokal forankring er et særegent trekk ved norsk organisasjonshistorie.

Organisasjonsformen kan være basert på flertallsbeslutninger, men ha en sentralisert struktur, og med en senere etablering av lokale lag og foreninger. Det er flertallsstyre i alle ledd, men sentralledet sender flere råd ut til regional- og lokalledet og har avgjørende innflytelse overfor lokale ledd. Lokale tiltak må eller bør godkjennes blant annet for å kunne ivareta selve organisasjonsformålet, den felles målsettingen (for eksempel Norsk Luthersk Misjonssamband, Human-Etisk Forbund, Barnehageforbundet).

En tredje organisasjonsform er flertallsstyre lokallag med en viss, men ofte beskjeden, regional og sentral overbygning. Sentralledet fungerer her nærmest som en idébank for lokallagene, sekretariatet er lite og generalforsamlingen på sentralplanet har liten myndig-

het overfor lokalledene (f.eks. Norges Velforbund).

En fjerde organisasjonsform er stiftelser, som ofte består av organisasjoner med en formuesmasse av en viss størrelse og som er organisert som en juridisk stiftelse, blant annet av kontrollmessige årsaker. Stiftelsens styre kontrollerer virksomheten, og det supplerer i stor grad seg selv eller oppnevnes etter bestemte, interne regler (f.eks. Kirkens Bymisjon og en rekke utdanningsinstitusjoner som for eksempel Menighetsfakultetet).

Det er også en del organisasjoner som ikke er basert på flertallsvedtak og som ofte har sprunget ut av ad-hoc-bevegelser. De er gjerne relativt nystartet, og har ofte selvoppnevnt, uformell ledelse. Utgangspunktet kan være en initiativgruppe som etablerer seg med et personlig lederskap som supplerer seg selv. Det er sjeldent formelt strukturerte lokalled, men initiativet kan selvfølgelig spres mer uformelt (f.eks. organisasjonsformer innenfor New Age-bevegelsen, nyreligiøse og karismatiske vekkelse, OASE-bevegelsen, aksjoner, o.a.).

Forholdet mellom lokale og sentrale organisasjonsledd er ofte kjennetegnet ved at selve organisasjonsaktivitetene foregår lokalt, mens sentrallet i beste fall fungerer som et serviceorgan for lokalledene, i verste fall at oppgaver og saker «tres nedover hodet på» medlemmene og lagene lokalt. Det er et velkjent organisasjonsproblem at det lett kan oppstå kommunikasjonssvikt og for stor avstand mellom sentrale og lokale ledd, mellom for eksempel den sentrale administrasjonen med heltidsansatte og de frivillig engasjerte (ulønnede) fritidsarbeidende lokalt. De representative tillitsvalgte organene har ofte sin vesentligste funksjon overfor sentrallets administrasjon, overfor sekretariatet eller administrasjonen i organisasjonen. De sentrale styrende organene og administrasjonen vil derfor ofte fungere som, og oppleves som, en enhet i forhold til de lokale leddene i organisasjonen. Avstanden mellom sentrale og lokale ledd, mellom tillitsvalgte og medlemmer, vil derfor ofte gjenspeiles i og være parallell til avstanden mellom administrasjonen og grunnplanet, mellom de ansatte og medlemmene.

For å kunne makte å løse sine formålsbestemte oppgaver og iverksette vedtak synes organisasjonene å bli stadig mer avhengig av et velstrukturert og effektivt profesjonelt administrativt apparat. Spesielt med tanke på et større behov for frivillige organisasjoner til å ivareta viktige samfunnsoppgaver framover, kan en veladministrert organisasjon med en effektiv styrings- og ledelsesstruktur være av

avgjørende betydning. At en del organisasjoner sliter med lederrekruttering (jf. 13.3.3) taler også for å vurdere ledelsesformene på nye måter. På den annen side må en være varsom med å utsette de frivillige organisasjonene for et effektivitetspress tilsvarende som for markedsvirksomhet. Vesentlige kvalitative aspekter ved organisasjonene kan dermed bli undervurdert og gå tapt. Et mangfoldig organisasjonsliv må dessuten også gjenspeile en pluralisme i organisasjonsstruktur, styringsformer og ledelsesprinsipper.

## 7.6 INTERNRETTLIGE FORHOLD I ORGANISASJONENE

Som nevnt i kap. 5 innebærer organisasjonsfriheten innenfor straffelovens ramme en rett til å kunne arbeide sammen med andre for et selvvalgt formål, og denne frihet anses beskyttet ved konstitusjonell sedvanerett og betraktes som en naturlig del av norsk rett. For de allmennyttige organisasjonene er det imidlertid ingen særskilte rettsregler som spesielt regulerer deres aktiviteter, med unntak for den virksomhet som er organisert som stiftelser, jf. lov av 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser m.v.

For organisasjonene generelt gjelder de lover og rettsregler som allment er gjort gjeldende i samfunnet. Organisasjonene er og begrenset av normer som ikke følger så mye av lov som av sedvaneretten gitt av rettspraksis. Slike normer, som har utgangspunkt i visse grunnleggende trekk i rettssikkerhetsideologien, kan være krav knyttet til f.eks. saksbehandling, forutsigbarhet, saklighet og likebehandling. Innenfor disse rammebetingelser har organisasjonene et vidtgående selvstyre. I dette avsnitt behandles kortfattet enkelte internrettslige problemstillinger i organisasjonslivet, spesielt forhold mellom organisasjonene og medlemmene.

Organisasjonene - i alle fall de som tilfredsstiller visse minimumskrav til form og struktur - er egne rettssubjekter eller egne juridiske personer, dvs. at sammenslutningene på samme måte som fysiske personer kan ha rettigheter og plikter overfor omverdenen. Med et felles prinsipielt utgangspunkt i avtalefriheten innebærer organisasjonenes selvstyre betydelige variasjoner i hvordan virksomheten er organisert, f.eks. med hensyn til oppbygning, organisasjonsstruktur, beslutningsmyndighet og medlemsbestemmelser. Felles for organisasjonene er imidlertid at disse som sådan er ansvarlige for organisasjonens forpliktelser utad, og i alminnelighet ikke medlemmene eller de tillitsvalgte personlig (om ikke særskilte bestemmelser fastsetter

dette). Dette gjelder f.eks. som saksøker eller saksøkt i rettssaker, som part overfor offentlige myndigheter, som avtalepart og som debitor. Det er organisasjonen og ikke dens medlemmer/tillitsvalgte som gjøres ansvarlig ved unnlatelse av å betale gjeld, og kreditor kan bare søke dekning i organisasjonens midler om ikke uaktsomhet eller særskilte avtaler kan anføres. Det er således et generelt spørsmål om hvem/hvilket organ i foreningen som forplikter den utad, og hvordan man skal forholde seg til eventuelle overskridelser av fullmaktene.

Organisasjonenes egne lov- og regelverk regulerer deres liv på ulike vis. De viktigste rammebetingelser framgår oftest av stiftelsesdokumentene samt lover, vedtekter og statutter. Disse angir gjerne organisasjonens formål og virksomhet, organisasjonens oppbygning (styre, årsmøte m.v.) og organenes beslutningsmyndighet. Her står organisasjonene svært fritt, også i spørsmålet om man vil følge eller fravik flertallsprinsippet. I noen tilfelle er det i lover og vedtekter lagt inn sperrer mot endringer av organisasjonenes grunnleggende formål, f.eks. innkallingsfrister, bestemmelser om kvalifisert flertall, gjentatte vedtak som vilkår for gyldighet. Dersom slike skranker ikke eksisterer i lover eller vedtekter, og regler om møteinnkalling o.a. er overholdt, vil alle flertallsavgjørelser være gyldige.

I foreningenes vedtekter framgår gjerne hvilke eventuelle krav man må tilfredsstille for å kunne melde seg inn som medlem. Den enkelte har således ikke nødvendigvis noen rett til medlemskap i en organisasjon. Grensene for organisasjonenes selvstyre her blir overtrådt først når det ikke er noen naturlig sammenheng mellom organisasjonens primære formål og dens opptakskriterier, eller ved klart usaklige nektelsesgrunner. Er man først antatt som medlem, har man krav på å nyte godt av foreningens tilbud, valgbarhet til verv, deltakelse i valg m.m. på linje med andre.

Det kan også oppstå spørsmål om utelukkelse eller eksklusjon av et medlem fra organisasjonen, f.eks. fordi medlemmet ikke lenger fyller opptakskriteriene for medlemskap, fordi det har brutt foreningens lov og regler eller ved å ha opptrådt illojalt mot den. Dette kan lovlig skje når visse minstekrav til regelbruddets omfang og til saksbehandlingen, bevisførsel o.l. er tilfredsstillt.

Andre disiplinærreaksjoner eller straffereaksjoner overfor et medlem kan være irettesettelse, tap av tillitsverv, suspensjon og bot. Under enhver omstendighet må da de plikter

som lover og vedtekter legger på medlemmene faktisk være forsømt, og rimelige krav til saksbehandlingen være ivaretatt.

Organisasjonenes selvdømme, som kan være organisert gjennom egne foreningsdomstoler, er i prinsippet lovlig og utgjør en sikker tradisjon. Det er imidlertid grenser for organisasjonenes selvdømme, og ingen organisasjon kan fullt ut gardere seg mot domstolenes overprøving gjennom lov- eller vedtektsbestemmelser. Saker av denne karakter kommer sjelden fram for domstolene. Det er opp til tvistemålslovens regler om de som eventuelt er misfornøyd med et vedtak eller en disiplinæravgjørelse kan få saken bragt inn for de alminnelige domstoler til behandling. En betingelse for dette er at foreningsvoldgift ikke er aktuelt og at saksøkeren har rettslig klageinteresse. Som oftest vil domstolen nøye seg med å prøve om det faktiske og rettslige grunnlag for de aktuelle vedtak fyller visse minstemål. Kommer domstolen til at så ikke er skjedd, settes vedtaket til side som ugyldig, eventuelt gis dom om erstatning. Domstolen vil imidlertid være varsom med å trå organisasjonens frie skjønn for nær, så lenge grunnleggende krav til rettssikkerhet, som krav til saksbehandlingen, er overholdt.

Utvalget vil peke på at de allmenntilgjort organisasjonene har svært stor betydning for mange mennesker både sosialt og med hensyn til mulighetene for å realisere øvrige interesser. Det lov- og regelverk organisasjonene drives etter kan derfor ha stor betydning for medlemmene og samfunnet generelt.

Utvalget anser organisasjonenes indre selvstyre som et grunnleggende gode i det norske samfunn. Det er imidlertid ønskelig at organisasjonslivet selv arbeider sterkere og mer bevisst med de problemstillinger som er nevnt her. Dette synes nødvendig ettersom en kan få inntrykk av at en del organisasjoner stadig oftere rammes av uro og tvil om disse og beslektede spørsmål. Disse problemstillinger og spørsmål omkring interne straffebestemmelser, store pengebøter, ytringsfrihet/lojalitetsplikt og inhabilitetsregler har så stor betydning at enkelte organisasjoner, f.eks. Norges Idrettsforbund, alt har nedlagt et betydelig arbeid for å klargjøre organisasjonens og medlemmenes rettigheter og plikter etc. Mye er imidlertid gjort i organisasjonslivet her sett under ett, både på sentral- og lokalplanet.

Utvalget har ellers mer tilfredssett merket seg at slike internrettslige problemstillinger for organisasjonene for tiden er gjenstand for forskning under NAVF s/NORAS ansvarsområde.

## KAPITTEL 8

**Organisasjonenes virksomhet i kultursektoren og i ideologisk arbeid****8.1 INNLEDNING: ORGANISASJON, IDEOLOGI OG KULTUR**

I vid forstand er alle de frivillige organisasjonene deler av norsk kulturtradisjon. Når man, slik utvalget har gjort, grupperer organisasjonene etter deres primære formål, står man i fare for å gi en for snever framstilling av organisasjonenes samfunnsmessige rolle. Særlig gjelder dette en historisk framstilling, og spesielt når temaet er organisasjonenes virksomhet i kultursektoren og deres rolle som ideologi- og verdiformidlere. Alle frivillige allmennyttige organisasjoner har verdier og ideologiske elementer som et grunnlag for organisasjonens mer avgrensede formål, og er dermed med på å gi innhold til norsk kulturhistorie. Det man kan kalle organisasjonskulturen har alltid vært mangfoldig og inneholdt et spekter av aktiviteter som har gitt denne kulturen et bredt innhold.

Avholdsbevegelsen er ett eksempel. Avholdsbevegelsen har ikke utelukkende vært opptatt av edruskapspolitisk arbeid. Sang, musikk og amatørteater, leselag, samtalelag og biblioteksvirksomhet har vært en viktig del av organisasjonskulturen.

Bedehuskulturen er et annet eksempel. Selv om pietistiske strømninger i lekmannsmiljø ofte har stilt seg avvisende til nye verdslige kulturytringer, har sang og musikk, tidvis inspirert av norsk folketonetradisjon, vært deler av det lokale kristne lagsarbeid. De humanitære og sosiale organisasjonene har også spilt en rolle for kultur- og tradisjonsformidlingen i lokalmiljøene.

En omtale av organisasjonenes kulturelle virksomhet kan derfor ikke avgrenses til de organisasjonene som har kulturelle aktiviteter som sitt primære formål. Behovet for en avgrensning av emnet for dette kapitlet tilsier at hovedvekten må bli lagt på slike organisasjoner, men det er viktig å ha i mente at alle organisasjoner i varierende grad har kulturelle aspekter ved sin virksomhet. Særlig iøyenfallende er dette i et historisk perspektiv. I hele vårt århundre, særlig i etterkrigstiden, har det foregått en spesialisering av det organiserte kulturliv. Mange nye organisasjoner er dannet for å ivareta avgrensede kulturelle aktiviteter. Et av de trekk som skiller dagens organisasjonssamfunn fra organisasjonene i

førrige århundre er at man i dag kan rendyrke sin egen svært spesielle interesse i fellesskap med andre.

**8.2 ORGANISERTE KULTURAKTIVITETER I HISTORISK PERSPEKTIV****8.2.1 Organiserte kulturaktiviteter i førrige århundre**

Det organiserte selskapelige samværet hadde lange tradisjoner innen borgerskapet og den høyere embetsstand ved inngangen til førrige århundre. Ymse «selskabsklubber», «fugleskydingsselskab», «theaterselskab» og «musikselskab» representerte borgerskapets kulturelle dannelse i en løst organisert form. Det som skjedde i løpet av 1800-tallet var en spredning av organiserte kulturelle aktiviteter, sosialt og geografisk. Den sosiale spredning foregikk på to måter. Som en kulturell filantropisk motivert virksomhet fra de opplyste øvre sosiale lag rettet mot den «uoplyste Masse», og ved lags- og foreningsdannelser, særlig på landsbygda, mer på egne premisser.

Prestene engasjerte seg tidlig for bøndernes og almuens opplysning. Motivene var først og fremst religiøse, noe som avspeilte seg i de «leseselskab» og «almueboksamlinger» som enkelte prester og biskoper tok initiativet til i 1790-årene og inn på 1800-tallet. Men man kan også spore en viss verdslig orientering i bokutvalget. Det går en linje fra «potetprestene» engasjement for et bedre jordbruk på 1700-tallet og til geistlig omsorg for almuens allmenndannelse.

Selskabet for Norges Vel (1809) hadde i 1813 minst 65 tilknyttede sogneselskaper. Mange av disse opprettet boksamlinger og leseselskaper beregnet på det brede lag på landsbygda. Folkeopplysningsarbeidet var imidlertid ingen høyt prioritert oppgave og de manglende leseferdighetene utover i bygdene begrenset aktiviteten som stagnerte i den økonomiske depresjonstiden etter Napoleonskrigene. Ved reorganiseringen av Selskabet for Norges Vel i 1829 fikk imidlertid opplysningsarbeidet en framtreddende plass i selskapets nye formålsparagraf: «Gjenstanden for dets (Selskapets) Bestræbelser bliver altsaa i litterær henseende at udbræde Moralitet og Oplysning ved nyttige Skrifter og paa andre hensigtsmessige



Maader» (Arne Kildal: «Norske Folkeboksamlinger» - Oslo 1958). Disse «Maader» var bl.a. premier til almuebibliotek, utsendelse av bokpakker og bevilgninger til opprettelse av boksamlinger. Denne opplysningsvirksomheten var en del av bakgrunnen for bøndernes økende samfunnsengasjement og interesse for politiske spørsmål.

Formannskapsloven av 1837 gjorde kommunene til et politisk tyngdepunkt og skapte større interesse for allment opplysningsarbeid. I 1840 ble det registrert 230 boksamlinger med over 25 000 bind i landet. I hovedsak var de opprettet og ble drevet med private midler. Først i 1860-årene ble samlingene i større målestokk overlatt kommunene.

Marcus Thranes arbeiderforeninger (1849-51) medførte et økt folkeopplysningsengasjement på flere måter. Arbeiderforeningene la stor vekt på de lavere klassers frigjøring ved økt opplysning gjennom Thranes «Arbeider-Foreningernes Blad» og foreningenes søndagsskoler. Den store oppslutningen foreningene fikk ble en påminnelse om hva manglende spredning av et borgerlig dannelsesideal kunne føre til. «Selskapet for Folkeopplysningens Fremme» (1851) må sees på denne bakgrunn. Selskapet stod for et politisk og sosialt integrerende, bredt anlagt opplysningsarbeid. Framtredende skolefolk og embetsmenn stod bak opprettelsen. Gjennom Selskapets tidsskrift «Folkevennen» og bokpakker til almuebibliotekene nådde man langt utover medlemsmassen som var konsentrert i Christiania. «Folkevennen» var i en periode et av de mest utbredte og populære norske tidsskrift, og som bilag ble det sendt ut en rekke tilleggshefter om historiske, geografiske og økonomiske emner. Selskapet var og forløper for den foredragsvirksomhet som Kristiania Arbeidersamfunn drev fra 1864, og finansierte i tillegg en rekke foredragsturneer.

De filantropiske arbeidersamfunn og arbeiderforeningene som ble opprettet i flere byer fra 1850-årene var i første rekke rene syke- og understøttelseskasser, men mange av dem drev også opplysningsvirksomhet gjennom foredrag, samtale- og diskusjonslag, bibliotek osv. Flere av dem var forløpere for arbeiderakademiene som ble dannet fra midten av 80-årene og som hadde folkelig opplysningsvirksomhet som formål. Arbeiderakademiet i Kristiania ble stiftet i 1885 etter initiativ fra Kristiania Arbeidersamfunn. Flere andre arbeiderakademier i byene ble til ved lignende initiativ. Andre ble startet opp av «forelesningsselskaper» for borgerskapet. En gjennomgang av oppslutningen i 7 av akademiene i 80- og 90-årene viser at bare 2 av dem hadde oppslutning fra et flertall arbeidere

(Randi Aas Seim: Fra arbeiderakademi til folkeakademi, Oslo 1974).

På landsbygda var det kraftig vekst i forenings- og lagsvirksomheten i 2. halvdel av 1860-årene. De mange samtalelag, lese- og almueforeninger var en del av politiseringen av bøndene gjennom Jaabæks bondevennbevegelse.

Folkehøyskolebevegelsen var også med på å berede grunnen for økt foreningsvirksomhet. Den første norske folkehøyskolen ble opprettet i 1864, og i begynnelsen av 70-årene var det opprettet mer enn 30 folkehøyskoler spredt over størstedelen av landet. Den bygdeungdommen som fikk sin utdanning her ble ofte foregangsmenn i det lokale foreningsliv. Virkningene av den nye almueskoleloven av 1860 begynte også å vise seg i 70- og 80-årene. Landsbygdungdommens økende lese- og skriveferdigheter fremmet interessen for organisert opplysningsarbeid. Gjennom de mange samtalelag, almueforeninger etc. som oppstod rundt 1870 spredte interessen for kulturelle og samfunnsmessige spørsmål seg. Denne utviklingen var en viktig del av bakgrunnen for den politiske mobilisering i 80-årene. Fram mot århundreskiftet døde disse lokale lagene ut, men mange av dem ble utgangspunkt for frilyndte ungdomslag.

Den mangfoldige folkeopplysningsvirksomheten som ble drevet i forrige århundre var en langsom bevisstgjøringsprosess som på sikt fikk stor betydning for en stadig bredere politisk deltakelse. For det første tok foreninger og lag ofte opp aktuelle samfunnsproblemer til diskusjon. Organisasjonsaktiviteten var dessuten i seg selv politisk oppdragende, og var med på å bryte ned embetsstandens politiske og samfunnsmessige hegemoni. Embetsmannsstatens autoritet ble svekket. I denne mobiliseringsprosessen spilte også lekmannskristendommen og deler av avholdsbevegelsen en viktig rolle. Haugianerne representerte det første klare brudd med den kirkelige og statlige autoritetsstruktur. Dette var ikke en direkte politisk opposisjon, men et eksempel på en uformalisert organisering utenfor det herskende autoritetssystem. Lekmannsbevegelsen; haugianerne og de mange misjonsforeningene mobiliserte deler av befolkningen som i stor grad stod utenfor det politiske system: håndverkere, småkjøpmenn, lærere og framfor alt bønder.

Avholdsbevegelsen hadde i stor grad det samme sosiale grunnlag og geografiske utgangspunkt som misjonsbevegelsen. Det norske Afholdenhedsselskab (1844) ble dannet av lokale avholdsforeninger på sør- og vestlandet. Det norske Misjonselskab (1842) bygget også på eksisterende lokale misjonsfor-

eninger på sørvestlandet. Håndverkere, lavere funksjonærer, småkjøpmenn og bønder dominerende medlemsmassen. Gjennom misjons- og avholdsbevegelsen ble disse gruppene aktivisert til virksomhet i samfunnet. «Livet i organisasjonene ble en skole for den store politikk» (J.A. Seip, Utsikt over norsk historie, bnd. 2, s. 67), og var en av forutsetningene for økt deltakelse i det politiske liv. Det vokste fram «en bred underskog av folkelige ledere rekruttert fra lavere lag utenfor akademikerens snevre krets» (J.A. Seip, op.cit. s. 66). Den del av avholdsbevegelsen som var utgått nettopp fra denne snevre krets i Christiania, Den norske forening mod Brændevinsdrik (1846), ble etterhvert fortrent av den framvoksende totalavholdsbevegelsen, og var allerede i tilbakegang da den folkelige opposisjon på Stortinget i 1869 nektet å fornye det statlige bidraget til organisasjonens emissærvirksomhet.

Foreningene for avhold og misjon var primært innrettet på å fremme avholdssaken og spre evangeliet. Samtidig utgjorde de en lokal organisasjonskultur med et bredt spekter av aktiviteter. Avholdslagene hadde ofte egne sang og musikklag, leselag og diskusjonsgrupper som ikke bare tok opp edruskapspolitiske spørsmål.

Rundt midten av århundret vokste det også fram organisasjonstyper for mer spesialiserte kulturelle aktiviteter med bred sosial deltakelse. De første mannssangkor ble dannet i byene på slutten av 1840-tallet, ofte med utgangspunkt i yrkessammenslutninger, særlig håndverkerforeninger. Sangerstevnene ble arrangert fra begynnelsen av 1850-årene, ofte med 2-3000 deltakere.

Idrettens røtter går tilbake til turnforeninger som ble opprettet i 1850-årene og de rundt 20 skytterlag som ble stiftet i årene 1859/60. Opprettelsen av skytterlagene var politisk motivert. Bakgrunnen var unionskonflikten i 1860-årene hvor en sterk opinion i Sverige krevde at unionen måtte bli tettere og sterkere. Veksten i skytterlagsbevegelsen i 60-årene var et uttrykk for en samlet norsk vilje til å stå imot disse kravene. Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug, som ble opprettet som en fellesorganisasjon i 1861, hadde alt i stiftelsesåret tilslutning fra 96 skytterlag, året etter var det steget til 139. Bevegelsen kulminerte i 1867 med 189 skytterlag, og gjennomgikk en ny vekstfase fra midten av 70-årene fram til spittelsen i 1881 da det var ca. 412 skytterlag med 18 000 medlemmer. Staten ga støtte til innkjøp av rifler fra 1863. Fra midten av 70-årene fikk bevegelsen også fotfeste utover det sentrale østlandsområdet. Skytterbevegelsen hadde som mål å favne alle

samfunnsmedlemmer, enkelte foreninger ga fritt medlemskap og fri ammunisjon til ubemidlede. Slike anstrengelser for å utvide bevegelsens sosiale grunnlag ser ikke ut til å ha ført fram. Arbeiderklassen i byene og husmenn, landarbeider- og daglønnerne ble stående utenfor.

Mange av skytterlagene drev også andre kulturelle aktiviteter ved siden av den rene konkurranseskytingen. Skytterfestene var folkefester med taler, sang, musikk og dans. Mange lag dannet egne sangforeninger og musikkorps. I statuttene til Mjølner skytterlag i Inn-Trøndelag het det at man skulle ha sammenkomster med sangøvelser, diskusjon og opplesning. En samtidig betegnet skytterlagene som «civiliserende». Selve skytingen ble ofte satt i et nasjonalt perspektiv, det politiske potensiale viste seg ved splittelsen av skytterbevegelsen og opprettelsen av folkevæpnings-samlag før 1884.

Den første turnforeningen ble dannet i Christiania i 1855. Fram til 80-årene ble en rekke turnforeninger dannet, noen fikk kort levetid. I 1883 har vi opplysninger om ca. 20 turnforeninger, spredt i byer over hele Sør-Norge. På landsbygda var det enda i 1880-årene få slike foreninger. Den sosiale sammensetningen var også skjev. Forrettingsfolk og funksjonærer var de dominerende gruppene.

Turnfestene hadde mye av skytterfestenes karakter, og i likhet med skytterlagene opprettet mange turnforeninger egne sangerlag og musikkorps. Fram mot århundreskiftet ble det imidlertid en sterkere konsentrasjon om selve turnsaken, i tillegg til at man tok opp øvelser som senere kom til å inngå i friidretten.

### **8.2.2 Inn i vårt århundre: Nye landsomfattende organisasjoner, differensiering, spesialisering og samarbeid**

I tiden fram til 1. verdenskrig kom det en rekke nye landsomfattende organisasjoner på kultursektoren. Mange av disse organisasjonene bygget på lag og foreninger med røtter langt inn i forrige århundre. Den frilyndte ungdomsbevegelsen, målbevegelsen, folkeakademiene og idretten samlet seg i nye landsomfattende organisasjoner. Denne konsolideringen av organisasjonssamfunnet fortsatte inn i mellomkrigstiden da kulturelle aktiviteter som korsang, musikkorps og den lokalhistoriske og slekthistoriske interessen fikk sine organisasjoner. Nye interessefelt som f.eks. naturfredning ble også organisert.

Folkeakademiene, de tidligere arbeiderakademiene, fikk sin første regionale fellesforening på østlandet i 1898. Veksten i akademibe-

vegelsen, særlig på landsbygda fra midten av 1890-årene, førte til et behov for en landsomfattende sammenslutning. I 1905, da Folkeakademienes Landsforbund ble opprettet, var det i alt over 50 akademier. Akademienes framgang fortsatte til de statlige bevilgninger falt bort i begynnelsen av 1920-årene. Toppen ble nådd i 1923/24 da 233 akademier søkte om statsbidrag. Disse arrangerte i alt 4820 foredrag med over 500 000 tilhørere. Da krigen kom var kun 30 akademier i drift.

Akademienes metode var forelesningen. Dette var et særtrekk ved akademiene som skiller dem fra andre organisasjoners folkeopplysningsarbeid. I 1880- og 90-årene ble vekten lagt på naturvitenskapelige serieforedrag. Etterhvert ble både innhold og form modifisert. Det ble stadig flere enkeltforedrag og de fikk et mer allmennkulturelt innhold. Konkurransen fra andre kulturtilbud, omreisende varitéer og teatergrupper av ymse kvalitet, kinoens frammarsj etc. førte til at de rent vitenskapelige foredragsseriene kom mer i bakgrunnen. Den store geografiske spredningen av akademiene gjorde det også vanskelig å sette for store krav til foredragsholderens akademiske kvaliteter.

Noregs Ungdomslag (1896) var og en landsomfattende sammenslutning av lokalt organisert kulturell aktivitet. Utgangspunktet for et ungdomslag var ofte et samtalelag opprettet av ungdom inspirert av opphold på en folkehøyskole. De første lagene kom i 1870-årene. En sterk vekst i 90-årene førte til dannelse av en rekke fylkeslag som slo seg sammen i den landsomfattende organisasjonen «Norigs Ungdomslag» i 1896. Alt ved sammenslutningen var dette en relativt omfattende bevegelse. De 9 tilsluttede fylkeslagene hadde til sammen 192 lokallag med ca. 15 000 medlemmer. Veksten varte fram til 1930 da det var tilsluttet 1158 lag.

Noregs Ungdomslag er et eksempel på en spesialisering av lagstyper for ulike kulturelle aktiviteter innen én og samme organisasjon. Opplysningsarbeid gjennom samtaler, opplesning, foredrag og kveldsskolearbeid var ofte det viktigste i enkeltlagenes arbeid. Opprettelse av boksamlinger og utgivelse av bøker på nynorsk i samarbeid med Studentmållaget var sentrale oppgaver. Ungdomslagene stod og ofte bak opprettelsen av folkeakademier på landsbygda. Dette opplysningsarbeidet var sterkt knyttet til ivaretagelsen av nasjonale kulturverdier og det norske språk. Fylkeslagene var anførere i arbeidet for å styrke nynorskens stilling og opprettet mange mållag. Lokallagene tok opp et bredt aktivitetsspekter med røtter i norsk kulturtradisjon: På ungdomsstevnene var tradisjonell norsk folkemu-

sikk, hardingfele, langeleik og gammeldans sentrale ingredienser. Etter århundreskiftet fikk ulike særaktiviteter i Noregs Ungdomslag sine egne grupper. De første spellaga kom rett etter århundreskiftet, veksten var jevn fram til slutten av mellomkrigstiden da det var ca. 300 slike lag. Egne sanglag, musikklag og lekarringer ble dannet før 1. verdenskrig. Denne delen av ungdomslagenes virksomhet ekspanderte sterkt i mellomkrigstiden.

Folkeakademiene formidlet kultur gjennom forelesninger og foredrag. Samtale og diskusjon etter foredragene ble ikke tillatt før i 1950-årene. I tiden før 1. verdenskrig og i mellomkrigstiden tok enkelte organisasjoner opp en form for folkeopplysning som var mer i tradisjon med samtalelagene og leseselskapene fra 1800-tallet. Dette studieringsarbeidet bygget på deltakernes egne forutsetninger og forutsatte aktiv deltakelse. Den internasjonale Godtemplarorden (IOGT) var i 1909 den første organisasjonen som tok i bruk denne formen for opplysningsarbeid. Temaene var hovedsakelig knyttet til edruskapsspørsmål, men bredden i temavalget ble etterhvert større. Avholdsorganisasjonene hadde alt i 1902 gått sammen i Landsrådet for edruskapsundervisning som skulle tilrettelegge materiale for edruskapspolitisk opplysning i skolen. Noregs Ungdomslag, som hadde lange tradisjoner i det folkelige opplysningsarbeid, tok opp studieringsvirksomheten i begynnelsen av 20-årene, men det var særlig fra 1930 arbeidet skjøt fart.

Også andre organisasjoner startet etterhvert studieringer og i 1932 ble Samnemnda for studiearbeid opprettet. Dels var det et behov for å koordinere arbeidet bl.a. ved å utgi felles studieplaner, dels skulle Samnemnda være et redskap for å skaffe studieringene offentlig støtte på linje med folkeakademiene. Generell statlig støtte til studieringene ble gitt for første gang i budsjettåret 1935/36.

Sang og musikk var som nevnt tradisjonelt en del av det lokale lagsarbeid i mange organisasjonstyper på 1800-tallet. I mellomkrigstiden vokste det fram nasjonale landsomfattende organisasjoner for slik kulturell egenaktivitet. Amatørkorpsenes historie går tilbake til midten av forrige århundre. Flere bedrifter hadde sine egne korps. Rundt århundreskiftet ble det dannet en rekke nye amatørkorps, men de fikk ingen felles organisasjon før etter 2. verdenskrig.

I begynnelsen av vårt århundre sprer skolekorpsene seg. Det første kom i 1901. Fem år senere var det 19 skolekorps i Kristiania. Etterhvert fulgte andre byer etter, deretter ble det dannet flere korps på landsbygda. Det første ungdomskorps, for ungdom fra 16-25

år, kom i 1910. På det første landsstevne for guttemusikkorps i 1918 ble det vedtatt å danne en landsomfattende fellesorganisasjon, Norske Guttemusikkorpsets Landsforbund. Fra stiftelsen og fram til 1940 var det en jevn vekst i korpsbevegelsen. I 1939 var det ca. 160 gutte- og ungdomskorps med i overkant av 4000 utøvende musikere. Amatørkorpsene for voksne samlet mellom 5- og 6000 aktive.

Gjennom sangerstevnene fra midten av 1850-tallet fikk mannskorene fra ulike deler av landet et felles forum til gjensidig inspirasjon og samarbeid. Stevnene var forløpere for den nasjonale landsomfattende organiseringen av korsang. En rekke distriktsforbund for kor ble dannet i årene før 1. verdenskrig. Ved stiftelsen av Norges Landssangerforbund i 1921 var 15 distriktsforbund med til sammen 4-5000 medlemmer representert. Forbundet økte sin oppslutning i mellomkrigstiden. Medlemstall har vi ikke, men på sangerstevnet i Trondheim i 1930 var det 6000 deltakere.

Korsangen på 1800-tallet var i det vesentligste en aktivitet for menn. Først rundt århundreskiftet ble det stiftet mange blandede kor. I likhet med Landssangerforbundet ble Norges Sangerlag (1929) stiftet av allerede eksisterende distriktsammenslutninger. 82 kor, derav 66 blandede med ca. 3300 medlemmer, var med på dannelsen av Norges Sangerlag.

Interessen for historie generelt og lokal- og slektshistorie spesielt fikk også sine landsomfattende organisasjoner i mellomkrigstiden. Behovet for å trekke historien fram i lyset ble kanskje følt sterkere i en tid preget av omfattende samfunnsmessige, økonomiske og sosiale endringer. Norsk Folkeminnelag (1920), Landslaget for by- og bygdehistorie (1922), Norsk Slekthistorisk Forening (1926) og Norsk Arkeologisk Selskap (1936) ivaretok slike behov.

Den organiserte idrettens utvikling faller inn i dette bilde av økt organisert kulturell aktivitet i første del av vårt århundre. Idretten spredte seg raskt i tiden rundt århundreskiftet. Skytterbevegelsen, som hadde vært splittet mellom 1882 og 1892 som følge av rikspolitiske hendelser, var fram til 1918 det største forbundet for én enkelt idrettsgren med 58 000 medlemmer. Centralforeningen for allmen idrett, som skulle organisere all annen idrett vokste og raskt, fra 4500 medlemmer i 1893 til 42 000 i 1910.

Det nye besto i de delene av idretten som skulle bli dominerende i vårt århundre, særforbundene. I 1893 var det bare 2 særforbund, Turnforbundet og Skøyteforbundet. I 1911 var det 8 særforbund i den nye landsorganisasjonen for idrett; Norges Riksforbund for Idræt (1910). Særforbundene hadde på dette tids-

punkt samlet omtrent like mange medlemmer som Centralforeningen. Særforbundenes idrettslige aktiviteter var vesentlig knyttet til byene. Centralforeningen derimot var mer en bygdebevegelse. Mindre enn 1/10 av lagene i Centralforeningen i 1918 var rene bylag. Foreningen la vekt på å rekruttere landsbygdungdom, og den hadde et utstrakt samarbeid med den frilyndte ungdomsbevegelsen. I 1918 stod ungdomslagene for 1/3 av Centralforeningens medlemmer.

De engelske sportsaktivitetene, organisert i de ulike særforbund, var brakt til Norge av forretningsfolk, funksjonærer og akademikere, og det var disse gruppene som i begynnelsen var de aktive i særforbundene. Fram til 1920-årene og dannelsen av Arbeidernes Idrettsforbund (AIF) fikk imidlertid særforbundene en bredere sosial oppslutning. Innføringen av 8-timersdagen i 1919 ga arbeiderne større muligheter for fritidsaktiviteter generelt. Det begynte med at aktiviteter som krevde lite utstyr, friidrett og fotball, ble tatt opp i arbeidermiljøer, og det ble dannet en del idrettsforeninger for fagorganiserte arbeidere fram mot 1. verdenskrig. Foruten friidrett og fotball var det boksing og bryting som sterkest ble preget av arbeiderklassen.

Dannelsen av Arbeidernes Idrettsforbund (1924) var resultatet av en rekke motsetninger i idrettsbevegelsen. Allment må opprettelsen av en egen organisasjon for arbeideridrett sees på bakgrunn av en voksende politisk bevissthet i arbeiderklassen. I tillegg var det flere direkte utløsende faktorer. For det første hadde arbeiderklassen vanskelig for å vinne innpass i de eksisterende idrettsorganisasjonene. Fotballforbundets negative innstilling til nye lag førte til opprettelse av alternative fotballigaer i begynnelsen av 20-årene. Holdningen til amatørspørsmålet var et annet diskusjonstema. Norges Landsforbund for idrett, som var idrettens nasjonale organisasjon etter omorganiseringen i 1919, var ikke uten videre villig til å gi idrettsutøvere kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste, og dette ble et stridsspørsmål med stor symbolverdi. Det samme ble spørsmålene om Landsforbundets administrative tilknytning til Forsvarsdepartementet og det faktum at enkelte medlemmer av lokale idrettslag tilknyttet Landsforbundet meldte seg inn i streikebryterorganisasjonen Samfundshjelpen. Samfundshjelpens stifter, oberst Christopher Fougner, var en av forgrunnsfigurene i Landsforbundet.

AIF's første motto var «Ikke trellekår, men frie menn». Idretten ble sett på som et ledd i den sosiale og politiske frigjøringsprosess. Den borgerlige idretten var «borgerskapets armé», AIF skulle danne grunnlaget for ar-

beiderklassens røde armé. Fra slutten av 20-årene foregikk det imidlertid en endring i synet på idretten. Idretten ble sett på som et instrument for folkehelsen. Arbeidersaniteten ble en del av AIF's arbeid i 30-årene. De idrettslige sysler ble og supplert med åndelige. Studiearbeidet, som hadde et bredt politisk og kulturelt innhold, ble tatt opp fra midten av 30-årene. Bridge- og sjakkklubber ble tilknyttet AIF.

Veksten i idretten samlet var særlig sterk i begynnelsen av 20-årene og på 30-tallet. Landsforbundet for idrett økte medlemstallet fra ca. 70 000 i 1919 til over 100 000 i 1924. AIF vokste kraftig i 30 årene, fra ca. 10 000 i 1930 til nesten 90 000 i 1938. I denne perioden økte også Landsforbundet sin tilslutning kraftig. (1938: ca. 180 000 medlemmer). Samlet hadde idrettsbevegelsen på slutten av mellomkrigstiden over 1/4 million medlemskap.

Dagens natur- og miljøvernorganisasjoner har røtter tilbake i forrige århundre. Den norske Turistforening (1868) og Norges Jeger- og Fiskerforbund (1877) ble dannet av de i samfunnets ledende sosiale og økonomiske skikt som hadde oppdaget den norske naturs fortreffelighet som rekreasjonsområde og arena for utfordrende fritidsaktiviteter. Naturen fikk dermed en verdi i seg selv, utover å bli utnyttet i næringsøyemed. Vern av norsk natur ble etterhvert en naturlig oppgave for disse første friluftslivsorganisasjonene.

I Det norske Geografiske Selskab var det 60 medlemmer med naturfredningsinteresser. Etter et foredrag i selskapet i 1909 ble det sendt et forslag til naturfredningslov til departementet og dannet en organisasjon for naturfredning; Østlandske forbund for Naturfredning. Lovforslaget ble grunnlaget for den første naturfrednings lov av 1910. Senere kom det flere regionale foreninger, og Landsforbundet for Naturfredning ble dannet i 1916. Denne organisasjonen fikk innflytelse i kraft av sin faglige innsikt og ekspertise. Medlemmenes naturfaglige kvalifikasjoner ga foreningen gjennomslagskraft til tross for organisasjonens beskjedne kvantitative oppslutning.

I mellomkrigstiden fungerte Landsforbundet nærmest som et offentlig organ i det de aller fleste initiativ i fredningsspørsmål kom enten fra forbundet, eller fra de to andre organisasjonene som var aktive i fredningsspørsmål, Den norske Turistforening og Norges Jeger- og Fiskerforbund.

### 8.2.3 Det organiserte kulturliv i etterkrigstiden

Veksten i det organiserte kulturliv i etterkrigstiden er en del av utviklingen av vel-

ferdssamfunnet. Økt materiell velstand og kortere arbeidstid har vært viktige betingelser for en stadig økende deltakelse i organiserte kulturelle aktiviteter. I etterkrigstiden har det offentlige påtatt seg et ansvar for den nasjonale kulturelle utvikling gjennom støtte til det frivillige kulturarbeid og gjennom et samarbeid mellom offentlig kunst- og kulturformidling og de frivillige organisasjonene. Dette synet på det offentliges rolle nedfelte seg i St.prp. nr. 1, tillegg 17, 1949 «Om stønad til organisert ungdomsarbeid og tiltak for fritidskultur». I denne stortingsproposisjonen sees de frivillig organiserte kulturaktivitetene i sammenheng med den offentlige innsatsen på kultursektoren: «Departementet ser i sammenheng arbeidet med teater og Riksteater, vandretstillinger, film, studieringer og foredragsverksemd, amatørkunst og idrettsarbeid. Det er sider av eit samla kulturarbeid, med tanke på å gje kvar einskild det han har krav på av kulturgode». Proposisjonen førte til opprettelsen av et kontor for kunst- og kulturarbeid i Kirkedepartementets kulturavdeling. Dette kontoret skulle ivareta det frivillige opplysningsarbeidet, folkeakademiene, studiearbeidet, vandretstillinger og amatørvirksomheten ved siden av det profesjonelle teater, musikk, bildende kunst og film. Kontoret ble sekretariat for Folkeakademiens Landsforbund og for Statens Folkeopplysningsråd (1946), det hadde en representant i Samnemnda for Studiearbeid og fungerte som redaksjonskontor for Samnemndas tidsskrift Studienytt.

Forbindelser mellom staten og det frivillige organisasjonsliv ble og etablert i andre deler av kultursektoren. Statens Idrettskontor (1946), som i 1950 ble utvidet til et ungdoms- og idrettskontor med ansvar for den offentlige barne- og ungdomspolitikken, var en naturlig følge av programformuleringene i det politiske fellesprogrammet av 1945. Samarbeidet med organisasjonene ble ivaretatt gjennom Statens Idrettsråd (1957) og Statens Ungdomsråd (1953) som var en utvidelse av den kontakten barne- og ungdomsorganisasjonene hadde hatt med staten gjennom halvårlege konferanser siden 1951. På slutten av 50-tallet hadde man med disse tiltak bygget opp en ny og utvidet statlig kulturadministrasjon og institusjonalisert et bredt samarbeid mellom det offentlige og frivillige kulturarbeid.

Økt materiell velstand, mer fritid og et sterkere offentlig engasjement på kultursektoren ga et rikt jordsmonn for den frivillige kulturelle aktiviteten, og stimulerte til vekst i mange av de eksisterende organisasjoner og til opprettelse av nye. Samtidig med at det har skjedd en sterk spesialisering av organisa-

sjonslivet på kultursektoren gjennom de 90 nye landsomfattende kulturorganisasjonene som ble dannet i perioden 1945-82, har organisasjoner med det som tidligere er kalt en bred organisasjonskultur stagnert eller gått tilbake. Avholdsbevegelsen er halvert i etterkrigstiden, antallet misjonsforeninger ble redusert med 25 pst. i perioden 1952-78 (Norsk Tidsskrift for misjon - 1984). Økt sekularisering og konkurranse fra andre organiserte kultur- og hobbyaktiviteter har svekket misjonens rekrutteringsbasis.

Organisasjoner med sterkt avgrensede formål og aktiviteter er ett trekk ved veksten på kultursektoren. Her kan bare gis enkelte eksempler til illustrasjon: Foreningen til studiet av objektivismen, Norsk Fotohistorisk Forening, Landslaget for kirkegårdskultur og Prestemållaget. I tillegg kommer det mangfold av hobbyaktiviteter som er blitt organisert etter 1945.

Det har og vært en vekst i kulturorganisasjoner med røtter fra tiden før 2. verdenskrig. Folkeakademiens virksomhet, som var blitt sterkt redusert etter nedskjæringene på de offentlige bevilgningene i mellomkrigstiden, reorganiserte seg raskt etter 1945. I 1950 var det 255 akademier i drift og den offentlige støtten til foredragsvirksomheten økte. I første halvdel av 60-årene merket akademiene konkurranse fra fjernsynet, og aktivitetene fikk mindre oppslutning. Tilbakegangen varte imidlertid ikke lenge, og fra slutten av 60-årene og inn på 70-tallet var det en økende oppslutning om akademiens arrangementer.

Studiearbeidet i organisasjonsregi fikk offentlig støtte fra 1935/36. Etter krigen økte bevilgningene til studieringer, og fra budsjettåret 1949/50 ble det også gitt støtte til sanglag, musikklag, amatørteater og musikksirkler. Støtte til studieledere ble gitt fra 1949, bidrag til foredragsholdere i studieringarbeidet fra 1951/52. Det meste av den offentlige støtten gikk til organisasjonene som var medlemmer av Samnemnda for studiearbeid. Omfanget av studievirksomheten i perioden fra 1965 fram til innføringen av voksenopplæringsloven ble innført i 1977, går fram av nedenstående tabell.

Tabell 8.2.3a Deltakere og statstilskudd til studiearbeidet 1965-1976, i 1 000.

År	Deltakere	Deltakere m/statstilsk.	Statsmidler til studiearbeid
1965	172	102	3 128
1969	388	246	8 297
1973	530	405	24 561
1976	751	580	43 394

Kilde: Folkeopplysning i 50 år. Utgitt av Samnemnda for studiearbeid, Oslo 1982, s. 144.

Stadig flere organisasjoner tok opp studiearbeid. I 1951/52 var 15 organisasjoner medlemmer av Samnemnda for studiearbeid, i 1974 var det 26.

Det er i etterkrigstiden også blitt dannet en rekke nye og mer spesialiserte organisasjoner for kunst- og kulturformidling. Musikkens Venners Landsforbund (1947) samarbeidet ofte med lokale folkeakademilag for å fremme den allmenne musikkultur gjennom bl.a. konsertturneer. Landslaget for kunst i skolen (1948) ble opprettet for å vekke økt interesse for billedkunst og kunsthåndverk i skolen. Landslagene for musikk (1956) og drama (1962) i skolen hadde tilsvarende siktemål. Selskapet kunst på arbeidsplassen var og et nytt ledd i den frivillige kunstformidling.

Kunstforeningene har i etterkrigstiden vært kraftsentra i kunstformidlingen. I langt sterkere grad enn de store riksinstisusjonene har disse hatt en evne til å spre kunstinteressen og kunstforståelsen både geografisk og sosialt. De 210 kunstforeningene som eksisterte i 1987 var spredt over hele landet (jf. avsnitt 8.5.1).

Den amatørkulturelle aktiviteten har vært i vekst i etterkrigstiden. Sang- og amatørteatervirksomhet har engasjert stadig flere. Sang- og musikkorganisasjonene samlet seg i 1976 i Norges Sang- og musikkråd som driver en omfattende kursvirksomhet. I 1984 var det 170 000 deltakere på slike kurs.

Musikkaktiviteten blant barn og ungdom har økt kraftig. Tabell 8.2.3b viser utviklingen i korpsbevegelsen mellom 1946 og 1978.

Tabell 8.2.3b Norges Musikkorps forbund: antall medlemmer og korps 1946-78

	1946	1956	1966	1978
Antall medl.	4 200	20 000	38 000	76 000
Antall korps	110	725	1 260	1 880

Kilde: Norges Musikkorps Forbund 60 år, Bergen 1980.

Utviklingen av kulturorganisasjonenes samarbeidsorganer var et uttrykk for vitalitet og optimisme på kulturens vegne. Samnemnda for studiearbeid fikk som nevnt tilslutning fra stadig flere organisasjoner. To nye samarbeidsorganer ble opprettet, Samnemnda for amatørteaterarbeid (1949) og Sentralutvalget for det folkelige musikkliv, som var et fellesorgan for Norges Sangerlag, Norges Landssangerforbund, Norsk Arbeidersangerforbund og Norges Musikkorpsforbund. Disse er senere blitt reorganisert og utvidet til Norges Amatørteaterråd (1980) og Fellesrådet for Sang- og Musikkorganisasjonene i Norge (1976). Også ungdomsorganisasjonene innledet et samarbeid rett etter 2. verdenskrig. Ungdommens fellesnemnd (1945), som bygget på lokale

samarbeidsutvalg, bestod av et titalls ungdomsorganisasjoner. Stridigheter førte til at fellesnemnda gikk i oppløsning i 1950/51. Samarbeidet mellom ungdomsorganisasjonene foregikk fra 1951 på de halvårslige ungdomskonferansene arrangert av Statens Ungdoms- og idrettskontor. Ved opprettelsen av Statens Ungdomsråd, hvor organisasjonene foreslo et flertall av medlemmene, kom samarbeidet inn i mer organiserte former. Nasjonalkomiteen for internasjonalt ungdomsarbeid (1958), som var en fortsettelse av den norske avdelingen av Den europeiske ungdomskampanjen, var avgrenset til å gjelde spørsmål med tilknytning til internasjonale oppgaver og samarbeid.

Lokalt samarbeidet ofte organisasjonene med statlige institusjoner om konkrete kunst- og kulturformidlingsoppgaver. Folkeakademiene stod ofte for lokale arrangementer i samarbeid med Riksgalleriet (1953), Riksteateret og Rikskonsertene (1968). Riksteateret hadde som en del av sitt formål å stimulere den lokale amatørteatervirksomheten. Norsk Bygdekino A/S (1948) ble drevet av det offentlige i samarbeid med en rekke opplysningsorganisasjoner. Statens Filmsentral (1948) hadde som hovedoppgave å leie ut kulturfilm, barnefilm og opplysningsfilm til organisasjoner, lag og skoler.

Idrettens samfunnsmessige betydning og rolle som sosial integrator var klart blitt illustrert gjennom den holdning idrettsbevegelsen hadde inntatt mot den tyske okkupasjonsmakten. Ved siden av Idrettsforbundets understrekning av folkehelseaspektet ble idretten sett på som en vesentlig del av kulturlivet (jf. St.prp. nr. 1, 1949, Tillegg 17).

Idrettens fysiske vilkår var blitt drastisk forverret i løpet av 2. verdenskrig. Av ca. 2100 idrettsanlegg var 1200 forfalt eller ødelagt under okkupasjonen. Opprustningen av idretten skulle skje gjennom opprettelsen av det statlige tippeselskapet Norsk Tipping A/S (1946). Idrettens andel av tippemidlene ble det finansielle grunnlaget for den utviklingen på anleggssektoren som var en nødvendig betingelse for den økende oppslutningen om idretten fra midten av 60-årene. Tippemidlene ble en langt rikere finansieringskilde enn man først hadde trodd. Økningen av tippemidlene til idretten går fram av tabell 8.2.3c. De første ti årene gikk mesteparten av midlene til idrettsanlegg. Senere økte også bevilgningene til idrettens administrasjon.

Norges Idrettsforbund økte antall medlemskap med nesten 60 000 de første fem årene etter krigen (fra 289 000 i 1946 til 348 000 i 1950). Deretter fulgte en nedgangs- og stagnasjonsperiode. Nivået fra 1950 nådde

Tabell 8.2.3c *Idrettens andel av tippemidlene<sup>1</sup> i millioner - 1979 kroner*

År	
1948	15,3
1955	27,9
1960	29,2
1965	29,2
1970	57,2
1975	63,8
1980	164,6

1) Omregnet til 1979-kroner på grunnlag av Statistisk sentralbyrås levekostnadsindeks 1925-59 og byråets konsumprisindeks 1959-84. Basisår 1979.

man først i 1965. Fra slutten av 50-tallet var det særlig bedriftsidretten som grep om seg. Fra 1957, da bedriftsidretten ble skilt ut som eget særforbund, til 1965, økte antall bedriftsidrettslag fra 400 med 2900 medlemskap til over 2000 lag med 115 000 medlemskap.

Veksten i idretten startet igjen etter midten av 60-årene. Utviklingen illustreres av tabell 8.2.3d.

Tabell 8.2.3d *Antall medlemskap i Norges Idrettsforbund, inkl. bedriftsidrett 1968 - 1985*

År	Antall medlemskap
1968	593 000
1972	834 000
1976	1 106 000
1982	1 478 000
1985	1 624 000
1986	1 633 000

Den voldsomme tilslutningen til idretten fra slutten av 60-tallet har ingen enkel forklaring. Her skal det bare pekes på en del trekk ved samfunnsutviklingen og den offentlige idrettspolitikken som kan forklare veksten i den organiserte idretten (jf. Stein Tønnesson: Norsk Idretts historie, 1939 til 1986, Oslo 1986).

Det offentliges økte vilje til satsing på idretten kom til uttrykk gjennom endringen av fordelingsnøkkelen for overskuddet fra Norsk Tipping A/S, ved lov av 3. mars 1967. Idretten fikk fra nå av halvparten av tippeoverskuddet (jf. tabell 8.2.3c). Dette førte til en vesentlig utbygging av anleggsstrukturen og en styrking av idrettens egen administrasjon.

Aldersstrukturen i befolkningen ble gunstigere for idretten i 60- og 70-årene, den yngre del av befolkningen var i sterk vekst. Idretten satte mye inn på å motivere barn og ungdom til deltakelse i organiserte idrettslige aktiviteter. Kvinnenes inntog i idretten var en del av den generelle kvinnefrigjøringen. Et stadig

økende antall ungdom under utdanning la også forholdene til rette for oppslutning om idretten.

Det offentlige har i etterkrigstiden vært opptatt av å legge forholdene til rette for frivillig organisert kulturaktivitet. Det offentliges engasjement har i hovedsak vært av økonomisk art. Det frivillig organiserte kulturarbeid har fått offentlig støtte fordi denne virksomheten har en egenverdi, og de offentlige bidragene har vært av stor betydning for organisasjonene. Økonomiske støtteordninger er blitt opprettet og gradvis utvidet for ulike organisasjonstyper på kultursektoren, f.eks. bidrag til studiearbeidet, barne- og ungdomsorganisasjonene og idretten. Det offentlige har óg overtatt det finansielle ansvaret for mye av den organisasjonsdrevne museumsvirksomheten gjennom tilskudd til halvoffentlige museer fra midten av 1970-årene. Mye av den offentlige kunstutstillingsvirksomhet skjer i regi av lokale kunstforeninger.

Forholdet mellom natur- og miljøvernorganisasjonene og det offentlige har hatt en noe annen karakter. Gjennomføringen av disse organisasjonenes målsetting er avhengig av den offentlige natur- og miljøvernlovgivning, og organisasjonene har derfor vært opptatt av å påvirke det offentliges engasjement i natur- og miljøvernspørsmål.

Landsforbundet for naturfredning var i mellomkrigstiden av den oppfatning at naturfredningslovgivningen var utilfredsstillende fordi den ikke ga anledning til fredning av naturområder på sosialt eller estetisk grunnlag. Ei heller ga den hjemmel for opprettelse av større områdefredning; nasjonalparker. Disse synspunktene fikk et visst gjennomslag i en innstilling om naturvern i 1949 fra et regjeringssoppnevnt utvalg. Utvalget gikk inn for en godkjenning av estetiske fredningsmotive, samt opprettelse av Statens Naturvernråd. Utkastet til ny lov ble utformet i nært samarbeid med Landsforbundet, men det var først i 1962 at forbundet fikk gjennomslag for nasjonalpark-idéen ved opprettelsen av den første nasjonalparken i landet.

Den nye naturvernloven på 60-tallet ble til under lignende omstendigheter. Både Statens Naturvernråd og Naturvernforbundet hadde pekt på svakheter ved den eksisterende lovgivningen. Resultatet av revisjonen var bl.a. at alle planer om større inngrep i naturen skal forelegges naturvernmyndighetene.

Det var organisasjonene som brakte natur- og miljøvernspørsmål inn i den offentlige debatt. Etter opprettelsen av Statens Naturvernråd og Statens Friluftsråd på 50-tallet gjorde natur- og miljøvernspørsmål seg sterkere gjeldende på den politiske dagsorden. Samtidig

fant det på 60- og 70-tallet sted en økende tilslutning til Landsforbundet, som hadde skiftet navn til Norges Naturvernforbund som en konsekvens av et utvidet globalt perspektiv på natur og miljø i den industrialiserte verden. Et slikt perspektiv var også grunnlaget for flere av de nye miljøorganisasjonene som oppsto på 60- og 70-tallet, f.eks. Natur og Ungdom og Samarbeidsgruppen for natur- og miljøvern (Snm).

Karakteristisk for den «nye» miljøbevegelsen var at perspektivet ble utvidet fra arbeid for vern av natur til en global miljøpolitikk, hvor industrialiseringens trusler mot natur og miljø ble tatt opp. Dermed kom organisasjonene i mer åpenbar motsetning til sterke økonomiske maktkonsentrasjoner i samfunnet, fordi natur- og miljøpolitikken ble langt mer gjennomgripende og dermed også mer kontroversiell enn tidligere.

Nye direkte aksjonsformer tilspisset forholdet mellom deler av miljøbevegelsen og de offentlige naturvernmyndighetene. Mardølaaksjonen i 1970 var et svar på den avmakten mange i miljøbevegelsen følte overfor planleggingen og iverksettelsen av vassdragsutbyggingen. Slike direkte aksjonsformer ble også tatt i bruk lokalt. Med utgangspunkt i lokale saker har velforeninger, trafikkaksjoner og andre aksjonsgrupper organisert seg for å forsvare kvaliteter i nærmiljøet.

Historisk er det klart at natur- og miljøvernorganisasjonenes betydning for det offentlige engasjement i natur- og miljøspørsmål neppe kan overvurderes. Organisasjonene har vært de viktigste initiativtakerne til lovgivningen på denne sektor i vårt århundre, og den naturvernlov vi har idag bygger på et utkast fra Naturvernforbundets lovkomite.

### 8.3 DET UTVIDETE KULTURBEGREP I NORSK KULTURPOLITIKK

Organisasjonslivet på kultursektoren har i etterkrigstiden blitt stadig mer omfattende og mangfoldig. Ved siden av den profesjonelle kunstneriske utfoldelse og kulturelle aktivitet har den organiserte kulturelle egenaktiviteten vært sterkt ekspanderende.

Historisk har denne egenutfoldelsen hatt trange økonomiske kår. Mye av egenaktiviteten var fram til midten av 70-årene selvfinansiert og drevet ved frivillig innsats. Kirke- og undervisningsdepartementet fastslo i 1968 at «som helhet er vår kulturpolitikk på de estetiske områdene overvelende orientert mot styrking av «profesjonell» virksomhet» (Note: «Norges Vel», nr. 8 - 1968), og det ble her gitt et bilde av en offentlig kulturpolitikk hvor vi «stirrer oss blinde på den kunstneriske presta-



sjon som et mål i seg selv». Kirke- og undervisningsdepartementet konstaterte i begynnelsen av 1970-årene at den kulturelle egenaktiviteten «i meget liten utstrekning oppnådde offentlig støtte» (Eide, K.: «Departementets lille kanarifugl, eller kulturpolitikk blir til», Oslo 1986).

Et slikt elitistisk/humanistisk kulturbegrep var det framherskende på 50- og 60-tallet. Det demokratiske element kom inn ved at man satte seg som mål å spre denne kulturform mest mulig, geografisk og sosialt. Den kulturelle demokratiseringsidé var et forsøk på å gjøre de nasjonale kunst- og kulturverdier allment tilgjengelige. Riksgalleriet, Riksteateret, Rikskonsertene, Norsk Bygdekino og Statens Filmsentral var blant de konkrete utslag av en slik politikk; de var deler av et kulturelt, pedagogisk arbeid.

Selv om den bærende idé i den første etterkrigstidens kulturpolitikk var å bringe kulturverdiene ut til folket, finner man også elementer av, og forløpere til, 70-tallets utvidede kulturbegrep. Alt i 1949 kom det en stortingsproposisjon «om stønad til organisert ungdomsarbeid og tiltak for fritidskultur». (St.prp. nr. 1, 1949, Tillegg nr. 17). Her finnes den samme understrekning av organisasjonenes viktige funksjoner i kulturlivet som gjennomsyrrer 70-tallets kulturmeldinger, og prinsippet om at «Stat og kommune har til oppgave å leggje vilkåra til rette for organisasjonenes arbeid».

Slik som i 70-tallets kulturmeldinger var man opptatt av å se sammenhengen mellom det offentlige engasjement for kunst og kultur og den organiserte kulturelle egenaktivitet.

På slutten av 60-årene engasjerte Kirke- og undervisningsdepartementet seg i en kartlegging av befolkningens ulike kulturaktiviteter og bruk av forskjellige tilbud på kultursektoren. Man fant lite samsvar mellom befolkningens prioritering av kulturelle aktiviteter og fordelingen av de offentlige tilskudd til kultursektoren (Eide, K., Oslo 1986, op. cit.). Det var ikke alltid at Riksteaterets, Riksgalleriets eller Rikskonsertenes omreisende virksomhet stimulerte til et mer livskraftig og varig kulturelt engasjement lokalt. Det syntes å eksistere betydelig «fremmedgjøring» i distrikts-Norge i forholdet til de statlig støttede kulturinstitusjoner. Fra en rekke hold ble det rettet kritikk mot den offentlige prioritering av et eliteorientert kultursyn. Dette ga et utgangspunkt for en nytenkning og debatt omkring den offentlige kulturpolitikken, og var en del av bakgrunnen for lanseringen av et «utvidet» kulturbegrep og en ny kulturpolitikk.

En grunntanke i utarbeidelsen av den nye

kulturpolitikken har vært skissert slik: «Etter vår vurdering måtte det sentrale utgangspunktet i kulturpolitikken være den enkeltes opplevelse, og vi vurderte det slik at denne opplevelsen i mange tilfelle blir langt sterkere gjennom en engasjert egenaktivitet enn ved passiv tilegnelse, selv om egenaktiviteten ikke nødvendigvis holder mål etter profesjonelle prestasjonskriterier» (Eide, K., Oslo 1986, op. cit.).

I utviklingen av en ny offentlig kulturpolitikk la departementet stor vekt på stimuleringen av kulturell egenaktivitet, i tillegg til det offentlige ansvar for den profesjonelle kunst- og kulturutfoldelse og formidlingen av denne. Denne grunntanke nedfelte seg i St.meld. nr. 8 og 52 for 1973-74 og i Stortingets behandling av dem (Innst. S. nr. 23 - 1974/75). Det offentlige ansvar for kulturvirksomheten ble utvidet i overensstemmelse med det utvidete kulturbegrep: «Til grunn for meldinga ligg eit vidt kulturomgrep, som omfattar både det tradisjonelle kulturområdet, ungdomsarbeid, idrettsarbeid og andre fritidsaktivitetar ...» (St.meld. nr. 8 for 1973-74, s. 5). Kirke- og undervisningskomiteen drøftet eksplisitt problemer knyttet til dette begrepet, og presiserte at det var tale om en utvidelse, ikke en grunnleggende endring, av det offentlige kulturpolitiske ansvar og engasjement. Det tradisjonelle offentlige ansvar «for bredde og høyt nivå i nasjonens samlede kulturelle bestrebelser», for den profesjonelle kunst og kultur, og formidlingen av denne, ble utvidet ved at det offentlige også «tillegges ansvar for at miljømessige og andre betingelser blir lagt mest mulig til rette for den enkeltes selvutfoldelse». Denne kulturelle selvutfoldelsen inkluderte foruten aktiviteter innen kultur- og kunstformidling og kulturminnevern, også idrett, amatørkulturen på ulike områder og organisasjonenes virksomhet blant barn og ungdom.

En slik utvidelse av kulturbegrepet framsatod som uproblematisk fordi en avstod fra å legge kvalitetsmål på kulturelle ytringer. Til det kulturelle demokrati hørte et kulturbegrep hvor alle kulturytringer i prinsippet ble likestilt: «Vi har i det heile ingen fast målestokk for den kvalitative verdien av dei ulike kulturaktivitetar» (St.meld. nr. 8 for 1973-74, s. 48). Staten skulle ikke lenger definere hva som er støtteverdig kulturell virksomhet. Følgelig ble det understreket at det utvidete offentlige engasjement ikke skulle føre med seg en offentlig dirigering og kontroll av den kulturelle virksomheten. «Kulturpolitikken må fremme toleranse og samspill mellom kulturytringer av forskjellig art og på forskjellig plan» (St. meld. nr. 8 for 1973-74, s. 10).

Slagordet «kulturelt demokrati» innebar et ønske om en bredest mulig deltakelse i kulturlivet, og at en så stor del av befolkningen som mulig er med på å forme kulturen og prioritere det kulturarbeid som får offentlig støtte. «Berre ved å sikre ei breiast mogleg deltaking i kulturlivet kan folket sine egne verdinormer setje merke på kulturaktivitetane» (St.meld. nr. 8 for 1973-74).

Likestillingen av alle kulturytringer betyde likevel ikke at man ekskluderte enhver diskusjon av hva som er verdifull kultur og verdispørsmål innen kulturpolitikken. Det ble erkjent at «...til grunn for det kulturpolitiske arbeidet vil det alltid ligge visse verdinormer, anten dei er klart uttalte eller ei» (St.meld. nr. 8 for 1973-74 s. 47). Nettopp derfor må staten «interessere seg for kven det er i vårt samfunn som reellt har det privilegiet å definere kulturinnhaldet for seg sjølv og andre». En nødvendig betingelse for utviklingen av et kulturelt demokrati var derfor en desentralisering av den offentlige kulturpolitikken, både av avgjørelsesmyndighet og i de tilbud om offentlig støtte som gis. Departementet og stortingskomiteen så på en slik desentralisering som et kulturpolitisk hovedmål og som «ein avgjerande føresetnad for at det skal vere mogeleg å skape meir like kulturelle vilkår for alle menneske rundt omkring i landet» (St.meld. nr. 52 for 1973-74, s. 24). Dermed er det de lokale forhold som gir rammene for det offentlige kulturarbeid, og det blir opp til de lokale myndigheter å foreta prioriteringen innen det kulturpolitiske området.

Det kulturpolitiske desentraliseringsperspektiv var fortsatt retningsgivende for den offentlige kulturpolitikken ved inngangen til 1980-årene. I Stortingsmelding nr. 23 for 1981-82 Kulturpolitikk for 80-åra, understrekes det at utviklingen av et kulturelt demokrati fremdeles vil være en hovedoppgave i kulturpolitikken og at hensynet til denne målsettingen vil bli tillagt avgjørende vekt ved en vurdering av aktuelle virkemidler på kultursektoren i framtiden (St.meld. nr. 23 for 1981-82, s. 65). Det heter videre at «Det vil m.a. vere ei viktig oppgåve å gi enkeltmenneske og grupper bedre høve til å ta del i kulturaktivitetar av ulike slag og reell innverknad på sin eigen kulturelle situasjon, uavhengig av økonomiske vilkår og bustad i landet. I denne samanhengen står nærmiljøet sentralt» (op.cit. s. 72).

Her trekkes linjer til den politiske fokusering på nærmiljøets betydning som ble innledet med Stortingsmelding nr. 16 for 1979-80 Bedre nærmiljø, og opprettelsen av Statens Nærmiljøutvalg (SNU). Sammenhengen mellom det utvidede kulturbegrep og nærmiljø-

politikken understrekes i stortingsmeldingen. En av forutsetningene for et bedre nærmiljø er et nært samarbeid mellom offentlige organer og de allmenne kulturorganisasjoner og barne- og ungdomsorganisasjonene, og regjeringen ga i meldingen uttrykk for at den ville «legge vekt på å stimulere nærmiljøet gjennom de statlige tilskott til styrking av det lokale og regionale kulturarbeidet.» (De lokale forsøksprosjekter som Statens Nærmiljøutvalg har satt igang er omtalt i kap. 6.4). For foreningslivet i nærmiljøet er det et problem at enkelte lokalt baserte organisasjoner, bl.a. velforeninger, i noen fylker og kommuner ikke likestilles med det frivillige kulturarbeidet. Etter utvalgets oppfatning er dette en uheldig forskjellsbehandling.

Det utvidete kulturbegrep setter få grenser for en omtale av organisasjonsvirksomheten i norsk kulturliv. Frivillig organisasjonsarbeid er i seg selv kultur, og alle frivillige organisasjoner formidler, eksplisitt eller implisitt, kulturelle verdier, ideer og holdninger (jf. avsnitt 8.1). Organisasjonene på helse- og sosialsektoren har som sin primære målsetting å gjøre en innsats for å bedre befolkningens helse og sosiale kår. Samtidig ivaretar disse organisasjonene sentrale verdielementer i norsk kultur, som samfunnssolidaritet, likestilling, medmenneskelighet og ansvarsfølelse. De er gjennom sin praksis på helse- og sosialsektoren med på å opprettholde verdier og holdninger som tradisjonelt har vært høyt verdsatt som del av norsk kultur.

## 8.4 RELIGIØSE- OG LIVSSYNSORGANISASJONER

### 8.4.1 Innledning

Ideologi og livssyn er begrep som ofte blir brukt om hverandre i dagligtale. Man tenker da på et sett av verdier, etiske og/eller politiske, som påvirker et individs levemåte. Dersom man legger en slik definisjon til grunn, har en rekke av de ideelle, allmennyttige organisasjonene innen en vidt definert kultursektor en «ideologi» ved at de bygger sin virksomhet på et fellesskap omkring et sett av verdier som har viktige konsekvenser for det enkelte medlems livsførsel. Organisasjoner som har et økologisk grunnsyn, kristne organisasjoner og andre livssynsorganisasjoner som Human-Etisk Forbund er slike sammenslutninger.

Blant de organisasjoner som sterkest preger sine medlemmers livsholdning og livsførsel står de religiøse organisasjonene sentralt. Ved siden av det svært omfattende humanitære og sosiale arbeid som kristne organisasjoner utfører er målsettingen ideologisk. Det overordnede mål er å forkynne evangeliet, spre

Guds ord til flest mulig mennesker. Frikirkesamfunnene og de frivillige kristelige organisasjonene er gjennom sin mangeartede sosiale og kulturelle virksomhet bærere av positive verdier og tradisjoner med sterke historiske røtter.

Verdien av de kristne trossamfunn og organisasjoner er i dag erkjent av offentlige myndigheter. Av Langtidsprogrammet 1986-1989 (St.meld. nr. 83 for 1986-87, s. 246) går det fram at regjeringen aktivt vil støtte opp om kristne organisasjoner og trossamfunn, og bidra til at de sikres trygge og frie arbeidsvilkår. Det pekes på at «I en tid med normforvirring kan kirkesamfunnene og de frivillige kristne organisasjonenes arbeid få stadig større betydning både for enkeltmennesker og samfunn.»

Dagens religiøse organisasjonssamfunn kan deles i to; de organisasjoner som bygger sin forkynnervirksomhet på statskirkens evangelisk-lutherske bekjennelse og de trossamfunn som står utenfor Den norske Kirke.

#### 8.4.2 Organisasjoner tilknyttet Den norske Kirke

11 av de større kristne organisasjonene samarbeider gjennom Organisasjonenes Fellestråd (OF). OF omfatter både ytre misjonsorganisasjoner som Det Norske Misjonsselskap og Den norske Santalmisjonen, indremisjonsorganisasjoner som Det norske lutherske Indremisjonsselskap og Det Vestlandske Indremisjonsforbund, og ungdomsorganisasjoner, bl.a. Norges KFUK-KFUM. Sammen med Norsk Luthersk Misjonssamband, som ikke er tilknyttet OF, utgjør disse 11 de største misjonsorganisasjonene innen Den norske Kirke.

Mange av de kristne organisasjonene som er knyttet til Den norske Kirke er ikke medlem av Fellestrådet, enten fordi deres målsetting er på det sosiale plan (f.eks. Kirkens Nødhjelp, Kirkens bymisjon, Kirkens SOS og Kristenfolkets Edruskapsråd) eller fordi de ikke har et landsomfattende arbeid.

Totalt har de 11 organisasjonene som er tilknyttet Organisasjonenes Fellestråd over 29 000 lokale lag. De største er Det norske Misjonsselskap (6100 lokalforeninger) og Indremisjonsselskapet (3700 lokalforeninger). Norsk Luthersk Misjonssamband, som står utenfor fellestrådet, har 4100 lokale foreninger.

Det arbeid disse lokalforeningene driver skjer først og fremst i tilknytning til organisasjonenes ca. 2500 bedehus, som også rommer mange av de 150 barnehagene som organisasjonene driver med offentlig støtte. Skolevirksomheten er og av stor betydning for det religiøse arbeidet (jf. nærmere i kap. 11). Det gjelder særlig folkehøyskoler, men organisa-

sjonene driver og videregående skoler, landbruksfaglige skoler, bibel- og misjonsskoler og høyskoler av ulike slag.

Lokalforeningene skaffer mesteparten av de pengene som blir brukt til misjonsarbeidet hjemme og ute. Et grovt anslag viser at organisasjonene tilknyttet OF og Norsk Luthersk Misjonssamband fikk ca. 400 mill. i pengegeaver i 1984. Av dette gikk ca. 250 mill. kr til de 4 ytre misjonsorganisasjonene og Norsk Luthersk Misjonssamband. Disse midlene finansierer en svært omfattende misjonsvirksomhet. Nesten 1200 misjonærer virker i over 25 land. Sjømannsmisjonen har 23 sjømannskirker i 4 verdensdeler. Den største organisasjonen, Norsk Luthersk Misjonssamband, har 500 misjonærer spredt i 10 land.

Det drives en betydelig kulturell virksomhet i kristne organisasjoners regi. De store organisasjonene driver omfattende forlagsvirksomhet, en lang rekke organisasjoner står bak fellestiltak som pressekontor, kringkastingslag, filmtjenester, medialag, sanglag og et kirkelig kulturverksted.

#### 8.4.3 Trossamfunn utenfor Den norske Kirke

Kristne har stått fritt til å danne dissenter-samfunn i Norge som alternativer til Den norske Kirke siden 1845. Dissenterloven av 1845 ga adgang for kristne trossamfunn til å organisere seg som frimenigheter. Loven fastslår i prg. 1 fri religionsutøvelse for alle som bekjenner seg til den kristne religion. Selv om den første dissenterloven bare gjaldt kristne trossamfunn ble den praktisert mer liberalt, f.eks. ved at mormonernes virksomhet i praksis ble tillatt fra 1850-årene. Dissenterloven fra 1891 var først og fremst en kodifisering av den utvikling i liberaliserende retning som faktisk hadde skjedd.

I 1964 ble trosfriheten nedfelt i Grunnlovens paragraf 2, 1. ledd: «Alle indvaanere af Riget have fri Religionsutøvelse». Dissenterloven ble i 1969 avløst av Lov om trdomssamfunn og ymist anna (13. juni 1969). Loven var motivert av en vilje til å gi større reell livssynsfrihet og et ønske om å fjerne dissenterbegrepet. Etter denne loven ble det gitt tilskudd til registrerte trossamfunn beregnet på grunnlag av antall registrerte medlemmer med utgangspunkt i de offentlige utgifter til statskirken pr. medlem. Det statlige tilskuddet var i 1987 89 kr. pr. medlem. Dessuten får trossamfunn en varierende kommunal støtte. Lov om tilskott til livssynssamfunn 12. juni 1981 utvidet støtten til ikke-religiøse livssynssamfunn. Det avgjørende kriterium på et tilskuddsberettiget livssynssamfunn er ifølge lovens forskrifter (Rundskriv fra Justisdepartementet, G-147/82) at det er et samfunn som har en

felles positiv etisk grunnholdning (livssyn) og et visst aktivitetsnivå (minst 500 medlemmer).

Religiøse trossamfunn utenfor Den norske Kirke har i 1987 i alt 165 500 medlemmer. Dette tallet inkluderer og menighetsbarn (under 16 år) som utgjør en betydelig del. F.eks. hadde Metodistkirken i 1980/81 6 900 (personlige) medlemmer og 10 200 menighetsbarn. (Rolfsen, O.: Frikirkenes medlemsutvikling. I kirke- og kultur, nr. 5-1987).

Tabell 8.4.3 *Trossamfunn utenfor den norske kirke med over 5000 (personlige) voksne medlemmer. 1987*

Pinsebevegelsen	43 500
Den romersk katolske kirke	20 000
Jehovas vitner	13 000
Det norske Misjonsforbund	7 000
Den evangelisk-lutherske frikirke	20 000
Metodistkirken	15 500
Det norske Baptistsamfunn	12 000
Adventistsamfunnet	6 500
Islam	12 000
Buddister	5 000
Andre <sup>1)</sup>	7 500

Kilde: Statistisk Ukehefte, nr. 43/1987. SSB

1) inkl. Buddistforbundet, Hindu Union Norway, Nasjonalt åndelig råd for bahaier.

De kristne trossamfunnene driver en omfattende forkynnervirksomhet. I 1975 hadde de 1658 heltidsansatte forkynnere. De driver skoler og en betydelig søndagsskolevirksomhet. Frikirkene er medlemmer av Norsk Søndagsskoleunion som i 1982 drev 701 søndagsskoler med 3 180 ledere og ca. 48 800 elever (Norske organisasjoner, Oslo 1983). Frelsesarmeen, som har knapt 10 000 frelssoldater og nesten 400 offiserer, er ikke registrert som trossamfunn. Den er først og fremst kjent for et utstrakt humanitært og sosialt hjelpearbeid, men er og engasjert i forkynnervirksomhet, barne- og ungdomsarbeid etc.

Det er idag to fellesorganisasjoner for trossamfunn utenfor den norske kirke; Norsk Frikirkeråd (1902) med 9 medlemssamfunn og Norsk Fellestråd av evangeliske trossamfunn (1977) med 6 medlemssamfunn. Frikirkene driver og en betydelig misjonsvirksomhet. Baptistene og metodistene startet sin ytre misjon under og rett etter 1. verdenskrig, pinsevevnene i 30-årene.

#### 8.4.4 Ikke-religiøse livssynsorganisasjoner

Human-etisk Forbund står for et human-etisk livssynsalternativ til de kristne trossamfunn. Organisasjonen arbeider for likestilling av kristne og andre livssyn bl.a. i barnehage- og skolesektoren. Gjennom borgerlig kon-

firmasjon, bisettelse og navnedager gis personer som ikke er kristne alternativer til sentrale kristelige seremonier som konfirmasjon, bisettelse og dåp. Antallet borgerlige konfirmanter har økt fra ca. 150 i 60-årene til ca. 4000 i 1987. 80 av lokallagene arbeider med dette tilbudet. Borgerlig bisettelse tilbys i dag over hele landet. Human-etisk Forbunds største enkeltsak de siste år har vært innføringen og utviklingen av faget livssynskunnskap i skolen. Forbundet leverte de første utkast til læreplaner i faget.

Human-etisk Forbund har hatt en økende oppslutning de siste 10-årene og har i dag en tilslutning på linje med de største trossamfunn utenfor Den norske Kirke. I 1987 var det ca. 32 000 medlemmer fordelt på 140 lokallag.

#### 8.4.5 Andre religiøse trossamfunn

Som følge av den økende innvandringen fra begynnelsen av 1970-årene er det dannet en rekke ikke-kristne religiøse trossamfunn i Norge. En uttømmende oversikt over slike trossamfunn finnes ikke, og utvalget har vært henvist til spredte og tildels usystematiske opplysninger.

Statistisk sentralbyrås statistikk for registrerte og uregistrerte tros- og livssynssamfunn omfatter medlemskap i tros- og livssynssamfunn som får statsstøtte. Statistikken viser en sterk økning av personer tilknyttet ikke-kristne trossamfunn og avspeiler det flerkulturelle preg vårt samfunn har fått de siste 15 år. Personer tilknyttet islam har økt fra ca. 1000 i 1980 til over 12000 i 1987. Gruppen «andre registrerte trossamfunn», som blant andre registrerte Buddistforbundet, Hindu Union Norway og Sikh Center and Gurudvaara Organization har økt fra 3000 medlemmer i 1980 til 7300 i 1987.

Det er imidlertid i tillegg til disse også organisert ny ikke-kristen, religiøs aktivitet som ikke gis statlig støtte etter lov om trossamfunn av 13. juni 1969. En del religiøse aktiviteter foregår i innvandrersorganisasjoner med et bredt kulturelt formål som får statlig støtte fordelt gjennom kommunene. I Oslo kommuner var det registrert 130 innvandrersorganisasjoner i 1987. 37 av disse, med et medlemstall på tilsammen nesten 7000 fikk støtte. Praksis varierer fra kommune til kommune, men mange steder får rent religiøse organisasjoner støtte som innvandrersorganisasjoner.

### 8.5 ORGANISASJONENE INNEN TRADISJONELLE KULTUROPPGAVER

#### 8.5.1 Kunstformidling

Det offentlige er i dag tillagt et ansvar for kunstformidlingen i samfunnet. Stortingets kirke- og undervisningskomite uttalte i 1985

at «Det å gi alle anledning til å møte billedkunst og kunsthåndverk må være en viktig kulturoppgave» (Innst.S. nr. 132 for 1984-85, s. 57).

De kunstsamlinger som idag er i offentlig eie er, historisk sett, nesten alle opprinnelig blitt til ved et kunstforeningsinitiativ. Utviklingen har gått fra foreningseide og -drevne samlinger til offentlig eide, men i stor grad foreningsdrevne samlinger. Ved svært mange av de offentlige eide samlingene er det i dag kunstforeningene som arrangerer utstillingene og fører tilsyn med samlingene. De ideelt baserte kunstforeninger utfører over hele landet et betydelig kunstformidlingsarbeid, med offentlig støtte. De største foreningene arrangerer opptil 30 utstillinger årlig, gjennomsnittet er 8-10. Samlet arrangerer kunstforeningene om lag 2000 offentlige utstillinger og 1500 andre kulturarrangementer i året (St.meld. nr. 27 for 1983-84, s. 45).

Ifølge NKLK's (Norske kunstforeningers landsforbund) egen undersøkelse fra 1978 mottar alle de 81 foreninger som undersøkelsen omfatter offentlig støtte. 78 pst. mottar kun kommunal støtte. Salgsprovisjoner utgjør imidlertid den viktigste inntektskilde for over halvparten av foreningene, og det blir sett på som et problem at den kommunale støtten ofte blir utregnet på grunnlag av medlemstallet i foreningene og at det ikke tas hensyn til antall besøkende på utstillinger og andre arrangementer. I 1987 var det rundt 210 kunstforeninger med ca. 50 000 medlemmer. Over 3/4 av dem er organisert i NKLK (stiftet i 1977) som har egne fylkessammenslutninger. Foreningenes medlemsoppslutning varierer sterkt, de største har over 2000 medlemmer, men over 80 pst. har mindre enn 500, 30 pst. har mellom 25 og 100 medlemmer.

Foreningenes betydning for kunstformidlingen er anerkjent, og det legges stor vekt på kunstforeningenes spredning av kunst, geografisk og sosialt. De har vært svært viktige i arbeidet for å «styrke en desentralisert kunstformidling med forankring i et lokalt kunstliv» (Innst.S. nr. 132 for 1984-85, s. 57). Det er pr.1987 kunstforeninger i ca. 230 kommuner. Denne lokale forankring passer godt inn i det desentraliseringsperspektivet som var ett av de viktigste elementene i den nye kulturpolitikken som ble lansert på midten av 1970-tallet.

Kirke- og undervisningskomiteen var derfor i 1985 opptatt av kunstforeningenes rolle, og kom til at de «har spilt og bør fortsatt spille en viktig rolle i kunstformidlingen» (Innst.S. nr. 132 for 1984-85, s. 57). Kunstforeningene utgjør viktige enheter i et mangfoldig formidlingsapparat, «derfor er det viktig at kunst-

foreninger settes økonomisk i stand til å gjennomføre sine oppgaver» (op.cit. s. 58).

I tillegg til kunstforeningene består kunstformidlingsapparatet av en rekke andre, ideelt motiverte organisasjoner. «Selskapet Kunst på arbeidsplassen» driver kunstformidling og informasjon på de ca. 190 medlemsbedriftene. Selskapet eier ca. 300 vandretstillinger som sirkulerer blant bedriftene. En lang rekke bedriftskunstforeninger - anslagsvis mellom 300 og 350 - driver også kunstformidling på arbeidsplassene.

Landslaget kunst i skolen har vandretstillinger som lånes gratis ut til de 1400 skolene som betaler årlig kontingent. Landslaget arrangerer årlige kurs og seminarer for lærere og utgir småskrifter om ulike kunstpedagogiske emner.

Opplysningsorganisasjonene arrangerer en lang rekke kurs som er innrettet på økende kunstforståelse og kunstnerisk egenutfoldelse. Folkeakademienes Landsforbund, Norges Husmorforbund og Landsforbundet Norsk Brukskunst er eksempler på organisasjoner som systematisk driver slik formidlingsvirksomhet.

### 8.5.2 Kulturvern og kulturformidling

I et samfunn i sterk forandring oppstår det behov for å knytte tråder til fortiden, og ta vare på og holde liv i særegne kulturtradisjoner. De frivillige organisasjonene har i stor grad bidratt til å gi innhold til en nasjonal kulturell identitet. De står sentralt i arbeidet for å bevare norsk kultur for ettertiden og for formidlingen i samtiden.

Organisasjoner som Noregs Ungdomslag og Noregs Mållag er organisasjoner som gjennom kulturelle egenaktiviteter bevarer og holder levende norsk kulturtradisjon på mange felt. Riksmålsforbundet har siden 1909 arbeidet for å bevare det forbundet oppfatter som den norske «sprog»-tradisjonen.

Den historiske interesse har fått sine organisasjoner i vårt århundre. En rekke frivillige organisasjoner driver en omfattende registrering og arkivering av historisk materiale, utgir publikasjoner og skrifter, driver museer og samlinger osv.

Det frivillige kulturminnevernet har utviklet seg i samarbeid med kommunale, fylkeskommunale og sentrale myndigheter, og har vært en viktig del av bakgrunnen for et økt offentlig kulturvernengasjement. En utredning om kulturminnevern framhevet «det store verdifulle arbeid som enkeltpersoner, foreninger og halvoffentlige institusjoner har gjort, og fremdeles gjør for å verne kulturminner» (NOU 1982:36, s. 97). I historisk perspektiv har de fleste initiativ som har hatt

betydning for kulturminnevernet kommet fra privatpersoner og frivillige organisasjoner. Dette samarbeidet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner vurderes som verdifullt og bevaringsverdig. Det er «i norsk kulturminnevern viktig å ta vare på den fruktbare vekselvirkning som det hittil har vært mellom den offentlige vernesektor og det vern som blir utført på frivillig, ideelt grunnlag» (NOU 1982:36, s.80). De offentlige kulturvernmyndigheter har som oppgave å oppmuntre til slike initiativ og «legge forholdene til rette for private interesser og frivillige organisasjoner som arbeider for kulturminnevern i kommunene, slik at disse blir utnyttet på beste måte» (NOU 1982:36, s. 97). Denne positive holdningen til organisasjonenes rolle finner man og i St.meld. nr. 39 for 1986-87. Miljøverndepartementet «anser organisasjonenes innsats i kulturvernarbeidet som et verdifullt og nødvendig bidrag ved siden av den offentlige forvaltning» (St.meld. nr. 39 for 1986-87 Bygnings- og Fornminnevernet, s. 12). Departementet vil trekke organisasjonene aktivt med i utvalg og råd der det er naturlig, og er innstilt på å støtte de viktigste organisasjonene innen kulturminnevernarbeidet økonomisk.

Blant de mange organisasjonene som bevarer og viderefører norsk kulturtradisjon i vid forstand er Foreningen til Norske Fortidsminnesmerkers Bevaring (1844), Norsk Folkeminnelag (1920), Landslaget for bygde- og byhistorie (1922) sentrale. Fortidsminnesmer-

keforeningens formål er å arbeide for bevaring av vårt lands verneverdige kulturminner, samt å skape allmenn forståelse for verdien av disse. Foreningen forvalter 35 fredede bygninger under Riksantikvarens myndighet og er gjennom formell klagerett i regulerings saker (tilkjent av Justisdepartementet) tillagt en rolle i den regionale og lokale planleggingsprosess. Den er et betydelig faglig kraftsentrum, bl.a. gjennom utgivelsen av tidsskriftet «Fortidsvern» og foreningens årbok.

Av de 320 lokale historielagene rundt i landet er ca. 1/4 organisert i Landslaget for bygde- og byhistorie. Medlemstallet er anslått til ca. 30 000. Historielagene er vokst fram lokalt og driver en mangeartet virksomhet. Sentralt i arbeidet står utgivelse av lokalhistorisk litteratur, innsamling og bevaring av historisk kildemateriale og oppbygging av gjenstandssamlinger, bygdemuseer og vern av ulike kulturminner. Landslaget utgir det lokalhistoriske tidsskriftet «Heimen» som nyter høy faglig anseelse, og organisasjonen stod bak opprettelsen av Norsk lokalhistorisk institutt.

De fleste mindre museer, gjenstandssamlinger, bygdetun o.l. er blitt til på lokalt initiativ fra enkeltpersoner eller foreninger. Etter at tilskottsordningen for halvoffentlige museer kom i 1975 har disse museene fått bedre arbeidsvilkår. Pr. idag får ca. 290 museer støtte til driften gjennom slike tilskudd. De resterende ca. 200 får varierende grad av fylkeskommunal og kommunal støtte. Dette er

Tabell 8.5.2a Museer og samlinger etter eierforhold/ styringsorgan. Type museum, 1986

	Antall museer og samlinger		Eierforhold				
	I alt	Med i undersøkelsen	Stat	Fylke	Kommune	Egen stiftelse	Forening/ privat
I alt	502	421	40	3	146	115	117
<b>TYPE MUSEUM</b>							
Kulturhistorisk museum ..		347	27	3	123	95	99
Naturhistorisk museum ..		14	8	-	3	3	-
Blandet kunst og naturhistorisk museum ..		60	5	-	20	17	18

Kilde: Statistisk Ukehefte nr. 1/88, SSB.

Tabell 8.5.2b Tilskudd til halvoffentlige museer 1975, 1979 og 1983, regnskapstall i 1000 kroner

	Stat	Fylkeskommune og vertskommune	I alt
1975	8 399	6 420	14 819
1979	28 856	22 622	51 478
1983	55 303	43 237	98 540

Kilde: Kulturstatistikk, Statistisk sentralbyrå 1985, s. 120.

imidlertid ikke nok til å sikre driften av museene, og det er «fremdeles en betydelig privat økonomisk innsats i norsk kulturminnevern» (NOU 1982:36, s. 27).

Av Statistisk sentralbyrås undersøkelse fra 1986 (Statistisk Ukehefte nr. 1/88) går det fram at 45 pst. av museene er i offentlig eie. De øvrige eies av stiftelser, foreninger eller private. Av de 421 museene som var med i undersøkelsen var 117 eid av foreninger/private, og i tillegg drev foreninger/historielag 31 museer som eies av andre. Blant de foreningsdrevne - eller eide museene var det ingen naturhistoriske museer, kun kulturhistoriske eller kombinerte kultur- og naturhistoriske museer.

Foruten de nevnte organisasjoner er det en rekke foreninger som arbeider for bevaring og formidling av mer avgrensede deler av norsk kulturtradisjon. Av et 20-talls slike organisasjoner kan nevnes Norsk Fotohistorisk forening, Norsk Jernbaneklubb, Landslaget for kirkegårdskultur, Norsk Flyhistorisk forening, Lokaltrafikkhistorisk forening, Møllehistorisk forening, Landslaget for Bunadskultur, Norsk Forening for Fartøyvern, Norsk Veteransklubb og «Kysten»-forbund for bevaring og bruk av eldre fartøyer og kystmiljøer.

### 8.5.3 Amatørkulturen

Innen teater, musikk, film m.m. drives det omfattende amatørvirksomhet i regi av frivillige organisasjoner. Det drives både av organisasjoner som har slik virksomhet som hovedmålsetting og av organisasjoner som har amatørkulturell virksomhet som del av sine aktiviteter. Amatørkulturens berettigelse ligger først og fremst i egenutfoldelsen. Dernest er den med på å skape innsikt i, og forståelse for, kulturytringer. Den har også betydelige ringvirkninger ved at den ofte presenteres for et publikum. Amatørvirksomheten er óg ofte utgangspunkt for profesjonell virksomhet senere.

Fellesorganisasjonen for amatørteatervirksomheten, Norske Amatørteaterråd (1980), har organisasjoner som driver ikke-profesjonelt drama- og teaterarbeid som medlemmer. Rådet skal fremme det faglige samarbeidet mellom organisasjonene, ivareta organisasjonenes fellesinteresser overfor myndighetene og på visse betingelser fordele statsstøtten til amatørteatervirksomheten.

De 16 tilknyttede organisasjonene har ca. 1800 teatergrupper med rundt 30 000 deltakere. 14 av disse er ideelle allmenntilgittige organisasjoner, deriblant DNT's Ungdomsforbund, Noregs Ungdomslag, Norges Bygdeungdomslag, Norges Husmorforbund, Norges Kristelige Ungdomsforbund, Norges God-

templar Ungdomsforbund, Norsk frilyndte Ungdomsforbund og Norske 4H. I tillegg er Amatørteaterrådet, en nasjonal organisasjon for frittstående amatørteatergrupper; Norsk Amatørteaterforbund og to regionale; Vestlandske og Hålogaland amatørteaterselskap.

De organisasjonene som er mest aktive og får mest offentlig støtte er de tre nasjonale og regionale amatørteaterorganisasjonene, Noregs Ungdomslag og Landslaget drama i skolen. Disse fikk 84 pst. av den statlige støtten som gikk til organisasjonenes amatørteatervirksomhet i 1986.

Norges Sang- og Musikkråd (1976) organiserte pr. 1.1.1987 20 landsomfattende organisasjoner med sang- og musikkaktiviteter som hovedformål. Medlemsorganisasjonene hadde ca. 250 000 medlemmer i 1986. Norges Musikkorpsforbund og Norges Korforbund er de to dominerende organisasjonene. Som studieforbund får Norges Sang- og Musikkråd rammebevilgninger fra voksenopplæringsmidler, og i motsetning til den nedgangen i studievirksomheten fra 1980-81 som har rammet de fleste andre studieorganisasjonene, har oppslutningen om Sang- og Musikkrådets studietiltak vært økende fram til 1983/84. Deretter har antallet deltakere på studietiltak med statstilskudd innen sang og musikk og blitt redusert betydelig.

Tabell 8.5.3 Norges Sang- og Musikkråd: antall studietiltak og deltakerantall; 1981, 1983 og 1986

	Studietiltak (antall kurs)	Deltakere
1981	4 985	128 477
1983	8 008	212 451 <sup>1)</sup>
1986	10 011	160 907

<sup>1)</sup> Økningen dette året var ikke fullt så stor som tabellen gir uttrykk for, idét en del av disse kurs egentlig ble holdt i 1982.

### 8.5.4 Hobbyorganisasjoner

I dag er organisasjonssamfunnet blitt så mangfoldig og spesialisert at nær sagt alle de aktiviteter man kan tenke seg å fylle fritiden med kan dyrkes i et sosialt fellesskap med andre i en organisasjon. Også hobbyvirksomheten er blitt organisert.

Mange av disse organisasjonene ivaretar kulturelle oppgaver. Norsk Filatelistforbund, Norsk Numismatisk Forening, Den norske Våpenring og fellesorganisasjonen Landsrådet for motorhistoriske kjøretøyklubber (m/24 tilsluttede klubber og ca. 10 000 medlemmer) er eksempler på hobbyorganisasjoner som tar vare på deler av vår kultur.

Andre hobbyorganisasjoner har ikke ambisjoner utover å være et sosialt fellesskap omkring en aktivitet. De tilfredsstillende behov for sosiale nettverk, og er en samværsform basert på en felles interesse. Den sterke veksten i organisert fritids- og hobbyaktivitet kan forklares med økt fritid og høyere levestandard, men omfanget tyder også på at sosiale kontaktbehov i mindre grad enn før tilfredsstilles i andre deler av samfunnet.

## 8.6 IDRETTE OG BARNE- OG UNGDOMSORGANISASJONENE

### 8.6.1 Idretten

Idretten ble etter 2. verdenskrig sett i et folkehelseperspektiv. Den storstilte satsing på gjenoppbygging og nybygging av idrettsanlegg ble begrunnet med de positive virkninger idretten hadde for den norske befolknings helse- og trivsel. Det ble en offentlig oppgave å gjenreise idretten på en bredere og mer helsetont basis enn før.

De to kulturmeldingene fra h.h.v. Regjeringen Korvald og Regjeringen Bratteli i 1973/74 satte idretten inn i en større kulturpolitisk sammenheng: «Ein har .. vilja reservere seg

mot at den allmenne idretten skal bli vurdert einssidig ut frå det som gagnar den fysiske helse» (St.meld.nr. 8 for 1973-74 s. 73). Idretten var ikke bare helsebringende. Den ble nå sett på som en viktig del av «eit allsidig kulturarbeid (som) har eigenverdi» (s. 73). Offentlig stimulering av idrettslivet i form av økonomiske tilskudd var «eit viktig virkemiddel innafor ei samordna distrikts- og kulturpolitisk målsetting» (s. 78). Idretten, inkludert fysisk fostring, mosjon, trim, friluftsliv osv. ble en viktig bestanddel i en kulturpolitikk «som startar i kulturarv og eigenverdi og som siktar mot større allmenn aktivisering med tanke på større trivsel og mening i livet for alle» (s. 73).

Stortingets kirke- og undervisningskomite la i 1985 det samme utvidede perspektiv på idrettens rolle i samfunnet. Idretten ble sett på både som et helsepolitisk, kulturpolitisk og sosialpolitisk virkemiddel: «Idretten har som aktivitetsform og kulturytring stor egenverdi, og fysisk utfoldelse spiller en viktig rolle for utviklingen av personlige egenskaper ... Idrett vil kunne danne et godt grunnlag for sosial trening, og integrering i et større fellesskap. Arbeid i idrettslag kan gi øvelse i demokratisk deltakelse og organisering» (Innst.S.nr. 132 for 1984-85, s.35).

Tabell 8.6.1a *Antall medlemskap og idrettslag i Norges Idrettsforbund fordelt på medlemmer under 17 år og over 16 år. 1980-87. Inkludert bedriftsidrett*

	Idrettslag	Medlemsskap		Pst.	Totalt
		Under 17 år	Over 16 år		
1980	9 785	510 754	36,7	881 938	1 392 692
1981	10 192	525 025	36,0	931 795	1 456 750
1982	10 452	533 584	36,0	045 044	1 478 628
1983	10 513	537 737	34,5	1 023 167	1 560 904
1984	10 615	535 870	33,4	1 069 020	1 604 890
1985	11 056	531 794	32,7	1 092 233	1 624 027
1986	11 710	539 846	33,1	1 092 769	1 632 615

Det offentlige har i hele etterkrigstiden hatt som målsetting å legge vilkårene til rette for idrettsarbeidet. Opprettelsen av et eget idrettskontor, et idrettsråd hvor idrettsorganisasjonen har øvd innflyelse på fordelingen av tippemidlene, dannelsen av kommunale idrettsutvalg og den sterke økningen av offentlige bevilgninger til idrettsformål, er uttrykk for at idretten har vært, og er, et høyt prioritert område for offentlig innsats og engasjement innen fritids- og kultursektoren.

Idrettens og statens felles idrettspolitiske mål er idrett for alle: «Idrett for alle er framleis det overordna målet med det statlige engasjement i idrettsarbeidet» (St.meld.nr. 27 for 1983-84, s. 26). Det offentlige oppgave er

å legge forholdene til rette for å nå et slikt mål, «offentlige organer må ta et klart ansvar for utviklingen på dette området» (Innst. S. 132 for 1984-85 s. 38). Samtidig er det viktig at idretten beholder sin selvstendige stilling, den offentlige delfinansiering av idrettsarbeidet må ikke styre idrettens egne aktiviteter.

Sammenlignet med den offentlige økonomiske innsatsen for mange andre frivillige organisasjoner på kultursektoren har idretten hatt prioritet (St.meld. nr. 23 for 1981-82, s. 110-113). De samlede offentlige utgifter til drifts- og investeringsformål på kultursektoren har økt med 253 pst. regnet i faste priser i perioden 1968 til 1979. Tilskuddet til idretts-



og friluftsliv økte i samme periode med 321 pst. (i faste priser).

Hovedårsaken til denne sterke økningen fra 1968-79 var at Stortinget i 1974 vedtok å øke idrettens andel av tippeoverskuddet gradvis fra 35 pst. i 1974 til 50 pst. i 1977. Denne endringen av fordelingsnøkkelen og den sterke veksten i tippemidlene ga en økning i tippemidler til idrettsformål fra 38,7 mill. kr. i 1974 til 101 i 1977.

Ser man på de kommunale nettoutgifter til idretts- og friluftsliv sammenlignet med andre kulturformål går det fram at denne sektoren har fått en stadig større del av de kommunale

bevilgninger til kulturformål når man ser perioden 1968-79 under ett. I årene 1977-79 ser andelen imidlertid ut til å ha stabilisert seg. Dog har de statlige bevilgninger til idrett og friluftsliv i årene 1976-79 hatt en langt sterkere årlig prosentøkning enn bevilgningene til kulturformål samlet som følge av endringer av tippenøkkelen (jf. tabell 8.6.1c).

Fordelingen av de fylkeskommunale midler på ulike kulturområder påvirker dette lite fordi fylkeskommunenes kulturmidler i 1968-79 utgjorde mindre enn 4,2 pst. av de samlede offentlige kulturmidlene.

Tabell 8.6.1b *Kommunale nettoutgifter til idrett og friluftsliv og til andre kulturformål. Drift og kapital. 1968, 1973, 1976 og 1979 kroner pr. innbygger i 1968-priser*

	1968	1973	1976	1979
Idrett/friluftsliv	14	32	46	67
Andre kulturformål	25	41	49	70

Kilde: St.meld. nr. 23 for 1981-82, s. 111.

Tabell 8.6.1c *Gjennomsnittlig årlig prosentøkning i de offentlige utgiftene til idretts- og friluftsliv og til kulturformål samlet. Drift og kapital 1968-73, 1973-76 og 1976-79. Faste priser*

	Kommunene			Staten		
	1968-1973	1973-1976	1976-1979	1968-1973	1973-1976	1976-1979
Idrettsfriluftsliv	18	13	16	3	10	30
Kulturformål samlet	14	10	16	8	11	16

Kilde: St.meld. nr. 23, 1981-82

Til tross for den sterke økningen i de offentlige tilskuddene til idretten er idrettens egenfinansiering av overordnet betydning. NIF's egen regnskapsundersøkelse fra 1981 viste at de offentlige bevilgningene til idrettsarbeid (inkludert tippemidler) utgjorde 21 pst. av inntektene. Den frivillige ulønnede arbeidsinnsatsen innen idretten i administrativ virksomhet, aktivitetstiltak og dugnadsinnsats ble beregnet til 9650 årsverk. Det bør og nevnes at beregningene ovenfor heller ikke tar hensyn til det store antall utøvere som midlene til idretten kommer til gode.

Som del av den utvidete kulturpolitikk er «idrett for alle» et overordnet idrettspolitisk mål, og realiseringen av dette målet er et offentlig anliggende. I dette kulturpolitiske perspektivet, hvor egenaktivitet er et mål i seg selv, har den idrettslige aktivitet fått en sentral plass. «Idrett for alle» er en del av «kultur for alle». Idrett for alle betyr i denne sammen-

heng først og fremst ikke-profesjonalisert egenaktivitet; amatøriddrett.

Dette mål har idretten forsøkt å nå gjennom økt engasjement for bl.a. barne- og ungdomsidrett, kvinneidrett og handikapidrett. Det økonomiske grunnlaget for den økte idrettslige aktiviteten har først og fremst vært idrettens egeninntekter, dugnadsinnsats o.l. Ved siden av dette og den offentlige støtten har idretten og skaffet seg andre inntektskilder. Næringslivet og offentlige forvaltningsbedrifter sponser alle nivåer innen idretten idag, fra barneidrett til toppidrett, fra helsearbeid til OL-forberedelser. Næringslivet inngår også i økende grad sponsoravtaler med ulike kulturtiltak og større kulturmønstringer.

En viktig årsak til den økende profesjonaliseringen de siste 15 år er ønsket om å gjøre toppidretten internasjonalt konkurransedyktig. Fjernsynet har ført publikumsidretten inn i alle hjem og kravet om prestasjoner i interna-

sjonal toppklasse framføres med tyngde, fra publikum, media og idretten selv. Erfaring viser at idrettslige toppresultater fører til økt rekruttering til idrettsgrener som er i medias fokus. Trolig er dette bare én av mange rekrutteringsformer. Det er og særforbund som de siste 20 år har økt sin medlemsoppslutning kraftig uten å ha internasjonale toppresultater å vise til.

Den økende profesjonaliseringen av idretten som har foregått det siste ti-året, er blitt beskrevet ved det mer nøytrale begrepet «non-amatørisme». Da Idrettsstinget i 1978 debatterte profesjonisme vedtok representantene med stort flertall at tinget ikke hadde noe imot innføring av non-amatøridrett i særforbundene der det ikke ga problemer i forhold til det internasjonale forbundet. Fotballtinget vedtok i 1983 å innføre nonamatørfotball med åpne utbetalinger. I 1985 ble det godkjent non-amatørkontrakter for 116 norske fotballspillere.

Idrettsstipendene, som ble innført i 1978, var også et forsøk på å gi toppidrett bedre levekår. I 1985 ble det utdelt 70 statsstipend og 21 tilskudd gjennom det Vesta-Hygea finansierte Prosjekt 88.

### 8.6.2 Barne- og ungdomsorganisasjonene

Svært mange av de frivillige allmenntilrette organisasjonene har opprettet egne barne- og/eller ungdomsavdelinger for utbredelse av organisasjonenes ideelle målsetting blant barn og unge. En egen omtale av barne- og ungdomsorganisasjonene er berettiget fordi de har viktige funksjoner i samfunnet utover å mobilisere for sine særskilte målsettinger, og fordi de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene står sentralt i den offentlige barne- og ungdomspolitikken. Det har eksistert et omfattende ungdomspolitisk samarbeid mellom organisasjonene og det offentlige i etterkrigstiden som gjør det naturlig å behandle barne- og ungdomsorganisasjonene som gruppe.

I dag er 55 barne- og ungdomsorganisasjoner medlem av den felles interesseorganisasjonen Landsrådet for norske Ungdomsorganisasjoner (LNU-1980).

De viktigste kriteriene for medlemskap i LNU er at organisasjonen må ha

- en demokratisk oppbygging med lik innflytelse for alle medlemmer
- minst 1 500 medlemmer mellom 5 og 35 år
- minst 25 lokallag i 10 fylker
- et fast organisert sekretariat
- en selvstendig økonomi med årlig budsjett og regnskap.

4 organisasjoner har observatørstatus og 15 organisasjoner som står utenfor LNU får også statsstøtte til barne- og ungdomsarbeid. 39 av

LNU's organisasjoner faller inn under det utvalget definerer som ideelle allmenntilrette organisasjoner. (De 15 organisasjonene som ikke omfattes av Utvalgets mandat er partipolitiske ungdomsorganisasjoner og student/elevorganisasjoner). Disse 39 har et samlet medlemstall på over 500 000 fordelt slik:

Tabell 8.6.2a Medlemstall for organisasjoner tilknyttet LNU

	Antall medl.	i pst.
Avholdsorganisasjoner:	17 983	3,4
Kristne organisasjoner:	241 441	45,9
By- og bygdelag:	72 546	13,8
Speiderorganisasjoner:	ca. 60 000	11,4
Sang- og musikkorg.:	115 000	21,8
Andre:	19 700	3,7
<b>Totalt:</b>	<b>ca. 526 670</b>	<b>100</b>

Kilde: «Ungdomsorganisasjoner i Norge», utgitt av LNU-1987 og Moren: Norske organisasjoner 1983.

Av de organisasjoner som arbeider for barn- og ungdom som står utenfor LNU er idretten den største. Norges Idrettsforbund organiserer ca. 540 000 medlemmer under 17 år.

Tabell 8.6.2b 14 og 16-åringers organisasjonsaktivitet 1983/84, fordelt på jenter og gutter. Aktive og tidligere aktive. Prosent

Organisasjonstype	Er medlem	Har vært medlem
<b>Idrettslag:</b>		
14 åringer: gutt	63	21
jente	59	23
16 åringer: gutt	58	27
jente	54	29
<b>Speideren:</b>		
14 åringer: gutt	8	24
jente	8	33
16 åringer: gutt	5	27
jente	5	34
<b>Kristne foreninger:</b>		
14 åringer: gutt	7	19
jente	18	29
16 åringer: gutt	7	14
jente	12	32
<b>Korps, orkester, kor:</b>		
14 åringer: gutt	18	18
jente	38	29
16 åringer: gutt	11	26
jente	30	57

Kilde: Lars Grue: Bedre enn sitt rykte - Oslo 1985

Det er gjort en rekke undersøkelser om barn og ungdoms fritidsaktiviteter og organisasjonsdeltakelse. En kartlegging gjennomført av Kultur- og vitenskapsdepartementet i 1987 viser at hele 96 pst. av 13 og 14-åringene er med i én eller flere organiserte foreningsaktiviteter. Selv om foreningsaktiviteten synker noe med alderen er hele 85 pst. av 15 og 16-åringene organisert.

Lars Grues undersøkelse viste at 94 pst. av 14-åringene og 84 pst. av 16-åringene var opptatt av foreningsaktivitet. Halvparten av 14-åringene og 2/5 av 16-åringene deltok i foreningsvirksomhet mer enn en gang i uka. Organisasjonenes betydning som sosialiseringarena for de unge framgår tydelig av undersøkelsen.

Grues undersøkelse av 18-åringers fritidsaktiviteter (Lars Grue: «Ungdom uten opprør», STUI-1987), viser at i 18-årsalderen er det bare 17 pst. av jentene og 15 pst. av guttene som aldri har vært medlem av et idrettslag. Dette viser idrettens sterke stilling og indikerer at idretten er en viktig sosialiseringfaktor blant ungdommen. De andre organisasjonene har relativt sett en svakere stilling.

Tabell 8.6.2c *Andel av 18-åring, jenter og gutter, som er eller har vært medlemmer av enkelte typer ungdomsorganisasjoner. 1985. Prosent.*

	Gutter	Jenter
Idrettslag	85	83
Kristne foreninger	21	35
Musikkorps	43	29
Sangkor	17	50
Bygdelag	10	20
Speiderorg.	35	39
Naturvernorg.	6	11

Kilde: Lars Grue: «Ungdom uten opprør?», s. 28.

Deltakelsens varighet er forskjellig innen de ulike organisasjonstyper. Idretten ser ut til å holde best på sine medlemmer. 45 pst. av guttene og 36 pst. av jentene deltar i idrettslag mer enn 6 år. Også i musikkorps er deltakelsen ofte lenger enn 3 år. I de andre organisasjonene strekker deltakelsen seg oftest over 1 til 3 år.

Den offentlige ungdomspolitikken har som grunnleggende målsetting at barn og ungdoms situasjon i samfunnet skal tas hensyn til i samfunnspolitikken på alle områder. Ved siden av skoletilbud, familie- og boforhold, arbeidsmarked og helse er man opptatt av ungdommens fritid. Det er antatt at ungdom har mellom 3-5 timers fritid hver dag.

I fritiden legges derfor mye av grunnlaget for den personlige utvikling og identitet fram til voksen alder. Fritidsmiljøet blir et særlig viktig område for sosial trening, og utviklingen av en kommersialisert fritidskultur stiller det offentlige og organisasjonene overfor store utfordringer. Dette ble understreket av Ungdomsutvalget på slutten av 70-tallet: «Det er grunn til å understreke farene ved at kommersielle krefter får fylle et menings- og identitetstomrom i de unges liv. Det kan da vokse fram en etablert virkelighetsfjern fritidskultur med sterkt preg av flukt og innbildning» (NOU 1977:6, s. 103). Utvalget la vekt på å utforme en ungdomspolitik som fritidskulturen kunne bygges opp om de grunnleggende prinsipper som solidaritet og samarbeid.

Slike synspunkter har senere fått bred politisk støtte. Kirke- og undervisningskomiteen i Stortinget ser det som en viktig oppgave å «støtte og hjelpe fram alternativer til spekulative og smakløse former for kommersialisme» (Innst.S. nr. 132 for 1984-85, s. 23).

For å unngå at ungdommen blir passive konsumenter av en fritidsindustri er det etter utvalgets oppfatning viktig at de frivillige organisasjonenes virksomhet fortsetter og gir gode arbeidsvilkår. Foruten at disse organisasjonene står for et bredt spekter av tilbud i tråd med sine primære målsettinger har de i tillegg viktige samfunnsmessige funksjoner. De gir høve til kulturell utfoldelse og sosial kontakt med jevnaldrende og andre aldersgrupper. Organisasjonsdeltakelse er en sosial læringsprosess og trening i demokratisk medbestemmelse og i å ta ansvar. Organisasjonene er en viktig del av grunnlaget for stimulerende nærmiljøer. I sum er organisasjonene egnede redskaper for å realisere et overordnet ungdomspolitisk mål: «å mobilisere ansvar og stimulere til verdimeisig og etisk engasjement» (St.meld. nr. 9 for 1981-82, s. 79).

Tabell 8.6.2d *Støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner over KUD's budsjett, kap. 388 post 70.2 «ungdomsmidlene», (omregnet til 1979-kroner på grunnlag av årsmeldinger fra Statens Ungdomsråd) i 1 000 kr*

1976:	9 654
1978:	18 512
1980:	17 331
1982:	18 938
1984:	18 626
1986:	19 132
1987:	19 432

Satsingen på de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har foregått på organisasjonenes egne premisser: «Behovet for å løse bestemte ungdomsproblemer må ikke undergrave det frivillige organisasjonsliv» (Innst.S. nr. 132 for 1984-85, s. 21). Utvalget mener at organisasjonene bør gis gode betingelser for å arbeide ut fra sine egne primære målsettinger, og at samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene skal utvikles på det grunnlag.

## 8.7 ORGANISASJONENE INNEN NATUR- OG MILJØVERN OG FRILUFTSLIV

### 8.7.1 Natur- og miljøvernorganisasjoner

Norges Naturvernforbund (NNV) er den organisasjon som har bidratt sterkest til det statlige engasjement i natur- og miljøspørsmål. NNV har i dag ca. 35 000 medlemmer. Organisasjonen utgir fagtidsskriftet «Norsk Natur». Ungdomsorganisasjonen «Natur og Ungdom» har 8000 medlemmer og utgir «Natur og samfunn». Andre organisasjoner som har natur- og miljøvern som hovedmålsetting er Miljøstiftelsen Bellona og Norgesavdelingen av Verdens Villmarksfond. Bevegelsen Framtiden i våre hender (FIVH) har et økologisk grunnsyn. FIVH er en nordisk organisasjon med ca. 26 000 medlemmer i Norge pr. 1986.

Flere friluftsgeselskaper har historisk sett vært, og er i dag, aktive innen natur- og miljøvern. Den norske Turistforening og Norges Jeger- og Fiskerforbund driver omfattende informasjonsvirksomhet, tar initiativ i verne saker og er høringsinstanser i konkrete saker. Den Norske Turistforening (DNT), Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) og Norges Naturvernforbund (NNV) har dannet et uformelt kontaktorgan; Samarbeidsrådet for naturvernsaker.

Norsk Ornitologisk forening har i betydelig grad naturvern som siktemål og deltar aktivt i bl.a. naturvernregistreringer. Norske 4H og speiderorganisasjonene driver informasjonsarbeid i natur- og miljøspørsmål gjennom praktisk friluftsarbeid.

Studieforbundet Natur og Miljø (1963) driver et omfattende opplysnings- og informasjonsarbeid i natur- og miljøspørsmål. I 1984/85 hadde forbundet ca. 18 000 deltakere på sine studietilbud.

En viktig del av organiseringen for natur- og miljøvern har et «aktivistisk» preg. Stiftelsen «Bellona», som ble dannet i 1986 av en utbrytergruppe i Natur- og Ungdom, arbeider for å henlede myndighetenes og opinionens oppmerksomhet på konkrete miljø- og naturforurensninger, i hovedsak ved utredningsarbeid, men også ved hjelp av mer uortodokse aktivistiske metoder. Saksorienterte ad-hocorganisasjoner har ofte oppstått i forbindelse med større utbyggingssaker, lokale aksjonsgrupper har vært dannet når utbyggingssaker får konsekvenser for det lokale miljø. Velfor- eninger og lokale natur- og miljøgrupper er ofte utgangspunkt for slike aksjoner, og det oppstår allianser og konflikter på tvers av tradisjonelle politiske skillelinjer.

Etter at det offentlige engasjement og ansvar for natur- og miljøspørsmål ble utvidet gjennom opprettelsen av et eget departement for miljøvern i 1972, har naturvernorganisasjonene, ved siden av en intensivert opplysningsvirksomhet, fortsatt fungert som et korrektiv til myndighetene, både ved å reise nye saker, ved konkret aksjonsvirksomhet og ved å fungere som høringsorgan for departementet. Utbyggingen av en offentlig natur- og miljøvernadministrasjon har ikke overflødiggjort de frivillige organisasjonenes innsats: «De frivillige organisasjonene har en særlig viktig oppgave i naturvernarbeidet, bl.a. fordi det offentlige apparatet for naturvern er forholdsvis svakt utbygget. Det gjelder også mer spontane vernegrupper som organiseres for å foreta undersøkelser og drive informasjon om verneverdier som blir berørt av utbyggingssaker m.v.» (St.meld. nr. 68 for 1980-81, s. 13).

De frivillige organisasjonene innen natur- og miljøvernet er med andre ord både verdifulle og nødvendige ved siden av den offentlige forvaltning. Miljøverndepartementet gir økonomisk støtte til en rekke organisasjoner.

Tabell 8.7.1 Tilskudd fra miljøverndepartementet til natur- og miljøvernorganisasjoner. Regnskap 1986 og Budsjett 1988

	Regnskap 1986	Budsjett 1988
Norges Naturvernforbund	1 330 000	1 795 000
Norges Jeger og Fiskerforbund	870 000	1 128 000
Den norske Turistforening og Norske Turistforeningers Forbund	600 000	842 000
Framtiden i våre hender	420 000	642 000
Norges Velforbund	158 000	250 000
Norsk Ornitologisk Forening	260 000	324 000

(St.prp. nr. 1 (1987/88) Miljøverndepartementet, s. 21)

Miljøverndepartementet anser ikke at organisasjonene med medhold i forvaltningsloven har noe krav på å få forelagt saker til uttalelse, men forvaltningen har likevel trukket organisasjonene inn i utvalg, råd og saksbehandling på en rekke saksfelt der naturverninteressene kommer inn. Særskilte kunngjøringsregler har gjort det mulig for Naturvernforbundet og Turistforeningen å komme inn i enkeltsaker (jf. vassdragsreguleringslovens prg. 3). Prinsippet i forvaltningsloven om forsvarlig saksopplysning kan også tilsi at enkeltsaker forelegges naturvernorganisasjoner. Når det gjelder rettslig klageinteresse i forvaltningssaker og rett til å reise søksmål i saker av betydning for natur- og miljøvern, er det antatt at representative organisasjoner etter konkret vurdering kan ha en slik rett, jf. Høyesteretts avgjørelse i 1980 om søksmålsrett for Naturvernforbundet i Altasaken (Stortingsmeld. nr. 68 for 1980-81, s. 65).

I den kommunale planleggingsprosessen er organisasjonene generelt tilkjent en aktiv rolle. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen (jf. kap. 15.5).

### 8.7.2 Friluftslivorganisasjoner

Friluftslivet i Norge har stort omfang og er meget variert sammenlignet med andre industriland. I 1983 oppga 73 pst. at de hadde gått lengre fotturer eller skiturer i skog og mark eller på fjellet siste år (Kulturstatistikk 1985, SSB, s. 25). Ingen annen kulturaktivitet ble drevet av en så stor del av befolkningen.

Organiserte friluftaktiviteter er drevet siden før midten av forrige århundre. De største organisasjonene er Norske Turistforeningers forbund (et samarbeidsorgan for 34 turistforeninger med ca. 140 000 medlemmer), Norges Jeger- og fiskerforbund (60 000 medl.), Foreningen til skiidrettens fremme (63 000 medl.) og Norges Turmarsjforbund.

I tillegg er det mange organisasjoner som har opplæring i, og praktisering av, friluftsliv som del av sin målsetting, f.eks. speiderbevegelsen og 4H. Friluftsliv er også en viktig del av de organiserte idrettslige aktiviteter. Innen idretten har særforbund som Gang- og Turmarsjforbundet, Skiforbundet og Orienteringsforbundet opplagt stor betydning for utbredelsen av og deltakelsen i friluftslivet. 150 av lagene som er tilsluttet Norges Turmarsjforbund er idrettslag.

Friluftslivet sees i dag på som en viktig samfunnsak som det er nødvendig at det offentlige engasjerer seg i. Det er et viktig velferdspolitisk mål å «styrkje friluftslivet som ein helse- og trivselskapande, naturvennleg fritidsaktivitet» (St.meld. nr. 40 for

1986-87, s. 12). Dette betyr konkret å gi friluftinteressene bedre innpass i den samordnede arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven og i arealdisponeringer.

Organisasjonene er en betydningsfull ressurs i arbeidet for å realisere viktige oppgaver i friluftspolitikken, og de når ut til et betydelig antall friluftsutøvere og interesserte over hele landet. De ligger i mange tilfelle i forkant av utviklingen og peker på behovet for nye mål og tiltak og medvirker dermed til å utvikle den offentlige politikken. Organisasjonenes virksomhet har i stor grad sammenfallende interesser med det offentlige, og Miljøverndepartementet er opptatt av at friluftmyndighetene utvikler samarbeidet med organisasjonene. Departementet mener det er behov for økt offentlig støtte til organisasjonenes informasjonsvirksomhet gjennom tidsskrifter, nær-radio, nær-tv etc.

På Nordisk Ministerråds seminar for friluftslivorganisasjoner i Norden i 1984 ga de deltakende friluftslivorganisasjoner uttrykk for at de var villige til å påta seg et økt arbeid med gjennomføringen av en friluftspolitikk. På denne bakgrunn ble Samarbeidsrådet for Friluftslivet (SRF) dannet i 1986. Rådet har i dag 14 medlemsorganisasjoner, og har som mål å fremme et allment og naturvennlig friluftsliv.

### 8.8 NÆRMILJØORGANISASJONER

Nærmiljøorganisasjoner er foreninger og lag med et lokalt geografisk virkefelt, og de er opprettet for å løse lokale miljøspørsmål i vid forstand. Historisk har de ofte ved dugnadsinnsats løst oppgaver som idag er kommunale oppgaver, som vann, vei og kloakkanlegg. Idag har de ulike nærmiljøorganisasjoner; velforeninger, strøksforeninger, grendelag, borettslag etc. Det kan være forbedringer av det fysiske nærmiljøet, ulike trivsels- og kulturtiltak og jobbskapning gjennom igangsetting av lokale velferdstiltak. Ofte fungerer nærmiljøorganisasjonene som høringsinstanser i den kommunale planlegging. Gjennom sitt arbeid er nærmiljøorganisasjonene viktige i utbyggingen av det lokale, sosiale nettverk. De skaper arenaer for samhandling og samhold i nærmiljøet og bør på like fot med andre kulturorganisasjoner kunne motta støtte av statlige, fylkeskommunale og kommunale kulturbevilgninger.

Da Norges Velforbund ble stiftet i 1974 var det ca. 2 000 velforeninger, strøksforeninger og grendelag i landet. Den bølgen av nye velforeninger som kom i 1970-årene var i stor grad en reaksjon på forringelser av nærmiljø-

et. De nye velforeningene hadde ofte sitt utgangspunkt i trafikkproblemer, mangel på lekeområder og friarealer. Velforeningene oppsto som svar på påtrengende problemer i nærmiljøet. I mange nye boområder var det behov for foreninger og lag som kunne være med på å danne et godt bomiljø. Veksten har ført til at det i dag er registrert over 4 500 velforeninger, strøksforeninger, grendelag etc. I levekårsundersøkelsen fra 1973 opplyste 14% at de var medlemmer av en velforening e.l., hvilket tilsvarer en oppslutning på ca. 440 000 personer på landsbasis. Utvalgets egen undersøkelse (SSB-1986) viste at 9 prosent i alderen 16-74 år deltok i slike foreninger. De fylkesvise organisasjonsundersøkelsene fra Hordaland, Finnmark og Buskerud tyder på at nærmiljøbaserte lag og foreninger som velforeninger etc. driver et utstrakt og aktivt arbeid i lokalmiljøet.

Norges Velforbunds viktigste oppgave idag er å formidle informasjon om erfaringer fra tiltak i nærmiljøet. Velforbundet skal gjennom sitt arbeid stimulere det lokale velforeningsarbeidet og arbeide for å øke forståelsen for velforeningenes virksomhet hos de lokale og sentrale myndigheter. Velforeningenes samarbeid med de kommunale myndigheter er svært varierende. I enkelte kommuner er velforeningene trukket inn i kommunenes planleggingsarbeid. Statens Nærmiljøutvalg har i flere år gitt støtte til forsøksvirksomhet i lokalsamfunn, og flere av disse prosjektene drives i regi av velforeninger. Denne forsøksvirksomheten er nærmere beskrevet i kap. 6.

Den nye plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr. 56 for 1984-85) åpner for en slik utvidet kontakt mellom publikum og planmyndigheter. Det pekes her på at «Aktiv deltaking fra berørte grupper i planprosessen vil kunne bidra til bedre tilpasning av planprosessen til lokale forutsetninger» (s.29). Erfaring har vist at en slik deltaking er lettere å oppnå «når lokale organisasjoner som f.eks. velforeninger, borettslag eller grende/bydelsutvalg brukes som kontaktledd til lokalmiljøene» (s. 29). Et slikt samarbeid vil og kunne avdekke og utløse lokale ressurser. Den positive holdningen til samarbeid mellom kommunale og fylkeskommunale myndigheter og berørte interesser, deriblant organisasjonene er konkret nedfelt i flere av plan- og bygningslovens paragrafer (jf. kap. 15.5).

## 8.9 INNVANDERERORGANISASJONER

### 8.9.1 Innledning

Det er naturlig å skille mellom to typer organisasjonsdeltakelse blant innvandrere i Norge, som tilfredsstillende ulike behov inn-

vandrerne har. Innvandrere knytter kontakter til andre med samme nasjonale eller etniske bakgrunn. Gjennom foreningsdannelser, ofte lokalt basert, etableres et sosialt og kulturelt miljø.

Gjennom ulike virkemidler, språkopplæring, undervisningstilbud, arbeidsmarkedstiltak, boligtiltak etc. har den offentlige innvandrerpolitikk hatt som målsetting å bidra til at innvandrerne gis forutsetninger for å kunne fungere som samfunnsmedlemmer på linje med nordmenn. I denne integrasjonsprosessen har de norske organisasjonene en viktig oppgave både gjennom spesielle tiltak rettet mot innvandrere og gjennom å legge forholdene til rette for innvandreres deltakelse i det norske organisasjonslivet. Organisasjonene står og sentralt i arbeidet for å bryte ned fordommer mot ikke-europeiske innvandrere, flyktninger og asylsøkere. Kampanjen «Ja til et fargerikt fellesskap», som idag omfatter 68 norske organisasjoner, har som målsetting å skape en bred front mot rasisme og større forståelse for innvandrernes situasjon, gjennom å spre faktisk informasjon om innvandrere, flyktninger og asylsøkere.

Norge har i løpet av de siste 15-20 år utviklet seg til å bli et sammensatt flerkulturellt samfunn og utvalget ser på denne type tiltak som svært betydningsfullt for å skape gjensidig respekt og toleranse mellom ulike etniske og nasjonale grupper. Organisasjonenes innsats er viktig i kampen mot fordommer og rasisme.

### 8.9.2 Innvandrernes deltakelse i organisasjonslivet

I forbindelse med levekårsundersøkelsen i 1983 ble et utvalg personer fra 5 nasjoner spurt om deres organisasjonsdeltakelse.

Tabell 8.9.2 viser at de ulike nasjonalitetenes deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter er svært forskjellig. Tabellen skiller ikke klart mellom deltakelse i norske organisasjoner og innvandrernes egne organiserte fritidsaktiviteter.

Vietnameserne og chilenerne skiller seg ut ved relativt høy organisasjonsdeltakelse. Vietnameserne deltar mye i lokal områdebasert foreningsvirksomhet og i religiøse foreninger. Blant chilenerne er det spesielt stor oppslutning om organiserte musikk, sang- og teateraktiviteter. Tyrkere og pakistanere deltar mindre i organisasjonslivet.

I skoleåret 1982/83 ble det foretatt en undersøkelse i Oslo om innvandrerungdoms deltakelse i ulike organisasjoner. Utvalget bestod av 122 elever på 7. og 8. klassetrinn fordelt på 7 skoler i Oslo (NOU 1985:29 Unge innvandrere i Norge). Den type forening som

Tabell 8.9.2 *Innvandrere og nordmenns deltakelse i frivillige organisasjoner. 1983. Prosent*

Foreningstype/ Antall personer	Nasjonalitet					
	Chile	Pakistan	Vietnam	Tyrkia	Storbr.	Norge
	177	173	201	164	156	3929
Velforeninger, grendelag	7	3	25	1	8	14
Lokale interessegr., miljøgr./ aksjonsgr.	6	3	-	-	1	4
Musikk, sang, teater	22	3	8	1	5	8
Helselag, Røde Kors o.lign.	1	-	2	-	3	17
Kristne/religiøse for.	9	9	23	6	9	9
Ungd.lag, foreldrefor., pensjonistfor.	6	3	3	3	8	12
Idrettslag	29	6	14	13	28	28
Innvandrerorg.	24	3	16	20	9	

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1983, SSB.

hadde størst oppslutning blant innvandrer-ungdommen var idrettslagene. Det var imidlertid store kjønnsforskjeller som avspeiler et klart kjønnsrollemønster. 32 pst. av guttene var medlem i idrettslag, 6 pst. av jentene. For deltakelsen i religiøse foreninger hadde rollemønsteret mindre betydning, her deltok 8 pst. av jentene og 10 pst. av guttene.

Utredningen peker på hvor viktig det er at innvandrerbarn og ungdom integreres i den organiserte fritidsaktiviteten. For at dette skal kunne gjennomføres må det norske organisasjonslivet skaffe seg bedre kunnskap om innvandrernes bakgrunn og deres levekår i Norge. Organisasjonene må også være forberedt på å bearbeide holdninger hos egne medlemmer (NOU 1985:29, s. 114). Utvalget vil peke på at dette er utfordringer som organisasjonslivet bør ta alvorlig.

I møtet med en fremmed kultur vil det alltid være et behov blant innvandrergrupper å knytte kontakter seg imellom, dels for å holde fast på og delta i et kjent sosialt og kulturelt miljø, dels for å løse felles problemer og ivareta felles interesser i innvandrepolitiske spørsmål. Også norske emigranter har dannet organisasjoner for slike formål, f.eks. Nordmannsforbundet.

I en utredning fra 1973 (NOU 1973:17 Innvandringspolitikk s. 126) understrekes «den verdi de foreninger som drives for eller av utlendinger i Norge har for å bedre deres muligheter til å finne seg til rette her.» St. meld. nr. 39 for 1973-74 sluttet opp om at innvandrere må gis mest mulig likeverdige tilbud i deres livssituasjon: «de innvandrere som ønsker det (må) tilbys en reell mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin kulturelle og religiøse egenart» (s. 36).

Gjennom opprettelsen av Innvandrersekretariatet i Kommunal- og arbeidsdepartemen-

tet i 1975, ble det i 1976 for første gang bevilget midler på statsbudsjettet til tiltak for innvandrere, herunder også støtte til innvandrerorganisasjoner. I 1976 gjaldt støtteordningen én organisasjon, Fremmedarbeiderforeningen i Norge (FAF), som ble opprettet i 1971 som en flernasjonalt organisasjon. På slutten av 70-tallet ble det dannet flernasjonale organisasjoner bl.a. i Bergen, Trondheim og Kristiansand, og i tillegg en rekke lokale foreninger. I 1978 ble det gitt 1,4 mill. kroner i statlig støtte til 26 organisasjoner. Senere har antallet organisasjoner økt kraftig og det har vært en viss opptrapping av det statlige tilskuddet. I 1987 ble det fordelt ca. 2 mill. kr på rundt 250 organisasjoner. De aller fleste av disse er lokale foreninger.

Den statlige støtten har først og fremst vært bidrag til opprettelse og drift av innvandrernes egne organisasjoner. I 1985 startet man en prøveordning der støtten, istedet for å bli fordelt direkte etter søknad til departementet, fordeles gjennom kommunene. Denne ordningen er gjort permanent fra 1988.

I tillegg til organisasjonsstøtten er det de siste 2-3 årene gitt støtte til flernasjonale innvandrerstyrte selvhjelpsorganisasjoner som f.eks. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Antirasistisk senter, Krisehjelp mot rasistiske overgrep og Selvhjelp.

I de siste årene er det også dannet flere store religiøse organisasjoner blant innvandrere. Den største, Jaamat-E-ahl-E-Sunnat, er en muslimsk organisasjon med ca. 4000 medlemmer. Disse organisasjonene driver også en rekke kulturaktiviteter. De religiøse organisasjonene kan få støtte etter Lov om trudomsamfunn og ymist anna av 13. juni 1969 eller Lov om tilskudd til livssynssamfunn og uregistrerte trossamfunn av 12. juni 1981. De kan også få tilskudd som innvandrerorganisasjon,

men her varierer praksis fra kommune til kommune.

Innvandrerorganisasjonene deltar og i noen grad i behandlingen av innvanderpolitiske spørsmål. I 1985 ble det opprettet et Kontaktutvalg for å ivareta samarbeidet mellom offentlige myndigheter og innvandrerne. Utvalget har 30 medlemmer hvorav halvparten er innvandrere. I juni 1987 ble det vedtatt å forlenge utvalgets prøveperiode med to år.

#### 8.10 VIDEREUTVIKLING AV FORHOLDET MELLOM DET OFFENTLIGE OG ORGANISASJONENE, NYE OPPGAVER

Den offentlige kulturpolitikken har hatt som ett av sine mål å opprettholde og styrke det frivillige kulturarbeidet. Styrking av organisasjonenes økonomi gjennom økte offentlige tilskudd har vært ett sentralt virkemiddel. Samtidig er samarbeidet mellom organisasjonene og sentrale og lokale myndigheter blitt videreutviklet.

Organisasjonene sees på som viktige bærebjelker i det nasjonale kulturliv, og som det går fram av de foregående avsnitt utgjør organisasjonenes arbeid en sentral del av aktivitetene på en rekke områder av kulturlivet. Denne kulturelle egenaktiviteten hverken kan eller bør bli et offentlig ansvarsområde. Det offentlige bør etter utvalgets oppfatning ha en tilretteleggingsfunksjon hvor målet er å stimulere den aktive kulturdeltakelsen, blant annet gjennom organisasjonene. Utvalget er av den oppfatning at utviklingen i retning av kortere arbeidstid, lavere pensjonsalder og mer fritid vil gi kulturorganisasjonene større utfordringer. Utfordringene må møtes både ved en mer effektiv og målrettet innsats fra organisasjonenes side og ved en bedre tilrettelegging for organisasjonsvirksomhet fra det offentlige. Spørsmålet om det offentlige på en tilfredsstillende måte oppfyller denne tilretteleggingsfunksjon vil kontinuerlig være gjenstand for diskusjon. Organisasjonene vil alltid kunne peke på avstand mellom en ideell målsetting og hva det offentlige faktisk gjør for å stimulere og legge forholdene til rette for organisasjonene gjennom bevilgning, lovgivning etc.

En rekke organisasjoner er misfornøyd med omfanget av den offentlige støtten. Kunstforeningene er ikke tilfreds med at støtten til de lokale foreningene beregnes på grunnlag av antallet medlemmer i foreningene og at det ikke tas hensyn til det store publikum de når i sitt kunstformidlingsarbeid. Samnemnda for studiearbeid ser på reduksjonene i den offentlige støtten til studiearbeid som en av hovedårsakene til nedgang i studieorganisasjonenes virksomhet, og peker på den fare som ligger

i at organisasjonene av økonomiske grunner blir ansopret til å satse kun på kurs som erfaringsmessig får stor oppslutning. Svekket økonomi kan også få konsekvenser for den geografiske spredningen av studietilbudene.

En betydelig del av de organisasjonseide museene finansieres delvis ved private midler. Gjennom Loven om tilskudd til halvoffentlige museer gis bare tilskudd til museenes drift, ikke til utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet.

I den offentlige barne- og ungdomspolitikken tillegges barne- og ungdomsorganisasjonene, ved siden av hjem og skole, et stort ansvar for barn og ungdoms sosiale utvikling og samfunnsdeltakelse. Det overordnede offentlige ansvar for et variert fritidstilbud til barn og ungdom pålegger særlig de lokale myndigheter å utvikle støtteordninger og andre tiltak som kan styrke organisasjonene i deres arbeid. Oslo kommunes plan for å styrke kommunens innsats overfor det frivillige barne- og ungdomsarbeid er et eksempel på slikt utviklingsarbeid, og en illustrasjon av det offentliges rolle. På grunnlag av en kartlegging av organisasjonenes problemer, legges det her fram forslag om hva kommunen kan gjøre for å bedre organisasjonenes arbeidssituasjon. En lang rekke tiltak skisseres, blant annet:

- en utvidet fleksibel støtteordning for lokalt barne- og ungdomsarbeid i regi av husmorlag, velforeninger, borettslag og andre ungdomstiltak.
- på bakgrunn av organisasjonenes lederrekutteringsproblemer vil man øke kapasiteten til veiledning/ledertrening/lederopplæring.
- arbeide for å skaffe flere lokaler til organisasjonsaktivitet fordi «sambruk» av lokaler har vist seg utilfredsstillende.
- styrke de eksisterende og opprette flere servicekontorer som organisasjonene kan bruke til trykking av materiell, informasjonsvirksomhet etc.

Det blir satt store krav til det frivillige barne- og ungdomsarbeidet. Ungdomsorganisasjonene har bl.a. gjennom Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (LNU) pekt på tiltak som vil styrke dette frivillige arbeidet. Mangel på ledere er at av de største problemene for mange av barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget har pekt på at det er viktig å styrke og øke kapasiteten til veiledning/ledertrening/lederopplæring innen alle typer organisasjoner. For rekruttering til lederoppgaver i organisasjonene vil det også være viktig at slik erfaring, der det er relevant, senere kan gi uttelling ved opptak til videre utdanning og ved lønnsansiennitetsberegning.

Et annet virkemiddel som vil ha positiv ef-



fekt i denne sammenhengen, er å bedre permisjonsmulighetene i forbindelse med deltagelse på viktige møter i organisasjonene. Det offentlige bør kunne gå foran på dette området og innarbeide regler om slik organisasjonsdeltagelse i sine permisjonsreglement/avtaleverk. Dette vil også være et viktig signal til alle de som nedlegger mye arbeid i organisasjonene, om at myndighetene verdsetter deres innsats. På samme måte bør det i rimelig utstrekning innarbeides rett for skoleelever til fritak fra undervisning i forbindelse med viktige lederverv og organisasjonsarbeid.

Barne- og ungdomsorganisasjonenes og andre kulturorganisasjoners forhold til den obligatoriske og videregående skole er behandlet både i Mønsterplanen og i offentlige utredninger om oppvekstmiljøet. Mønsterplanen understreker at det er viktig med god kontakt mellom skolen og lokalsamfunnet og at skolen skal «stimulere elevene til å ta aktivt del i praktisk, sosial og kulturell virksomhet i lokalsamfunnet». Skolen må være åpen mot samfunnet omkring seg og utnytte læringsmuligheter og kunnskapskilder som finnes i lokalsamfunnet. Utvalget vil peke på at de lokale kulturorganisasjonene; historielag, kunstforeninger, barne- og ungdomsorganisasjoner o.l. er en betydningsfull ressurs i denne sammenheng.

Utredningen «Ein samla offentlig politikk for oppvekstmiljøet» (NOU 1977:6, s. 73-74) foreslo emnet «praktisk lagsarbeid og organisasjonskunnskap» som obligatorisk i grunnskolen og videregående skole. Målet var å gjøre elevene interessert i kultur- og fritidsaktiviteter, og motivere til deltakelse i organisasjonsarbeid. Utvalget vil peke på viktigheten av at lag, organisasjoner og andre som driver med fritidstiltak har anledning til å gjøre tilbudene kjent gjennom undervisningen. Et utviklet samarbeid mellom skolen og organisasjonene kan både gi elevene verdifulle kunnskaper om samfunnet og være med på å forhindre at kommersielle fritidstilbud helt dominerer fritidsmiljøet.

Den offentlige kulturpolitikken, slik den har kommet til uttrykk i kulturmeldingene på 1970- og 80-tallet har vært svært varsom med å stille kvalitetsmessige krav til de organiserte kulturelle aktiviteter som har fått offentlig støtte. Det utvidete kulturbegrep har bygget på en vilje til å støtte opp under den kulturelle egenaktiviteten fordi denne er verdifull i seg selv. Prinsipielt står dette i motsetning til organisasjonenes bruk av offentlige midler på helse- og sosialsektoren og dels i utdanningssektoren. De organisasjonsdrevne helse- og sosialinstitusjonene som er med på godkjent offentlig plan er underlagt de samme lover og

forskrifter som de rent offentlige. Ved tildelingen av offentlige midler til organisasjonsdrevne tiltak i åpen omsorg blir det også foretatt tildels strenge kvalitetsmessige vurderinger. På skolesektoren stilles det krav i forbindelse med godkjenning av fagplaner etc.

De statlige overføringene på kultursektoren har hatt en annen karakter. Generelle statlige støtteordninger, f.eks. til barne- og ungdomsorganisasjonene, og voksenopplæring i opplysningsorganisasjonenes regi har i mindre grad tatt hensyn til innholdet i organisasjonenes virksomhet.

Den nye kulturpolitikken fra midten av 70-årene innebar en desentralisering av fordelingen av offentlige kulturmidler gjennom fylkeskommuner og kommuner. Hensikten var at fordelingen av de offentlige kulturmidlene skulle skje gjennom de organer som hadde nærkontakt med det lokale kulturliv. I kommunenes og fylkeskommunenes bevilgninger til kulturformål er det grunn til å tro at bl.a. kvalitetsvurderinger har gjort seg gjeldende. Dels har fordelingen vært et politisk stridsspørsmål, dels har organisasjoner med ressurser og evne til å profilere seg vært utslagsgivende. Idretten og sang- og musikkaktiviteter er blant de som har vært prioritert.

Utvalget ser det som naturlig at det også blir stilt kvalitative krav til organisasjonenes virksomhet på kultursektoren.

Forsøksprosjektene i regi av Statens Nærmiljøutvalg illustrerer dette (jf. kap. 6). Ved behandlingen av søknader om offentlig støtte til nærmiljøtiltak vil kvalitetsmessige vurderinger nødvendigvis gjøre seg gjeldende. Evalueringen av tiltakene i etterhånd vil gi verdifullt materiale som kan gi rettesnor for tildeling av offentlig støtte til kulturtiltak i nærmiljøene.

Medlemmene Ole Gjems-Onstad og Fredrik Mellbye til bemerke:

Utviklingen av bl.a. etermediene vil etter hvert tvinge frem behovet for en klarere kvalitetsvurdering av kulturelle tiltak. Uten en betoning av det kvalitative vil det være vanskelig å skille mellom kultur og underholdning. I kulturlivet vil kvalitative vurderinger alltid være problematiske. Men en moderne mediekultur uten kritiske kvalitetsvurderinger vil fremby enda større vanskeligheter.

Det utvidede kulturbegrep la stor vekt på å likestille forskjellige kulturelle yringsformer. Begrepet har medført en relativisering av selve kulturbegrepet. Betoningen av egenaktiviteten er et helt sentralt element i det utvidede kulturbegrep. Stillet overfor passiviserende medier og en konsumorientert livsstil er egenaktivitet et stikkord for den motvekt de frivillige organisasjoner kan representere.

Men det utvidede kulturbegrep må ikke

hindre en understrekning av den kvalitetsdiskusjon vårt kulturliv vil trenge nettopp i mediesamfunnet. Kulturbegrepet må ikke bli så utvidet, utvannet eller altomfattende at det er vanskelig å skille mellom underholdning/konsum og personlig virkeliggjørelse/egenaktivitet. Ved bare å legge vekt på oppslutning eller den enkeltes opplevelse kan en slik sonndring være vanskelig. Videre må offentlig kulturpolitikk ikke vike unna den utfordring det er å skille mellom de aktiviteter som viderefører og utvikler sentrale elementer i norsk og europeisk kultur, og de som mer representerer adspredelse og hobbyinteresser. Mye tyder på at fremtiden vil ha behov for en ny kvalitetsdiskusjon for kulturlivet. Heller ikke de frivillige organisasjoner kan unngå at slike kvalitetsdiskusjoner må gjelde dem.

Det vil aldri være enighet om hva som er kvalitativ kultur. Men et samfunn må være villig til å ta spenningen i den diskusjonen og holde den åpen. Det utvidede kulturbegrep er ikke lenger bare et nyttig korrektiv til det tidligere for snevre perspektiv på kulturell vekst og mangfold. Etterhvert har det begynt å representere en tillukning og forflatning av den debatt om kvalitet og verdier et aktivt samfunn trenger.

Det må skilles mellom to problemstillinger. Ett er hvor langt myndighetene skal gå i å vurdere organisasjoner og kulturelle ytringsformer etter kvalitative kriterier. En grense-dragning her er svært vanskelig. Men behovet for kvalitetskriterier er uunngåelig og er f.eks. løst i enkelte forhold ved at de berørte organisasjoner og utøvere selv står for fordelingen av offentlige midler. Et helt annet spørsmål gjelder behovet for en levende diskusjon i samfunnet av hva som er kvalitativt og verdifullt. I Norge idag kan det synes særlig problematisk at det utvidede kulturbegrep til dels brukes slik at den sentrale standard er den subjektive opplevelse. Og det er en bremse for en vital kulturdebatt.

Medlemmet Carl E. Wang vil bemerke:

Den nye kulturpolitikken fra midten av 70-årene, som bl.a. innebar realisering av det såkalte «utvidede kulturbegrep», bibeholdt det «horisontale fordelingsprinsipp» når det gjaldt de frivillige organisasjonene på kulturfeltet. Dette betyr i praksis med hensyn til formid-

ling av offentlig støtte at staten yter bistand til de landsomfattende organisasjoner, fylkeskommunene de regionale sammenslutninger (kretsene)- og kommunene de lokale lag og foreninger.

Hensikten med dette fordelingsystem, forøvrig helt i tråd med prinsippet om desentralisering og demokratisering av kulturpolitikken, var at fordelingen av offentlige kulturmidler skulle skje gjennom de organer som har nærkontakt med det lokale kultur- og organisasjonsliv.

I kommunenes og fylkeskommunenes formidling av bevilgninger til kulturlivets organisasjoner er det generelt lagt vekt på følgende prinsipper:

- offentlige myndigheter respekterte organisasjonenes egenverdi og råderett vurdert på bakgrunn av de alminnelige holdninger som staten la til grunn for sin fordelingspolitikk. Stort sett har dette skjedd uten noen kvalitativ overprøving av organisasjonenes formål, arbeidsform og aktivitetsnivå
- fordelingen av grunnstøtten (det som er ansett påkrevet for opprettholdelse av en organisasjon) har skjedd på grunnlag av kvantitative kriterier, omfang, utbredelse, medlemstall og fordeling av medlemmene på aldersgrupper.

I knappe økonomiske tider etter 1978/79 har det vært politisk strid på flere felter om grunnlaget for vurdering av tildeling til ulike typer organisasjoner, men bare i liten utstrekning har myndigheter på de tre forvaltningsnivåer lagt hovedvekten på kvalitative normer. Betydningen og verdien av de frivillige organisasjoner ligger primært i den opplevelse det enkelte medlem har gjennom virksomheten i organisasjonen.

Wang ser det som naturlig at man innen offentlig forvaltning fortsatt, i erkjennelsen av organisasjonenes betydning og verdi for den enkelte og for samfunnet følger dette hovedprinsipp.

Foruten grunnstøtte ytes det bevilgninger etter søknad til prosjekter eller spesielle aktiviteter som springer frem den respektive organisasjons formål og egenart. Det vil falle naturlig for offentlige myndigheter fortsatt å legge kvalitative kriterier for vurdering av slike søknader, bl.a. vil det være nødvendig å bedømme søkerens reelle muligheter til å gjennomføre prosjektet.

## KAPITTEL 9

### Organisasjonenes virksomhet i helse- og sosialsektoren

#### 9.1 ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN I HISTORISK PERSPEKTIV

##### 9.1.1 Organisert frivillig innsats i helse- og sosialsektoren i forrige århundre

I forrige århundre var den frivillige innsatsen i helse- og sosialarbeidet organisert i lokale foreninger. For den lokalt baserte filantropi lå oppgavene klart i dagen, den sosiale nød var iøynefallende. Nederst på samfunnsstigen var det nærmest ubegrensede behov for filantropisk innsats.

Arbeidet blant nødstilte og samfunnets tapere ble drevet på allmenn humanitær eller religiøs basis. I det filantropiske hjelpearbeid sto kvinneforeningene sentralt. Det finnes ingen oversikt over alle de foreningene som drev sosialt og helsemessig hjelpearbeid i forrige århundre, men det var svært mange, og de tok på seg tildels omfattende og ressurskrevende oppgaver som barneasyler og arbeidshjem for barn, hjem for ugifte eller hjemløse mødre, fattigpleie, innsamlinger til fattighjem for eldre m.m.

Det kristne hjelpearbeid og menighetspleien engasjerte seg i mange ulike oppgaver. Flere lokale indremisjonsforeninger drev alt fra midten av århundret et betydelig sosialt arbeid; fattigpleie, barnehjem, innsamlinger til fattige m.m. Frelsesarmeen hadde i 1989 17 sosialhjelpsinstitusjoner, deriblant hjem for gamle, barnekrybber og hjem for ugifte, hjemløse mødre.

Også arbeidet for funksjonshemmede var i forrige århundre filantropisk motivert. Foreningen for Blinde ble stiftet i Christiania 1858. Foreningen og staten delte på utgiftene til opprettelse av en blindeskole i 1861. I 1886 ble det startet en skole for blinde i Trondheim, i 1899 grunnla blindemisjonen «IL» et hjem for blinde kvinner i Christiania hvor det ble drevet yrkesmessig opplæring.

Disse skolene og en forening i Bergen ble utgangspunkt for dannelsen av regionale selvhjelpsforeninger for blinde rundt århundreskiftet og den nasjonale organisasjonen Norges Blindeforbund i 1908.

Med det samme filantropiske utgangspunkt ble det dannet 3 skoler for døve i årene rundt 1850, og skolene ble også her utgangspunkt for de funksjonshemmedes egenorganisering.

Etter at lokale døveforeninger var dannet i Bergen, Christiania og Trondheim ble Norske døves landsforbund stiftet i 1918. Den første arbeidsskolen for vanføre (1852) og Foreningen til understøttelse av trengende vanføre sprang også ut av filantropisk miljø. Utvidelsen av skolen, Sophies Minde, ble finansiert av en jubileumsgave til Oscar II. De vanføres egne organisasjoner vokste fram først etter 1910, og Norges Vanførelag ble dannet i 1931.

Også skoler for åndssvake og evnevelke barn ble startet av engasjerte filantroper. Emma Hjort opprettet før 1. verdenskrig et pleiehjem for åndssvake som ikke var i stand til å delta på skolene.

Det arbeid som ble utført for funksjonshemmede av de filantropiske foreningene var et pionérarbeid, både i den forstand at de skapte tilbud som var utgangspunktet for de funksjonshemmedes egenorganisering, og ved at deres engasjement avdekket betydelige behov som det etterhvert ble en offentlig oppgave å tilfredsstille. Utviklingen fra privat pionérsats til offentlig ansvar er imidlertid en prosess som ikke alltid er like entydig. Ofte har det i utgangspunktet vært en blanding av offentlig og privat initiativ, og selv etter at det offentlige ansvarsområde er definert har det vært rom for privat engasjement. For eksempel etter at abnormskoleloven i 1881 fastslo offentlig ansvar for undervisning av blinde, døve og vanføre, ble behovet langt fra dekket av de offentlige tilbud, og loven betød ikke slutten på det frivillige engasjement for funksjonshemmede.

I den historiske pionérolle som frivillige foreninger og organisasjoner har hatt i helse- og sosialsektoren inngår det med andre ord også et samspill mellom offentlige myndigheter og organisasjonene. Samspilletts enkleste form var offentlig støtte til tiltak i privat regi. Skolene for funksjonshemmede fikk en viss statlig støtte, og lokale sosiale hjelpetiltak fikk ulike former for kommunal støtte. I Christiania bidro kommunen med lokaler, innvilget fritak fra eiendomsskatt og ga i enkelte tilfelle direkte økonomiske bidrag. Sosiale tiltak i frivillige foreningers regi ble av de kommunale myndigheter i Christiania sett på som ønskelig, først og fremst fordi det ble billigere for kommunen, men og fordi det frivillige enga-

sjement hadde andre kvaliteter enn de rent offentlige tilbud. I forbindelse med bevilgninger til barnehjem uttalte kommunen i 1911 at «Saalænge den private offervillighet gir sig saa smukke utslag som den hittil har gjort overfor barn ...vil, saavidt skjønnes, det offentlige være tjent med at benytte de veldædige barnehjem. .... For kommunen at drive barnehjem paa den maade, som der nu drives av velgjørende foreninger, maa antages at vil le medføre betydelig forøkede utgifter. I kommunens interesse vil det dog være at støtte disse foreninger mest mulig» (Dok.nr.20/1911: «Redegjørelse for kommunens pleieforhold for barn, gamle og husvilde», Oslo kommune 1911.)

### 9.1.2 Organisasjonene og institusjonstjenesten i vårt århundre

De frivillige allmenntilgjørende organisasjonenes rolle i utbyggingen av institusjonstjenesten i vårt århundre kan vanskelig overvurderes. På en rekke felt innen helse- og sosialsektoren har organisasjonene bygget opp institusjoner som har utgjort et betydelig supplement til de rent offentlige institusjonene. Innen visse områder har organisasjonene dominert eller endog vært enerådende som eiere.

Det offentlige bidrag til finansieringen av organisasjonsinitierte og organisasjonsdrevne institusjoner har variert. Allment har utviklingen gått i retning av at det offentlige i stadig større grad har dekket bygge- og driftsomkostningene, selv om man óg i dag finner eksempler på at organisasjoner arrangerer innsamlinger m.v. til institusjonsbygging. Den medisinskteknologiske utvikling og økte arbeidskraftomkostninger har imidlertid gjort det umulig for organisasjonene å stå for driftsfinansieringen ved hjelp av gaver, innsamlinger, fonds o.l.

Organisasjonenes rolle som institusjonsbyggere og driftsansvarlige har utviklet seg forskjellig innen de ulike felt av helse- og sosialsektoren. Dels har dette hatt sammenheng med utviklingen av et offentlig engasjement og ansvar for nye områder, dels har organisasjonenes innsats vært betinget av tilgangen på ressurser og av hvilke områder som har hatt prioritet. Organisasjonenes prioriteringer har naturlig nok vært styrt av de klart synlige behov, mer enn av en samlet vurdering og påfølgende prioritering av innsatsområder. Svakheter ved dette har bl.a. vært skjevheter i det geografiske tilbud, tilfeldigheter i oppgave- og funksjonsfordeling og store variasjoner i standard og økonomi. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at disse svakheter ville vært fraværende eller mindre iøynefal-

lende dersom en ikke hadde hatt det omfattende organisasjonsinitiativet. Alternativet var i mange tilfeller å stå uten tilbud av noe slag.

Framstillingen nedenfor av organisasjonenes innsats i institusjonshelsetjenesten i vårt århundre er ikke fullstendig. Hensikten er å trekke fram områder hvor organisasjonenes innsats har vært særlig omfattende, slik som tuberkulosearbeidet, alkoholistsorgen, eldreomsorgen, barne- og ungdomsvernet og i utbyggingen av spesialinstitusjoner for psykisk utviklingshemmede, vanføre, revmatikere, epileptikere og cerebral-pareserammede. På disse feltene har de frivillige organisasjonene utført en pionérinnsats, og presset fram et gradvis sterkere offentlig engasjement og ansvar. De eksemplene som trekkes fram nedenfor illustrerer at det ofte er et vel utviklet samspill mellom det offentlige og organisasjonene, og at det offentlige i hele dette århundre, i ulik grad, bevisst har lagt store deler av ansvaret for institusjonsutbyggingen i hendene på de frivillige organisasjonene.

Bekjempelsen av tuberkulosen illustrerer godt samspillet mellom et offentlig engasjement og et organisasjonsinitiativ som mobiliserer store ressurser. Det offentlige engasjement hadde som utgangspunkt at tuberkulosen var et så omfattende samfunnsproblem at det ikke kunne løses av den private filantropi og de frivillige organisasjonene alene. Det første skritt ble tatt av staten. Medisinaldirektoratet utga i 1880 en «tuberkelplakat» med 10 gode råd om hvordan man skulle unngå smitte. En komité nedsatt av Stortinget i 1894 behandlet spørsmålet om offentlige foranstaltninger mot tuberkulosen. Komiteen understreket det offentliges ansvar for institusjonsbyggingen, men et slikt overordnet offentlig ansvar nedfelte seg ikke i tuberkuloseloven av 8. mai 1900. Loven åpnet for, og resulterte i, et omfattende organisasjonsengasjement innen institusjonsutbyggingen, særlig fra Sanitetsforeningen, og fra 1910, Nasjonalforeningen mot tuberkulosen. Den offentlige innsatsen bestod foruten bygging og drift av institusjoner, av refusjon av pleieutgifter i private institusjoner etter bestemmelser i tuberkuloseloven, lånegarantier og bidrag til ikke-offentlige institusjoner, og i enkelte tilfelle overtakelse av private institusjoner.

Organisasjonenes innsats var omfattende. Fram til 1914 var over halvparten av institusjonsplassene for tuberkulose i organisasjonsdrevne institusjoner. I mellomkrigstiden økte den offentlige institusjonsutbyggingen, men innslaget av organisasjonsdrevne institusjoner var fremdeles betydelig. På slutten av 1930-årene drev f.eks. Norske Kvinners Sanitetsforening 19 tuberkulosehjem, 16 kombinerte

syke- og tuberkulosehjem og 2 tuberkuloseasylatorier, med tilsammen over 1300 plasser.

Organisasjonene sto og sentralt i utviklingen av metoder for å bekjempe tuberkulosen. Ideen om hjelpestasjoner for tuberkulose i hver kommune under administrasjon av en kommunal tuberkulosenemnd kom fra Nasjonalforeningen. Gjennomføringen av dette ble styrt av Sentralstyret for hjelpestasjonsvirksomheten, som ble opprettet i 1923 med representanter for Nasjonalforeningen og Sanitetsforeningen samt Statens overlege for tuberkulosen.

Det var Nasjonalforeningen som tok initiativet til helseundersøkelse av alle skolebarn som en del av det forebyggende tuberkulosearbeidet. I 1935 hadde 610 av landets 750 kommuner innført slike skolebarnundersøkelser. Initiativet til bruk av vaksine i det forebyggende tuberkulosearbeidet kom også fra Nasjonalforeningen. Foreningen tok i bruk vaksine for sine pleiersker i 1932 og opprettet i 1937 sitt eget BCG-laboratorium som ble overtatt av staten i 1947.

Mangel på offentlig initiativ førte til at flere avholdsorganisasjoner så seg tvunget til å engasjere seg i utbygging av alkoholistinstitusjoner. Før 1. verdenskrig ble det opprettet to anstalter i regi av avholdsorganisasjoner og én av Lægeforeningen. En viss utbygging i statlig regi i 1920- og 30-årene førte til at over halvparten av kurplassene i 1945 var rent statlige. Også i etterkrigstiden har det foregått en betydelig utbygging i organisasjonsregi, særlig på 60- og 70-tallet. I en utredning fra 1972 om alkoholstomsorgen heter det at «skal alkoholstomsorgen styrkes og bygges ut slik utvalget foreslår, vil et fortsatt samarbeid mellom offentlige organer og frivillige organisasjoner være nødvendig» (NOU 1972:17, s. 61). Først med virkning fra 1985 fikk man en lov som påla fylkeskommunene og Oslo kommune ansvaret for planlegging, utbygging og drift av alkoholistinstitusjoner. Private institusjoner som er innpasset i fylkeskommunens plan er dermed sikret driftsfinansiering. Institusjonsengasjement innen alkoholstomsorgen framgår av diagram 9.2.1.d.

Opprettelse og drift av institusjoner innen barne- og ungdomsvernet har i stor grad foregått i regi av frivillige humanitære og religiøse organisasjoner. Intensjonene i lov om barnevern av 1953, hvor prg. 45 fastslo kommunenes plikt til å opprette og støtte drift av slike institusjoner, ble i liten grad fulgt opp. I praksis har derfor organisasjonene i stor grad, også etter barnevernlovens ikrafttreden, stått for initiativet, og til dels også hatt det økonomiske ansvaret for driften.

Endringer i barnevernloven ga i 1980 fylkeskommunene ansvaret for planlegging, oppret-

telse og drift av barneverninstitusjoner. De organisasjonsdrevne institusjoner som er innpasset i en fylkeskommunal plan har dermed fått et sikkert økonomisk grunnlag for driften.

Totalt sett har barneverninstitusjonene blitt nedbygget etter 1950-årene. I økende grad har kommunene tatt i bruk fosterhjems plassering, noe som også ble et fylkeskommunalt ansvar i 1980. Omfanget av organisasjonenes institusjonsengasjement innen barne- og ungdomsvernet i dag framgår av diagram 9.2.1.e.

Særlig menighetene, men óg i noen grad religiøse og humanitære organisasjoner har engasjert seg i utbyggingen av institusjoner for eldre i vårt århundre. I Oslo kommune var det i mellomkrigstiden en klart definert arbeidsdeling der organisasjoner og Menighetspleienes fellesutvalg sto for opprettelsen av aldershjem. Pleiehjemmene ble i større grad drevet i kommunal regi. Det første rent kommunale aldershjem i Oslo kom ikke før i 1938-39.

De frivillige organisasjonene har også i etterkrigstidens institusjonsutbygging spilt en stor rolle, særlig aldershjemsektoren. I sykehjemsektoren - som særlig ekspanderte etter 1970 - har imidlertid den offentlige utbygging dominert.

I utviklingen av tiltak som hjemmesykepleie, hjemmehjelp, helse- og velferdssentra-ler for eldre etc. har de frivillige organisasjonene spilt en svært aktiv rolle, jf. bl.a. kap. 9.1.3.

De store humanitære organisasjonene Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Nasjonalforeningen for Folkehelsen og Norske Kvinners Sanitetsforening har engasjert seg i institusjonsutbygging på en rekke nye felt etter 1945. Organisasjonene har spilt en vesentlig rolle i oppbyggingen av et institusjonstilbud for bl.a. psykisk utviklingshemmede, revmatikere, epileptikere, fysisk handikappede og cerebral-pareserammede.

Innen omsorgen for psykisk utviklingshemmede var det statlige engasjement svært beskjedent før 2. verdenskrig. Det var to statlige institusjoner for psykisk utviklingshemmede i 1945, med tilsammen 480 plasser. Begge var opprettet ved privat initiativ og overtatt av staten i h.h.v. 1915 og 1917. Planen for åndssvakeomsorgen som Stortinget vedtok i 1952 tilla staten ansvaret for den videre utbygging av de to statlige institusjonene. Den øvrige utbygging ble overlatt til de humanitære organisasjonene. Staten skulle ikke ha eneansvaret for å dekke institusjonsbehovet: «Utbyggingen av vår åndssvakeomsorg vil kreve innsats og samarbeid fra stat, kommune, fylker og private organisasjoner» (Innst.S. nr. 312-1952).

Det samme utviklingsmønster finner man

innen epileptikeromsorgen. Det eneste epileptikerhjem i mellomkrigstiden var et hjem som staten hadde overtatt vederlagsfritt fra Diakonenens Broderforbund i 1934. På slutten av 40-årene opprettet Røde Kors et hjem som ble overlatt staten i 1954. Den videre utbyggingen av epileptikeromsorgen er et eksempel på at staten bevisst har gått inn for å mobilisere frivillige ressurser. Overlegen ved statens sykehus for epileptikere (SSE) henvendte seg på midten av 50-tallet til Samarbeidsrådet for de 4 store humanitære organisasjonene for å øke det frivillige engasjement for epileptikerne. Resultatet ble epileptikerhjemmet Kure Gård, et samarbeidsprosjekt mellom Norsk Folkehjelp og SSE som i betydelig grad ble finansiert ved hjelp av midler fra Norsk Folkehjelp.

Cerebral-pareseforeningen, som ble startet av en gruppe leger og foreldre, fikk i 1957 opprettet en sentralinstitusjon for cerebral-pareserammede. I 1965 ble det i foreningens regi drevet 103 behandlingplasser. Norske Kvinners Sanitetsforening hadde institusjoner med tilsammen 78 plasser, Røde Kors 14 plasser. Før 1975 var det ingen institusjoner som ble drevet i rent offentlig regi.

I utbyggingen av institusjoner for revmatikere var det Norske Kvinners Sanitetsforening som var pioneren. Oslo Sanitetsforening var drivkraften bak grunnleggelsen av Revmatismesykehuset i Oslo som ble åpnet i 1938. Revmatismesykehusene i Bergen, Trondheim og Haugesund på slutten av 1950-tallet hadde også bakgrunn i initiativ fra Sanitetsforeningen. Betydelige deler av byggekostnadene ble dekket av innsamlinger og donasjoner. Sanitetsforeningen opprettet i tillegg et etterbehandlingshjem for revmatikere på 60-tallet.

### **9.1.3 Organisasjonenes engasjement i åpen omsorg, helseopplysning og forebyggende arbeid**

En kortfattet oversikt over de frivillige organisasjonenes helse- og sosialtjenester utenfor institusjon vil ikke kunne yte rettferdighet overfor organisasjonenes omfattende innsats. Hensikten her er bare å gi et inntrykk av variasjonsbredden i tiltakene og trekke fram eksempler på hvordan organisasjonene har tatt på seg oppgaver som etterhvert er blitt deler av de offentlige helse- og sosialtjenestene. På en rekke felt har organisasjonenes virksomhet i åpen omsorg vært basert på frivillig, ubetalt arbeid. Enkelte oppgaver er blitt løst av organisasjonene og det offentlige i fellesskap, ofte slik at et organisasjonsinitiativ er blitt fulgt opp av offentlig støtte.

Hjemmesykepleien er eksempel på et organisasjonsinitiativ som har ført til en gradvis

opptrapping av offentlig engasjement og ansvar. I 1870/80-årene ble sykepleie i hjemmene utført av enkelte religiøse og humanitære organisasjoner. Dette ble i noen grad fulgt opp av de kommunale myndighetene. Etter annen verdenskrig tok organisasjonene opp spørsmålet om å få dekket en del av utgiftene til hjemmesykepleie, og fra 1959 ble det gitt et visst tilskudd. Fra 1969 ble det gitt statstilskudd til både hjemmesykepleie, husmorvikartjeneste og hjemmehjelp med 35 pst. av nettoutgiftene.

Etter 1972 ble det gitt 75 pst. statlig refusjon til kommunal hjemmesykepleie over folketrygden. Dette var en kraftig stimulans til utbygging. I 1972 hadde bare 183 kommuner organisert hjemmesykepleie, 10 år senere var alle kommuner dekket. Refusjonsordningen omfattet også organisasjonsdrevet hjemmesykepleie medtatt på kommunal plan. I 1972 var det inngått skriftlige avtaler om hjemmesykepleie mellom kommune og religiøse eller humanitære organisasjoner i 77 kommuner, i 1978 ca. 100. Senere har kommunene i økende grad overtatt ansvaret. I 1984 var det kun 50 kommuner som hadde avtale om hjemmesykepleie med frivillige organisasjoner.

De andre hjelpeordningene for hjemmene, husmorvikarordningen og hjemmehjelpen, er det og de frivillige organisasjonene som har vært initiativtakere til. Husmorforbundet tok opp spørsmålet om husmorvikarer på slutten av 30-tallet, og av 190 husmorvikarstillinger i 1947 var 80 private. Den statlige støtten til husmorvikarer fra 1948 førte til en svært rask utbygging i kommunal regi. Organisasjonenes andel av denne økningen var liten, deres fortjeneste var at de hadde pekt på et behov og satt igang tiltak som raskt resulterte i et omfattende offentlig engasjement.

De frivillige organisasjonene hadde en mer sentral rolle i utbyggingen av hjemmehjelpordningen for eldre. I 1950-årene ble hjemmehjelpen for eldre organisert av Sanitetsforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen og enkelte andre organisasjoner. Hjemmehjelpkontoret i Oslo var kommunalt finansiert, men ble drevet av Nasjonalforeningen og Sanitetsforeningen.

Hjemmesykepleien og hjemmehjelpen er tiltak som har bidratt til å gjøre eldre mer uavhengig av institusjonsopphold. Helse- og velferdssentralene for eldre har hatt et lignende siktemål. Dels er de blitt opprettet for å lette eldres praktiske problemer i hverdagen, dels er de et sosialt treffsted. Særlig Nasjonalforeningen har engasjert seg i dette arbeidet, men det har også vært en betydelig innsats fra bl.a. Sanitetsforeningen, Norges Røde Kors og Frelsesarmeen.

I 1984 var det ca. 250 slike service-sentra for eldre. 61 pst. av dem ble drevet av organisasjoner eller private, ofte i nært samarbeid med kommunen.

Som en konsekvens av arbeidet mot tuberkulosen engasjerte de store humanitære organisasjonene seg i mellomkrigstiden i et bredt anlagt folkehelsearbeid. Helsestasjonene for mor og barn, Sanitetsforeningens helsehus, bad og badstuer, skolebarnundersøkelsene, skolefrokostene etc. var deler av dette.

Når det gjaldt helsestasjonsvirksomheten var organisasjonene praktisk talt enerådende fram til begynnelsen av 1970-årene. Først ved lov om helsestasjoner og helsetiltak blant barn m.v. av 16. juni 1972 ble helsestasjonene et kommunalt ansvar. Dette førte til at kommunene relativt raskt overtok ansvaret for driften av helsestasjonene. I 1970/71 var hele 87 pst. av de 1400 helsestasjonene i landet drevet av frivillige organisasjoner, i 1977/78 kun 4 pst.

Organisasjonenes innsats i den åpne omsorgen spenner over et meget vidt spekter ikke bare innen helsetjenesten, men også innen sosialtjenesten. Eksempler på dette er nærmere omtalt stikkordmessig under avsnitt 9.3. Utvalget bekjent har ingen forsøkt å kvantifisere hele denne omfattende frivillige innsat-

sen. I hele vårt århundre har de frivillige organisasjonene tatt på seg oppgaver på felt etter felt hvor det har vært åpenbare behov.

Historisk utgjør organisasjonenes frivillige innsats i helse- og sosialsektoren en viktig del av framveksten av de tiltak som karakteriserer et velferdssamfunn, og de er et konkret uttrykk for samfunnssolidaritet og samfunnsengasjement.

## 9.2 ORGANISASJONENE I INSTITUSJONSTJENESTEN I DAG

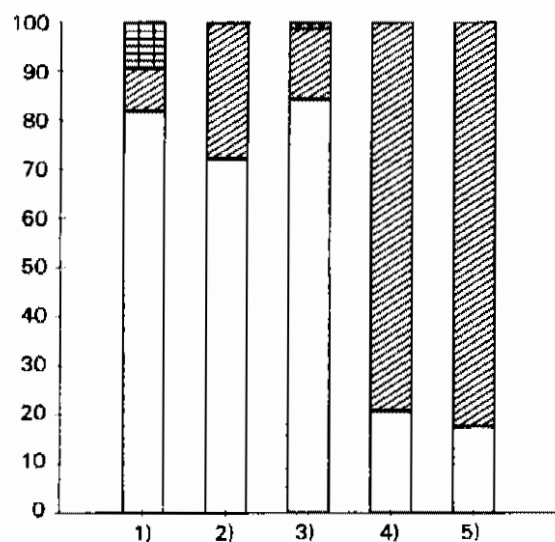
### 9.2.1 Omfanget av frivillige organisasjoners engasjement

Diagrammene 9.2.1.a - 9.2.1.e nedenfor viser den prosentvise fordeling på ulike eierkategorier i forskjellige typer helse- og sosialinstitusjoner i 1985. Det er en gjennomgående tendens at eieransvaret er gått over til det offentlige, spesielt de senere år. Like tydelig er det imidlertid at de frivillige organisasjonene fremdeles har en særlig sterk eierposisjon innen spesielle sektorer (særomsorg og langtidsinstitusjoner som HVPU, alkoholistsorg, barnevern).

Diagrammene er utarbeidet på grunnlag av samtlige fylker og materiale fra Oslo kommune.

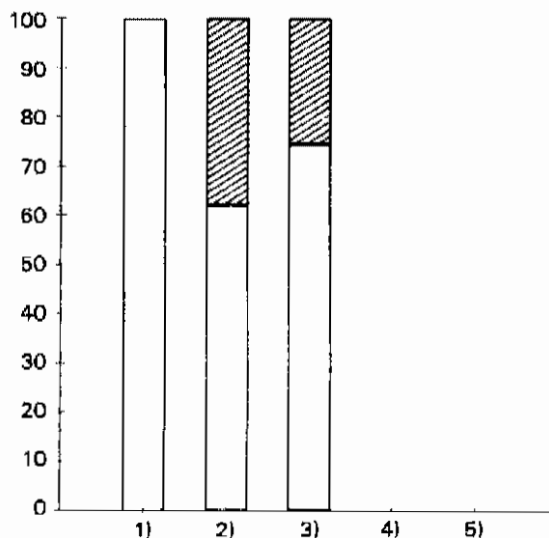
Diagram 9.2.1a Antall godkjente plasser i somatiske institusjoner 1985, fordelt på eierkategorier.

#### Døgnplass



- 1) Somatiske sykehus
- 2) Sykestue/fødehjem
- 3) Somatiske sykehjem/sykehjemsavd.
- 4) Spesialsykehus
- 5) Andre somatiske institusjoner

#### Dagplass



- Staten
- Privat person(er)
- Organisasjon/stiftelse
- Fylkeskomm./kommune

Diagram 9.2.1b Antall godkjente plasser i psykiatriske institusjoner 1985, fordelt på eierkategorier.

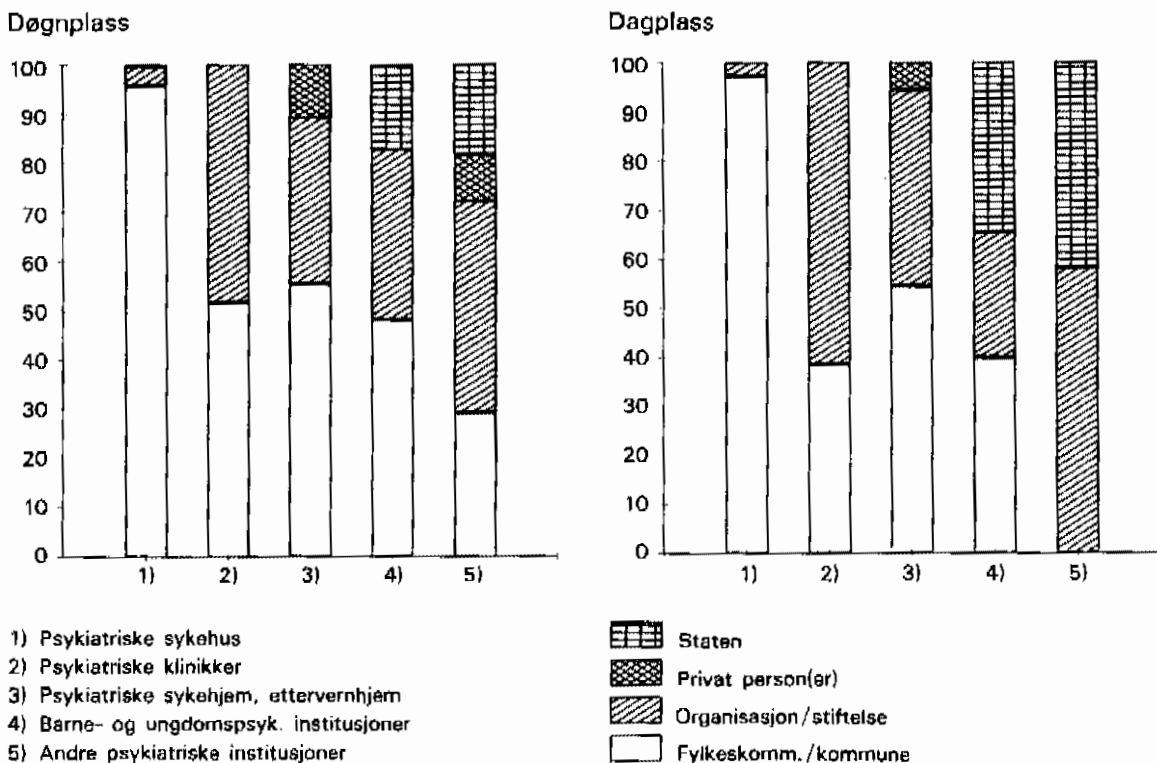


Diagram 9.2.1c Antall godkjente plasser i HVPU-institusjoner 1985, fordelt på eierkategorier.

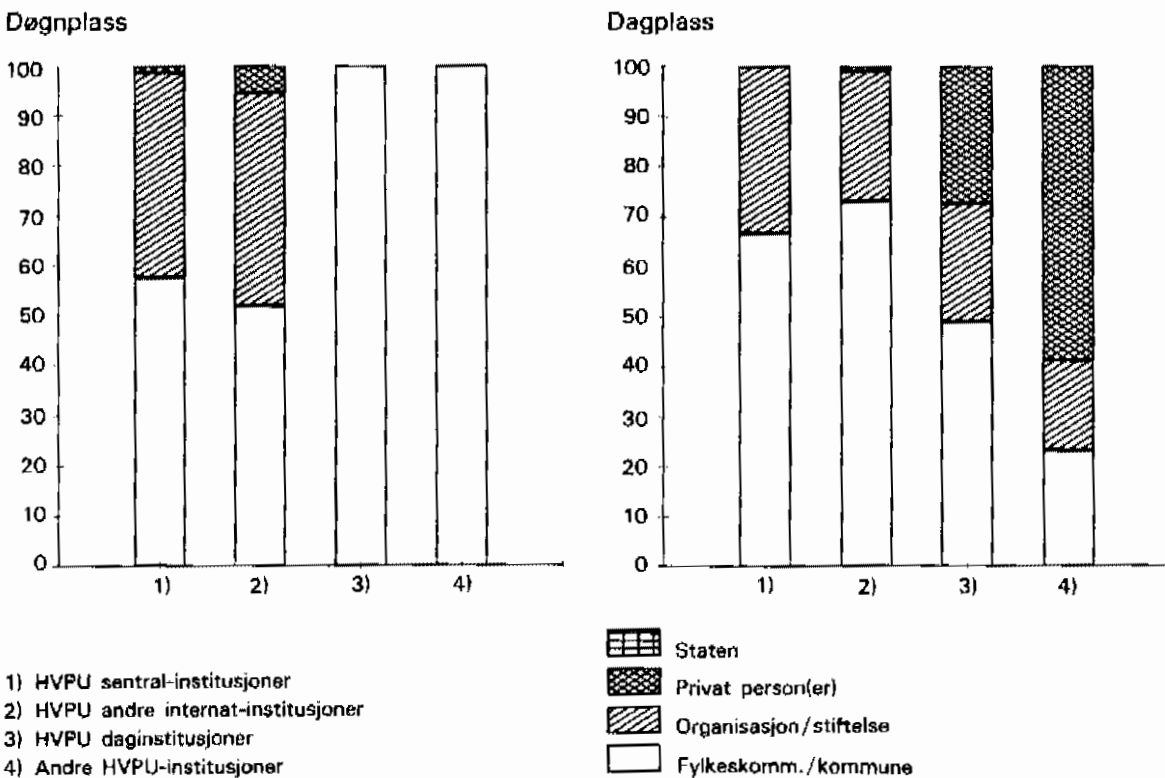




Diagram 9.4.2d Antall godkjente plasser i alkoholist-institusjoner 1985, fordelt på eierkategorier.

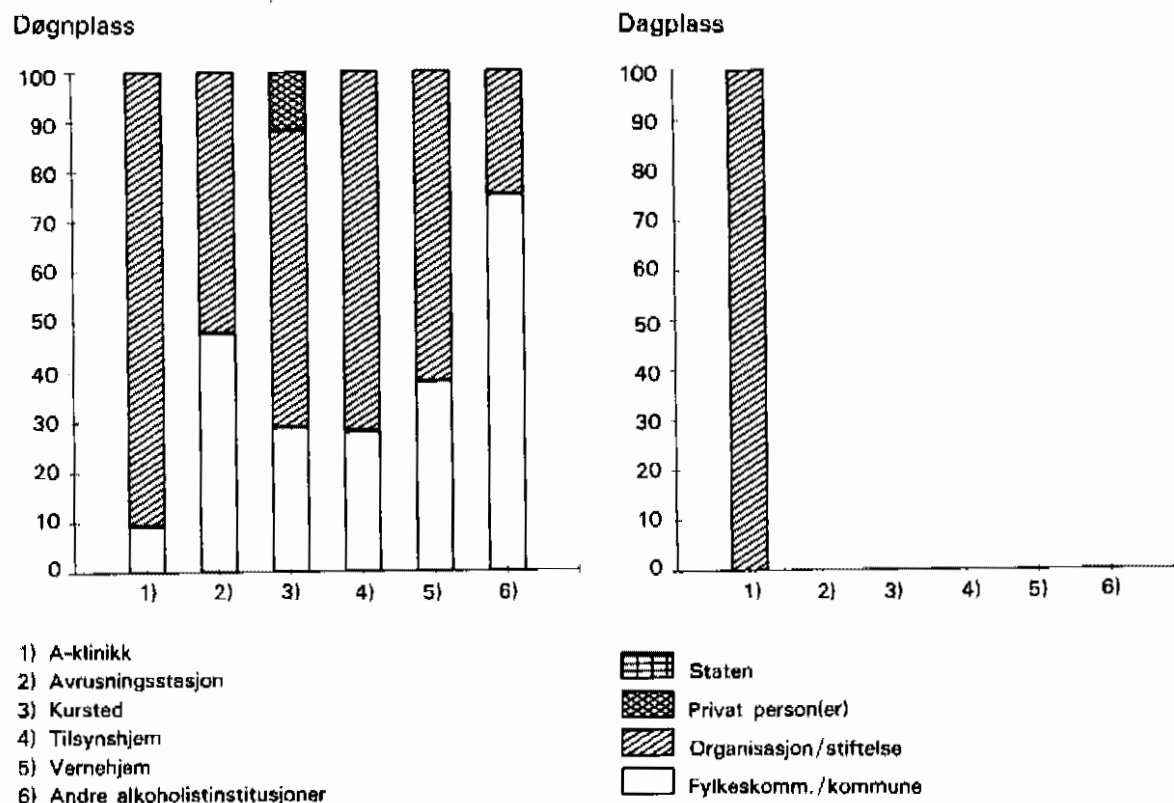
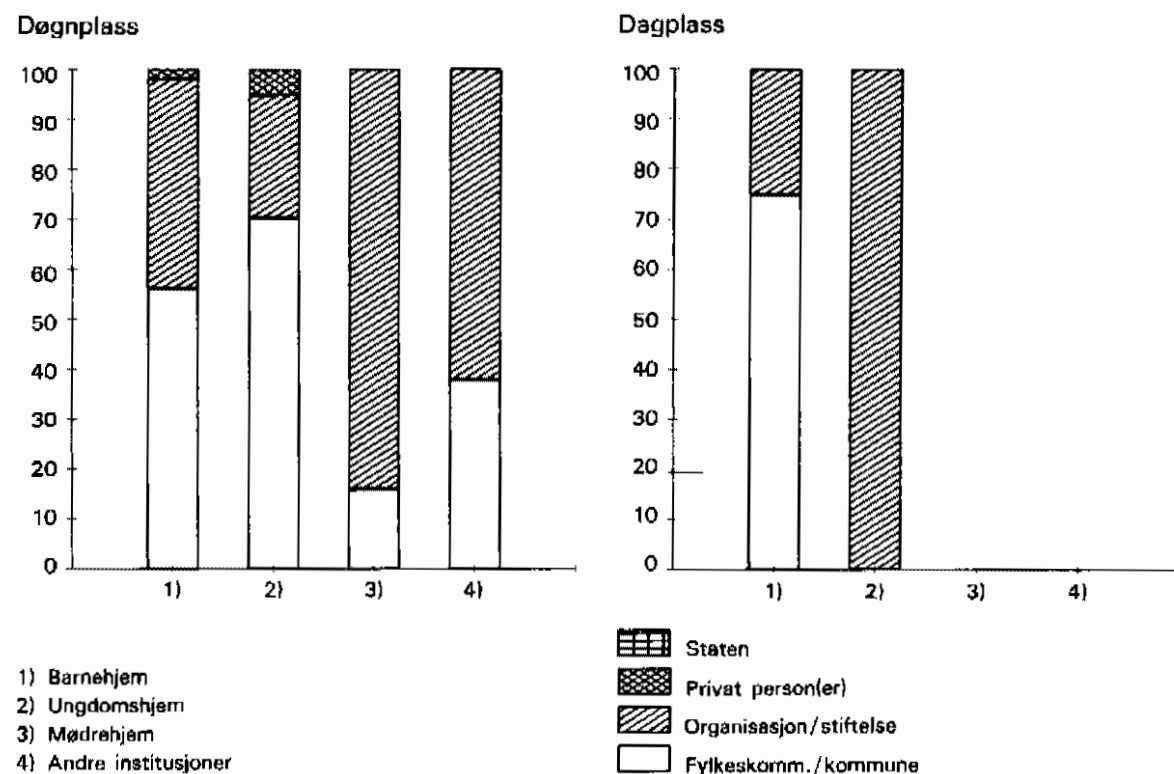


Diagram 9.2.1e Antall godkjente plasser innen barne- og ungdomsvernet i Norge 1985, fordelt på eierkategorier.



Tabell 9.2.1f viser antall årsverk utført i de ulike eierkategoriene.

Tabell 9.2.1f *Antall årsverk i fylkeskommunale/kommunale, organisasjonseide og andre private helse- og sosialinstitusjoner*

Institusjonseier:	Somatiske	Psykiatriske	HVPU	Alkoholist- inst.	Barn- og ungdoms- vern	I alt
<b>Fylke</b>						
Totalt	61 253	9 914	5 220	634	638	77 659
Pst.	88,4	82,1	58,8	35,4	66,0	83,5
<b>Org.</b>						
Totalt	7 728	1 892	3 547	1 136	304	14 607
Pst.	11,2	15,7	39,9	63,4	31,4	15,7
<b>Privat</b>						
Totalt	290	275	112	23	25	725
Pst.	0,4	2,3	1,3	1,3	2,6	0,8
<b>Totalt</b>	<b>69 271</b>	<b>12 081</b>	<b>8 879</b>	<b>1 793</b>	<b>967</b>	<b>92 991</b>

Men selv om organisasjonsinnslaget i institusjonssektoren er meget betydelig fremdeles, er driftsfinansieringen av institusjonene i dag fullt ut offentlig i den forstand at det offentlige kjøper tjenester fra organisasjonene. Som det framgår av kap. 14 betalte det offentlige vel 3,3 milliarder kr. for drift av organisasjonseide helse- og sosialinstitusjoner i 1985. I tillegg kommer delvis dekning av organisasjonenes kapitalutgifter, folketrygdrefusjon til polikliniske tjenester, folketrygdrefusjon til kurbad og rekonvalesentehjem, samt overføringer til organisasjonseide aldershjem og ambulanser. Dette har det ikke vært mulig å få oversikt over. Tilsammen er dette betydelige beløp, jf. kap. 14.3.

### 9.2.2 Endringer i mulighetene for frivillige organisasjoner til å starte og drive nye institusjoner

Den historiske oversikten foran illustrerer det engasjement og initiativ de frivillige organisasjonene har hatt i institusjonsdriften. Fremdeles har dette et stort omfang. Denne utviklingen har skjedd på bakgrunn av klare behov for tiltak og sterke ønsker om å få noe gjort. Det var i stor grad det lokale initiativ og engasjementet hos enkeltpersoner i organisasjonene som styrte utviklingen. Staten hadde ikke utarbeidet noen overordnet og samlet plan. Konsekvensen av dette ble bl.a.:

- til dels lite planmessig utbygging
- til dels uhensiktsmessig institusjonsstruktur
- stor skjevhet i den geografiske spredning av tilbudene
- tilfældigheter i oppgave/funksjonsfordeling
- store variasjoner i standard og økonomi.

Denne utviklingen - sammen med etterhvert betydelige økonomiske krav til institusjonsdriften samt nye politiske holdninger til det offentliges ansvar - medførte i en senere fase økt vekt på å formalisere og få lovfestet bestemmelser om ansvaret for planlegging, oppføring, finansiering og drift av de ulike institusjonstilbud. Arbeidet med dette skjøtsærlig fart etter 2. verdenskrig, men det er først fra 1960-tallet at det skjedde større endringer i lovverket. Sykehusloven av 1969, lov om psykisk helsevern av 1961 og lov om vånføre av 1958 (sistnevnte senere integrert i sykehusloven) pålegger enhver fylkeskommune å sørge for planlegging, utbygging og drift av nærmere angitte helseinstitusjoner, samt å utarbeide en plan for løsning av oppgavene. En tilsvarende fylkeskommunal planleggings- og utbyggingsplikt er senere også gjort gjeldende i barne- og ungdomsvernet (barnevernloven) og i alkoholstomsorgen (alkoholstomsorgsloven). Planene skal godkjennes av Kongen, eventuelt av departementet. Dessuten er det fra 1980-tallet etablert en obligatorisk ordning med årlig rullering av fylkeskommunale 4-årsplaner for institusjonshelsetjenesten, som også omfatter de private/organisasjonseide tilbud.

Fylkeskommunenes planleggingsplikt omfatter blant annet:

#### *Somatiske institusjoner*

- Somatiske sykehus
- Sykestuer
- Fødehjem
- Sykehjem (ansvaret overført til kommunene fra 1.1. 1988)

- Spesialsykehjem
- Sykehoteller

#### *Psykiatriske institusjoner*

- Psykiatriske sykehus
- Psykiatriske klinikker og poliklinikker
- Psykiatriske institusjoner for barn og ungdom
- Psykiatriske daginstitusjoner og ettervernshjem
- Psykiatriske sykehjem

#### *HVPU-institusjoner*

- Sentralinstitusjoner
- Andre internatinstitusjoner
- Daginstitusjoner

#### *Alkoholistinstitutioner*

- A-klinikker
- Avrusingsstasjoner
- Kursted
- Tilsynshjem
- Vernehjem

#### *Barne- og ungdomsvernet*

- Barnehjem
- Ungdomshjem
- Mødrehjem

Lovverket åpner for at private/organisasjonseide institusjoner kan innpasses i planen. Inngår institusjonen i planen er eierne (organisasjoner m.v.) sikret dekning av godkjente driftsutgifter over fylkeskommunens/Oslo kommunes budsjett. Ved nybygg for institusjoner medtatt på fylkets helseplan har folketrygden (og senere fylkeskommunen) refundert eieren deler av godkjente anleggs- og utstyrsutgifter.

De muligheter til offentlig finansiering som nyere lovverk om helse- og sosialinstitusjoner har gitt organisasjonene, innebærer imidlertid også begrensninger. Organisasjonenes muligheter til å planlegge nye institusjonstiltak som har økonomiske konsekvenser for det offentlige er blitt mindre enn før. Planleggingsprosessen er mere formalisert enn tidligere, og lover og forskrifter innskrenker eiernes råderett på ulike vis. Den økonomiske sikkerheten for de private institusjonseiere er betalt med innpassing i et offentlig regelverk som også regulerer den daglige driften av institusjonene. Stort sett vil det i dag være små forskjeller i driftsopplegg og praksis i offentlige og organisasjonseide institusjoner. De styres og reguleres av samme regelverk, det stilles samme kvalifikasjons- og kompetansekrav til personalet, og de har samme lønns- og arbeidsbetingelser.

Ved siden av et bredere offentlig engasje-

ment og en mer formalisert planleggingsprosess enn tidligere, bidrar også finansieringsordningen til mindre rom for organisasjonsinitiativ i institusjonsutbyggingen framover. Den tidligere kurløpsordningen ga automatisk økt folketrygdrefusjon til fylkeskommunen når en ny institusjon ble igangsatt, mens dagens rammetilskuddsordning bygger på objektive behovskriterier og tildeling av midler uavhengig av den faktiske utbygging. Lokalt er det derfor ikke lengre noe direkte økonomisk incitament til økt institusjonsutbygging. Også den generelle omlegging av helsepolitikken med mindre vekt på videre institusjonsutbygging og økt vekt på åpen omsorg og små institusjoner må antas å få betydning for organisasjonenes innsats i tiden framover. Dette betyr imidlertid ikke at organisasjonene ikke lenger har noen framtid i institusjonstjenesten, jf. avsnitt 9.6.2.

### **9.3 ORGANISASJONENE I ÅPEN OMSORG**

#### **9.3.1 Variasjonsbredden i organisasjonenes engasjement**

I kanskje enda større grad enn i institusjonssektoren har organisasjonene vært pionérer og pådrivere i den åpne omsorg. Virksomheten i helse- og sosialtjenesten utenfor institusjon spenner over mange forskjellige tjenester og tiltak som varierer sterkt i ansvar, finansiering og faglig innhold.

Nedenstående oppstilling av forskjellige tjenester/virksomheter som utføres av de frivillige organisasjonene i åpen omsorg er ikke ment å gi noen fullstendig oversikt, og er ikke basert på noe ensartet klassifikasjonsgrunnlag. Eksemplene gir imidlertid et bilde av variasjonsbredden i de virksomhetsområder organisasjonene er eller har vært engasjert i:

- Hjemmesykepleie, herunder menighets- sykepleie/diakoni
- Hjelpeordninger for hjemmene (utenom hjemmesykepleie)
- Helsestasjoner
- Besøktjeneste/pasientvenner/støttekontak- tordninger (dels for institusjonsinnlagte pasienter/klienter)
- Servicesentre/helse- og velferdssentraler (for eldre, funksjonshemmede m.v.)
- Helseopplysning/informasjon
- Utdanning av medisinsk og sosialt fagperso- nell
- Medisinsk forskning
- Aktivitetstiltak/trivselstiltak
- Transport av eldre, funksjonshemmede etc.
- Redningstjeneste, ambulansetjeneste, ulyk- kesforebyggende arbeid
- Blodgivertjeneste

- Familievernkontorer
- Krisesentre/krisetelefoner
- Sosial omsorg/sosialt arbeid (økonomisk støtte, hjelp til bosted etc.), rehabilitering
- Generelle hjelpetiltak for spesielle grupper (flyktninger, asylsøkere m.v.)
- Avlastningstiltak for pårørende
- Oppsøkende virksomhet
- Individuelt sorgarbeid

Behovet for helse- og sosialtjenester utenfor institusjon har påkalt og gitt rom for betydelige initiativ og pionérinnsats fra de frivillige organisasjonenes side, jf. kap. 9.1.3. Viktige deler av deres virksomhet i åpen omsorg har delvis vært basert på ubetalt arbeid, og ofte helt på siden av og uten samarbeid eller særlig kontakt med offentlig myndighet. De arbeidsområder organisasjonene har engasjert seg i har oftest vært uten lovregulering. Organisasjonenes spillerom og muligheter, og variasjonsbredden i tiltakene i åpen omsorg, har derfor vært betydelig større enn i institusjonssektoren, og derfor også langt mer uoversiktlig.

Det statistiske grunnlaget for omfanget av de frivillige organisasjonenes virksomhet i helse- og sosialsektoren utenfor institusjon har vært mangelfullt, og til dels ikke-eksisterende. Innenfor mange av de nevnte virksomhetsområdene har imidlertid de frivillige organisasjonene dominert tjenestebildet, og på flere felter driver de fremdeles en langt mere omfattende virksomhet enn offentlige myndigheter. Stadig utvikles det nye tilbud og aktiviteter der offentlig engasjement ikke eksisterer eller strekker til. Det er likevel en tendens til at organisasjonene etter hvert blir relativt mindre engasjert innen de «tyngre» og mest ressurs- og personellkrevende deler av den åpne omsorg, som f.eks. i hjemmesykepleien, hjemmehjelp og helsestasjonsvirksomhet. Dette er også felter der det offentlige gjennom lengre tid har dekket det alt vesentligste av driftsutgiftene, uansett eierform.

Forholdet mellom offentlig myndighet og organisasjonene innen institusjonstjenesten - karakterisert av etterhvert fullt offentlig ansvar for planlegging, utbygging, drift og finansiering - har langt på vei en parallell innen den åpne omsorg. Utviklingen her har imidlertid ikke vært like entydig. I NOU 1979:28 Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet, beskrives situasjonen i åpen omsorg slik:

- ordningene er mange, uensartede og uoversiktlige
- det har ofte vært uklarhet om hvor ansvaret for de ulike tiltak faktisk ligger
- hjelpeapparatet har vært oppsplittet (dels

- kommunalt, dels fylkeskommunalt, dels statlig ansvar)
- svært variable finansieringsbestemmelser for ulike deltjenester har medført skjev utbyggingsstruktur.

Først i de senere år har vi fått lovverk som pålegger det offentlige ansvar for planlegging, finansiering og drift av de ulike tiltak i den åpne omsorg.

### 9.3.2 Mulighetene for frivillige organisasjoner til å starte og drive nye tiltak i den åpne omsorg

Uensartede og uoversiktlige ordninger om finansiering, ansvar, planlegging m.v. i åpen omsorg resulterte mot slutten av 1970-tallet i et omfattende utrednings- og reformarbeide. Dette kulminerte med lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982, som ble gjort gjeldende fra 1. januar 1984. Loven pålegger kommunene å sørge for nødvendig helsetjeneste for kommunens innbyggere og de som oppholder seg der innenfor følgende virksomhetsområder (prg. 1-3):

1. Helsefremmende og forebyggende virksomhet mot sykdom, skade eller lyte, organisert som
  - helserådstjeneste (miljørettet helsevern)
  - helsestasjonsvirksomhet
  - helsetjeneste i skoler
  - opplysningsvirksomhet
2. Diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte
3. Medisinsk attføring
4. Pleie og omsorg (fra 1988 også sykehjem).

I loven sies videre at kommunen kan samarbeide med privat organisasjon o.l. hvor det er egnet til å fremme helsetjenestens formål. I lovens prg. 4-1 heter det:

«Organisasjon, institusjon, selskap o.l. som vil drive privat helsevirksomhet på områder som omfattes av prg. 1-3 i loven her, må ha avtale med kommunen om dette dersom utgifter skal godtgjøres av kommunen,.....».

Kommunen er pålagt å dekke utgiftene til de helsetjenester den skal sørge for, og dette er fra 1984 delvis finansiert ved årlige (samlede) rammetilskott til den enkelte kommune etter objektive behovskriterier.

Fra 1984 er det også innført statlig rammetilskott til delvis finansiering av kommunenes utgifter til de sosiale tjenester den er ansvarlig for, jf. sosialomsorgslovens prg. 20 d. Dette rammetilskott er fastsatt etter objektive behovskriterier og erstatter en rekke poster over statsbudsjettet som før var øremerket til for-

skjellige deltjenester og med ulike refusjons-satser. Det inngår fra 1986 i den nye rammefinansieringen til kommunene. De del-tjenester som forutsettes finansiert på denne måten er:

- Tiltak for eldre
- Tiltak for barn og unge utenfor institusjon
- Edruskapsvern og alkoholistomsorg utenfor institusjon
- Tiltak for funksjonshemmede utenfor insti-tusjon
- Tiltak for enslige forsørgere
- Informasjon og veiledning i sosiale spørsmål
- Hjelpeordninger for hjemmene
- Økonomisk sosialhjelp
- Tilrettelegging av boligforhold for utsatte grupper
- Administrasjon.

Lov om sosial omsorg, lov om barnevern og lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder er av sosiallovutvalget (NOU 1985:18) foreslått integrert i en felles lov om sosiale tjenester m.v., som klarere enn i dag presiserer kommu-nenes ansvar i sosialsektoren. Sosiallovutval-get foreslår en egen paragraf om samarbeide med frivillige organisasjoner (prg. 3-3):

«Sosialtjenesten bør samarbeide med frivil-lige organisasjoner som arbeider for de samme formål som sosialtjenesten.»

Praksis i dag varierer betydelig, fra et tett og avtalefestet, formalisert samarbeid mellom partene med veldefinerte plikter og rettighe-ter, til mindre formaliserte samarbeidsformer og samarbeidstiltak, eventuelt helt fravær av kontakt. Finansielt er det også betydelige va-riasjoner, fra full offentlig utgiftsdekning til full organisasjonsfinansiering uten offentlig medvirkning. De frivillige organisasjonene i den åpne omsorg dekker imidlertid totalt sett fremdeles en vesentlig del av utgiftene til drift av egne tiltak, i motsetning til i institusjonstje-nesten. Alt i alt kan det sies at organisasjonene muligheter til å starte opp nye tiltak i den åpne omsorg er større enn i institusjonssekto-ren. Dels skyldes dette tiltakenes omfang, som oftest er langt mindre enn det institusjons-driften representerer. Dels er lov- og for-skriftsreguleringer av tiltak i den åpne omsorg mindre omfattende enn for institusjonssekto-rens vedkommende.

Utvalget vil vise til at i den åpne omsorg er det også et betydelig innslag av frivillig, ikke-lønnet innsats fra organisasjonsmed-lemmenes side. Omfanget av dette gratisar-beidet er vanskelig å anslå eksakt, men SSB-undersøkelsen, jf. vedlegg IV, antyder ca. 8 000 - 9 000 årsverk på frivillig basis for

medlemmer i humanitære og sosiale organisa-sjoner. I tillegg kommer gratisarbeide i helse- og sosialsektoren fra medlemmer i religiøse og andre organisasjonstyper, sannsynligvis flere tusen årsverk. Det er rimelig å anta at det vesentligste av denne ubetalte virksomhet innen helse- og sosialsektoren skjer i den åpne omsorgen.

#### 9.4 INTERESSE- OG BRUKERORGANISA-SJONENE

De tradisjonelle humanitære, sosiale og reli-giøse organisasjonene har sin oppmerksomhet rettet mot hele befolkningen, og ikke spesielt mot egne medlemmers behov og ønsker. Den andre hovedtypen av organisasjoner i helse- og sosialsektoren er interesse- og brukerorga-nisasjonene, som gjerne retter sin oppmerk-somhet mot egne medlemmers interesser. Skillet mellom disse to hovedtyper organisa-sjoner er imidlertid ikke skarpt. Viktige sider ved interesse- og brukerorganisasjonenes virksomhet innebærer således også drift av ordinære tiltak i institusjon og åpen omsorg.

I 1987 var det vel 70 medisinske og sosiale interesse- og brukerorganisasjoner i landet, hvorav de fleste landsomfattende. Fra om-kring 4 slike landsomfattende interesse- og selvhjelpsorganisasjoner i 1945 vokste antallet til 11 i 1965, 18 i 1975 og ca. 40 omkring 1980. Før 1965 skjedde organisasjonsveksten mest for grupper med sterkt invalidiserende og lett synlige somatiske sykdommer, deretter var ekspansjonen sterkest for mindre og mer skjulte sykdomsgrupper, psykiske handicap og foreldreforeninger for funksjonshemmede barn.

Organisasjonene varierer betydelig i størrel-se og oppbygging, men mange har ansatt sekretariat. Det meste av organisasjonsarbei-det er imidlertid ulønnet innsats fra med-lemmenes side. 38 av organisasjonene er pr. mai 1987 tilsluttet Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), en samarbeids- og paraplyorganisasjon som ble stiftet i 1950. Ca. 200 000 medlemmer er gjennom disse organi-sasjonene tilsluttet FFO.

Interesse- og brukerorganisasjonenes arbeid kan deles i to. Det innadrettede arbeid retter seg vesentlig mot medlemsgruppens praktiske livssituasjon (selvhjelp, likemannshjelp), mens det utadrettede arbeidet vesentlig er pressgruppearbeid og opplysningsvirksomhet overfor offentlige myndigheter og opinionen.

Det innadrettede arbeid varierer mye, og omfatter bl.a.:

- forebyggende arbeid, helseopplysning
- registrerings- og rekrutteringsarbeid

- medlemsmøter/aktivitetstilbud (sosiale møtestede)
- informasjonsarbeid (medlemsblader, brosjyrer m.v.)
- individuelle servicetiltak
- kursvirksomhet/selvhjelpsgrupper
- hjelp overfor offentlige instanser m.v.
- direkte økonomisk støtte, lån/garantier
- boligservice, feriesentre o.l.
- tilpasningshjelp og velferdstiltak
- behandling, attføring.

Det utadrettede arbeid skjer gjerne ved :

- informasjonsvirksomhet v/medlemsblader, artikler/innlegg i dagspressen/kringkasting
- stands og demonstrasjoner, aksjoner
- innsamlingsaksjoner, lotterier
- pressgruppevirksomhet overfor offentlig myndighet, evt. privat næringsliv
- deltakelse i utredningsarbeid, offentlige komiteer
- deltakelse i rådgivende sosialpolitiske kontaktorganer sentralt, regionalt og lokalt
- deltakelse i planleggingsprosessen i helse- og sosialsektoren lokalt
- direkte forhandlinger med offentlig myndighet.

Brukerorganisasjonene - som ofte har organisert ressursvake grupper - har således etter hvert blitt akseptert av det offentlige som representant for sine medlemmer i utredningsarbeid, diskusjoner og forhandlinger.

Bevilgningene til brukerorganisasjonene over sentrale og lokale myndigheters budsjetter er økt, men selvfinansieringen er fremdeles betydelig. Utviklingen av arbeidsoppgaver og forholdet til det offentlige har ikke skjedd uten strid og uenighet. Det har f.eks. vært uenighet om sterk satsing på oppbygging av organisasjonene bidrar til eller svekker inte-

greringen av de funksjonshemmede i samfunnet. Det har også vært diskusjoner om «integrering» av organisasjonene i den offentlige forvaltning (i planleggingsfunksjoner, råd og utvalg m.v.) medfører at disse sosialiseres og «ansvarliggjøres».

## 9.5 ER DET NØDVENDIG OG ØNSKELIG MED FORTSATT ORGANISASJONSINNSATS I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN?

### 9.5.1 Økt behov framover for helse- og sosialtjenester og redusert omsorgspotensiale i familien

Behovet for helse- og sosialtjenester i samfunnet avhenger bl.a. av befolkningens størrelse og alderssammensetning. Alderssammensetningen er av vesentlig betydning fordi tjenestebehovet erfaringsmessig øker langs en J-formet kurve for de fleste helse- og sosialtjenester. En rekke empiriske undersøkelser viser at forbruket avtar i tidlige barneår, til et minimum omkring 5-årsalderen. Behovet for helse- og sosialtjenesten er særlig stort i den eldste del av befolkningen. Eksempelvis har personer 80 år og over 7-8 ganger høyere belegg i helseinstitusjonene enn befolkningen sett under ett. Endringer i befolkningens alderssammensetning vil derfor føre til endringer i tjenestebehovet, dersom andre faktorer forblir uendret.

Statistisk sentralbyrå publiserte i 1987 en ny framskrivning av folkemengden. Forutsetningene for beregningene er at fruktbarheten holder seg på dagens nivå (samlet fruktbarhetstall 1,71), og at dødelighetsratene reduseres gradvis fram mot år 2000, etter samme tendens som i den siste tiårsperioden. Tabell 9.5.1 viser noen hovedtall fra et alternativ med en nettoinnvandring på 5000 personer årlig.

Tabell 9.5.1 Prognose for befolkningsutviklingen mot år 2030

År Alder	1986		1990		2000		2015		2030	
	Abs. tall i 1000	Pst.	Abs. tall i 1000	Pst.	Abs. tall i 1000	Pst.	Abs. tall i 1000	Pst.	Abs. tall i 1000	Pst.
0-15	879	21	842	20	867	20	783	18	757	17
16-66	2 720	65	2 777	66	2 893	66	3 000	67	2 849	64
over 67	577	14	617	14	613	14	673	15	836	19
over 80	146	4	159	4	196	5	180	4	243	6
Sum	4 176	100	4 233	100	4 373	100	4 455	100	4 442	100

Etter dette alternativet vil befolkningen totalt stige en del til år 2023 for deretter å synke noe.

Aldersfordelingen i dagens befolkning er

slik at antallet personer i yrkesaktiv alder vil vokse helt fram til de store kullene som er født etter 1945 kommer i pensjonsalderen, like etter 2010. Fra da av vil det være en sterk stig-

ning i antall personer over 66 år samtidig som antallet personer i yrkesaktiv alder synker.

Den eldste del av befolkningen, de som er 80 år eller eldre vil hele tiden øke sterkt, fra 146 000 i 1986 til 243 000 i 2030.

Befolkningsutviklingen vil således legge et sterkt press på helse- og sosialtjenestene. Samtidig er det mye som tyder på at det meget omfattende pleie- og omsorgsarbeidet som idag utføres overfor syke, eldre og funksjonshemmede innen og mellom husholdninger av familie, venner og naboer m.v. vil kunne bli redusert. Omfanget i åpen omsorg av dette uformelle, ubetalte arbeidet i og mellom husholdningene overstiger langt arbeidet i det offentlige og organisasjonenes regi, og er beregnet til 104 000 årsverk i 1980 utført av personer 16-74 år. Offentlige hjelpeordninger til hjemmene for samme år er anslått til 13 000 årsverk. (Susan Lingsom: Uformell omsorg for eldre og syke. Samfunnsøkonomiske studier nr. 57, SSB-1985, s. 65).

Det finnes ikke data som kan gi entydig empirisk belegg for utviklingen av omfanget av den uformelle omsorgen etter 1980. Det antas imidlertid at den uformelle omsorgsaktiviteten har fått dårligere betingelser som følge av økende yrkesdeltakelse blant kvinner og et stigende antall eldre aleneboere. I og med at hovedtyngden av stell, pleie og omsorg utføres uformelt, vil en relativt liten nedgang i omfanget av den uformelle omsorgen føre til et økende behov for formelle hjelpeordninger. (Susan Lingsom, op.cit. s. 30-42).

Den økende yrkesaktivitet blant kvinner har vært trukket fram som en av årsakene til en mulig reduksjon i pleie- og omsorgspotensiale i og mellom husholdningne. Fra 1980 til 1986 økte andelen yrkesaktive gifte kvinner i alderen 16-74 år fra 54,1 pst. til 65,2 pst. I 1986 var 70,1 pst. av alle kvinner mellom 25 og 65 år yrkesaktive (NOU 1987:30, s. 16).

Den stadig større andel unge kvinner som skaffer seg utdanning gjør det sannsynlig at kvinners yrkesaktivitet vil øke også i fremtiden. I 1984 holdt 75 pst. av jentene mellom 16 og 18 år på med videregående utdanning, mot 70 pst. av guttene. Kvinneandelen på alle universiteter og høyskoler samlet var i 1984 49,9 pst.

Kvinnen har først og fremst innen familien utført et omfattende omsorgsarbeid. Av de 104 000 årsverk som i 1980 ble utført i uformell omsorg ble 70 000 utført av kvinner. Med de endringer i kjønnsrollemønsteret som bl.a. har ført til økt yrkesdeltakelse blant kvinner, uten at menn har redusert sin yrkesaktivitet, er det blitt mindre ressurser til den uformelle omsorgen i og mellom husholdningene.

Den nære familie har tradisjonelt betydd

mye for omsorgen av eldre og syke. Nedgangen i fruktbarhetstallet<sup>1</sup> 1965-85 fra 2,95 til 1,68 betyr at dagens foreldregenerasjon vil ha færre barn som kan dekke et hjelpe- og omsorgsbehov. På den annen side betyr en nedgang i fruktbarhetstallet også at omfanget av omsorgen for barn blir mindre.

En tredjedel av den uformelle omsorgen var i 1980 omsorg for ektefelle. Av personer i alderen 67-74 år hadde 10 pst. hjelpetrengende ektefelle. Mye av den uformelle omsorgen skjer mellom eldre ektefeller. Økningen i andelen aleneboende eldre var sterk på 1970-tallet. I 1970 bodde 28,5 pst. av de over 75 år alene, i 1980 40 pst.

Skilsmissestatistikken kan gi en indikasjon på antallet aleneboende eldre i årene framover. Ulempen ved slik statistikk er at den ikke fanger opp utbredelsen av uformelle samboerskap. I 1984 var under 5 pst. av personene i aldersgruppen 60-70 år skilt (Rapport 22/1986, SSB, s. 46). Utviklingen i antall skilte i aldersgruppen over 60 år vil øke og i 2010 vil det være mellom 13 og 16 pst. skilte menn og 15-19 pst. skilte kvinner. Omfanget av ektefelleomsorg vil med andre ord bli redusert.

### 9.5.2 Styrke og begrensninger i det profesjonelle hjelpeapparat og i frivillig organisasjonsinnsats

Det offentlige engasjement i helse- og sosialsektoren er og har vært av helt avgjørende betydning for den raske utviklingen av det norske velferdssamfunnet i etterkrigstiden. Det har i nyere tid vært liten uenighet om at de tyngre helse- og sosialtjenester bør være et offentlig ansvar. Dette har medført store uttellingene over de offentlige budsjetter. Det offentlige hjelpeapparatet er imidlertid i dag som tidligere helt avhengig av den pleien og omsorgen for syke, funksjonshemmede og eldre som ytes av de frivillige organisasjonene og husholdningene.

Den offentlige og private omsorgen kan forenklet karakteriseres etter 7 dimensjoner som gjengis forkortet på neste side. (Nygård 1984). Forskjellen mellom uformell og formell omsorg skyldes i første rekke at målene for og arbeidsmåten i de to omsorgsformene ofte vil være forskjellige.

<sup>1</sup>) Fruktbarheten måles ved samlet fruktbarhetstall, som framkommer ved å summere de aldersspesifikke fruktbarhetsratene (15-44 år), observert i ett kalenderår. Det samlede fruktbarhetstall er et uttrykk for hvor mange barn en kvinne vil få gjennom den fødedyktige perioden, dersom hennes fruktbarhet utvikler seg i samsvar med de observerte aldersspesifikke fruktbarhetsratene.

	Offentlig omsorg	Privat omsorg
1. Generell og spesiell kunnskap	<p>Hjelperen har mye kunnskap om det generelle mennesket.</p> <p><b>Styrke:</b> Ekspertkunnskap løser best akutsituasjoner</p> <p><b>Svakhet:</b> Enkeltindividet lett borte</p>	<p>Hjelperen har mye kunnskap om det spesielle individ.</p> <p><b>Styrke:</b> Kan lettere individualisere omsorgen</p> <p><b>Svakhet:</b> Mangel på spesialisert kunnskap</p>
2. Generelle og spesielle retningslinjer	<p>Generelle retningslinjer styrer samhandlingen mellom hjelper og mottaker.</p> <p><b>Styrke:</b> Alle med samme behov sikres samme omsorg.</p> <p><b>Svakhet:</b> Vanskeliggjør individuell omsorg</p>	<p>Den spesielle relasjonen mellom hjelper og mottaker styrer samhandlingen</p> <p><b>Styrke:</b> Personlig omsorgsarbeid tilpasset enkeltpersoner</p> <p><b>Svakhet:</b> Fravær av «regler» kan resultere i dominans.</p>
3. Formelt og uformelt ansvar	<p>Hjelperen formelt ansvarlig overfor arbeidsgiver.</p> <p><b>Styrke:</b> Den hjelpetrengende slipper å ta personlig hensyn til hjelperen</p> <p><b>Svakhet:</b> Omsorgsmottakeren nederst på «rangstigen».</p>	<p>Hjelperen uformelt ansvarlig overfor mottakeren.</p> <p><b>Styrke:</b> «Vi-følelse» mellom hjelpetrengende og hjelper.</p> <p><b>Svakhet:</b> Personlige forhold kan ødelegge omsorgsforholdet, ofte emosjonsfylte problemer</p>
4. Indirekte og direkte belønning	<p>Hjelperen belønnes av arbeidsgiver (lønn, faglig avansement).</p> <p><b>Styrke:</b> Belønningen «objektiv» og sammensatt, uansett forholdet til den hjelpetrengende.</p> <p><b>Svakhet:</b> Samme belønning uansett innsats (kan også regnes som styrke).</p>	<p>Hjelperen belønnes av den hjelpetrengende (takknemlighet).</p> <p><b>Styrke:</b> Belønningen bygger på emosjonelle og eksistensielle bånd.</p> <p><b>Svakhet:</b> En-dimensjonal belønning, avhengig av personlige forhold.</p>
5. Delansvar og totalansvar	<p>Hjelperen delansvar, arbeidsdeling.</p> <p><b>Styrke:</b> Effektiv og spesialisert arbeidsdeling.</p> <p><b>Svakhet:</b> Særegne personlige og menneskelige behov kan vanskelig møtes.</p>	<p>Hjelperen totalansvar.</p> <p><b>Styrke:</b> Personlige behov blir lettere tilfredsstilt.</p> <p><b>Svakhet:</b> Vil lett slite ut hjelperen.</p>
6. Arbeid og privatliv	<p>Hjelperens arbeidssted arena for mottakerens privatliv.</p> <p><b>Styrke:</b> Lettere å forholde seg til vanskelige situasjoner i abstrakt, offentlig rolle.</p> <p><b>Svakhet:</b> «For»profesjonell holdning kan medføre manglende respekt for mottakerens privatliv (overtramp).</p>	<p>Hjelper og mottaker felles arena for felles privatliv.</p> <p><b>Styrke:</b> Gjensidigheten skjermer mot overtramp.</p> <p><b>Svakhet:</b> Konstant nærvær av den hjelpetrengende kan slite ut hjelperen også psykisk.</p>



	Offentlig omsorg	Privat omsorg
7. Faglig og personlig engasjement	Hjelperen faglig engasjement og emosjonell distanse.  Styrke: Psykisk vern mot utbrenning.  Svakhhet: Ofte manglende innlevelse og personlig engasjement.	Hjelperen personlig og emosjonelt engasjement.  Styrke: Identifiserer seg med mottakeren.  Svakhhet: Kan medføre personlige og psykiske konflikter, evt. destruktivt engasjement

Dette skille i arbeidsmåte, tilnærming og engasjement må imidlertid ikke anses som absolutte skiller mellom omsorgsformene. Det er utvilsomt variasjoner og glidende overganger, og forskjellene er mest merkbare og aktuelle i mer langvarige pleie- og omsorgsforhold. Det kan også anføres motforestillinger til en slik forenklet framstilling som Nygård presenterer. Likevel sier det noe vesentlig om det mange føler som mangler i offentlig organisert helse- og sosialtjeneste i dag. Dette kan forenklet karakteriseres som begrenset tid og kapasitet til personlig engasjement og innlevelse i pasientens/klientens totale livssituasjon.

Knappe økonomiske midler og nødvendigheten av å måtte prioritere de helt grunnleggende ytelser og behandling av somatiske tilstander vanskeliggjør mer personlig og individualisert omsorg. Pasienter gir således ofte uttrykk for at den profesjonelle medisinske hjelp er førsteklasses, men at personalet ikke har tid til å sette seg ned og «prate» (Nygård 1982). Og personalet er de første til å beklage at tiden så sjelden gir anledning til nettopp sosial omsorg. Det er også et spørsmål om rolle som pleier og likeverdig venn lar seg kombinere (Slagsvold 1986). Den innsats fra frivillige hjelpere som dette kan åpne for beskrives nærmere i avsnitt 9.6.

Et annet forhold som har betydning er den sterke spesialiseringen i helse- og sosialtjenesten etter krigen. Bare i helsesektoren var det på slutten av 1970-tallet nesten 100 ulike profesjoner i Norge (Hofoss 1980), og spesialiseringen fortsetter. Dette må ses som en naturlig følge av forskning og økt kunnskapsnivå som muliggjør behandling av en lang rekke tilstander og sykdommer som det tidligere ikke var behandlingsmuligheter for. Spesialiseringen og fragmentert kunnskap vil imidlertid i noen tilfeller også kunne begrense mulighetene for problemløsning p.g.a. samordningsvansker. Koordineringsproblemer av ulike slag er således velkjente fenomener i deler av helse- og sosialvesenet.

Enkelte slike problemstillinger er drøftet bl.a. i NOU 1986:4 Samordning i helse- og

sosialtjenesten. Den enkelte pasient/klient vil ikke rent sjelden føle seg som en «kasteball» i det store systemet, der egentlig ingen har et totalansvar, og der nærhet til og individuell kjennskap til pasienten kan mangle. Enkelte ganger kan ansvarsfraskrivelse også være et resultat av samordningsproblemer i behandlingsapparatet, ofte overfor de pasient/klientgrupper som er hardest belastet. I psykiatrien er det f.eks. et ikke helt ukjent fenomen at institusjoner fraskriver seg ansvaret for de tyngste tilfeller, ofte ved å henvise til utilstrekkelig ressurstilførsel. Klienter kan havne i en runddans mellom ulike etater, institusjoner, avdelinger og forvaltningsnivåer, uten at noen tar endelig ansvar. I NOU 1985:3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker, uttales bl.a.:

«En analyse av tiltaksapparatet viser at maktesløshetsproblemet blir unødvendig stort - hver saksbehandler føler seg alene med svært store problemer. Det utføres dobbeltarbeid med utredninger som gjentaes i parallelt arbeidende kontorer. Det oppstår tendenser til utdefinering av vanskelige klienter/elever/pasienter. Man kan diagnostisere årsakene som ansvaret til et annet tiltaksapparat. Skal man gjøre noe, sees ofte svaret i søknad til institusjoner eller oversendelse av saken til et annet apparat. Vi får derved lett en eksport/import-tendens. Løsningen blir å sende klienten et annet sted, og deretter blir løsningen å sende ham eller henne tilbake.....»

En annen side ved profesjonaliseringen som skjer i takt med spesialiseringen, er behovet for å «bygge opp» de ulike fag-miljøer, profesjonenes kamp for sin egeninteresse. Som ledd i dette arbeides det iherdig - og langt på vei med hell - for å bedre de ansattes lønns- og arbeidsvilkår:

«Helsetjenesten blir befolket av stadig flere profesjoner, og dette betyr at kravet til tverrfaglig og tverretattlig kommunikasjon stadig øker. Profesjonskampen har vært og er en realitet i norsk helsevesen. Pasientenes interesser blir ofte kjørt fram som viktige argumenter, men drakampen skjer likevel ikke på pasientenes premisser. Status, lønn og arbeidsoppgaver er sentrale områder der pasientenes gevinst i beste fall blir marginal». (Otterstad, 1982).

Betydelige deler av ressurstilveksten i helse- og sosial-sektoren synes derfor å ha gått med til bedre lønnsbetingelser, kortere arbeidstid o.l. for personalet. Eksempelvis utgjør utgiftene til lønn og sosiale kostnader en stadig stigende andel av institusjonenes totalbudsjett (Buhaug 1981, Nygaard 1981).

Det er imidlertid etter utvalgets oppfatning ikke bare mulige ulemper ved det profesjonaliserte hjelpeapparat som tilsier fortsatt frivillig innsats i helse- og sosialsektoren, men også positive egenskaper ved selve det frivillige arbeidet.

For det første har frivillige instanser tradisjonelt avdekket nye behov og startet nye tiltak. Den frivillige sektor og frivillige arbeidere har ofte vært mer mottakelige for endringer i behovsstrukturen enn det offentlige, som har vært mer bundet av rutiner og faste arbeidsprosedyrer.

For det andre kan frivillig innsats være et reelt alternativ til offentlig innsats. Det kan være oppgaver i sosialsektoren som det offentlige har vanskeligheter med å løse, f.eks. på grunn av skepsis fra klientene eller manglende tradisjoner for løsning av oppgavene. Som eksempel kan nevnes at Statens flyktningssekretariat har overlatt til Røde Kors å forestå deler av det praktiske mottaket av asylsøkere til landet.

For det tredje kan ulønnet og frivillig innsats virke som et korrektiv til det offentlige ved å motvirke overdrevne tendenser til klientskapende virksomhet og profesjonalisering. Dette dreier seg om å alminneliggjøre sosiale relasjoner.

«Det er ikke meningen at frivillige skal påta seg arbeid som bør utføres av faglig personell. Men det finnes en rekke oppgaver som man ikke trenger faglige kvalifikasjoner for å kunne løse på en god måte. Samtidig finnes det mange, såvel spreke pensjonister som unge og middelaldrende mennesker, som har lyst til å gjøre en nødvendig og medmenneskelig jobb på fritiden. Erkjennelsen av at vi bør satse mer på frivillige krefter er nok også et resultat av at vi kan konstatere at profesjonell hjelp på alle nivåer ikke løser problemene alene. Oppgavene kan i en del tilfeller bli bedre ivarefattet på «naboplanet.»» (Astrid Nøklebye Heiberg i Helsenytt for alle, nr. 4-1982).

For det fjerde kan frivillige organisasjoner eller frivillig arbeid også gi tilbud ut i fra spesielle ideologiske verdier og standpunkter, hvor det offentlige må forholde seg nøytralt i livssynsspørsmål. Dette vil være positivt ut fra et generelt ønske om pluralisme og mangfold også innen helse- og sosialsektoren.

Frivillig arbeid utløser gjerne menneskelige verdier for giver og mottaker. Begreper som nestekjærlighet, omsorg, medmenneskelighet

og sosialt fellesskap er i en slik sammenheng oftest realiteter, og ikke abstrakte ideer. Mange ønsker nettopp å realisere en meningsfylt innsats gjennom et organisert tiltak sammen med andre. Som eksempler nevnes besøkstjeneste i institusjoner/fengsler, pensjonisters arbeidsinnsats i eldresentrene, frivillig støttekontaktarbeid helseopplysningsvirksomhet osv.

Utvalget vil peke på at ubetalt arbeid også ofte representerer et viktig og vesentlig supplement til det som finansieres offentlig. Dette er arbeid som vanskelig kan erstattes ved økte offentlige bevilgninger, jf. merknadene om omfanget av ulønnet arbeidsinnsats i avsnitt 9.3.2. Utvalget vil understreke at framtidens behov for økt frivillig omsorgsinnsats særlig krever at menn nå for fullt engasjerer seg i slikt arbeid og at forholdene legges til rette for dette.

Den frivillige innsatsen innen bruker- og klientorganisasjonene er også svært viktig. I disse organisasjonene har personlig kjennskap til lidelser og problemer stor betydning. Dette betyr mye både for klientgruppens interne opplysnings- og informasjonsvirksomhet, produksjonen av hjelpetjenester og i pressgruppevirksomheten overfor offentlig myndighet og publikum generelt.

## **9.6 ER DET ARBEIDSSOMRÅDER OG OPPGAVER HVOR ORGANISASJONENE KAN KOMME STERKERE INN ENN I DAG?**

### **9.6.1 Tidligere oppfatninger om de frivillige organisasjonenes rolle i helse- og sosialsektoren**

Historisk og helt fram til 1950- og 1960-tallet møtte organisasjonene gjennomgående positiv respons i offentlig sektor på sine forslag og initiativ i helse- og sosial-sektoren. Utbyggingen av offentlig sektor og utviklingen av velferdsstaten fra 1950-tallet har imidlertid vært meget omfattende. Det var stor optimisme på vegne av det offentlige. Samtidig var det - som en kan se i ettertid - en noe misforstått oppfatning om at utbygging av velferdsstaten og kollektive løsninger måtte skje i offentlig regi. Dette medførte ofte en kritisk holdning til de frivillige organisasjonene. Private bidrag, engasjement og innsats ble av enkelte kritisert og vurdert som en hindring for offentlig ansvar. Det har imidlertid vært få prinsipielle drøftinger av organisasjonenes rolle i helse- og sosialsektoren, f.eks. i grunnleggende spørsmål som gjelder forholdet mellom organisasjonene og myndighetene i funksjonsfordeling og i organisasjonenes selvstyre. Denne til dels manglende prinsipi-

elle avklaring har kanskje fortont seg som et særlig problem for organisasjonene, som nok ofte har vært i villrede om hvordan det offentlige «egentlig» ser på deres virksomhet, og om arbeidet vurderes som verdifullt eller som kun rester av det enkelte har betegnet som tidligere tiders almisser.

Men selv om det ikke har vært noen kontinuerlig eller systematisk debatt om de frivillige organisasjonenes rolle i helse- og sosialsektoren, har likevel temaet ved enkelte anledninger vært tatt opp til nærmere drøftelse. Således rettet fem landsomfattende frivillige organisasjoner (Norges Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp, Nasjonalforeningen for Folkehelsen og Diakonirådet for Den norske Kirke) på midten av 1970-tallet en henvendelse til Sosialdepartementet, med anmodning om å få drøftet på bred basis organisasjonenes plass og oppgaver i det framtidige helse- og sosialarbeid. Dette resulterte i et seminar i Sandefjord i 1976 med bred representasjon fra de frivillige organisasjoner og lokale og sentrale helse- og sosialmyndigheter, bl.a. Stortingets sosialkomite. Selv om synspunkter og holdninger i detalj-spørsmål varierte, synes det å ha vært relativt bred enighet om at

- det er sterkt ønskelig og helt nødvendig med fortsatt omfattende engasjement i helse- og sosialsektoren fra de frivillige organisasjonenes side
- det er ønskelig med en klarere ansvarsfordeling og grenseoppgang mellom offentlige myndigheter og organisasjonene
- det er ønskelig med et bedre og mere formalisert samarbeid myndigheter - organisasjoner både på statlig hold, fylkesnivå og kommunenivå («kontaktutvalg» sentralt, regionalt og lokalt)
- organisasjonenes fortrinn framfor det offentlige ligger særlig i deres nære tilknytning til og kjennskap til nærmiljøet/lokalsamfunnet, og der frivillighet, spontanitet, menneskelig kontakt og sosial nettverkskunnskap er av fundamental betydning
- organisasjonenes vekstpotensiale og framtidige muligheter ligger derfor særlig i den åpne omsorg, dvs. i den primære helse- og sosialtjeneste i nærmiljøet og lokalsamfunnet.

På konferansen var det mindre enighet om organisasjonenes rolle i anlegg og drift av helse- og sosialinstitusjoner. Det lot imidlertid til å være stor grad av enighet om at de frivillige organisasjonenes rolle ikke var utspilt, men at fortsatt engasjement i institusjonsdriften måtte basere seg på det offentliges overordnede faglige, økonomiske og planleggingsmes-

sige ansvar (De frivillige sosiale organisasjoner og myndighetene - samarbeid og samordning, Universitetsforlaget 1976).

Sandefjordkonferansen 1976 ble fulgt opp av nye konferanser i Sandefjord i 1977 og 1979. Tema i 1977 var konkrete problemer og oppgaver for organisasjonene i lokalmiljøet (Hjem og nærmiljø - myndighetene og de frivillige organisasjonene i samarbeid om forebygging av sosiale problemer, Universitetsforlaget 1978). Temaet for konferansen i 1979 var konsentrert om de frivillige organisasjonenes rolle i helseopplysningsarbeidet, og kan ses som forløperen til Samarbeidsorganet for helseopplysning (SOHO) (Salvesen 1982, «Helseopplysning - hvorfor og hvordan?», Nasjonalforeningen for folkehelsen/Aschehoug, 1979).

Arbeidsdelingen mellom offentlige myndigheter og organisasjonene i helse- og sosialsektoren er ellers drøftet i ulike utredninger og stortingsmeldinger de senere årene, men oftest lite konkret og gjerne avgrenset til den enkelte deltjeneste. Gjennomgående har offentlige myndigheters overordnede styring og ansvar vært understreket, men slik at det innen disse rammer har vært hevdet at de frivillige organisasjonenes virksomhet er både ønskelig og nødvendig. I Ot.prp.nr. 36 for 1980-81 Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene, fra regjeringen Harlem Brundtland, uttrykkes dette slik i kap. 17.2.4 Frivillige organisasjoners rolle i sosialtjenesten:

«Kommunene foreslås tillagt ansvar for å sørge for planlegging, utbygging og drift av de typer tiltak for de målgrupper som det hittil er redegjort for i dette kapitlet. Det medfører imidlertid ikke at humanitære organisasjoner og interesseorganisasjoner blir uten oppgaver i et slikt system. Tvert om tilsier uttrykket «sørge for» at frivillige organisasjoner kan stå for selve utførelsen og den daglige driften av ulike tiltak. Men det må skje innenfor det offentlige regelverk og retningslinjer og i samsvar med godkjent plan for å kunne omfattes av kommunenes og statens generelle økonomiske og administrative ansvar.

Departementet vil understreke at lokale brukerorganisasjoner og grupper bør trekkes med på råd ved planleggingen og utformingen av det sosiale tjenestetilbudet i kommunene.

Parallelt med dette er det viktig og nyttig at frivillige organisasjoner tar initiativ overfor myndighetene for å avdekke problemer og eventuelt foreslå å prøve ut nye tiltak og arbeidsmåter i tillegg til eller istedenfor etablerte offentlige virksomheter. ...»

Regjeringen Willoch la ikke til grunn noe annet syn på de frivillige organisasjonenes rolle i Ot.prp. nr. 66 for 1981-82 Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene.

I NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v. (Sosiallovutvalgets innstilling) er forholdet

offentlige myndigheter - frivillige organisasjoner viet relativt bred plass og gjort til gjenstand for prinsipielle drøftelser. Også Sosiallovutvalget anbefaler sterkt fortsatt innsats av de frivillige organisasjoner i sosialsektoren, og det anføres en rekke grunner til at så bør skje. Sosiallovutvalget skiller imidlertid klart mellom ulønnet arbeid (med frivillige medarbeidere) i frivillige organisasjoner på den ene siden, og den profesjonelt baserte institusjonsdrift i organisasjonsregi på den annen side. Sosiallovutvalget forutsetter for sin del at samarbeid og oppgavefordeling må skje på sosialtjenestens premisser når det gjelder oppgaver som lovgivningen definerer som et offentlig ansvar, og underlagt politiske organers styring og kontroll. Rammebetingelsene for dette foreslås fastlagt i lov og forskrifter, ved avtaleinngåelse m.v. (NOU 1985:18, kap. 6.4.3.4).

### 9.6.2 Hvordan skal de økte tjenestebehov møtes?

Utvalget vil både ut i fra de store utfordringene vi står overfor i helse- og sosialsektoren, og ut i fra en positiv vurdering av de kvaliteter som frivillig innsats og engasjement innebærer, anbefale økt innsats i og gjennom de frivillige organisasjonene. Dette gjelder ulike former for både betalt og ubetalt arbeid.

Utvalget vil peke på at markedssektoren neppe vil kunne bidra vesentlig til dekningen av de økte tjenestebehov. Disse vil særlig ligge i de omsorgspregete deler av helse- og sosialtjenesten med ofte langvarige bistandsbehov og kroniske lidelser, som få vil være i stand til å dekke privatøkonomisk. Disse økte tjenestebehov, som ytterligere problematiseres ved et mulig redusert omsorgspotensiale i familien, stiller den offentlige sektor overfor store utfordringer. Samtidig er det offentliges muligheter til sterk satsing i egen regi begrenset pga. utsiktene til en svekket offentlig økonomi framover.

Utvalget mener imidlertid ikke at økt omfang av organisasjonsbasert eller frivillig arbeid vil «løse» problemene i sektoren. Det som det maksimalt kan siktes mot er at frivillig arbeid fortsatt kan gi et betydelig bidrag, at dette bidraget blir noe større enn i dag og at det organiseres på en bedre måte.

Utvalget legger til grunn at det offentlige fortsatt skal ivareta de grunnleggende prioriteringer i sektoren gjennom statlige rammebetingelser (lovverk, forskrifter, finansiering/delfinansiering, standarder og normer), og med lokalt ansvar i fylkeskommuner og kommuner for planlegging, oppføring, drift og finansiering av de viktigste helse- og sosialtjenester. Betydelige deler av tjenstedekningen

kan imidlertid bli overlatt organisasjonene i form av driftsavtaler med lokale myndigheter. Disse avtaler må forplikte partene til gjensidig samarbeid og informasjonsutveksling. Det offentlige bør legge større vekt på målstyring og i større grad åpne opp for forsøk og eksperimentering fra organisasjonenes side. Entreprenørholdningen i organisasjonene bør ikke kveles ved detaljregulering fra myndighetenes side. Den offentlige styring og planlegging bør således utøves i nært samarbeid med de frivillige organisasjonene, og med muligheter til reell medvirkning og innflytelse. Slik vil de totale ressurser kunne bli bedre utnyttet enn i dag og nye ressurser tilført. Situasjonen påkaller initiativ, iderikdom og nytenkning både i organisasjonene og i offentlig sektor.

### 9.6.3 Utvalgets syn på arbeidsområder og oppgaver for organisasjonene framover

Etter utvalgets oppfatning bør de frivillige organisasjonene kunne ha en rekke ulike oppgaver over hele spekteret av helse- og sosialtjenester framover, fra tradisjonell institusjonsdrift under offentlige rammebetingelser og finansiering til åpen omsorg med nye arbeids- og problemområder, delvis med lønnet og delvis med ulønnet arbeid. Utvalget ser derfor nye utviklingsoppgaver både innen drift av ulike institusjoner og innen åpen omsorg. Utvalget viser imidlertid særskilt til det vekstpotensiale som synes å være til stede i den åpne omsorg, bl.a. i forebyggende helsearbeid og i nærmiljøarbeid.

I samfunnsdebatten foreslås fra tid til annen at de frivillige organisasjonene bør trekke seg helt av institusjonsdrift som fullfinansieres av det offentlige. Utvalget er ikke enig i slike forslag, så lenge de overordnede rammebetingelser aksepteres. Institusjonene kan ofte bli preget av ledernes holdninger og stil, enten de er offentlige eller organisasjonsdrevne. Men de organisasjonsdrevne vil ofte i tillegg bli preget av organisasjonenes ideologi og verdier. Ved også å satse på organisasjonsdrevne institusjoner vil det dermed bli et større mangfold i tilbudet som bedre vil være tilpasset befolkningens ønsker. Som eksempel kan nevnes den økte innvandringen som kan føre til behov for egne aldersinstitusjoner for minoritetsgrupper med sin egen kultur og livsstil. Slike grupper bør så langt det er mulig få anledning til å organisere sine egne tilbud.

Det bør således være duket for et fortsatt sterkt organisasjonsengasjement innen institusjonssektoren. I Stortingsmelding 41 for 1987-88 Nasjonal Helseplan er organisasjonenes rolle lite drøftet. Stortingsmeldingen drøfter hovedsakelig skillet mellom privat/kommersielt og offentlig helsevesen. Organi-

sasjonene representerer som et tredje alternativ en sunn ideologisk og organisatorisk konkurranse. Stortingsmelding 4 for 1987-88 Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, peker på at de frivillige organisasjonene har spilt en stor rolle i produksjonen av velferdstjenester. Regjeringen vil bevare og videreutvikle det spekter av forskjellige samarbeidsformer mellom offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner som eksisterer i dag. (St.meld. nr. 4 for 1987-88, s. 86).

Utvalget går ut fra at organisasjonenes framtidige rolle blir vektlagt i samsvar med denne grunnholdning i den videre drøfting av helsepolitikken. Organisasjonenes engasjement er viktig bl.a. for å kunne sikre et mangfoldig og differensiert tilbud til befolkningen. Utvalget forutsetter at organisasjonene også må kunne gå inn som eiere og/eller driftsansvarlige for nye institusjonstilbud, bokollektiver o.l., jf. avsnitt 9.7.

Beboerne i langtidsinstitusjoner får tilfredsstilt sine grunnleggende materielle behov, men den sosiale kontakten med det omgivende samfunn og pulserende liv kan ofte være svært begrenset. Dette gjelder uansett institusjonens eierforhold. Levekårsundersøkelsen og andre undersøkelser indikerer at funksjonshemmede og klienter i langtidsinstitusjoner har vesentlig mindre kontakt med familie og venner og deltar langt mindre i organiserte aktiviteter enn befolkningen for øvrig. Helse- og sosialinstitusjonene beskrives derfor ofte som «totale» og lukkede systemer, hvor aktivitets- og fritidstilbud enten gis innenfor institusjonens vegger, eller tilbys kollektivt utenfor. Dette medfører liten kontakt og samvær med nærmiljøet, og beboerne henvises hovedsaklig til hverandre og personalet (Flaatten 1977, St.meld.nr. 23 for 1977-1978 og NOU 1985:18). Enkelte mener at denne sosiale isolasjonen virker så negativt at løsningen er en nærmest total avvikling av særomsorgen, jf. f.eks. Lossiusutvalgets enstemmige forslag om avvikling av helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) i løpet av en 10-års periode (NOU 1985:34).

Den offentlige helse- og sosialpolitiske målsetting idag er nedbygging av de store og sentrale langtidsinstitusjonene med vekt på alternative tilbud i åpen omsorg, eventuelt i mindre, desentraliserte institusjoner og bokollektiver. Denne utviklingen finner sted i HVPU såvel som i psykiatrien, omsorgen for fysisk funksjonshemmede og i eldreomsorgen. De klientene/pasientene som må ha tilhold i institusjon - og disse vil ofte være de aller tyngste pasientene - vil imidlertid ha et minst like stort behov som tidligere for å komme ut av den sosiale isolasjonen.

Isolasjonen kan brytes eller i det minste

minskes ved målbevisst enten å bringe aktiviteter inn i institusjonene, eller ved å bringe pasienten/klienten ut i samfunnet. På dette området synes det å være betydelige utfordringer for frivillig arbeid gjennom organisasjonene. Selv om institusjonene hadde hatt en økonomi som ga rom for å ansette personale til å ivareta alle fritidsbehov og sosiale aktiviteter for institusjonsbeboerne, mener utvalget at denne virksomheten så langt mulig bør «normaliseres». Det vil si at beboerne i sine sosiale kontakter bør kunne få vid omgang også med ikke-profesjonelle frivillige. Dette vil innebære at klienter/pasienter som kan profitere på det får adgang til vanlig sosialt fellesskap og det ordinære kultur- og fritidstilbud i størst mulig grad, dersom de selv ønsker dette. I England legger man f.eks. stor vekt på denne side ved organisasjonenes frivillige arbeid i institusjonstjenesten.

De frivillige arbeidernes engasjement kan variere fra rent praktisk hjelp i hverdagslivet til mer følelsesmessig tilknytning på vennskapsbasis. Arbeidet kan dels skje overfor den individuelle klient - ofte i form av støttekontakt eller kontaktperson - dels overfor flere på gruppebasis. Dels kan virksomheten skje utenfor institusjonen i nærmiljøet, dels i institusjonsmiljøet. Slik type virksomhet vil være aktuell både i offentlig eide og organisasjonseide institusjoner. Det vil være rom for frivillig arbeid gjennom sosiale, humanitære og religiøse organisasjoner såvel som gjennom kultur- og fritidsorganisasjoner i vid forstand, herunder barne- og ungdomsforeninger, idrettslag m.v.

Normalisering av tilværelsen for institusjonsavhengige vil innebære deltaking på egne premisser, enten dette skjer ved religiøs eller politisk virksomhet, ved anvendelse av ordinære fritids/kulturtilbud, klubb- og foreningsaktiviteter, idrettsaktiviteter eller i form av mer selskapspreget sosial omgang og «tur på byen». Virksomheten kan også omfatte andre aktiviteter som sikter på kvalifisering for dagliglivets krav, som kursvirksomhet, sosial trening osv. Beboernes behov for differensiert fritid er like stort som i befolkningen for øvrig. Det vil også fremdeles være behov for mer tradisjonelle tilbud fra organisasjonene som turer/ utflukter og underholdning og atspredelse på institusjonene.

Her er bare nevnt noen eksempler på frivillige tiltak eller aktiviteter som kan være aktuelle. Behovet vil variere i de ulike typer institusjoner såvel som individuelt. Av de mest aktuelle institusjonstyper for slikt frivillig arbeid kan nevnes

- somatiske sykehjem og aldershjem/andre eldreinstitusjoner
- psykiatriske institusjoner som psykiatriske

sykehus (langtidsavd.) og sykehjem, klinikker, barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner, bokollektiver etc.

- HVPU - institusjoner av ulike slag
- institusjoner for fysisk funksjonshemmede
- institusjoner innen alkoholist/narkomaniomsorgen
- institusjoner innen barne- og ungdomsvernet.

Utvalgets tilråding om prioritert satsing på tiltak i åpen omsorg har både en behovsmessig og finansiell bakgrunn, jf. avsnitt 9.3.2. Det er i helse- og sosialtjenesten utenfor institusjon at behovene er størst. Her er utfordringene spesielt store, men det er trolig også i den åpne omsorg at frivillig arbeid har de største fortrinn i forhold til offentlig innsats. Ifølge offentlige dokumenter om helse- og sosialpolitikken i årene framover, er det innen helse- og sosialtjenesten utenfor institusjon at den sterkeste ekspansjonen vil komme. Ekspansjonsmulighetene i åpen omsorg har dermed også et finansielt grunnlag. Nedenfor gis en nærmere omtale av enkelte virksomhetsområder i den åpne omsorg, som utvalget vil peke på som viktige hovedinnsatsområder for organisasjonene framover:

- Helsefremmende og forebyggende tiltak, opplysningsvirksomhet
- Aktivitetstiltak/trivselstiltak og kontaktskapende virksomhet
- Praktisk hjelp, servicevirksomhet
- Pleie, omsorg, avlastning
- Attføringstiltak
- Sosialt arbeid og bedring av levekår for vanskeligstilte
- Krisetiltak, krisesentre.

Helseopplysnings- og informasjonsarbeidet overfor medlemmer og befolkningen generelt (evt. spesielle målgrupper) er etter utvalgets oppfatning et viktig innsatsområde for de frivillige organisasjonene, sett bl.a. på bakgrunn av endringer i sykdomspanoramaet, den teknologiske utviklingen i medisinen og utviklingen i livsstilsrelaterte lidelser. Opinionspåvirkning og holdningsdannelse er her sentrale elementer, som kan virke helsefremmende og forebyggende.

I St.meld. nr. 15 for 1977-78 og i kommunehelselovens forarbeider er det presisert at den helsemessige opplysningsvirksomhet skal gjennomføres i nært samarbeid mellom organisasjonene og sentrale og lokale myndigheter. Blant annet gjennom Samarbeidsorganet for helseopplysning (SOHO) deltar de frivillige organisasjonene i helse- og sosialopplysningsarbeidet sentralt, ofte med profesjonell (ansatt) arbeidskraft. Lokalt vil det meste av virksomheten måtte foregå i form av ubetalt

arbeid. Den opplysningsvirksomhet som tar sikte på en bredere målgruppe enn organisasjonenes egne medlemmer, vil det ofte kunne være fordelaktig å tilrettelegge i nært samarbeid med lokale helse- og sosialmyndigheter, evt. skolemyndigheter og kulturmyndigheter. Disse vil ofte ha god oversikt over «helse- og sosialtilstanden» i befolkningen, og kjennskap til særlige problemområder der informasjon, opplysning og holdningsdannelse er viktig. Gode kontakter med lokalpressen og lokal-kringkasting vil også kunne være nyttig i denne forbindelse. Helseopplysning om livsstil kan være kontroversiell og myndighetene kan derfor være noe tilbakeholdne. I slike tilfeller kan organisasjonene spille en viktig rolle.

En annen viktig side ved organisasjonenes opplysnings- og informasjonsvirksomhet er deres initiativ og medvirkning i den generelle debatt som foregår om viktige helse- og sosialpolitiske saker, herunder om de grunnleggende prioriteringsproblemer som bl.a. den teknologiske utviklingen har aktualisert (jf. NOU 1987:23). De frivillige organisasjoner - som oftest har meget god grasrotkontakt - har her en betydelig kunnskap og erfaring å tilføre denne viktige samfunnsdebatten.

Slike aktivitets- og trivselstiltak som er nevnt for institusjonstjenestens vedkommende, er etter utvalgets vurdering også meget viktige i den åpne helse- og sosialomsorg, og vel egnet som oppgave for de lokale, frivillige organisasjonene. Normaliserings- og integreringstankegangen tilsier en betydelig frivillig arbeidsinnsats.

Ofte vil denne aktiviteten bestå i å få dem det gjelder med i samfunnets ordinære tilbud. Formene for dette kan variere betydelig. I mange tilfeller kan virksomheten begrense seg til telefonkontakt, individuell besøkstjeneste eller andre støttekontaktordninger der det vesentligste er å få til sosial eller menneskelig kontakt med en annen person. Dette dreier seg om å gjøre livet mere levelig for dem som av en eller annen grunn ikke har familie, venner eller et miljø å forholde seg til. En slik type frivillig virksomhet i form av en utstrakt hånd er nettopp et område hvor den ikke-profesjonelle, ubetalte innsats gir resultater som vanskelig kan oppnås bare gjennom profesjonelt ansatt personale. Slik virksomhet bør imidlertid legges opp i nært samarbeid med det ordinære hjelpeapparat.

Behovet for slik innsats er stort, og det ser ut til å vokse. Det gjelder både aktivitets- eller kontaktskapende virksomhet blant ensomme i «normalbefolkningen» og blant særskilt utsatte klientgrupper som alkoholikere, narkomane, innsatte osv.

Eksempel på nye grupper med store behov

er HIV-smittede og AIDS-rammede, som lett kan bli en pariakaste i samfunnet som få ønsker kontakt med. Den nylig opprettede Landsforeningen mot AIDS, som er en paraplyorganisasjon av 29 frivillige humanitære, sosiale, religiøse, faglige og andre organisasjoner, har som formål å drive generelt opplysningsarbeid samt hjelpearbeid blant de berørte, bl.a. med siktemål å lette deres livssituasjon mest mulig. Hjelpearbeidet for denne kategorien utsatte er et godt eksempel på ønskeligheten av et nært samspill mellom den profesjonelle kompetanse (behandling og informasjonsvirksomhet) og det lokale, ikke-profesjonelle kontaktarbeide. Nylig har HIV-smittede etablert sin egen selvhjelps- og støtteorganisasjon.

Selv om det offentlige i dag i betydelig grad ivaretar behov for praktisk hjelp og servicevirksomhet for hjemmeboende eldre, syke og funksjonshemmede, er behovene langt fra dekket. Det dreier seg om daglige, huslige sysler som renhold, innkjøp, matlagning, lettere vedlikeholdsarbeider, ledsagertjeneste til butikker og offentlige kontorer, høytlesing og hjelp til å skrive, pleie/tilsynsoppgaver osv. Nødvendigheten av kontinuitet tilsier et betydelig offentlig engasjement, men det ligger etter utvalgets mening også vel til rette for en omfattende frivillig innsats. Ytelsene er av en slik karakter at det normalt ikke er nødvendig med særskilt faglig bakgrunn. En viktig side av virksomheten er foruten den praktiske hjelp det menneskelige kontaktbehov som også blir ivaretatt.

For eldre og funksjonshemmede blir praktisk hjelp, fritidsaktiviteter, sosial/medisinsk service og sosial kontakt ofte ivaretatt gjennom servicesentre av ulike slag. Disse eies av kommunene eller frivillige organisasjoner og ledes av fast ansatt personale, men omfanget av frivillig, ubetalt hjelpearbeid er betydelig. Slik hjelp ytes ikke minst av pensjonistene selv. Det synes som om kombinasjonen av profesjonell (ansatt) ledelse og frivillig hjelpearbeid gir gode resultater, og utvalget vil understreke ønskeligheten av at organisasjonene også kommer sterkere med i frivillig innsats i de kommunalt eide og drevne servicesentrene.

Eldreboelgen vil skape et betydelig økt behov for denne type tjenester i årene som kommer, men samtidig vil også antallet arbeidsføre pensjonister øke. Dette er en stor utfordring for det frivillige organisasjonsvesen framover. Utvalget vil imidlertid peke på at slikt arbeid ikke bare ligger til rette for pensjonistforeningene og de tradisjonelle sosiale, humanitære og religiøse organisasjoner, men også for idrettslag, barne- og ungdomsorgani-

asjoner, fagforeninger, kulturorganisasjoner, velforeninger, borettslag, frimurerorganisasjoner osv.

En spesiell form for praktisk hjelp fra frivillige er transport av eldre og funksjonshemmede, som øker deres kontaktmuligheter med omverdenen. Utvalget er enig i at transporttilbud for eldre og funksjonshemmede i prinsippet bør ivaretas av og integreres i samfunnets ordinære transportsystem. Det offentlige kan imidlertid ikke dekke dette behovet fullt ut. Utvalget vil peke på at transporttilbud fra organisasjoner og frivillige er tilbud som har stor og positiv betydning. Det er et tilbud som bør eksistere så lenge det er et behov.

Lov om kommunehelsetjenesten pålegger i dag kommunene å sørge for nødvendig pleie og omsorg utenfor institusjon. Dagens hjemmesykepleie er en del av den lovbestemte kommunehelsetjenesten, og defineres som en profesjonell sykepleieoppgave. Som på andre områder ser utvalget positivt på at frivillige organisasjoner eller menigheter i avtalemessige forhold med kommunen utøver hjemmesykepleie med fast tilsatt og kvalifisert personell. Utvalget vil også peke på at det vil være stort behov for frivillig, ikke-profesjonell innsats i hjemmesykepleien i organisasjonsregi dersom hjemmesykepleien blir noe videre definert til f.eks. å omfatte også menneskelig kontakt og omsorg i vid forstand. En slik utvikling vil være parallell med utviklingen i den kirkelige diakoni, der den tradisjonelle menighetssykepleien (med ansatte, profesjonelle sykepleiere) blir supplert av den ulønnede og frivillige diakoni (NOU 1979:15).

Mange undersøkelser viser et meget betydelig avlastningsbehov for personer/familier med særlig belastende omsorgsoppgaver. Men selv om kommunene skulle øke sine tilbud om avlastning i årene framover, vil det etter utvalgets mening fremdeles være et stort behov for frivillig avlastningsinnsats i og gjennom de frivillige organisasjonene. Utvalget vil således anbefale at kommunene i sterkere grad enn i dag samarbeider med organisasjonene om et strukturert opplegg for avlastningstilbud av ulik karakter. Arbeidet vil i en del tilfeller være meget krevende, men er i slike situasjoner spesielt velegnet for innsats fra frivillige med helse- eller sosialfaglig bakgrunn, eventuelt kursopplæring. I andre tilfeller vil det være unødvendig med spesiell profesjonell innsikt, f.eks. hvor det er tale om mer vanlige, praktiske arbeidsoppgaver som ligner ordinær hjemmehjelpsvirksomhet.

Attføringsarbeidet skjer i dag på ulike områder og på forskjellig vis. Foruten offentlige instanser sentralt og lokalt har frivillige organisasjoner - både humanitære/ sosiale og de

funksjonshemmedes egne organisasjoner - engasjert seg i arbeidet med medisinsk og sosial attføring, i noen grad også yrkesmessig attføring. Dette skjer dels med profesjonelt ansatte i organisasjonene, dels i kurbad og rekonvalesent hjem, men også med frivillige hjelpere på ulønnet basis ved hjelpetiltak, kursvirksomhet, opptreningstiltak osv.

I NOU 1980:47 og Ot.prp.nr. 36 for 1980-81 hevdes at attføringsarbeidet ofres for liten oppmerksomhet i Norge, og at det kan ligge store individuelle så vel som samfunnsøkonomiske gevinster i å utbygge rehabiliteringsstilbudet.

Utvalget vil peke på at det også på dette området vil kunne ligge til rette for økt engasjement for organisasjonene, dels på profesjonell basis, dels som frivillig hjelpearbeid. Særlig vil dette gjelde det sosiale og medisinske rehabiliteringsarbeidet utenfor institusjon. Her kan hjelpevirksomheten dreie seg om alle typer tiltak, fra å lære seg mentalt til å akseptere en varig funksjonshemming, til opplæring i bruk av teknisk/medisinske hjelpemidler eller sosial trening for sosialt funksjonshemmede. Foreninger for spesielle sykdomsgrupper og selvhjelpsorganisasjoner vil ofte ha spesiell kompetanse i spørsmål som dreier seg om opptrening/opplæring og mental og sosial akseptering av egne handicap. Oppblomstringen av denne type organisasjoner er tegn på økt vilje og evne til «dikemannshjelp», jf. kap. 9.4. For øvrig vil det som ledd i attføringsarbeidet være behov for frivillig innsats innen de øvrige virksomhetsområder som er nevnt foran, f.eks. praktiske hjelpetjenester, støttekontaktvirksomhet o.l.

Selv om kommunenes sosialapparat har ansvar for å hjelpe de som ikke kan dra omsorg for seg selv, er det enkeltindivider og mindre grupper som uansett synes å falle utenfor det offentlige sikkerhetsnett. I noen grad kan dette skyldes motvilje mot kontakt med det offentlige hjelpeapparat eller manglende kjennskap til tilbudene fra sosialetaten.

Også på dette området vil det etter utvalgets oppfatning fremdeles være oppgaver for de frivillige organisasjonene både med profesjonelt ansatte og i form av frivillig, ulønnet innsats. Dette hjelpebehovet synes å øke, jf. f.eks. meldinger om hardere miljøer for gatebarn, prostituerte, narkomane, alkoholister, HIV-smittede og andre utsatte grupper, og det forhold at slike tilstander ikke lenger bare er et storbyfenomen. Blant annet det å sikre et rimelig botilbud til utsatte grupper vil kunne bli en viktig arbeidsoppgave i årene framover, et arbeid som humanitære og sosiale så vel som religiøse organisasjoner har påtatt seg i en årrekke.

De frivillige organisasjonene arbeider også i oppsøkende virksomhet overfor vanskeligstilte grupper. Miljøene kan være harde og sterkt kriminelt belastet, og arbeidet ofte vanskelig med magre resultater i forhold til innsatsen. Ofte er arbeidet ren nødvendighet. Slikt arbeid krever enten meget god profesjonell bakgrunn, eller frivillighet basert på en sterk overbevisning om eller tro på at innsatsen til slutt vil gi resultater. Under enhver omstendighet vil arbeidet oftest være så vanskelig at opplæring og skolering av frivillige vil være nødvendig. Det er også selvsagt at denne type hjelpevirksomhet i organisasjonsregi bør legges opp i nært samarbeid med kommunens sosialapparat.

Krisesentre og krisetelefoner er typiske og ferske eksempler på behov som blir registrert og fanget opp av den frivillige sektor for det offentlige blir engasjert. Selv om det offentlige hjelpeapparat etterhvert tar opp slike tjenester i egen regi (f.eks. Oslo helseråds tilbud til voldtektsofre), vil det fortsatt være store, uløste oppgaver som med hell kan ivaretas av frivillige organisasjoner.

Den kombinasjon av profesjonell, lønnet ledelse og omfattende innslag av ubetalt arbeid som er så typisk for disse tiltakene i organisasjonsregi, synes å gi meget gode resultater. Sannsynligvis gir disse krisesentrene og krisetelefonene tilbud som ikke så lett lar seg realisere i tradisjonell offentlig service. De kriserammede vil bl.a. få kontakt med og hjelp fra andre som har vært i en lignende livssituasjon.

Kontakt- og omsorgsbehovet i samfunnet synes bare å øke i takt med utviklingen av det postindustrielle samfunn. Eksempellisten over arbeidsoppgaver for organisasjonene innen åpen omsorg er på ingen måte uttømmende, og det kan føyes til medisinsk/sosial forskning, redningstjeneste og ulykkesforebyggende arbeid, blodgivertjeneste, familievernkontorer osv. I prinsippet er det ingen grenser for hvilke typer tiltak eller virksomhet som organisasjonene kan engasjere seg i. For slike typer tjenester som er nevnt foran, og som ofte inneholder betydelige elementer av menneskelig kontakt og samvær, vil virksomheten gjerne ligge vel til rette for organisasjoner som har sin basis i lokalsamfunnet. Utvalget vil også understreke at innsats innen helse- og sosialsektoren ikke bare egner seg for de tradisjonelle sosiale, humanitære og religiøse organisasjonene. Alle typer organisasjoner kan bidra.

Forholdet til de kommunale myndigheter - som er av stor betydning for organisasjonenes reelle arbeidsmuligheter - behandles nærmere i kap. 15. Det skal imidlertid tilføyes at det



både i og utenfor institusjon er enkelte helse- og sosialtiltak som ivaretas av frivillige organisasjoner uten særlig samarbeid med offentlig myndighet. Dette kan f.eks. være kollektivliggende institusjoner eller tiltak der personale og klienter lever sammen i fellesskap, ofte basert på en religiøs eller livssynsdominert ideologi. Her inngår holdningsbearbeidelse, sosial trening og arbeidstilvenning mer enn behandling. Noen delfinansieres offentlig, f. eks. ved arbeidstreningstilskudd (folketrygdlovens kap. 4) eller kommunal klientbetaling etter lov om sosial omsorg. Det vesentligste av driften er imidlertid ofte basert på frivillig innsats, gaver, gårdsdrift og salg av produkter m.v. Disse typer tiltak er ikke gjenstand for offentlig godkjenning eller organisert tilsyn i dag. Utvalget mener at slike utradisjonelle og uortodokse tilbud av ulik karakter kan være svært verdifulle i utviklingen av det totale behandlingstilbud. For eksempel innenfor narkomaniomsorgen i Norge utgjør slike ikke-godkjente tiltak en meget vesentlig andel av det totale behandlingstilbud.

## 9.7 ENKELTE JURIDISKE OG ØKONOMISKE PROBLEMSTILLINGER VED ORGANISASJONENES VIRKSOMHET I HELSE- OG SOSIALEKTOREN

### 9.7.1 Offentlige rammebetingelser og organisasjonenes selvstyre

Organisasjonseide institusjoner m.v. i helse- og sosialtjenesten vil i alminnelighet være underlagt det offentliges rammebetingelser og godkjenning gjennom lov og forskrifter. Under enhver omstendighet gjelder dette på felter som lovverket definerer som offentlig ansvar, og der organisasjonenes tiltak inngår i en kommunal eller fylkeskommunal helse- og sosialplan med offentlig finansiering/delfinansiering. De folkevalgte organer har her overordnet ansvar for planlegging og prioritering av tjenestene, herunder endelig godkjenning av budsjett og regnskap. Likeledes skjer en faglig kontroll for å sikre den medisinske og sosiale standard ved tiltakene. Slik sett er organisasjonenes institusjonstiltak m.v. underlagt den samme styring som offentligeide tiltak.

Innenfor dette lov- og regelverk har imidlertid organisasjonene en generell styringsrett som innebærer selvstyre i flere vesentlige spørsmål. I dette avsnitt drøfter utvalget enkelte av de problemstillinger som reises i mandatets pkt. 3 og 4. Dette er spørsmål som berører helse- og sosialorganisasjonenes rettigheter og plikter i økonomiske og juridiske spørsmål så vel som aspekter ved brukernes rettssikkerhet, så som

- organisasjonenes styringsrett generelt, herunder selvstyre i ansettelsesspørsmål
- livssynsorganisasjonenes institusjonsdrift
- økonomiske og avtalemessige spørsmål om eiendomsforhold, institusjonsdrift m.v.
- forsikringsansvar og taushetspliktbestemmelser for frivillige hjelpere
- behovet for eventuell egen lov om organisasjonenes drift av helse- og sosialinstitusjoner.

### 9.7.2 Organisasjonenes generelle styringsrett

Etter sykehusloven, lov om psykisk helsevern, barnevernsloven og lov om alkoholistinstitusjonene skal de institusjoner som inngår i en offentlig plan ha et styre som oppnevnes av eieren og som har ansvaret for driften av institusjonen. For disse institusjoner kan/skal fylkeskommunen oppnevne en representant i styret. I de fleste private institusjonsstyrer er dessuten oppnevnt 1-2 representanter for de ansatte, eventuelt også representant for klientene/pårørende og i noen tilfeller for vertskommunen.

Fylkeskommunal/kommunal representasjon i styret skal sikre innsyn og samarbeid. Innenfor rammebetingelsene i lovverk og regler gitt med hjemmel i lov samt eventuelle avtaler inngått med offentlig myndighet, har imidlertid eieren generell styringsrett over institusjonen. Det er derfor både naturlig og etablert praksis at eieren sørger for å utpeke eieren/styret i institusjonens styre. Det er også eieren/styret som har ansettelsesmyndighet for personalet. Og selv om en del private/organisasjonseide institusjoner lar kommunale/fylkeskommunale myndigheter ivareta arbeidsgiverfunksjoner i forbindelse med lønns- og tariffspørsmål m.v., er det klart at det er eieren/styret som er arbeidsgiver. Noen organisasjoner, bl.a. Norges Blindforbund, Norges Handikappforbund og Landsforeningen for Hjerte- og lungesyke er som institusjonseiere assosierte medlemmer på arbeidsgiversiden i Norske Kommuners Sentralforbund. Arbeidsgiverorganisasjonen Private Helseinstitusjoners Landsforbund (PHL) har 259 institusjoner (pr. 14.3.88) som medlem og bistår organisasjonene, bl.a. i forhandlinger med fylkeskommunene om avtaleforhold. PHL har økt medlemstallet de siste årene og representerer i dag de fleste organisasjonsdrevne institusjonene. PHL forhandler om sammenlutning med Private Sykehjemeieres Landsforening.

### 9.7.3 Livssynsorganisasjonenes institusjonsdrift

Tiltak organisasjonene driver har ofte et ideologisk eller verdimessig fundament, og

eieren vil gjerne søke å bevare den ideelle eller ideologiske drivkraft. Etter utvalgets mening er det viktig å søke å bevare dette engasjementet, som har meget positive virkninger slik som beskrevet tidligere. Imidlertid har det bl.a. vært strid om ansettelsespraksis (jf. Arbeidsmiljølovens prg. 55 A) i de religiøse eller religiøst baserte organisasjoner, som foruten virksomhet av medisinsk og sosial karakter også ønsker å fremme formål av åndelig eller religiøs art. For disse organisasjoner/eiere er det således viktig å ha adgang til å kunne lede og drive institusjonen på en slik måte at også sistnevnte formål kan bli realisert. Dette har ført til en offentlig debatt om organisasjonenes selvstyre i forhold til tilsetningsregler for personalet og muligheten til å kunne gi driften av institusjonen et livssynsmessig særpreg. Organisasjonenes selvstyre har bl.a. vært vurdert opp mot rettssikkerhetsaspekter og frihet fra livssynspåvirkning for klientene, samt mulighetene for et fritt arbeidsmarked i sektoren.

I noen grad veies her to viktige hensyn mot hverandre. På den ene side vil eiere som hindres i å realisere viktige deler av organisasjonens målsetting lett miste engasjementet og incitamentet for fortsatt drift. «Løsningen» vil eventuelt være å trekke seg helt ut av virksomheten. Dette vil kunne redusere mangfoldet og valgmulighetene i sektoren, med innsnevring av den faglige og ideologiske bredde i tilbudene. Videre vil helse- og sosialtjenesten kunne tape dyktige og engasjerte medarbeidere. En slik utvikling vil etter utvalgets oppfatning være negativ for alle parter, også klientene.

På den annen side er tilbudet i helse- og sosialsektoren preget av knapphet i forhold til behovet. Klienter/pasienter står sjelden overfor en reell valgsituasjon, og må akseptere det tilbud som eventuelt er tilgjengelig. Disse kommer pga. sine lidelser og sykdommer ofte i sterkt avhengighetsforhold til de ansatte, spesielt i langtidsinstitusjoner. I denne sammenheng er rettssikkerheten for klientene av vesentlig betydning, bl.a. i spørsmål som angår

- inn- og utskrivning
- tvangstiltak/refselsler
- klage-, kontroll- og overprøvningsorganer
- atferds- og husordensregler, umyndiggjøring
- retten til å ha visse verdier i fred.

Etter utvalgets vurdering er det av vesentlig betydning at organisasjonene har anledning til å kunne sette sitt eget verdibaserte preg på de tiltak de står ansvarlig for. Dette er også i samsvar med utvalgets mandat som bl.a. for-

utsetter at organisasjonenes rett til selvstyre og til å arbeide innenfor egen målsetting må ivaretas. Slik utvalget ser det vil de ansatte i helse- og sosialsektoren alltid arbeide ut i fra en verdimessig forankring. I langtidsinstitusjoner kommer personalet ofte så nær klientene at det er urealistisk å forvente at verdigrunnlaget ikke vil kunne komme til uttrykk. Den personlige og ideologiske påvirkning av klienter fra personale som hevder verdinøytralitet under en «faglig» avideologisert eller «objektiv» kappe kan imidlertid være større og skjevare enn fra personale som er seg sitt verdigrunnlag bevisst, men som samtidig iakttar varsomhetsregler overfor klientene.

Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid ved verdipåvirkning en forutsetning at vesentlige pasientrettigheter ikke blir krenket. Ifølge mandatet skal brukernes rettssikkerhet ivaretas. Spørsmål om rettssikkerhet er aktuelt både i offentlige og organisasjonseide tiltak, og har vært drøftet bl.a. i St.meld. nr. 32 for 1976-77 Rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner, i NOU 1985:34 Levekår for psykisk utviklingshemmede og NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v.

Utvalget vil peke på den positive ressurs et verdimessig eller ideologisk «helhetssyn» oftest representerer både i behandling og omsorgsarbeid, men forutsetter at enhver livssynsmessig eller ideologisk virksomhet skjer i full åpenhet og basert på reell frivillighet fra klientene. I denne sammenheng kan det vises til gjeldende retningslinjer for pasienter i somatiske sykehjem (prg. 3-4) samt utkast fra Sosialdepartementet til endring i forskrift om ansvarsforhold m.v. i institusjoner under HVPU og innen det psykiske helsevern:

«Det må ikke praktiseres rutiner eller fastsettes interne bestemmelser som begrenser klientenes rett til å leve i samsvar med sitt livssyn, sin moral og sin religion. Klientene må ikke utsettes for utilbørlig påvirkning eller påtrykk.»

I ovennevnte regelverk ligger en viktig presisering av samfunnets syn på beskyttelsen av privatlivet og mulighetene for en rimelig grad av livsutfoldelse. Denne beskyttelse gjelder i offentlig eide og private/organisasjonseide institusjoner. Det er naturlig at beskyttelsen av klientenes grunnleggende rettigheter er uavhengige av eierforholdene.

Utvalget behandler spørsmålet om organisasjonenes ansettelsesrett i forhold til Arbeidsmiljølovens prg. 55 på mer generell basis i kap. 15.

#### 9.7.4 Enkelte økonomiske og avtalemessige spørsmål om institusjonsdrift

I samarbeidet mellom offentlige myndigheter og organisasjonene om drift av tiltak i helse- og sosialsektoren er det ønskelig med en sterkest mulig klargjøring og formalisering av partenes rettigheter og plikter. Her vil vi spesielt ta for oss enkelte økonomiske og avtalemessige spørsmål om organisasjonenes institusjonsdrift.

Det har ikke sjelden vært strid og uenighet mellom institusjonseiere og offentlig myndighet om vilkårene for oppføring, drift og eventuelt opphør av driften for private og organisasjonseide institusjoner. En klargjøring av rettigheter og plikter bør derfor etter utvalgets oppfatning fastsettes i skriftlige avtaler med gjensidig oppsigelsesfrist og omfatte bl.a. bestemmelser om

- eiendomsforvaltningen
- inventar og utstyr
- vedlikehold, forsikring
- personale og tilsettingsforhold, instruksjoner, pensjonsrettigheter
- utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen i forbindelse med tariffmessige spørsmål
- formål og innpassing i offentlig plan
- oppnevning og sammensetning av styret
- faglig tilsyn og kontroll
- administrasjon og forhold til offentlig myndighet
- budsjettering, regnskapsføring og revisjon
- økonomisk ansvar, innkjøp
- utgifter til renter og avdrag på lån, evt. godtgjørelse av dokumentert egenkapital
- sikkerhetsstillelse/panterett og økonomisk oppgjør ved opphør av driften
- behandling av tvistes spørsmål, etc.

Når det gjelder prinsippene for fastsettelse av driftsutgiftene, synes ikke lov- eller regelverk eller praksis i dag å skape problemer for partene. Budsjettene fastsettes av folkevalgte organer (kommunestyre og fylkesting), som også godkjenner regnskapene. Budsjett- og regnskapsprosedyrene blir også fastsatt av det offentlige. Det synes ellers selvsagt at det offentlige ikke kan legge til grunn andre kriterier for bemanning, driftsøkonomi eller vedlikehold enn det som gjøres gjeldende for tilsvarende, sammenlignbare offentligeide institusjoner.

Når det gjelder regnskapsføring og revisjon, følger de private institusjonseierne ulik praksis. Enkelte eiere lar av praktiske grunner kommunen/fylkeskommunen føre regnskap og revisjon, mens andre velger å gjøre dette med eget personale. I dag har kommunen/fylkeskommunen og kommune/fylkesrevisjonen adgang til regnskapene m.v.

Når det gjelder kapitalutgifter, har disse i senere tid fullt ut eller i det alt vesentlige vært finansiert ved låneopptak, med renter og eventuelle avdrag dekket av det offentlige etter særskilt avtale. Renteutgiftene blir gjerne sett på som en ordinær driftsutgift, mens det offentlige normalt har sikret seg tilbakebetaling av/kompensasjon for den offentlig nedbetalte gjeld ved panterett/skadesløsbrev i eiendommen eller på annen måte, i tilfelle institusjonsdriften opphører eller avtalen sies opp. Det har vært en viss uenighet og en varierende praksis om verdien av den nedbetalte gjelden ved eventuelt driftsopphør skal regnes i nominelle kroner eller i forhold til verditakst/markedstakst, som tar hensyn til eventuell verdistigning/verdiforringelse for eiendommen. Videre har det vært til dels uenighet mellom eierne og det offentlige om eventuell godtgjørelse for nedlagt/dokumentert egenkapital, og i tilfelle hvordan egenkapitalen skal beregnes.

Disse spørsmålene blir behandlet forskjellig i de ulike fylkeskommunene. Utvalget finner ikke grunnlag for å ta stilling til hvordan de skal løses, men vil tilrå at eiersiden og det offentlige - representert ved henholdsvis Private Helseinstitusjoners Landsforbund/Private Sykehjemeierers Landsforening og Norske Kommuners Sentralforbund - søker å komme fram til en standardavtale som også regulerer spørsmålet om renter av egenkapital og tilbakebetaling av nedbetalt gjeld ved opphør av driften.

Slike standardavtaler kan være et utgangspunkt for lokale forhandlinger. En standardavtale med ensartet beregningsgrunnlag bør eventuelt også utarbeides for leiekontrakter, som måtte tre i stedet for avtaler om gjelds-nedbetaling. Utvalget antar at både det offentlige og eiersiden vil være tjent med slike standardavtaler, som kan hindre for stor forskjells-behandling.

#### 9.7.5 Er det behov for egen lov eller endringer i eksisterende lovverk om de frivillige organisasjonenes drift av institusjoner?

Ifølge mandatet skal utvalget også vurdere behovet for en egen lov om organisasjonenes drift av institusjoner og behovet for endringer i eksisterende lovverk.

Utvalget viser til at adgangen til drift av organisasjonenes helseinstitusjoner er innpasset i lovverket i dag.

- Sykehusloven av 19. juni 1969 prg. 4 sier at private helseinstitusjoner kan innpasses i fylkets helseplan. Etter godkjenning kan private helseinstitusjoner som ikke er innpasset i slik plan, tillegges særlige oppgaver.

- Ifølge prg. 12 i samme lov dekker fylkeskommunene utgiftene til drift av institusjoner som inngår i planen etter lovens prg. 2.
- Tilsvarende bestemmelser om innpassing i fylkeskommunens plan og dekning av driftsutgiftene finnes i lov om psykisk helsevern av 28. april, 1961, prg. 16, i barnevernsloven av 17. juli 1953, prg. 45 og prg. 65 a, i lov om alkoholistinstitutionene m.v. av 30. mars 1984 prg. 2 og 7 og i lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 prg. 7-6.

Dagens lovverk gir altså adgang for private institusjoner til å komme med på de offentlige helseplaner og dermed rett til å få driftsutgiftene dekket.

Sosiallovutvalget sier i sin innstilling (NOU 1985:18, s. 123) at myndighetenes ansvar for planlegging, etablering og drift av institusjoner ikke innebærer at de offentlige myndighetene selv må eie og drive institusjonene. Tvert imot kan det anføres gode argumenter for en blandingsmodell som i dag kjennetegner også denne sektor av samfunnslivet.

Sosiallovutvalget peker også på verdien av faglig og ideologisk bredde i tilbudene, og at frivillige instanser har mulighet til raskt å møte endrede behov med nye tiltak som representerer faglig utvikling og nyskapning. Utvalget slutter seg til sosiallovutvalgets synspunkter på dette området.

Utvalget har tidligere pekt på hvordan samarbeidet mellom offentlige myndigheter og private institusjoner har utviklet seg og blitt av stadig større betydning. Lovgivningen presiserer imidlertid ikke nærmere hvordan private institusjoner skal samarbeide med offentlig myndighet.

Når det gjelder spørsmålet om egen lov for institusjonenes drift, har utvalget sett det som ønskelig om de nevnte lover hadde hatt klarere bestemmelser om private institusjoners plass, særlig om mulighetene for å starte institusjoner slik mandatet nevner. De lover som eksisterer er i stor grad fullmaktslover og har generelle bestemmelser. Desto viktigere blir

forskriftene og de avtaler eierne inngår med fylkeskommunene, jf. avsnitt 9.7.4.

Sosiallovutvalget har foreslått en ny lov om sosiale tjenester m.m. (NOU 1985:18, s. 366 flg.). Prg. 3-3 har en generell regel om at den offentlige sosialtjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider for samme formål som sosialtjenesten.

Prg. 8-2 og 8-4 omhandler innpassing av kommunale og private institusjoner i fylkeskommunens plan. I omtalen av denne paragraf på s. 352, går sosiallovutvalget nærmere inn på de i prg. 8-4 foreslåtte bestemmelser under henvisning til bestemmelsene i andre lover, forskrifter og avtaler.

Utvalget er enig med sosiallovutvalget når det gjelder de nevnte paragrafer og vil anbefale at de går inn i en eventuell ny sosiallov.

Med de bestemmelser som nå eksisterer i nevnte lover og med en ny sosiallov med bestemmelser som angår privat institusjonsdrift og frivillige organisasjoners deltakelse i sosiale tjenester, finner utvalget at man skulle være rimelig dekket på lovgivningssiden. Utvalget foreslår derfor ingen egen lov for organisasjoners drift av helse og sosialinstitusjoner.

Utvalget vil imidlertid anbefale at forskriftene om godkjenning, planlegging, utbygging og drift av helse- og sosialinstitusjonene blir gjennomgått med det siktemål å klargjøre og lette organisasjonenes initiativ i beslutningsprosessen. Herunder bør eventuelle unødvendige hindringer for organisasjonenes samarbeid med det offentlige fjernes. Et enda viktigere spørsmål er etter utvalgets oppfatning de formelle eller uformelle samarbeidsformer mellom organisasjonene og lokalforvaltningen, som omtales nærmere i kap. 15, og hvor det offentliges holdninger overfor organisasjonsinitiativ er av vesentlig betydning for utfallet. I kap. 15 omtales også nærmere muligheten for entrepriseavtaler mellom organisasjonene og myndighetene, med økt vekt på målstyring framfor detaljstyring av virksomheten.

## KAPITTEL 10

### Organisasjonenes virksomhet i barnehagesektoren

#### 10.1 HISTORIKK

##### 10.1.1 De eldste institusjonene

Tre ulike institusjoner er forløpere for dagens barnehager:

- barneasyl
- barnekrybber
- frøbelske barnehager

Det første barneasylet ble opprettet i Trondheim i 1837 av en frivillig organisasjon - «De nødlidendes Venner». Året etter ble to asyl åpnet etter initiativ av organisasjonen Christiania Bys Vel. Barneasylene hadde som formål å være «...et Asyl for Småbørn hvis fattige Foreldre skulde ved Arbeid udenfor Hjemmet vinde Brødet for seg og sine». Disse barneasylene vokste fram i Europa utover på 1800-tallet, og pionérene bak dem skal ha vært idealistiske, kunnskapsrike og velstående mennesker som så sitt ansvar for medmennesker og foretok seg noe for å avhjelpe nød.

Oppholdsavgiften i asylene var som oftest begrenset til «suppeskillingen». Inntektene kom ellers fra flere, men noe usikre kilder. Det var testamentariske gaver, man kunne tegne seg som fast giver i bidragsbøker eller det ble gitt gaver i naturalia. Christiania kommune gav allerede fra starten i 1838 bidrag til barneasylene i byen. Det var imidlertid store variasjoner utover i landet i den kommunale støtten, om det i det hele tatt ble gitt noen. Enkelte asyl fikk bidrag fra Kongens kasse som betydde svært mye, både for å kunne stabilisere virksomheten, men ikke minst også for å kunne gi den status. (Grude: Det begynte med barneasylene, i Tømmerbakke og Miljeteig-Olssen (red.): Fra asyl til barnehage, 1987).

I de første tiårene ble det lagt vekt på oppdragelsen, på opplæring og undervisning av barna. Men etter hvert ble interessen for asylene mindre, og i hele perioden fra omkring 1860 til henimot 1930 gjennomgikk ikke asylene nevneverdige reformer eller forandringer. Denne stagnasjonen er dels blitt forklart ved sviktende tilgang på pengemidler, dels ved mangel på pedagogisk engasjert og kvalifisert personale og dels ved at de ulike barneasylene rundt om i landet ikke ble organisert, koordinert eller hadde kontakt seg i mellom. Da pengebidragene og gavene etter hvert falt sta-

dig mer fra, ble asylene mer avhengig av den kommunale støtten. Men siden denne ble beregnet etter antall barn, kunne barneasylene bli temmelig overtallige. At det kunne være over 100 barn samtidig i asylets saler har derfor vært en vesentlig grunn til at de pedagogiske impulsene hadde dårlig gjennomslagskraft.

Asylene tok ikke imot de aller minste barna. Frelsesarmeens slumsøstre så derfor det store behovet for tilsyn av de minste barna mens mødrene var i arbeid, og åpnet den første barnekrybben i 1891 på Vålerenga i Christiania. Den økonomiske støtten til barnekrybben var minimal, og arbeidet måtte baseres på frivillige gaver. Mødrene betalte kanskje i høyden noen få øre for maten barna fikk.

Fra omkring 1880-årene ble det etablert små private barnehager som holdt til i private hjem, ofte i lærerinnens spisestue. Virksomheten bygget på den tyske pedagogen Frøbels idéer, og ble derfor kalt frøbelske barnehager. Oppholdstiden var ganske kort, og foreldrene betalte for oppholdet. Barnehagene var derfor forbeholdt barn fra bedrestilte hjem.

Barnehagene utviklet seg ganske smått. Stort sett var det enkeltpersoner eller private foreninger som stod bak barnehagene. Den første kommunale barnehagen åpnet først i 1920. Men den offentlige utbyggingen gikk ytterst langsomt - 50 år senere hadde bare 7 prosent av førskolebarna plass i barnehage. Og helt fram til begynnelsen av 1970-årene var det fremdeles hovedsakelig frivillige organisasjoner som stod både for etablering og drift av barnehagene, riktignok med en stadig økende offentlig støtte. Det var særlig Norges Husmorforbund som tok opp arbeidet med å bygge ut og drive barnehager. I Oslo dannet Oslo Krets av Norges Husmorforbund sammen med Barnehagelærerinneforeningen og Oslo Hjemmenes Vel «Komiteen for Husmødrenes Barnehager» rett før 2. verdenskrig. Tilsvarende komité ble dannet i Bergen. Ellers var det en rekke lokale husmorlag som tok opp barnehagesaken.

##### 10.1.2 Barnehageutbyggingen i de senere årene

I etterkrigstiden har også en rekke andre organisasjoner startet barnehager. Ulike typer

barnehager, småbarnsstuer og daghjem er blitt etablert, både av humanitære organisasjoner (Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, Norske Kvinners Sanitetsforening), av kristne organisasjoner (menigheter, misjonsforeninger, Frelsesarmeen, katolske organisasjoner) og av velforeninger, borettslag og foreldreforeninger.

Det var likevel husmororganisasjonene som stod for størstedelen av barnehageutbyggingen gjennom 1950- og 60-årene. Med tanke på den sosialpolitiske målsettingen for 1800-tallets barneasyler kan det nærmest synes paradoksalt at det nettopp skulle være de hjemmeværende husmødrene (hovedsakelig fra høyere sosiale lag) som skulle gå i bresjen for barnehagesaken. Men asyl og barnehage var som nevnt i utgangspunktet svært ulike institusjoner. I barnehagene var det de småbarnspedagogiske prinsippene som ble lagt til grunn, og oppholdstiden var kort. I motsetning til barneasylene var ikke barnehager institusjoner som materielt nødstilte foreldre (mødre) plasserte barna sine i mens de måtte være i arbeid. Barnehager skulle først og fremst være et tilbud for å tilfredsstille barnas behov for lek og sosiale aktiviteter med barn på egen alder, i et trygt og pedagogisk tilrettelagt miljø. Barnehagene fikk dessuten tilgang på fagutdannet personell etter at den første norske barnehagelærerutdanningen (Barnevernsakademiet) ble etablert av stiftelsen «Norsk Forening til fremme av forsorg for barn» i 1935.

De tre institusjonstypene - asyl, barnekrybbe og barnehage - tok opp ideer og tanker fra hverandre. Det utviklet seg til én type institusjon som med barnehageloven av 1975 fikk fellesbetegnelsen 'barnehage' og som ble definert som

«...en godkjent pedagogisk tilrettelagt virksomhet på dagtid for barn under opplæringspliktig alder» (Lov om barnehager, prg.2).

Barnehager er med andre ord bestemt som et tilbud som i første rekke skal ivareta og tilfredsstille barnas behov.

Med den nye kvinnebevegelsen fra begynnelsen av 1970-tallet har også de likestillingspolitiske argumentene for barnehager gjort seg gjeldende for fullt. Kvinners økte yrkesdeltaking de siste 15 årene, deres inntog i høyere utdanning og samfunnsliv for øvrig, har imidlertid ført til at behovet for barnehageplasser er blitt stadig mer prekärt. Tradisjonelt har småbarnsmødres yrkesaktivitet vært mulig ved at andre kvinner, på uformell basis, har hatt tilsynet med barna. Men nå er også de - dagammaene, bestemødrene, nabokonnene - gått ut i yrkeslivet. I St.meld. nr. 8 for

1987-88 (heretter kalt «barnehagemeldingen») antydes det derfor snarlige krisetendenser for barnetilsynet her i landet. Barnehageplass er nå et av de vesentligste velferdstilbudene til småbarnsfamiliene. Samtidig er det et viktig fordelingsgode. Barnehageplass eller ikke bestemmer derfor i stor grad forskjeller i barnefamilienes levekår og i organiseringen av dagliglivet. Men ikke minst gir det barna ulike omsorgstilbud, ulik sosial og pedagogisk stimulans.

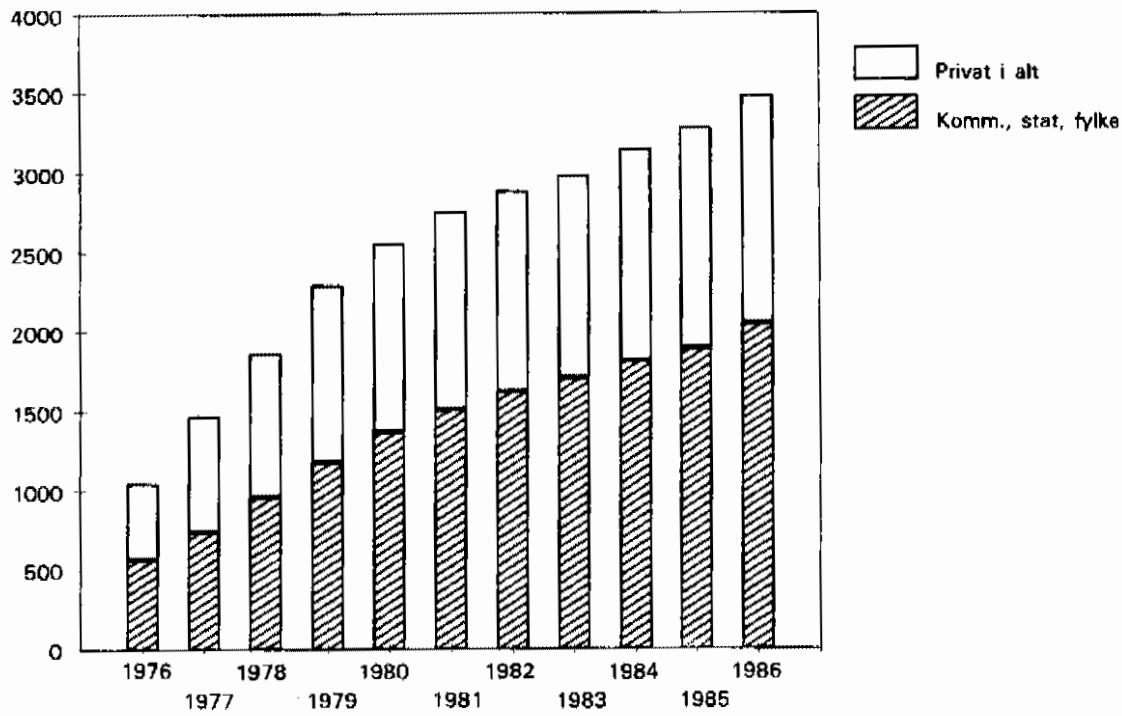
I grove trekk følger framveksten av barnehager i Norge den generelle utviklingen innenfor helse- og sosialsektoren: fra religiøse og humanitære organisasjoner til offentlig virksomhet og selvhjelpsgrupper. I det siste tilfellet er skillet mellom utøvere og de som har behov, mellom medlemmer og brukere, utvisket. En viktig funksjon for slike foreninger og aksjoner blir dermed ofte også å fungere som pådriver eller pressgruppe for å få flere offentlige barnehager. Slike private barnehager etableres og drives ofte i påvente av at kommunen på et senere tidspunkt kan overta driften.

## 10.2 EIERFORHOLD OG FINANSIERING I DAG

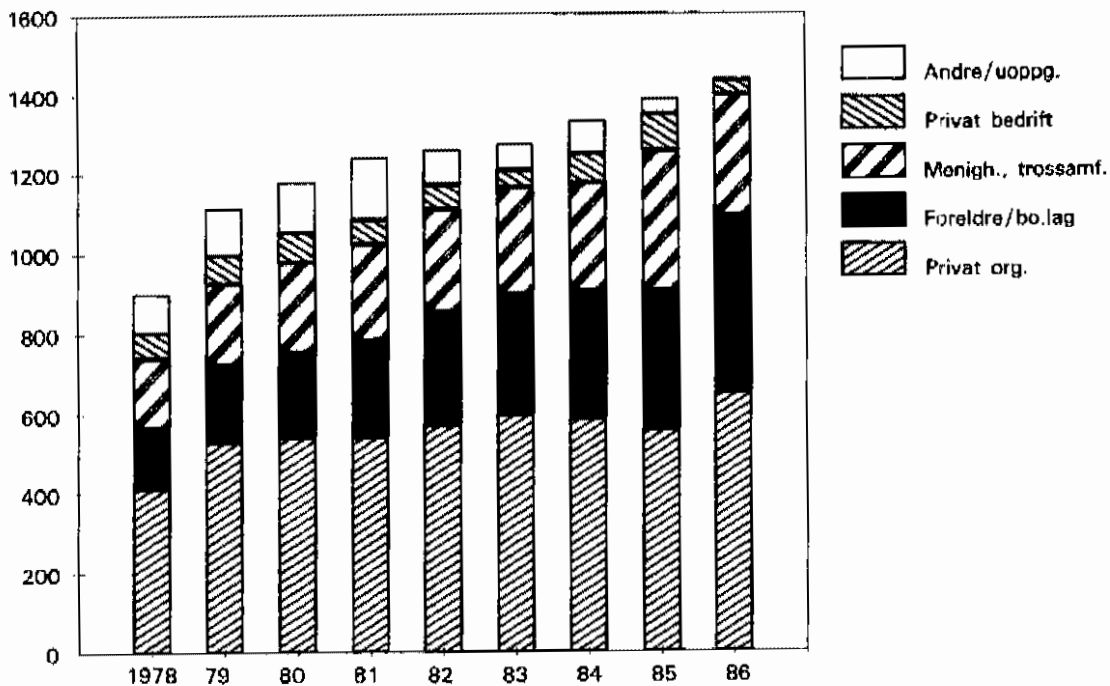
I 1986 gikk ca. 29 pst. av førskolebarna i barnehage, en økning på ca. 8 pst.poeng fra 1980. Barnehagemeldingen anslår imidlertid at ca. 70 pst. av førskolebarna har behov for barnehageplass. Den reelle barnehagedekningen i dag øker med alderen: over 60 pst. av 6-åringene er i barnehage, 30 prosent av 3-åringene og svært få (1,5 pst.) av de yngste under 1 år. Tilveksten de siste årene har særlig skjedd for heltidsplasser for barn over 3 år, noe som også gjenspeiler at det er for dette heltidstilbudet behovet, og etterspørselen, er størst.

59 pst. av barnehagene (pr.15.12.86) eies av det offentlige (flesteparten av kommunene), jf. figur 10.2a. 1 pst. er private bedriftsbarnehager, mens 41 pst. eies av frivillige organisasjoner: foreldre- og borettslag (13 pst.), menighet/trossamfunn (9 pst.) og andre private organisasjoner (19 pst. - hovedsakelig husmororganisasjonenes barnehager). Jf. figur 10.2b. Ti år tidligere var fordelingen mellom offentlige og private barnehager henholdsvis 54 og 45 pst.. Det er med andre ord ikke skjedd drastiske endringer når det gjelder eierforhold i dette tidsrommet, men antall barnehager er mer enn tredoblet. De private barnehagene har gjennomgående noe færre barn enn de offentlige: I 1985 var det 36 500 barn i private barnehager (37 pst.), og nesten 62 000 i offentlige (63 pst.).

Figur 10.2a Barnehager etter eierforhold 1976-1986



Figur 10.2b Private barnehager etter eierforhold 1978-1986



Av de private barnehagene er det i perioden 1978 til 1986 foreldre- og borettslagsbarnehagene som har hatt den sterkeste veksten med nesten en tredobling. Ellers ser det ut til å ha vært nokså store interne forskyvninger mellom de ulike private barnehagetyper. Utslagene er imidlertid så store enkelte år at det antakelig er metodiske eller registreringstekniske årsaker som forklarer endringene mer enn reelle utviklingstrekk. Særlig er det grunn til å tro at kategoriene 'menighet, trosamfunn' og 'private organisasjoner' har rommet de samme typer barnehager, men at registreringspraksisen har variert noe fra år til år (SSB opplyser at 1986-tallene antakelig er de mest pålitelige).

Ifølge Lov om Barnehager av 16.juni 1975 kan private organisasjoner, grupper og bedrifter drive barnehager under kommunalt tilsyn. All virksomhet som gir et visst antall barn tilsyn og omsorg på dagtid, over 20 timer pr. uke og mot godtgjøring, har både rett og plikt til å søke om godkjenning. Virksomheten må for øvrig oppfylle barnehagelovens bestemmelser med hensyn til personalet, lokalitetene, o.a.. Barnehager må være godkjent av fylkesmannen før virksomheten igangsettes (i Oslo av kommunen).

Barnehageloven pålegger ikke kommunene selv å bygge barnehager. Imidlertid heter det i barnehagelovens prg.4:

«Kommunen har ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår bl.a. ved utbygging og drift av barnehager eller ved å gi støtte til slike tiltak.»

Hver kommune skal utarbeide en plan for barnehageutbygging, som enten inneholder plan for egen etablering og drift eller støtte til privat barnehagevirksomhet. Kommunene har imidlertid rett til å sette ulike vilkår for å yte tilskudd, ut fra forskriftenes prg.5. De kan forbeholde seg å:

- godkjenne barnehagens budsjett
- fastsette foreldrebetalingen
- fastsette opptakskriteriene, eventuelt å foreta opptak
- oppnevne en representant i barnehagens styre

Godkjenning innebærer rett til statsstøtte som for 1988 er budsjettert med 21 160 kr. for heltidsplass pr. barn under 3 år, og 11 730 kr. pr. barn over 3 år. Satsene for driftstilskudd varierer etter barnas alder og oppholdstid. Den statlige andelen av driftsutgiftene vil i 1988 utgjøre om lag en tredel av barnehagens driftsutgifter. Resten dekkes av kommunale driftstilskudd (til bl.a. 80 pst. av de private barnehagene) og av betaling fra foreldrene.

Forbruker- og administrasjonsdepartemen-

tet anslår i barnehagemeldingen at barnehagene i 1987 samlet kostet ca. 3,5 milliarder kr., der staten dekket ca. 1 milliard kr. (29 pst.), foreldrene knapt 0,8 milliarder kr. (23 pst.) og kommunene ca. 1,7 milliarder kr. (49 pst.). Målet ved full barnehagedekning (etter planen omkring årtusenskiftet) er at statens andel av utgiftsdekningen skal ha økt til ca. 40 pst., mens resten skal fordeles likt mellom foreldrene og kommunene.

Tidligere finansierte organisasjonene selv en langt større del av driften. For eksempel viser en oversikt fra 1961 over utgiftene for en del av Husmorforbundets barnehager utenfor Oslo, følgende fordeling: Staten 10 pst., foreldre 40 pst., kommunene 25 pst. og organisasjonene selv 25 pst.. Men allerede dengang ble det i en stortingsmelding (nr.89 for 1961-62) ansett som et mål at stat og kommune til sammen skulle dekke 75 pst. av driftsutgiftene. Organisasjonenes inntekter ble skaffet til veie gjennom innsamlinger, basarer, lokale arrangementer (f.eks. «Barnas dag») og ved utleie av lokaler. På enkelte steder, blant annet i Oslo, var imidlertid organisasjonenes viktigste økonomiske bidrag selve etableringen og reisingen av institusjonen. De aller fleste daginstitusjoner for barn ble da reist ved innsamlede private midler.

Bare vel en femdel av de private barnehagene drives helt uten kommunal støtte. En knapp femdel mottar kommunal støtte uten vilkår, mens resten (60 pst.) av de private barnehagene baserer seg, i tillegg til foreldrebetalingen og statsstøtten, på ulike former for kommunale tilskudd, med ulike typer vilkår. Kommunene kan kjøpe plasser (til mer enn selvkost) eller kan gi de private barnehagene driftstilskudd, tilskudd til kapitalutgiftene, etableringstilskudd, garanti for lån m.m.

Lønns- og personalutgiftene, som vanligvis utgjør om lag 80-90 pst. av driftsutgiftene i en barnehage, er oftest de samme uavhengig av om barnehagen er offentlig eller privat. At det er en frivillig organisasjon som driver barnehagen betyr i svært liten grad at den er basert på frivillig, ubetalt arbeidsinnsats. En undersøkelse av frivillige organisasjoners barnehagedrift i Bergen kommune viser at den frivillige innsatsen i barnehagene er av et beskjedent omfang, hovedsakelig består den av foreldrenes dugnad og enkelte andre fellesoppgaver. Slik foreldreinnsats foregår også i kommunale barnehager. Innslaget av frivillig arbeid er likevel størst i private korttidsbarnehager og minst i kommunale heltidsbarnehager. (H. Lorentzen: Offentlig styring av private barnehager i Bergen, 1986).

Men private institusjoner og stiftelser, borettslag og andre frivillige organisasjoner har



gjærne disponert tomter og lokaler som har egnet seg for barnehagevirksomhet, slik at selve etableringen av en barnehage ikke har møtt så store økonomiske, administrative eller praktiske hindringer som ved planleggingen av offentlige barnehager. Utvalget vil peke på at aktivt engasjement fra ulike typer frivillige organisasjoner kan bety mye for å øke tempoet i utbyggingen. Det er derfor viktig at både lovgivning og kommunal holdning og praksis oppmuntrer til slikt engasjement.

Private barnehager (med kommunale driftstilskudd) har ofte kunnet ha en større økonomisk frihet enn kommunale ved at eventuelt driftsoverskudd fritt kan disponeres av barnehagene eller av organisasjonene selv. Grunnen er trolig at det for den kommunale instansen som fordeler midlene synes mer fornuftig å la slike midler gå til barnehageformål, enn å kreve dem tilbake til kommunkassen. Selv om innsamlingsaksjoner for bygging, men også for drift, av barnehager hadde stor oppslutning i de første par gjenreisningstiaårene etter krigen, har innsamlende midler og/eller gaver minimal betydning i organisasjonsbarnehager i dag. De siste par tiårene er det stats- og kommunaltilskuddet som sammen med foreldrebetalingen får driftsregnskapet i de private barnehagene til å balansere.

Men, som det heter i en offentlig utredning fra 1972 (NOU 1972: Førskoler. Vedlegg 4, s.124): «...organisasjonene har en egen evne til å få mye ut av pengene, både med hensyn til innkjøp og til vedlikehold, og de følger virksomheten med interesse. Derfor er det flere store kommuner som ved vedtak av utbyggingsplaner har valgt å overlate driften til organisasjonene, menighetene og borettslagene, selv om kommunene dekker underskuddet ved anlegg og drift.»

### 10.3 HVORFOR BLIR BARNEHAGER DREVET AV FRIVILLIGE ORGANISASJONER?

Grunnen til at frivillige organisasjoner i dag driver barnehager er antakelig først og fremst mangelen på barnehageplasser. Norge ligger på bunnplass i Norden når det gjelder barnehagedekning. I Norge hadde i 1983 26 pst. av 0-6 åringene barnehageplass, i Sverige hadde 58 pst., i Danmark 50 pst. og i Finland hadde 34 pst. barnehageplass (Barneombudet, Fakta om barn i Norge, 1987). Barnehagedekningen i 1987 var i Norge ca. 30 pst. (opplysning fra FAD).

Men det er også viktige ideologiske grunner for etablering av private barnehager. Privat barnehagedrift bygger blant annet på foreldreretten, slik den kommer til uttrykk i FN's

menneskerettighetserklæring prg. 26: «Foreldre har fortrinnsrett til å velge den undervisning som deres barn skal få.» Undervisning kan her oppfattes i vid betydning slik at det omfatter livssynspåvirkning og alle former for sosial læring. Det er med andre ord foreldrene som har fortrinnsrett framfor andre instanser til å velge det miljø og den påvirkning deres barn skal få.

Denne grunnen har vært viktig for at blant andre kristne organisasjoner har startet og drevet barnehager. Med et større livssynsmangfold i det norske samfunnet bl.a. annet på grunn av innvandring vil det ventelig bli dannet flere barnehager på dette grunnlaget, basert også på andre religioner og livssyn. Tilsvarende argumenter har gjort seg gjeldende for å etablere barnehager for spesielle etniske grupper og andre minoritetskulturer. I Oslo finnes det for eksempel barnehager for samiske barn og for sigøynerbarn.

Samtidig blir gjerne integrasjon mellom ulike grupper og kulturer sett på som et gode. Integrasjonstanken har derfor også i barnehagesektoren vært et viktig politisk og pedagogisk prinsipp. Dermed er det et dilemma mellom livssynsfrihet, vern av livsstil og kultur og utfoldelsesmuligheter for minoritetsgrupper på den ene siden - og kontakt og fellesskap som skal bidra til gjensidig forståelse og respekt på tvers av sosiale, kulturelle og religiøse skiller på den annen. Dette dilemmaet synes likevel ikke å skape store konflikter i det norske samfunnet. Det store flertall av foreldre finner det naturlig å sende sine barn til offentlige skoler og barnehager i Norge. Det er likevel viktig at retten til å organisere fram et alternativ er til stede, og at lovgivningen og den offentlige finansieringen er slik utformet at det også er praktisk mulig for foreldrene å gjøre bruk av denne foreldreretten.

Det er imidlertid også en rekke andre grunner til at frivillige organisasjoner ønsker å drive barnehager. De humanitære prinsippene, som blant annet asylvesenet sprang ut av, om å tilby barnehageplasser til særlig trengende, er klart til stede også i dagens barnehagepolitikk og -praksis. De fleste barnehager tar sosiale hensyn ved opptak utover det formelt lovfestede kravet om at funksjonshemmede skal prioriteres:

«Kommunen har ansvar for at barn med funksjonshemninger så langt det er mulig får plass i vanlig barnehage. Barnet skal ha prioritet ved opptak såfremt det kan ha nytte av det» (barnehagelovens prg.10).

Barn fra særlig sosialt vanskeligstilte familier vil derfor som regel være sikret plass i en kommunal barnehage. Humanitære organisa-

sjoner driver imidlertid flere spesialbarnehager for barn med særlig alvorlige fysiske eller mentale funksjonshemninger (f.eks. Norges Røde Kors Barnehjelp som blant annet driver barnehage for autistiske barn).

Enkelte private barnehager drives primært for å skaffe organisasjonenes egne ansattes eller medlemmenes barn et barnehagetilbud. I den senere tid har stadig fler foreldreforeninger og -aksjoner blitt dannet med etablering av barnehage som selve formålet.

Det er likevel som nevnt Husmorforbundets barnehager som har utgjort hoveddelen av organisasjonsbarnehagene. Disse har sprunget ut av det direkte idé- eller saksrettede formålet, det vil si de småbarnspedagogiske prinsippene om barnehage som et middel for å gi barn gode oppvekstvilkår. Riktignok kan husmødrenes og husmorlagenes innsats for barnehagesaken til dels tolkes som en form for selvhjelpsorganisering i og med at deres egne barn ofte også fikk plass i de nye barnehagene.

Barnehagelovens prg. 1, annet ledd fastsetter at ... «Barnehagen skal hjelpe til med å gi

barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier». 77 pst. av barnehagene følger barnehagelovens vanlige kristne formålsparagraf, jf. tab. 10.3. Private barnehager har imidlertid rett til å reservere seg mot denne bestemmelsen slik tredje ledd i samme paragraf fastsetter: «Private barnehager kan ha vedtekter som bestemmer at annet ledd ikke skal gjelde». Det var i 1986 bare 135 barnehager som benyttet seg av denne retten, mens det var 13 barnehager som hadde vedtektsfestet et annet livssyn enn det kristne. En viktig grunn for enkelte organisasjoners barnehagedrift er mulighetene for å arbeide ut fra et bestemt livssyn, jf. forskriftenes prg.2:

«... private barnehager og barnehager drevet av menigheter innen Den norske Kirke, kan praktisere særlig bestemmelse om livssynsformål, fastsatt i barnehagens vedtekter.»

Slike barnehager kalles ofte «barnehager med utvidet kristen formålsparagraf» eller «livssynsbarnehager». I 1986 var det 365 barnehager som hadde en slik formålsparagraf.

Tabell 10.3 Barnehager etter institusjonens formålsparagraf og eierforhold. 1986

Eierforhold	I alt	vanlig bhg.	m/utvidet kristen formålsprg.	m/reservasjon	m/annet livssyn	uoppgitt
Kommune, stat, fylkeskomm.	2052	1831	17	-	2	202
Foreldre, borettslag	443	320	12	75	5	31
Private org.	652	442	115	45	4	46
Menighet o.a.						
innen kirken	261	57	194	-	-	10
Andre trossamf.	40	11	25	-	2	2
Privat bedrift	38	20	2	15	-	1
Uoppgitt	1	1				
I alt	3487	2682	365	135	13	292

Kilde: NOS, Barnehager og fritidshjem 1986

Private barnehagers råderett når det gjelder opptak og ansettelser i barnehagene har vært viktige spørsmål å avklare i samarbeidet mellom organisasjonene og enkelte kommuner. Siden kommunene kan kreve kommunalt opptak som en betingelse for kommunal støtte, risikerer enkelte organisasjoner at de ikke får inn så mange som ønskelig av «egne» barn. Dette gjelder særlig foreldredrevne barnehager, borettslagsbarnehager o.l.

For barnehager med utvidet kristen formålsparagraf har det i mange kommuner stått strid om kommunal driftsstøtte, ut fra disse barnehagenes ansettelsespraksis. Barnehage-

lovens prg. 13 gir eierne av barnehager som har fastsatt særlige bestemmelser om livssyn, rett til å spørre etter søkerens forhold til dette livssyn, når stillingen er av betydning for gjennomføring av formålet, jf. kap.15. Kommunal utlysnings- og tilsetningspraksis har av enkelte kommunestyre blitt vedtatt som et vilkår for kommunal økonomisk støtte til private barnehager. Enkelte barnehager har som en konsekvens av dette blitt nedlagt, mens andre har fortsatt uten kommunal støtte men med økt foreldrebetaling.

Selv om en kommune ikke kan kreve kommunal utlysningspraksis som vilkår for støtte,

kan kommunen avslå støtte uten spesiell begrunnelse, også selv om den aktuelle barnehagen er godkjent for statsstøtte. Denne situasjonen oppmuntrer ikke livssynsorganisasjoner som ønsker å ansette søkere som deler organisasjonens livssyn til å ta nye initiativ i barnehagesektoren.

#### 10.4 PRIVATE BARNEHAGERS PLESS OG VILKÅR

For offentlige myndigheter er utvilsomt private organisasjoners innsats i barnehagesektoren et nødvendig og verdifullt supplement til det offentlige barnehagetilbudet. I «Regjeringens nasjonale utbyggingsprogram for barnehager», som presenteres i barnehagemeldingen, anses det som nødvendig at private institusjoner, bedrifter og andre supplerer utbyggingsprogrammet. I St.meld. nr.4 for 1987-88 om perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, heter det også at «privat, ikke-kommersiell utbygging er... et nødvendig supplement til den offentlige utbyggingen...». Statstilskuddet skal derfor fortsatt gis uten vilkår til alle barnehager som oppfyller godkjenningsvilkårene.

Selv om det i barnehagemeldingen forutsettes at en del av den private utbyggingen skal skje uten kommunal medvirkning, framholdes det ønskelige i å holde foreldrebetalingen på et rimelig nivå, slik at ikke lavinntektsgrupper stenges ute fra barnehagene. Derfor skal kommunen likevel vurdere muligheten for å yte tilskudd der barnehagen drives av organiserte foreldregrupper, organisasjoner e.l. Frivillige organisasjoner vil derfor fremdeles i stor grad kunne bidra til å avhjelpe behovet for barnehageplasser. Dette er etter utvalgets oppfatning særlig viktig med den meget lave barnehagedekningen i Norge.

Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig å revurdere de gjeldende bestemmelser med tanke på at det utbyggingspotensialet som ligger i de frivillige organisasjonene i denne sektoren skal bli fullt utnyttet. Denne vurderingen bør både omfatte de praktiske og de mer prinsipielle sidene ved dagens lov- og regelverk.

Utvalget vil i denne forbindelse understreke at det for frivillige organisasjoner er nødvendig med kommunalt tilskudd på linje med de kommunale barnehagene. Innenfor lov- og regelverk må de private barnehagene ha frihet til å utøve sin virksomhet slik private sosiale institusjoner og skoler har.

Utvalget mener at gjeldende lov- og regelverk ved barnehagevirksomhet bør løses opp noe for å legge forholdene enda bedre til rette for etablering og drift av barnehager i frivillige

organisasjoners regi. Det gjelder selvfølgelig barnehageloven med forskrifter, men ofte vel så mye også annet lovverk, som for eksempel bygningslov, arbeidsmiljølov, helseforskrifter og brannbestemmelser. For eksempel har det ofte vært vanskelig å oppfylle fullt ut lovbestemmelser angående barnehagens lokaler og uteområde. I denne forbindelse bør sambruks- eller fellesbruksmulighetene vurderes nøyer, for eksempel i tilknytning til skolene.

Dessuten kan utvilsomt muligheter i byenes parker og øvrige grøntarealer gjennomgås bedre med tanke på, gjerne midlertidig, plassering av barnehager - eller med tanke på det som er kalt «åpen barnehage», et møtested i nærmiljøet hvor barn i førskolealderen og voksne kan være sammen om ulike aktiviteter.

En aktuell problemstilling i det siste har vært kravene til pedagogisk bemanning der det i praksis har vist seg vanskelig å kunne besette alle avdelingslederstillinger med førskolelærere. Barnehagelovens prg. 18 gir imidlertid anledning til å dispensere fra dette utdanningskravet. En oppmykning her vil ha stor betydning for private barnehager.

Et annet personalkrav har vært at det skal være 3 ansatte pr. avdeling, et krav som i praksis er eller holder på å bli gjennomført f.eks. i alle barnehager i Oslo. Det er der oppholdstiden i barnehagen er lengre enn personalets arbeidstid dette anses som særlig nødvendig. I og med at lønnsutgiftene utgjør størstedelen av driftsutgiftene er det dette kravet (sammen med den nylige arbeidstidsreduksjonen) som har ført til at en rekke private barnehager står overfor betydelige økonomiske problemer. Hvis disse kravene ble redusert noe, ville det være rom for å bygge flere barnehager, både i kommunal og privat regi.

Riktignok har for eksempel Sverige enda strengere bemanningskrav i sine barnehager, mens Danmark på den annen side i den senere tid har foretatt enkelte oppmykninger, blant annet ved at kommunene selv i større grad setter egne personalnormer. Et etter hvert velkjent eksempel i barnehagedebatten er de franske barnehagene der det faktisk bare er en pedagog og en rengjøringsassistent på 30 barn mellom 2 og 6 år. Det bør likevel understrekes at slike sammenlikninger over nasjonale, og ikke minst kulturelle grenser må gjøres med atskillig forsiktighet.

Utvalget vil peke på at det ikke bare er for å nå full barnehagedekning raskere, at frivillige organisasjoners barnehagedrift er av vesentlig betydning i samfunnet. For å kunne ivareta og videreutvikle et variert og mangfoldig kulturliv med ulikheter i livssyn og

livsstil, er et pluralistisk barnehagetilbud av stor verdi. Som ved andre velferdsløsninger og sosiale tjenester kan tiltak i frivillige organisasjoner regi dessuten bidra med enkelte av de fordelene som tilsvarende offentlige tiltak ofte har vært kritisert for å mangle. I barnehagene dreier dette seg særlig om nære samarbeid og tettere kontakt mellom styret,

de ansatte og foreldrene, og mindre enheter med større lokal råderett. Det frivillige initiativ og engasjement, ikke minst fra foreldre, synes dermed å være av spesiell verdi for etablering og drift av flere barnehager. Frivillige organisasjoner kan - på nytt - komme til å spille en helt avgjørende rolle i barnehagesektoren.

## KAPITTEL 11

### Organisasjonenes virksomhet i utdanningssektoren

#### 11.1 ORGANISASJONENES ENGASJEMENT I HISTORISK LYS

##### 11.1.1 Innledning

I forrige århundre var det et betydelig privat initiativ innen skolevesenet. Det var først og fremst personer med interesse for skolepolitikk og pedagogikk som gikk i spissen for dannelsen av private skoler på 1800-tallet. Kirkesamfunn, kristne og humanitære organisasjoner og filantropiske foreninger engasjerte seg i opprettelsen av folkeskoler, folkehøyskoler, sykepleierskoler og spesialskoler for blinde, døve, åndssvake og vanføre.

##### 11.1.2 Folkeskoler, høyere skoler og lærerskoler

Den første grunnskoleloven som kom i 1827 gjaldt bare allmueskolene på landet. Hvert prestegjeld skulle ha minst en skole, det økonomiske og administrative ansvar ble lagt til det enkelte kirkesogn.

På dette tidspunkt var det ingen lov som påla byene å opprette skoler. 1837 var det 42 byer som hadde eget allmueskolevesen, i tillegg var det en rekke private skoler drevet av privatpersoner og kristne organisasjoner som ga undervisning på elementært nivå. I 1848 kom den første folkeskoleloven for byene, bykommunen fikk nå det økonomiske ansvar. Ved landsskoleloven av 1860 ble skoleplikten utvidet fra fem til syv år både i byene og på landet.

Fram til 2. verdenskrig ble antallet private folkeskoler sterkt redusert. Etter 1905 vant tanken om en felles offentlig 7-årig folkeskole terreng, motivert av ønsket om et likt skoletilbud for alle. Loven om folkeskoler fra 1936 ble en merkestein i denne utviklingen ved at den forutsatte utarbeidelse av en Normalplan for alle folkeskoler. En slik normalplan forelå i 1939. Denne ga mindre rom for personlige pedagogiske opplegg og faglig innhold ved opprettelse av private folkeskoler, og etter krigen var det stort sett bare folkeskoler drevet av kirkesamfunn igjen ved siden av de offentlige. I 1966 var det 34 private folkeskoler. 27 av disse ble drevet av frikirkesamfunn eller den katolske kirke. Blant trossamfunn er det særlig Det evangeliske lutherske Kirkesamfunn og Adventistene som har drevet folkeskoler. De privatdrevne folkeskolene har

hatt varierende grad kommunal støtte. I 1968 hadde de opptil 50 pst. av driftsutgiftene i kommunal støtte, men stort sett ingen statlige bidrag.

Innen de høyere skoler stod privatskolene sterkt i siste del av 1800-tallet. Mange av dem var drevet av framtrædende skolefolk og pedagoger, og skolene ble sett på som pedagogiske reformsentra. En rekke stortingsrepresentanter gikk på 1870-tallet inn for å avskaffe de offentlige høyere skolene. De høyere skolene skulle overlates til private, eventuelt til kommunene. I 1871 fikk Søren Jaabæk med seg stortingsflertallet på en henstilling til regjeringen om å legge ned de offentlige høyere skolene. Denne henstillingen ble imidlertid ikke fulgt opp av Kirkedepartementet.

Fram til mellomkrigstiden representerte de private høyere skolene en betydelig ressurs ved siden av de offentlige. Under 1. verdenskrig fikk de en knekk da Oslo kommune overtok nesten alle de høyere privatskolene i Oslo. Hensikten var at de offentlige skolene skulle danne ryggraden i skolesystemet og danne mønster for de privatdrevne høyere skolene. Etter et stortingsvedtak i 1920, hvor Arbeiderpartiet og Venstre utgjorde flertallet, ble det bare gitt offentlig støtte til skoler som ble administrert av de kommunale skolestyrene. Dette var et grunnkudd for de private høyere skolene, og en rekke av disse ble overtatt av staten fram mot 2. verdenskrig.

Det private initiativ innen de videregående skolene kom først og fremst fra enkeltpersoner, det var få organisasjonsdrevne. Kristelig Gymnasium ble opprettet i 1913 av Det norske Misjonsselskap, Indremisjonsselskapet, Norsk Luthersk Misjonssamband og Santalmisjonen. Før 1960 hadde skolen ingen offentlig støtte. Deretter, fram til privatskoleloven kom, fikk den årlige tilskudd fra en statlig rammebevilgning. Noregs Ungdomslag og Noregs Mållag stod som initiativtaker til enkelte av de offentlige landsgymnasene rundt 1. verdenskrig og stod også for driften av dem en tid. Tyrifjord høyere skole ble stiftet i 1958 av Syvendedags Adventist-samfunnet og fikk statsstøtte fra 1962.

Den første offentlige lærerskole ble opprettet i 1826 og i en lov av 1827 ble det bestemt at hvert stift skulle ha et lærerseminar. Det

eksisterte både før og etter 1827 flere private skoler som ga lærerutdannelse. Betingelsene for offentlig tilskudd var at elevene fikk gratis undervisning. Rundt midten av århundret var det en generell mistillit til offentlige «tungrodede» skoler og mange var av den oppfatning at forskjellige typer lærerskoler ville skape gunstigere brytninger og variasjoner i metode og livssyn. En rekke nye lærerskoler, flere av dem private, ble opprettet etter midten av århundret. Lærerskoleloven av 1890 hadde et positivt syn på private lærerskoler og innrømmet dem eksamensrett. Rundt århundreskiftet var mer enn halvparten av lærerne og lærerinnene utdannet ved private lærerskoler. Også lærerutdanningen ble imidlertid etter hvert sett på som et offentlig ansvarsområde. I 1918 hadde staten påtatt seg alle driftsutgiftene ved de private lærerskolene, og etter 2. verdenskrig var det kun Indremisjonens lærerskole i Oslo som var privat. I 1946 vedtok Stortinget, med 83 mot 58 stemmer (St.tid. 1946, s. 1991), at staten også skulle overta denne. Regjeringen fikk dermed tilslutning til prinsippet om at det var statens plikt og rett å utdanne lærere, og at det ikke var ønskelig at enkelte organisasjoner, i dette tilfelle Indremisjonen, skulle ha en rett til å utdanne lærere til det offentlige skoleverket. Senere er dette prinsipp frafalt ved at en rekke private høyskoler har fått eksamensrett på grunn-, mellom- og hovedfagsnivå, en rett som ble lovfestet i lov om private høyskoler av 1986.

### 11.1.3 Folkehøyskolene

Det området innen utdanningssektoren hvor organisasjonsinitiativet har vært sterkest er folkehøyskolene. Disse har historisk sett hatt 3 ulike utgangspunkt.

1. De frilyndte folkehøyskolene bygger på Grundtvigs høyskoletanke, «en skole for livet». Idégrunnet for skolevirksomheten ble

og sterkt påvirket av Christopher Bruuns «Folkelige Grundtanker». Folkehøyskolen skulle ta sitt utgangspunkt i en folkelig kulturform og gjennom fagene morsmål, historie, mytologi, kristendom, samfunnsfag og estetiske fag skulle man gi ungdommen en kulturell allmenndannelse.

Den første frilyndte folkehøyskolen ble grunnlagt i 1864, Sagatun folkehøyskole på Hamar. I dag er de frilyndte folkehøyskolene enten selveide institusjoner eller eid av en organisasjon, i de fleste tilfelle et ungdomslag eller et høyskolelag.

2. Det synlige behov for denne typen skoler var bakgrunnen for at Stortinget i 1875 opprettet amtsskoler (fylkesskoler). I dag er disse i praksis å betrakte som frilyndte folkehøyskoler, men eies og drives av fylkene.

3. Etter at Asbjørn Knutsen grunnla «Notodden utvidede praktiske ungdomsskole» i 1893 (fra 1914 Sagavoll Ungdomsskole) kom det en rekke andre skoler som gikk under navnet «kristelige ungdomsskoler». I sin pedagogiske grunnholdning var de folkehøyskoler på linje med de grundtvigske frilyndte folkehøyskolene, men de hadde, som amtsskolene, en sterkere vektlegging av kunnskapsmessig tilegnelse. Dessuten hadde de, i motsetning til de frilyndte, et klart kristelig, forkynnende utgangspunkt. Det er grunn til å tro at noen av de kristelige ungdomsskolene kom som en reaksjon på den kulturradikalisme flere av de frilyndte folkehøyskolene var preget av. Etter at det offentlige skoleverket tok i bruk betegnelsen ungdomsskoler i 1960-årene har de kristne ungdomsskolene også blitt kalt folkehøyskoler.

Veksten i folkehøyskolesektoren skjøt fart etter 1912 da det kom faste regler for stats- og fylkestilskudd til folkehøyskolene. Reglene for tilskudd ble revidert i 1919, tilskudd ble fordelt med 5/6 fra staten og 1/6 fra fylket. I

Tabell 11.1.3 *Antall frilyndte folkehøyskoler, fylkeseide folkehøyskoler og kristne ungdoms/folkehøyskoler fra 1898-1987*

År	Frilyndte Folkehøy- skoler	Fylkeseide skoler	Kristne ungdoms/ folkehøy- skoler	Folkehøy- skoler I alt
1898 .....	6		3	
1914 .....	20		14	
1920 .....	28	41	26	95
1940 .....	31	28	25	84
1964 .....	29	14	32	75
1975 .....	36	12	39	87
1987 .....	37	11	36	84

Kilde: KUD.

Merknad: Grensene mellom de kristne og frilyndte folkehøyskolene kan ofte være uklare.

1920 var det i underkant av 100 folkehøyskoler/ungdomsskoler. Etter dette er antallet fylkeseide folkehøyskoler gått tilbake, mens antallet organisasjonsdrevne har vært stabilt fram til 1980.

De rekrutteringsproblemer som folkehøyskolene har hatt i de senere år (3 skoler har i 1987 midlertidig innstilt driften) henger trolig først og fremst sammen med utbyggingen av offentlige videregående skoler og den formalisering av de ulike utdanningsveier som dette har ført med seg. Denne utviklingen kan ha gjort det karrièremessige utbyttet av et år på en eksamensfri folkehøyskole mer uklart enn tidligere, da f.eks. opptak på lærerskoler, sykepleierskoler o.lign. i stor grad bygget på opptaksprøver og ikke på standardkrav m.h.t. avlagte eksamener.

#### 11.1.4 Sykepleier- og hjelpepleierskoler

Initiativet til opprettelse av sykepleierskoler har historisk sett vært tatt av frivillige religiøse og humanitære organisasjoner. I 1890-årene utdannet Diakonisseanstalten, Samaritanforeningen og Røde Kors sykepleiersker. Norske Kvinners Sanitetsforening startet et 6-mnd. kurs for sykepleiersker i 1898. En rekke nye sykepleierskoler ble opprettet i organisasjonsregi før 2. verdenskrig. Da Sosialdepartementet i 1952 ga godkjenning til 26 grunnskoler i sykepleie var 20 drevet av frivillige organisasjoner.

Disse skolene var og i drift i 1967. De 6 spesialskolene for videreutdanning; jordmorskoler, skoler i psykiatrisk sykepleie og helsesøsterskole ble drevet av stat og kommune.

I tillegg til sykepleierskoler er det og opprettet hjelpepleierskoler i organisasjonsregi. I 1967 var det 17 offentlige og 8 organisasjonsdrevne hjelpepleierskoler.

#### 11.1.5 Organisasjonene og enkelte andre skoleslag

Spesialskoler for døve, blinde, åndssvake og vanføre ble opprettet på initiativ fra engasjerte privatpersoner og filantropiske foreninger i forrige århundre. På 1850- og 60-tallet ble det opprettet flere døveskoler og skoler for blinde, oftest med en viss statlig støtte. Foreningen til hjelp for trengende vanføre tok initiativ til en arbeidsskole for vanføre i 1892. Denne ble senere utvidet ved hjelp av offentlige midler. På 1870- og 80-tallet ble det opprettet 3 skoler for åndssvake, to i Kristiania og en i Bergen.

Abnormskoleloven, som ble gjort gjeldende for ulike grupper funksjonshemmede fra 1881 til 1892, fastslo det offentliges ansvar for handikappedes skoletilbud. Loven førte i første omgang ikke til noe omfattende offentlig engasjement, men utviklingen gikk i retning av

økt offentlig støtte til skoler for handikappede og gradvis overtakelse av de organisasjonsdrevne skolene. Det offentlige initiativ var imidlertid ikke sterkere enn at det i mellomkrigstiden ble opprettet enkelte spesialskoler i organisasjonsregi, bl.a. en spesialskole for døve på Gjøvik (1931).

Også i etterkrigstiden er det blitt opprettet spesialskoler av ideelle allmenntilrette organisasjoner. Norges Vanførelag startet i 1950 Vårli realskole, Norges Hørselsvern opprettet Briskeby realskole og gymnas i 1960, Blå Kors har drevet Skogliheimen yrkesskole for alkoholskadede siden 1966. Landsforeningen for Hjerne- og Lungesyke har opprettet to skoler i etterkrigstiden, Krokeide yrkesskole for handikappede (1964) og Moa arbeidshjem (1958).

Norsk Luthersk Misjonssamband har i dette århundre opprettet 4 handelsskoler, to av dem i etterkrigstiden. Alle disse er nå omdannet til private videregående skoler med studieretning handel- og kontorlag.

Indremisjonsselskapet har opprettet tre landbruksfaglige skoler, Tomb Jordbruksskole i 1939, Gjennestad Gartnerskole i 1946 og Øya Landbruksskole fra 1986 (avdeling av Tomb fra 1979). Det Vestlandske Indremisjonsforbund startet en jordbruksskole i Lyngdal i 1947 og Norsk Luthersk Misjonssamband en landbruksskole på Val i Nord-Trøndelag i 1972.

Kristne organisasjoner har også startet en lang rekke bibel- og misjonsskoler. Dels gir disse undervisning i bibel- og misjonsfag for organisasjonsmedarbeidere og lokale ledere. Dels har de opprettet offentlig godkjente utdanningstilbud som spenner fra halvårslige kursenheter til teologisk embetseksamen og hovedfagseksamen innen kristendoms-kunnskap og pedagogikk.

Misjonsskolen i Stavanger, opprettet av Det norske Misjonsselskap i 1842 var den første misjonsskolen. Den første bibelskolen ble startet i 1888, og eies nå av Det Vestlandske Indremisjonsforbund.

Tilbudet på denne sektoren har blitt sterkt utvidet i årene etter 1970. Flere av de tidligere skolene er utvidet og nye har kommet til.

Det Teologiske Menighetsfakultetet ble startet i 1908. Det gir teologisk embetseksamen og grunn-, mellom- og hovedfagsundervisning i kristendoms-kunnskap. Den helt overveiende del av norske prester blir utdannet der. Fra 1977 er Misjonsskolen i Stavanger omdannet til Misjonshøyskole og gir nå full teologisk embetseksamen.

Norsk Lærerakademi i Bergen ble opprettet i 1968. Det gir eksamen opp til hovedfagsnivå i både kristendoms-kunnskap og pedagogikk.

Pensjonisthøyskolen i Melsomvik ble eta-

blert i begynnelsen av 1980-årene ved samarbeid mellom private personer og bl.a. Norske Kvinners Sanitetsforening og Nasjonalforeningen for folkehelsen.

Organisasjonenes rolle i utdanningssystemet i enkelte andre land er omtalt i vedlegg III.

## 11.2 EIERSTRUKTUREN I UTDANNINGSSEKTOREN

I norsk lovgivning skiller en mellom «offentlige» og «private» skoler. De private skolene kjennetegnes etter lovverket ved at de ikke er eiet og drevet av stat, fylkeskommune eller kommune. Skolenes eiendomsforhold kan ellers variere. Dette representerer et problem når en skal vurdere de frivillige organisasjonenes forhold til skolesektoren. Mange skoler er for eksempel eiet av stiftelser. En presis avgrensning av de frivillige organisasjonenes virksomhet vil både være avhengig av en analyse av de enkelte stiftelsesformer, og av detaljopplysninger om hvert enkelt skoletilbud. Dette har det ikke vært mulig å gjennomføre. I det følgende er det derfor valgt å ta utgangspunkt i alle private skoler som mottar offentlig støtte. Noen skoler er utelukket ut fra skjønn.

Avgrensningen medfører at det med stor sannsynlighet er tatt med en del institusjoner i oversikten som juridisk ikke har direkte tilknytning til de frivillige organisasjonene, herunder enkelte personeide. Disse tilbudene utgjør imidlertid en så liten del av det samlede tilbudet at det ikke får konsekvenser for det totale bildet oversikten gir.

I motsetning til forholdene i mange andre

land, utgjør de private skoler i vårt land en svært begrenset del av det samlede skoletilbud. Av det samlede antall elever i grunnskolealder går f.eks. bare om lag 5400 eller 1 pst. i private grunnskoler i Norge. Det store flertall av foreldre finner det naturlig å la sine barn gå i den offentlige grunnskole. Men tallene forteller også at det er behov for private skoler fordi en del foreldre ønsker at deres barn skal ha anledning til å gå i en skole som er annerledes. Også ved de private videregående skoler utgjør elevtallet en liten del (7 pst.) av den aldersgruppe som den videregående skole først og fremst henvender seg til, men de er et viktig alternativ livssynsmessig og pedagogisk.

Private skoler som er beregnet på elever fra bestemte sosialgrupper, slik tilfellet kan være i andre land, finnes ikke i Norge. De vil heller ikke etter dagens regelverk kunne godkjennes som berettiget til offentlige tilskudd. Om dette spørsmål uttalte flertallet i Kirke- og undervisningskomiteen i sin innstilling om gjeldende lov bl.a. (Innst. O. VIII for 1969-70):

«Loven må ikke omfatte private skoler som åpent eller kamuflert opprettes for å velge ut elever f.eks. på sosialt grunnlag eller i den hensikt å være en intellektuell eliteskole. Dette må en ha for øye ved utformingen av flere av paragrafene».

De private utdanningsinstitusjonene står for omkring 4 pst. av den totale elev/studentmassen, noe som i internasjonal sammenheng er lavt. I Norge er organisasjonsinnslaget i utdanningssektoren også langt mindre utbredt enn i helse- og sosialsektoren og i barnehage-sektoren. Antall elever og studenter i ulike skoleslag er gjengitt i tabell 11.2.

Tabell 11.2 Elever/studenten i ulike skoleslag

Elever/ studenter i <sup>1)</sup>	Offentlig eid institusjon	Privat/organi- sasjonseid institusjon	Sum	Prosentvis fordeling	
				Off.eid institusjon	Privat/ org.eid institusjon
grunnskoler 1985/86	528 000	5 400	533 400	99	1
videregående skoler 1985/86	179 000	13 500	192 500	93	7
folkehøyskoler 1984/85	800	5 800	6 600	12	88
høyere utdanning 1987	82 900	9 100	92 000	90	10
helsefaghøyskoler 1987	7 300	970	8 270	88	12
fagskoler i jordbruket 1986/87	3 740	617	4 357	86	14

<sup>1)</sup> Kilde: St. prp. nr. 1 (1986-87 og 1987-88) for Kirke- og undervisningsdepartementet og Kultur- og vitenskapsdepartementet. St.prp. nr. 1 1987-88 for Landbruksdepartementet. Tall for folkehøyskoleelever beregnet ut i fra budsjettall.

## 11.3 PRIVATSKOLENES Plass I UNDERVISNINGSEKTOREN

Nyere norsk skolepolitikk har vært preget av to hovedlinjer: En bevisst satsning fra det

offentlige for å sikre et visst minimum av likeverdig skolegang for alle barn og all ungdom, og å forsøke å høyne skolens nivå innenfor det som har vært økonomisk mulig. Synet



på de private og organisasjonsdrevne skolenes plass i skolesystemet har variert. Mot opprettelsen av private skoler har det bl.a. vært innvendt at organisasjonenes særinteresser kan komme i konflikt med de elever utdanningstilbudet skal tjene. Det er blitt hevdet at det i et spredtbygd land som Norge er uheldig om private livssynsskoler skal være eneste undervisningstilbud i enkelte områder. Det kan føre til problemer for foreldre som ut fra et annet livssyn ønsker et annet skoletilbud. De fleste av de private skoletilbudene er imidlertid i dag lokalisert i sentrale strøk og de er paralleller til offentlige skoler.

Et annet argument har vært at opprettelsen av private skoler medfører uheldige fordelingsmessige konsekvenser. Men siden de organisasjonsdrevne skolene ikke baserer sin økonomi på høye studieavgifter, er det ikke grunn til å tro at økonomiske årsaker hindrer noen i å velge å ta sin utdanning på disse skolene.

Til støtte for privatskolene har det bl.a. vært hevdet at mange av privatskolene har representert pedagogiske nyvinninger i forhold til det offentlige skolesystemet, samtidig som de har representert et tilbud for elever som ønsker et annet tilbud bl.a. av livssynsmessige grunner.

For å få avklart det offentliges forhold til de forskjellige private skoleslag ble Privatskoleutvalget oppnevnt i 1966. Utvalget leverte tilsammen 4 delinnstillinger om i alt 229 skoler. Disse innstillingene dannet bakgrunnen for utformingen av lov om tilskudd til private skoler av 6. mars 1970. På bakgrunn av erfaringene med anvendelsen av denne loven ble ny lov om «tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring» vedtatt 14. juni 1985 (privatskoleloven). Høgskolene fikk regulert sin virksomhet i lov om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler (privathøgskoleloven) 13. juni 1986, og lov om folkehøgskolar ble vedtatt 8. juni 1984.

Privatskoleloven skiller mellom følgende begrunnelser og motiv for å opprette private skoletilbud:

- livssyn av religiøs eller etisk art
- pedagogisk funderte ønskemål
- ønsket om å gi et utdanningstilbud til norske barn i utlandet
- ønsket om å fylle et kvantitativt undervisningsbehov
- ønsket om å gi vidaregåande yrkesrettet utdanning på områder som ikke er dekket av det offentlige skoleverket

De private skolene spenner fra alternative skoler som springer ut fra foreldrerettsprinsippet om en undervisning i overensstemmel-

se med sitt livssyn på den ene siden, til ønsket om å supplere det offentlige skoletilbudet på områder som er udekket på den annen.

Om dette spørsmålet uttalte flertallet i Kirke- og undervisningskomiteen i Innst. O. VII for 1969-70 om forslaget til privatskoleloven bl.a.:

«Ethiske-religiøse skoler vil kunne finnes på alle trinn og i alle skoleslag. Ut fra hensynet til å beskytte familien og verne om foreldreretten er argumentasjonen for offentlig støtte til slike skoler sterkest når det gjelder skoler på barnetrinnet og for de nærmest følgende ungdomsår. For voksen ungdom må argumentasjonen eventuelt ta utgangspunkt i hensynet til individets egen rett. I en stat med konfesjonell religionsopplæring i den obligatoriske skole er argumentasjonen for støtte særlig sterk når det gjelder skoler for barn eller ungdom som tilhører en annen konfesjon eller står utenfor enhver konfesjon.»

Ved framleggelsen av privatskoleloven i 1969 ble det understreket som et viktig prinsipielt mål at man må gjøre det mulig for foreldre å realisere retten til å la sine barn få annen undervisning. Samtidig ble det lagt vekt på at elevene selv har rett til å skaffe seg annen undervisning enn den som tilbys ved de offentlige skolene.

Utvalget vil peke på at selv om de private skolene ikke utgjør noen stor del av det totale elev/student-tallet i Norge, har de stor betydning for utdanningstilbudet i vårt land. De representerer viktige alternativer til de offentlige skolene. De har også muligheter for pedagogiske nyvinninger og representerer miljøer som foreldre og elever/studentere verdsetter. På noen områder, hvor det ikke er offentlige tilbud, er de dessuten nødvendige for å dekke behovet.

#### 11.4 DET OFFENTLIGE BIDRAG TIL FINANSIERINGEN AV PRIVAT SKOLENE - STYRINGSSTRUK- TUREN

##### 11.4.1 Innledning

For godkjente private/organisasjonseide grunnskoler/videregående skoler finansierer det offentlige 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget, alternativt 75 pst. ved vidaregåande skoler som gir yrkesrettet undervisning og som ikke har offentlig parallell. Det har ikke vært gitt støtte til kapitalutgifter. De reelle utgiftene ved skolene er derfor høyere enn det godkjente tilskuddsgrunnlaget.

Tilskuddet blir i de fleste tilfeller beregnet som en normalsats pr. elev. For skoler med paralleller i det offentlige skoleverket (tilskuddsregel 4) fastsetter privatskoleloven at «ved utrekningen av normalsatsen skal dei

gjennomsnittlige utgiftene i den offentlige videregående skulen leggjast til grunn».

For godkjente private/organisasjonseide folkehøyskoler gis det støtte med 5/6 statlig og 1/6 fylkeskommunal finansiering etter en bestemt sats pr. elev. Tilskudd til delvis dekning av kapitalutgifter inngår i driftstilskuddet uten at det knyttes til elevtallet (folkehøyskoleloven).

For godkjente private/organisasjonseide høyskoler dekker det offentlige for enkelte, men ikke alle skoleslagene betydelige deler av driftsutgiftene med et tilskudd tilsvarende en normalsats multiplisert med godkjent studenttall (privathøyskoleloven). I forhold til normalsatsen varierer støtten sterkt mellom de ulike skolene. Som eksempler kan nevnes at støtten i 1988 i prosent av normalsatsen utgjør 100 pst. for de private sykepleiehøyskolene og Dronning Mauds Minne, 86 pst. for Diakonhjemmets sosialhøyskole og 44 pst. for Rudolf Steinerhøyskolen. Bedriftsøkonomisk Institutt får 36 pst., Handelsakademiet 22 pst. og Datahøyskolen 6 pst. støtte i forhold til normalsatsen.

For noen av høyskolene gis det i tillegg skattefrihet for bidragsyttere til yrkesopplæring, forskningsformål m.v., jf. skattelovens prg. 44, 5. ledd. Det er særlig skoler som får statstilskudd etter de laveste satsene, som mottar store bidrag.

For å dekke kapitalutgiftene og de resterende driftsutgifter må private skoler skaffe seg betydelige inntekter selv. De fleste private skoler har derfor skolepenger, men satsene er jevnt over lave i forhold til de faktiske kostnadene, fordi eieren ikke ønsker en utvikling mot at tilbudet bare skal bli aktuelt for elever med god økonomi. Utleie av lokalene til annen undervisningsvirksomhet på kveldstid og utnyttelse av anlegget til konferanser, sommerhoteil etc. er derfor vanlig. Skolenes personale yter ofte en betydelig og oftest ulønnet ekstrainsats i denne sammenheng. Mange private skoler er likevel avhengige av betydelige gaveinntekter - særlig i forbindelse med nybygg, restaurering etc., men også for å betale renter og avdrag på lån.

I de senere årene er det skjedd en omfattende omfordeling av økonomisk ansvar mellom stat, fylkeskommune og kommune i skolesektoren. Grovt sett kan en si at staten har ansvar for undervisning på universitets- og høyskolenivå, fylket for videregående skoler, og kommunene for grunnskolen. Staten spesifiserer ikke lengre de økonomiske overføringene til fylke og kommune på en slik måte at staten kan avgjøre hvor store ressurser fylkene og kommunene skal bruke på undervisning.

Private skoler skal imidlertid holdes utenfor de statlige overføringene til kommunene, og skoler som får støtte etter privatskoleloven eller folkehøyskoleloven føres derfor opp som egne kapitler i statsbudsjettet. For elever som går i private skoler gjøres det for noen av tilskuddene fratrukk i overføringene til hjemkommunene/hjemfylkene.

#### 11.4.2 Hvilket krav på økonomisk støtte har private utdanningsinstitusjoner?

Etter privatskoleloven pålegges det offentlige «å medverka til å sikra at det kan skipast og drivast private skular.» Loven angir imidlertid ikke noen automatikk i den forstand at en skole som er berettiget til godkjennelse, også har krav på tildeling av økonomisk støtte fra det offentlige. Det kan derfor gå lang tid fra en skole godkjennes og til den faktisk oppføres i budsjettet. Men når en privatskole først har blitt tildelt støtte for et år, viser praksis at den også vil få støtte i framtiden, forutsatt at den oppfyller kriteriene for godkjenning.

Privathøyskoleloven «skal bidra til å sikre drift av private høyskoler som faglig er på høyde med statlige» (prg. 1). Private høyskoler som tilfredsstiller bestemte administrative og faglige krav kan etter søknad til Kongen kjønes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader. I spesielle tilfeller kan det også gis tilskudd til andre kostnader. Støtte kan trekkes tilbake dersom forutsetningene som lå bak tildelingen av støtten endres.

Folkehøyskolene synes å stå i omtrent samme posisjon formelt og reelt i forhold til krav på økonomisk tilskudd fra det offentlige som skoleslagene nevnt ovenfor.

Innen utdanningssektoren har lovverket de senere år på flere punkter styrket de private/organisasjonseide institusjoners selvstyre. I bl.a. Innst.O.VII for 1969-70 og Ot. prp. nr. 58 for 1983-84 er det understreket at det er ønskelig å gi de organisasjonseide institusjonene stor handlefrihet i ideologiske spørsmål og i opplegget av driften.

Samtidig har det i flere år vært uenighet mellom organisasjonene og departementet om beregningen av tilskuddene. For skoler under tilskuddsregel 4 påpeker organisasjonene at normalsatsen i følge loven skal beregnes ut fra de gjennomsnittlige utgiftene i den offentlige videregående skolen. Utvalget er kjent med at departementet er i ferd med å gjennomføre en granskning av kostnadsnivået i de offentlige grunn- og videregående skolene, og regner med at de private skolene, på bakgrunn av denne undersøkelsen, vil få det tilskuddet som loven forutsetter.

### 11.4.3 Skoler med støtte etter privatskoleloven

Samfunnets holdning til de private grunnskolen må ses i lys av FN-erklæringen (26.juni 1945), Tilleggsprotokollen til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK, 1952), og UNESCO-konvensjonen (14. desember 1960). Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens sentrale skolerettslige regel lyder i norsk oversettelse slik:

«Ingen skal nektes retten til utdanning. Når staten påtar seg funksjoner på utdannelses- og undervisningsområdet, skal den ved utøvelsen av disse funksjoner respektere foreldrenes rett til å sikre seg at slik utdanning og undervisning skjer i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.» (EMK, første tilleggsprotokoll, artikkel 2).

Respekten for foreldrenes rett til å bestemme sine barns oppdragelse er sterkt understreket i alle konvensjonene. Dilemmaet som det offentlige er stilt overfor er det gjort rede for i Ot.prp. nr. 61 for 1968-69:

- «1. Foreldrenes rett til å skaffe den undervisning som de finner nødvendig av pedagogiske, filosofiske og /eller religiøse grunner.
2. Foreldre med alminnelig lønnskaterinntekt makter ikke å opprettholde den private grunnskole som de finner nødvendig av overbevisningsgrunner, og som er nødvendig for å tilfredsstille det undervisningsmål myndighetene har fastsatt.

I problemets skjæringspunkt møtes foreldrenes rett og myndighetenes krav.»

Skoler som er tilstrekkelig faglig fundert og bygger på et religiøst eller filosofisk grunnlag har krav på offentlig støtte. Dette har bl.a. nedfelt seg i privatskoleloven av 14. juni 1985 som skal «medverka til å sikra at det kan skilpasta og drivast private skular.» Privatskolelo-

ven omfatter imidlertid også en rekke skoler ut over grunnskolen, og som ikke er opprettet av livssynsmessige grunner.

Skoler som faller inn under privatskoleloven (grunnskoler, videregående skoler) skal ha et styre. Eieren oppnevner styret og bestemmer hvor mange medlemmer og varamedlemmer det skal ha. Representanter for det offentlige, elevene, foreldrene, de ansatte og skolens leder har rett til å møte på styremøtene og få protokollert meningene sine.

Styret har frihet i ansettelsesspørsmål innenfor bestemte faglige kvalifikasjonskrav og de begrensninger som arbeidsmiljølovens prg. 55A setter. Det er ikke i privatskoleloven reist krav til spesiell utlysning av stillingene.

Skolene har hele landet som opptaksområde, og står prinsipielt åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i tilsvarende offentlige skoler. Kirke- og undervisningsdepartementet kan imidlertid dispensere fra denne regelen. Styret fastsetter inntaksreglement, og skolens leder avgjør i samsvar med reglementet hvem av søkerne som skal tas inn. Det framgår forøvrig av Ot.prp. nr. 58 (1983-84) at det bør være adgang til å prioritere for inntak søkere som identifiserer seg med eieren/skolens målsetting:

«Det må være selvsagt at f.eks. styret for en skole som er opprettet av et frikirkesamfunn må kunne prioritere medlemmer av samfunnet foran andre søkere.»

Kirke- og undervisningsdepartementet er klageinstans i spørsmål om opptak som kommer inn under forvaltningsloven. Departementet kjenner ikke til at konflikt med en skoles målsetting har ført til at elever er blitt nektet opptak.

Utviklingen av de private skolene som får støtte etter privatskoleloven for årene 1985-1987 er vist i tabell 11.4.2

Tabell 11.4.2 Utviklingen i private skoler som får støtte etter privatskoleloven for årene 1985-1987.

	1985		1986		1987	
	Skoler	Elever	Skoler	Elever	Skoler	Elever
Grunnskoler i Norge	40	4400	41	4600	44	5100
Grunnskoler for funksjonshemmede	1	35	1	30	2	50
Grunnskoler i utlandet	25	730	27	760	27	760
Videregående skoler med off. parallell	30	5500	34	5600	34	6000
Videregående skoler uten off. parallell	38	1570	41	1700	42	1750
Videregående skoler for funksjonshemmede	8	335	8	350	8	350
Videregående skoler i utlandet	-	-	-	-	2	10
Sjøaspirantskoler	3	220	3	220	3	220
Landbruks- og gartnerskoler	7	597	7	603	7	617
<b>SUM</b>	<b>152</b>	<b>13387</b>	<b>162</b>	<b>13863</b>	<b>169</b>	<b>14857</b>

Kilde: St. prp. nr.1 for 1987-88, Kirke og undervisningsdepartementet og St. prp. nr.1 for 1987-88, Landbruksdepartementet.

Tabellen viser at de fleste skoletilbudene har hatt en jevn vekst i perioden. Størst vekst

har private grunnskoler i Norge, med 16 pst. økning i elevmassen fra 1985 til 1987. Denne

veksten har skjedd i en periode da antall elever i grunnskolen er synkende.

#### 11.4.4 Skoler med støtte etter privathøyskoleloven

Formålet med privathøyskoleloven er i følge prg. 1 «å bidra til å sikre drift av private høyskoler som faglig er på høyde med statlige».

For å få tilskudd til drift etter privathøyskoleloven må skolene

- være opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
- være opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
- utfylle det offentliges utdanningstilbud på felter hvor det er udekket behov.

For skoler opprettet etter punkt c) skal tilbudet ta utgangspunkt i og være tilpasset de regionale og nasjonale planer for høyere utdanning. Ved søknad om godkjenning for tildeling av statstilskudd skal det regionale høyskolestyret uttale seg om hvorledes en høyskole er tilpasset høyskolemønsteret i regionen.

I samsvar med prg. 3 i loven kan høyskolens eier velge mellom to styringsmodeller. Det kan enten settes sammen et kollegialt styre der eieren fastsetter antall styremedlemmer, og der det minst skal være ett medlem valgt av og fra hver av gruppene ansatte og studenter. Alternativt kan det oppnevnes et styre der eieren oppnevner samtlige av styrets medlemmer. Det siste alternativet betinger imidlertid at det opprettes et høyskoleråd som består av representanter for de ansatte og stu-

dentene. Rådets oppgave framgår av prg. 4 i loven.

Styret har frihet i ansettelsesspørsmål innenfor rammen av bestemte faglige kvalifikasjoner og de begrensninger som arbeidsmiljølovens paragraf 55A setter. Styret fastsetter skolens reglement. I følge Ot.prp. nr. 69 (1984-85) er det:

«utvilsomt at en privat høyskole må ha rettmessig adgang til å sette som vilkår for opptak at søkerne godtar og erklærer seg lojale mot det formål høyskolen har. Det ville for eksempel være liten mening i at en høyskole som utdanner misjonærer på et område, ikke skulle kunne sikre seg at studenter som opptas, er på linje med høyskolens formål, og innstilt på å arbeide for det etter endt utdanning.»

Adgangen til å klage over opptak skal framgå av opptaksreglementet. Klagen rettes til en nemnd oppnevnt av styret.

Etter prg. 12 i loven beregnes driftstilskuddet til en høyskole som et produkt av en normalsats pr. student fastsatt av Stortinget og et studenttall godkjent av Kongen. Normalsatsene fastsettes med veiledende utgangspunkt i driftskostnad pr. student i offentlige utdannelse, og som en prosent av denne. Dermed gir denne loven langt mer rom for skjønsmessige vurderinger fra myndighetenes side ved fastsettelsen av støtten, enn hva tilfellet er for skoler som sorterer under de andre skolelovene.

Tabell 11.4.4 viser studentutviklingen i de private høyskolene de siste årene. Det er institusjoner som ikke er drevet av de frivillige organisasjonene som har flest studenter og som vokser mest.

Tabell 11.4.4 Studenttallet i private høyskoler for 1985, 86 og 88<sup>1)</sup>

	Antall studenter		
	1985	1986	1988 <sup>2)</sup>
Barrat Dues Musikkinstitut	60	61	60
Diakonhøgskoler o.l	343	340	355
NKI-skolens ing.høgskole	1570	1535	1535
Datahøgskolen <sup>3)</sup>			250
Bedriftsøkonomiske skoler	4600	6184	6190
Rudolf Steinerhøgskolen	25	40	40
Den Norske Balletthøgskole	27	26	27
Det teologiske menighetsfakultet	574	522	600
Misjonshøgskolen	140	136	130
Norsk lærerakademi for kristendomsstudier og pedagogikk	265	217	300
Dronning Mauds Minne	402	394	420
Helsefaghøgskoler <sup>4)</sup>		945	960
<b>SUM</b>		<b>10400</b>	<b>10867</b>

Kilde: St. prp. nr.1 for 1987-88 fra Kultur- og vitenskapsdepartementet.

<sup>1)</sup> Deltidsstudenter er omregnet til heltidsstudenter.

<sup>2)</sup> Grunnlag for statstilskudd 1988.

<sup>3)</sup> Fikk statstilskudd først i 1987.

<sup>4)</sup> Fra og med 1986 skjedde det en endring i cjerstrukturen til helsefaghøgskolene, derfor er tall ikke ført opp for 1985.

#### 11.4.5 Skoler med støtte etter lov om folkehøyskoler

Det ble vedtatt en ny lov om folkehøyskoler 8.juni 1984. Loven ble iverksatt 1. august 1985. Noen sentrale sider ved loven var:

- endring av tilskuddsform, fra stor grad av refusjon av faktiske utgifter til større grad av tilskudd pr. elev
- større fleksibilitet i forhold til kursvirksomhet med
  - adgang til kortkurs ned til 3 dagers varighet
  - adgang til desentralisert kursvirksomhet
  - adgang til kurs i samarbeide med andre institusjoner
  - adgang til «oppdelte» kurs, det vil i praksis bl.a. si kveldskurs.

Lovendringene har gitt folkehøyskolene større frihet til mer variert kursvirksomhet. Dette har ført til vesentlige endringer i skolenes tilbud.

For alle folkehøyskoler gir lov om folkehøyskoler eieren adgang til å oppnevne styreflertallet. Styret skal i tillegg gi plass for rektor, en representant for elevene og en representant for ansatte. I tillegg oppnevner Kirke og undervisningsdepartementet en representant i styret.

Styret har frihet i ansettelsesspørsmål innenfor faglig fastsatte rammer og arbeidsmiljølovens prg. 55A. Med bakgrunn i en skoles verdigrunnlag og målsetting kan styret også med hjemmel i Lov om folkehøyskoler prg. 15, stille krav om særskilte forutsetninger hos personalet. Ledige stillinger skal utlyses.

Når det gjelder opptak av elever står det i forskriftene at rektor skal være leder for elevopptaket, med styret som ankeinstans.

Som tabell 11.4.5 viser har det vært en klar nedgang i elevtallet på folkehøyskolenes hovedkurs de siste årene.

Tabell 11.4.5 Elevtall på folkehøyskolenes hovedkurs 1982-87

År	Elevtall på hovedkurs	Antall tilskuddselever
1982-83	7 230	7 910
1983-84	7 363	7 848
1984-85	6 947	7 749
1985-86	5 873	7 746
1986-87	5 405	7 768

Kilde: Kirke- og undervisningsdepartementet

På den annen side har tallet på antall elever tilskuddet beregnes ut fra vært stabilt. Det skyldes tre faktorer:

- en omfattende kortkursvirksomhet ved skolene
- at skolene ved beregning av tilskudd har

kunnet velge om de vil bruke faktisk elevtall eller gjennomsnittet av elevtallet de tre foregående år, noe som særlig slår ut ved synkende elevtall

- at skolene kan telle funksjonshemmede elever dobbelt, og at antall funksjonshemmede elever har vært stigende.

Fra loven ble iverksatt høsten 1985 har Kirke- og undervisningsdepartementet registrert elevtallet på kortkursene, og regnet kortkurselevne om til årselever. I 1985 summerte kortkurselevne seg til 149 årselever, i 1986 til hele 1 079. For 1987 regner en med fortsatt økning.

Selv om statistikken generelt viser nedgang i elevtallene er bildet nokså nyansert. En rekke skoler har fortsatt god tilgang av elever. Men det er også en del skoler med dårlig søkning. De siste årene er derfor to skoler blitt nedlagt, og tre skoler har midlertidig innstilt driften i skoleåret 1987/1988.

Skolene som greier seg bra er ofte de skole-ene som har en relativt klar profil og som har funnet nisjer i utdanningsmarkedet. De kan f.eks. ha lagt hovedvekt på teater, musikk, idrett eller EDB. Men også en del skoler med tradisjonell folkehøyskoleprofil har stor søkning. Mange skoler som opplever redusert elevtilgang arbeider nå med lignende forsøk på profilering, som mediautdanning, musikk og utdanning av fritidsledere. Et viktig element i denne spesialiseringen er ofte ønsket om heving av det faglige nivået, mange sikter mot et høyskolenivå.

De offentlige tilskuddene til folkehøyskolene er blitt holdt på et jevnt nivå de siste årene, med en viss økning i forbindelse med omleggingen av tilskuddsordningen i 1985. Kirke- og undervisningsdepartementet har forøvrig fastsatt nye forskrifter for folkehøyskolene fra 1.januar 1988. Forskriftene vil føre til reduksjon av enkelte typer kortkursvirksomhet.

Ønsket om spesialisering og opparbeidelse av høyskolenivå reiser det gamle stridsspørsmålet om folkehøyskolenes kompetanse. For å kunne møte kravene til både samfunnet og elevmassen er det viktig at disse spørsmålene finner en løsning.

Mange norske folkehøyskoler har tradisjonelt en klar forankring i et lokalmiljø. Bygdefolk gikk sammen om å reise en folkehøyskole, og folkehøyskolene var sentrale kulturinstitusjoner i lokalmiljøene. Elevene ved skolene var i stor grad rekruttert lokalt. De senere årene har rekrutteringen ofte fått større geografisk spredning, noe som har svekket kontakten med nærmiljøene.

Som følge av at folkehøyskolene har fått anledning til å drive med kortkurs, bl.a. på

kveldstid, er kontakten med nærmiljøene i ferd med å bedres. Skolenes lokaler, lærere og faglige tilbud er med på å gjenskape folkehøgskolene som lokale kultursentra.

Utvalget vil også peke på at folkehøgskolene kan ses i perspektivet om livslang læring. Folkehøgskolene har muligheter til å utvikle seg til lokale opplæringsentra med kveldskurs, helgekurs og lengre kurs. På denne måten kan folkehøgskolenes spesielle tradisjon og kompetanse utnyttes bedre i det totale kurstilbudet i landet.

### 11.5 OPPLYSNINGSORGANISASJONENE

I dag er folkeopplysningen integrert i et voksenopplæringstilbud regulert ved lov om voksenopplæring av 23. mai 1976, nr. 35. Denne gir staten ansvaret for «den generelle utviklingen av voksenopplæringen». Lovens formål er «å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv» (pgf. 1), og bidra til å gi mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt i ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling. Utgangspunktet er den enkeltes verdigrunnlag, behov og prioriteringer. Voksenopplæringstilbudene skal ideelt sett være mangfoldige og imøtekomme ulike behov, snarere enn at et herskende dannelsesideal skal gis best mulige betingelser for sosial og geografisk spredning. Voksenopplæringen er med andre ord en del av det utvidete kulturelle perspektiv med vekt på desentralisering, egenutvikling og egenaktivitet. «Folkeopplysningen må ha voksnes kulturelle utvikling som en sentral oppgave: Opplæring i praktisk-estetiske fag, som musikk, litteratur, folkedans, teater, formingsfag, kunsthåndverk o.l.» (NOU 1986:23 Livslang læring, s. 28).

Voksenopplæringen er en del av det offentlige utdanningssystemet. I 1980-årene har utgiftene til voksenopplæring utgjort under 5 pst. av de samlede offentlige midler til utdanning.

Voksenopplæringen i organisasjonene drives både av frivillige, allmennyttige organisasjoner, politiske studieforbund og frittstående studieforbund med tilknyttede medlemsorganisasjoner. Det var pr. 1986 46 tilskuddsberettigede opplysningsorganisasjoner/forbund etter lov om voksenopplæring. De fleste av disse er medlem i Samnemnda for Studiearbeid. Pr. 1.4.87 var 41 organisasjoner og studieforbund medlem, 14 organisasjoner og institusjoner var konsultative medlemmer. For at en organisasjon/studieforbund skal få bevilget voksenopplæringsmidler kreves for det første at organisasjonen/forbundet godkjennes som opplysningsorganisasjon av

Kirke- og undervisningsdepartementet. Deretter gjøres organisasjonen eventuelt tilskuddsberettiget ved stortingsvedtak etter innstilling fra departementet.

Vilkårene for godkjenning er fastslått i voksenopplæringslovens prg. 10 og i pkt. 3 i forskriftene av 10.9.77. Kravene til godkjenning er for det første at voksenopplæring, iflg. organisasjonens vedtekter er en sentral oppgave. Deretter stilles det krav til en viss grad av demokrati i organisasjonen, i.e. at organisasjonens ledelse blir valgt av medlemmene. Organisasjonen skal i prinsippet være åpen for alle, men medlemskap i organisasjonen skal ikke være noen betingelse for å delta i organisasjonens kursvirksomhet.

Ved iverksettelsen av voksenopplæringsloven ble de organisasjonene som var tilsluttet Samnemnda for studiearbeid gjort tilskuddsberettiget. Forutsetningen var at denne godkjenningen senere skulle tas opp til vurdering, men det er ikke blitt gjort. Senere har departementet foreslått nye tilskuddsberettigede organisasjoner under hensyntagen til voksenopplæringslovens målsettinger og behovet for mangfold blant de tilskuddsberettigede organisasjonene.

Budsjettmessige forhold har ført til at man idag har en «venteliste» med 62 godkjente opplysningsorganisasjoner som ikke er tilskuddsberettiget. Flere studieforbund har i dag både tilskuddsberettigede og godkjente, men ikke tilskuddsberettigede, studieorganisasjoner blant sine medlemsorganisasjoner, og det er ikke alltid de organisasjonene med størst behov som er tilskuddsberettiget. Denne situasjon har ført til at man har stilt spørsmålet om dagens tilskuddsordning sementerer forholdet mellom organisasjonene og virker konserverende. Spesielt i en situasjon med stramme budsjettmessige rammer er det åpenbart vanskelig for nye organisasjoner å bli tilskuddsberettiget, selv om de er godkjent av departementet som studieorganisasjon.

På bakgrunn av de problemer voksenopplæringslovens godkjennings- og tilskuddsordning har skapt, nedsatte Kirke- og undervisningsdepartementets Voksenopplæringsavdeling en arbeidsgruppe høsten 1987, som utreder forslag til endringer av godkjenningsprosedyre og tilskuddsordning.

De tilskuddsberettigede studieorganisasjoner/forbund står samlet for over 80 pst. av den voksenopplæring som det gis offentlige tilskudd til.

De 22 frivillige allmennyttige organisasjonenes tilskuddsberettigede opplysnings- og studievirksomhet utgjorde i 1984/85, målt i antall deltakere, 51,5 pst. av opplysningsorga-

Tabell 11.5.a Deltakere i voksenopplæringskurs. Totalt og i opplysningsorganisasjonenes og studieforbundene regi. 1982-1985

År	Deltakere i alt	Oppl.org og studieforbund	Andel i pst.
1982/83	1 027 495	868 305	84,5
1983/84	1 007 228	829 005	82,3
1984/85	921 922	747 305	81,0

Kilde: Statistisk ukehefte nr. 29/87 Statistisk sentralbyrå, s.1

nisasjonenes og studieforbundene samlede tilbud. Den andre halvparten av deltakerne deltok på kurs arrangert av politiske studieorganisasjoner eller studieforbund med en lang rekke tilknyttede organisasjoner.

Etter at studieorganisasjonenes virksomhet hadde vært i sterk utvikling på slutten av 1970-tallet gikk deltakelsen i voksenopplæring i studieorganisasjons- og forbundsregi totalt sett kraftig ned i perioden 1981-85. I 1977 var antallet kursdeltakere 1 050 000, i 1985 656 000. Dette tilsvarer en reduksjon i antall deltakere på 32,6 pst., antall studietimer gikk tilsvarende ned; 31 pst. (NOU 1986:23 Livslang læring). Norges Sang- og Musikkråd er her holdt utenfor fordi rådet ble gjort berettiget tilskudd av voksenopplæringsmidler først i 1978. Svikten i oppslutning har ikke rammet alle studieorganisasjonene. Foruten Sang- og Musikkrådet har Idrettsforbundet, Bygdefolkets Studieforbund, Noregs Ungdomslag og Studieforbundet Natur- og Miljø hatt betydelig vekst i sin studievirksomhet i perioden 1974-83.

Det er flere årsaker til den generelle nedgangen i opplysningsorganisasjonenes aktiviteter. For det første gikk bevilgningene til voksenopplæring i organisasjonene drastisk ned i perioden 1980-86. Den reelle nedgangen, målt i fast kroneverdi framgår av tabell 11.5b.

Tabell 11.5b Offentlige bevilgninger til voksenopplæring i organisasjonsregi 1980-1988, 1979-kr<sup>1)</sup>

1980:.....	181,1 mill.
1985:.....	73,6 mill.
1986:.....	64,0 mill.
1988:.....	70,9 mill.

<sup>1)</sup> Tallene er beregnet på grunnlag av Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks, basisår 1979.

Nedgangen i de offentlige tilskudd til voksenopplæring i organisasjonenes regi har ført til problemer for studieorganisasjonene. Planleggingen og gjennomføringen av organisasjonenes voksenopplæringsvirksomhet krever en

viss stabilitet i den offentlige støtten. Økningen i kursavgiften har for enkelte kurstypers vedkommende ført til rekrutteringsproblemer. Samnemnda for studiearbeid hevder f.eks. at det er blitt vanskelig å rekruttere til begynnerkurs i engelsk, tysk og matematikk fordi egenandelen til kursavgiften har økt fra 20 pst. i 1979 til 74 pst. i 1985. Kursavgiften for et begynnerkurs i engelsk (24t) er i dag ca. 700 kr. I studieringene har egenandelen økt fra 1/4 til 2/3. Da voksenopplæringsloven trådte i kraft i 1977 var tilskuddet til studieringene maksimalt 50 kr pr. deltaker. Dette tilskuddet ble øket til 60 kr i 1986 og 70 kr i 1987. Dette er imidlertid på langt nær nok til å kompensere for prisstigningen i tiårsperioden.

Regjeringen har i St.prp. 1 for 1987-88 tatt sikte på «ei gjenoppbygging og videreutvikling av voksenopplæringen» (St.prp.nr. 1 for 1987-88 Kirke- og undervisningsdepartementet, s. 163) ved å fortsette den opptrapping av tilskuddene som har skjedd de siste to årene. Den økonomiske situasjonen tilsier imidlertid at dette må skje gjennom flere år.

## 11.6 DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENES Plass I UNDERVISNINGSEKTOREN I FRAMTIDEN

En rekke frivillige organisasjoner har engasjert seg sterkt i privatskolesektoren. De driver skoletilbud som ut fra særskilt religiøst eller filosofisk grunnlag er alternativer til det offentlige skoleverket, de representerer til dels andre pedagogiske modeller enn de det undervises etter i det offentlige skoleverket, og de supplerer det offentlig organiserte undervisningstilbudet på felt det er behov for. Utvalget mener at de frivillige organisasjonene vil fylle en viktig plass også i framtidens undervisningstilbud.

Det har vært diskutert om undervisningssektoren som helhet vil få nye oppgaver i de nærmeste årene. Dersom skoledagen i grunnskolen forlenges, eller grunnskolen utvides til å omfatte flere årsklasser, må også privatskolene utvide sine tilbud.

Innenfor høyere utdanning har det vært stilt spørsmål om kravene til kvaliteten på under-

visningen generelt vil komme til å bli skjerpet. De private høyskolene vil da, på linje med de offentlige skolene, måtte møte et øket behovet for oppdatering og utvikling av tilbudene. Det synes også rimelig å anta at privathøyskolene må legge vekt på perspektivet om livslang læring i årene framover.

Mønsterplanen legger opp til en utforming av lokale læreplaner og kontakt mellom nærmiljøet og skolen. Organisasjonene representerer viktige kontaktpunkter mellom lokalsamfunnet og de offentlige skolene. I oppfølgingen av mønsterplanens intensjoner vil det være naturlig at organisasjonene også brukes mere i det offentlige skoleverket som formidlere av særlig kompetanse og ekspertise.

Omstillingen i næringslivet gjør det også nødvendig med et nærmere samarbeid mellom skole og arbeidslivet.

De private skoler i Norge utgjør samlet ca. 170 skoler (jf. St.prp. nr. 1 for 1988-89 for Kirke- og undervisningsdepartementet, Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet). De spenner over et meget vidt spekter av skoler fra vanlige grunn- og videregående skoler til bibelskoler, teologiske undervisningsfakulteter, handelsskoler og ballettskoler. De fyller på enkelte områder et behov hvor stat/kommuner ikke har noe tilbud. På andre områder er det skoler som er paralleller til offentlige skoler ut fra rent livssynsmessige årsaker eller fordi de står for et pedagogisk alternativ til de offentlige skolene. Utvalget vil vise til at de private undervisningstilbud er en viktig del av opplæringstilbudet og har sin naturlige plass i skolesystemet. I et fritt pluralistisk samfunn er disse institusjoner en viktig del av undervisningstilbudet som har krav på offentlig støtte.



## KAPITTEL 12

### Organisasjonene i internasjonalt arbeid og u-hjelp

#### 12.1 INNLEDNING

De aller fleste typer norske frivillige organisasjoner har et internasjonalt engasjement. Enkelte organisasjoner er nasjonale avdelinger av større internasjonale organisasjoner. Men ikke bare for slike er faglig eller organisatorisk samarbeid med likeartede organisasjoner i utlandet en naturlig del av virksomheten. Som eksempel kan nevnes religiøse organisasjoners samarbeid over landegrensene, ikke minst når det gjelder økumenisk arbeid.

Det er store variasjoner med hensyn til hva slikt faglig og organisatorisk samarbeid mellom norske og utenlandske organisasjoner mer konkret består i og hvor utstrakt, omfattende og systematisk det er. Denne type internasjonalt samarbeid vil det imidlertid ikke bli gjort nærmere rede for. Her vil omtalen bli begrenset til enkelte norske frivillige organisasjoners virksomhet innen

- u-hjelpsarbeid
- internasjonale samarbeidsorganisasjoner
- solidaritets- og menneskerettighetsarbeid
- ungdomsutveksling, venns-kapsarbeid.

Som eksempler på forskjellige typer virksomhet nevnes en del organisasjoner, men disse utgjør kun en liten del av alle de organisasjoner som arbeider på de aktuelle feltene.

#### 12.2 U-HJELPSARBEID

##### 12.2.1 Den historiske bakgrunn - misjon og u-hjelp

The British Royal Commission on Higher Education in West-Africa slo i 1945 fast at «dersom de utdannelseinstitusjoner som det står religiøse samfunn bak, plutselig skulle tas bort, ville det meste av all undervisning i Britisk Vest-Afrika praktisk talt forsvinne». I 1960 ble det anslått at den kristne verdensmisjonens arbeid omfattet ca. 100 000 skoler med 5 millioner elever og 3-4 000 sykehus med 20-30 millioner pasienter pr. år, foruten hjelp til flyktninger, katastrofehjelp o.l. På slutten av 1950-tallet foregikk 90 prosent av undervisningen i Afrika i misjonens regi. (O.G. Myklebust: Norsk innsats i utviklingslandene - gjennom misjonen. I Minerva's Kvartaltids-skrift 1960).

De norske misjonsorganisasjonene utgjør en

del av dette bildet. Fram til 1962 drev disse organisasjonene sitt arbeid helt uten offentlig økonomisk støtte. Norsk Misjonsstatistikk viser at i året 1961 drev misjonsorganisasjonene på misjonsfeltene 869 folkeskoler, 27 realskoler og i tillegg spesialskoler som sykepleierskole, husmørskoler, yrkesskoler, skoler for blinde, døve, vanføre og spedalske. Det helsearbeidet norsk misjon utførte var også meget omfattende. I 1961 var det 21 sykehus, 42 poliklinikker og 9 spedalskhjem som ble drevet av norske misjonsorganisasjoner på misjonsmarkene. Dessuten drev misjonen en tannlegeklinikk, to barneklonikker, to tuberkulose-sanatorier, flere fødestuer samt sentra for spedbarn- og mødrekontroll. I Etiopia ble Norsk Luthersk Misjons-samband i slutten av 50-årene av de etiopiske myndighetene bedt om å bygge opp helseadministrasjonen i Gamu-Gofaprovinsen på bakgrunn av den erfaring og faglige ekspertise som misjonen hadde i helse- og sosialarbeidet.

Denne sammenhengen mellom evangelisering og skole- og helsearbeid har vært et trekk ved misjonen helt siden midten av forrige århundre. De første norske misjonærene i Sørøst-Afrika fra 1860- og 70-årene drev medisinsk hjelpearbeid. Ved bruk av sine medisinske kunnskaper vant misjonen tillit hos lokalbefolkningen.

På tilsvarende måte var skolearbeidet en forutsetning for utbredelse av evangeliet. Da Det norske Misjonsselskap startet sin misjonsvirksomhet på Madagaskar i 1867, var skolearbeidet helt fra begynnelsen et sentralt felt. Skolene skulle ikke bare være en del av evangeliseringsvirksomheten, men også allmenndannende. Under forberedelsene til en arbeidsskole i begynnelsen av 1880-årene ble det skrevet en lengre betenkning til hovedstyret i Misjonsselskapet om forholdet mellom «åndelig og materiell» virksomhet i misjonsarbeidet. Her het det at «Kristianisering og civilisering maa følges ad, det ene kand ikke undvære det andet» (Misjonsselskapets historie-bnd. 4, Stavanger 1949, s. 94). Hovedstyret var imidlertid redd for at evangeliseringen skulle komme i bakgrunnen i slike yrkesrettede skoler, og det var ikke før på slutten av 1880-årene at andre oppfatninger slo igjennom i misjonsledelsen i Norge.

Det var de utsendte legemisjonærene som i denne første tiden tok initiativet til helsearbeidet. I Norge var motviljen i misjonsorganisasjonene av og til sterk nok til å hindre gjennomføringen av nye helsetiltak (Misjonsselskapets historie op.cit.) Det ble sett på som et prioriteringsspørsmål. Stilt overfor de svært store helsemessige problemene, var det imidlertid ikke til å unngå at helsearbeidet etter hvert fikk en bred plass.

Utviklingen av Det norske Misjonsselskaps arbeid på Madagaskar kan tjene som en illustrasjon. Her ble det helt fra starten delt ut medisiner og gitt hjelp til syke ved misjonsstasjonene. Det ble utført øyenoperasjoner og utført tannlegetjenester. Utsiktene til å gå glipp av disse legetjenestene førte til at Misjonsselskapet fikk opprette en skole i 1872. Etter at det i 1870- og 80-årene i Misjonsselskapets hovedstyre hadde vært en viss skepsis til for stor satsing på det medisinske helsearbeidet, kom det i 1886 i drift et misjonsdrevet hospital på Madagaskar. Samtidig ble det startet et medisinsk misjonsakademi som fikk stor betydning for utdannelsen av gassisk medisinsk personell. Rundt århundreskiftet ble dette, sammen med to misjonssykehus, overtatt av den franske kolonimakten.

Innen de fleste større misjonsorganisasjonene stod helsearbeidet sentralt. Den norske Misjonsallianse, som sendte sine første misjonærer til Mongolia i 1910, la spesielt stor vekt på det medisinske arbeidet. Flere andre, bl.a. Det norske Kinamisjonsforbund (nå Norsk Luthersk Misjonssamband) og Den norsk Lutherske Afrikamisjon bygde hospitaler i mellomkrigstiden. Tabell 12.2.1a nedenfor viser utviklingen av antall sykehus, poliklinikker og spedalske hjem drevet av misjonsorganisasjoner.

Tabell 12.2.1 *Misjonsorganisasjonenes sykehus, poliklinikker og spedalske hjem 1924-78*

	1924	1933	1938	1961	1978
Sykehus	6	7	8	21	28
Poliklinikker	6	8	25	42	83
Spedalske hjem	3	3	4	9	8

(Norsk Misjonsstatistikk, 1924, 1933, 1938, 1961 og 1978).

En rekke av disse sykehus, poliklinikker og spedalske hjem drives i samarbeid med de lokale myndighetene.

### 12.2.2 Norsk u-hjelp og de frivillige organisasjonene

Den norske statlige bistandsvirksomheten til utviklingsland ble i perioden 1945-62 i all

hovedsak kanalisert gjennom De Forenede Nasjoner og et bilateralt fiskeriprojekt med tilknyttet helsearbeid i delstaten Kerala i India, som ble igangsatt i 1952 gjennom «Fondet for hjelp til underutviklede land», opprettet ved stortingsvedtak samme år. Pr. 01.01.1962 var det bevilget 52,5 mill. kr til dette prosjektet, noe som oversteg det samlede norske bidrag til tiltak i FN-regi. Samtidig holdt norske myndigheter fast på prinsippet om at så stor del av hjelpen som mulig skulle kanaliseres gjennom FN. I St.meld. nr. 23 for 1961-62 Norges hjelp til utviklingslandene, heter det at «Regjeringens prinsipielle linje er at mest mulig av hjelpen bør gå gjennom multilaterale organer, i første rekke De Forenede Nasjoner» (s.5). Hensikten var ved koordinering gjennom FN å sikre en mest mulig rettferdig fordeling av de samlede bistandsmidler. FN hadde det best utviklede faglige apparatet og en omfattende erfaring når det gjaldt økonomisk og faglig bistand. En kanalisering av midlene gjennom FN kunne også forhindre at det ble knyttet politiske betingelser til hjelpen. Dessuten var FN i en oppbyggingsfase, og regjeringen gav uttrykk for ønsket om «å styrke verdensorganisasjonen ved å gi den nye og større oppgaver». Derfor burde man, også ved bilaterale prosjekter, «i størst mulig utstrekning samarbeide med FN og dets særorganisasjoner», noe som også ble gjort ved gjennomføringen av fiskeriprojektet i Kerala.

Norge deltok fra 1946 i de hjelpeprogram og fond som ble opprettet i FN-regi, dels ved frivillige bidrag, dels ved bidrag i forhold til skalaen for medlemslandenes kontingent. De største hjelpeprogrammene var hjelpeprogrammet for barnarbeid - UNICEF - (1946), FNs utvidede program for faglig hjelp - EPTA (1949), og et spesialfond for økonomiske analyser, praktisk forskning og faglig undervisning (1959). I tillegg ble det fra norsk side ytet hjelp gjennom FNs fond for Kongo (1960), til FNs finansieringsorganer og til en rekke av FNs særorganisasjoner.

Til det regionale samarbeidet om Det Skandinaviske Undervisningssykehus i Korea bidro Norge fram til 1961 med 4,2 mill.kr.

De frivillige organisasjonene hadde ingen plass i det statlige bistandsarbeidet fram til 1962. Den statlige utviklingshjelpen ble kanalisert gjennom FN, regionale samarbeidsprogram og «Fondet for hjelp til underutviklede land» (Keralaprojektet).

Stort.meld. nr. 23 for 1961-62, som førte til opprettelsen av «Norsk Utviklingshjelp», det senere NORAD, pekte imidlertid på den viktige rolle de frivillige organisasjonene, spesielt misjonen, spilte i utviklingslandene: «Mange av disse organisasjonene har allerede nedlagt

et betydelig arbeid. Det er grunn til å tro at denne private virksomhet vil øke i omfang de nærmeste år. Den vil således utgjøre et verdifullt tillegg til den statlige innsatsen» (s. 11). Regjeringen var innstilt på å utvikle et samarbeid med organisasjonene: «Det er all grunn til å tro at disse organisasjoner og de statlige organer kan være til gjensidig nytte for hverandre. For statsmyndighetene kan det vise seg ønskelig å samarbeide med private organisasjoner ved gjennomføringen av bestemte prosjekter» (s. 11). Regjeringen gav på denne måten uttrykk for en positiv grunnholdning til organisasjonenes arbeid.

Fra misjonshold ble det gitt uttrykk for en viss skepsis og frykt for at misjonsorganisasjonene ved å inngå i et samarbeid med staten ville miste kontakten med sitt hovedformål, forkynnelsen av evangeliet. Utarbeidelsen av retningslinjene for den offentlige støtten til de frivillige organisasjonenes u-hjelpsarbeid, tok imidlertid hensyn til at misjonsorganisasjonenes helsearbeid til en viss grad ble utført i tilknytning til evangeliseringsarbeidet. I de endelige retningslinjene for samarbeidet med de frivillige organisasjonene som ble gitt i 1963, het det at støtteberettiget virksomhet skulle drives på en generell menneskelig basis, uten å være motivert av økonomiske, politiske eller religiøse særinteresser. Men det ble ikke lagt hindringer i veien for at prosjekter med en bred humanistisk bakgrunn også kunne inneholde elementer av religiøs virksomhet. I de nye retningslinjene fra 1971 het det at støtte kan bare gis til tiltak som kommer den stedlige befolkningen til gode, uten hensyn til rase, tro eller oppfatninger. Dette var en formulering som misjonsorganisasjonene kunne leve med.

Støtten til organisasjonenes u-hjelpsarbeid har alltid vært beskjeden sammenlignet med den totale norske offentlige bistanden. I 1963 utgjorde støtten til organisasjonene 7,8 pst. av den totale bistanden, fram til 1985 holdt den seg på mellom 1,5 og 5 pst. Den offentlige støtten var og liten sett i forhold til hva organisasjonene selv brukte til utviklingsarbeid i u-land. Det foreligger ikke noen grundig undersøkelse av organisasjonenes samlede innsats, men et offentlig utvalg stipulerte i 1966 organisasjonenes samlede egeninnsats av utviklingshjelps karakter til ca. 20 mill. kr pr. år (St.prp.nr. 109 for 1966-67, s. 19). Den offentlige støtten til organisasjonene på dette tidspunkt var 4-5 mill. kr. årlig.

Den offentlige støtten som ble gitt til de frivillige organisasjoners arbeid i utviklingsland fra 1963/64, var støtte til investeringer. I 1965 bad organisasjonene om at det også ble opprettet en driftsstøtteordning, noe som ble en

realitet året etter. I St.prp. nr. 109 for 1966-67 understreket regjeringen at dette ikke måtte skje på bekostning av «Norsk Utviklingshjelps» egne tiltak og planer. Regjeringens grunnsyn var at «de private prosjekter og deres drift i hovedsak fortsatt må være basert på organisasjonenes egeninnsats» (St.prp.nr. 109, 1966-67, s. 20). Dette prinsipp ble gjenstand for gradvis modifisering. Ifølge de retningslinjer som ble gitt i 1971 skulle det offentlige kunne dekke opptil 50 pst. av investeringene. Ved revisjon i 1974 ble investeringsstøtten oppjustert til 75 pst., det ble gitt driftsstøtte og støtte til forundersøkelser og prosjektering (opptil 100 pst.). I 1977 ble denne politikken ført enda lenger. Investerings- og driftsstøtten ble satt til 80 pst. av totalkostnadene, og det ble gitt 100 pst. støtte til utgifter til forprosjektering, utdanning av personell og til evaluering. Det er disse reglene som i hovedsak gjelder i dag.

### 12.2.3 Organisasjonenes statsstøttede u-hjelpsarbeid

I 1987 brukte staten noe over 6 milliarder kroner på utviklingshjelp, hvorav vel 5,5 milliarder fra budsjettet til Departementet for utviklingshjelp og resten fra Utenriksdepartementets budsjett.

683 millioner kroner av disse midlene ble overført til private organisasjoner. Norske private organisasjoner mottok 556,7 millioner kroner, og resten gikk til private organisasjoner i samarbeidslandene, internasjonale private organisasjoner, stiftelser m.m.

På budsjettet til Departementet for utviklingshjelp er det et eget kapittel for støtte via private organisasjoner. Denne støtten var i 1987 på 384 millioner kroner. Dette utgjorde 11,4 pst. av den bilaterale bistand og 6,4 pst. av den totale bistand. I 1963 var støtten via de private organisasjoner på 3 millioner kroner, hvilket utgjorde 16 pst. av den bilaterale bistand og 7,8 pst. av den totale bistand.

I tillegg til denne støtten som er øremerket for private organisasjoner, gis det betydelig støtte til u-hjelpsarbeid i regi av de private organisasjoner over andre kapitler på budsjettet til Departementet for utviklingshjelp, hovedsakelig kapitlene for regionale tiltak og hjelp ved naturkatastrofer. De private organisasjoner mottar også en stor del av midlene under kapitlene for hjelp til flyktninger og internasjonalt humanitært hjelpearbeid på Utenriksdepartementets budsjett.

Omtalen i dette avsnittet av organisasjonenes statsstøttede u-hjelpsarbeid gjelder stort sett den virksomhet som finansieres over det egne kapitlet for private organisasjoner på

budsjettet til Departementet for utviklingshjelp.

Det ytes offentlig støtte til tiltak som forutsettes å bidra til sosial og økonomisk framgang i utviklingslandene. Mottakerlandets myndigheter må godkjenne tiltakene. Det er en forutsetning at tiltakene kommer den stedlige befolkning til gode, uten hensyn til rase, tro eller oppfatning. De private organisasjonene skal legge forholdene til rette for at tiltakene så snart det er mulig overtas av lokale krefter. Det legges vekt på at prosjektene er konsentrert om veldefinerte behov hos de fattigste, for eksempel primærhelsetjeneste, utdanning og arbeid. Prosjektene bør også være avgrenset geografisk eller i forhold til en bestemt målgruppe i lokalsamfunnet, for eksempel kvinner, barn, funksjonshemmede og minoritetsgrupper. Videre legges det vekt på at

prosjektene mobiliserer og styrker krefter i lokalsamfunnet, slik at bistanden etter hvert kan bli overflødig. En forutsetning for å få støtte, er at organisasjonen har den nødvendige administrasjon og faglige kompetanse til å gjennomføre tiltaket.

Statens andel av prosjektenes totalkostnader har økt og er nå inntil 80 pst. for de viktigste støtteformers vedkommende, 100 pst. for enkelte. Dessuten er det foretatt en kraftig utvidelse av støtteformene, som i dag omfatter investeringsstøtte, driftsstøtte og stillingsstøtte, støtte til forundersøkelser, forprosjekteringer og evalueringer av prosjekter, samt støtte til utdanning av fagpersonell.

Tabell 12.2.3a viser hvordan midlene som ble bevilget til de private organisasjonene fordelte seg på de ulike støtteformer. Tabell 12.2.3b viser fordelingen på sektorer.

Tabell 12.2.3a *Departementet for utviklingshjelp: Fordeling på støtteformer av midler utbetalt til private organisasjoner i 1987*

Støtteform	Beløp i mill. kr.	Prosent
Driftsstøtte.....	222,6	57,9
Investeringsstøtte.....	88,7	23,1
Innvilget over stedlige representanters fullmakter.....	37,2	9,7
Stillingsstøtte.....	12,8	3,3
Utd./opplæring av lokalt personell.....	17,5	4,6
Utd./opplæring av annet bistandspersonell.....	0,2	0,0
Forprosj., forunders. og evaluering.....	1,8	0,5
Diverse.....	3,5	0,9
<b>Totalt.....</b>	<b>384,3</b>	<b>100,0</b>

Kilde: Departementet for utviklingshjelp.

Tabell 12.2.3b *Departementet for utviklingshjelp: Fordeling på sektorer av midler utbetalt til private organisasjoner i 1987*

Sektor	Beløp i mill. kr.	Prosent
Multisektorielle prosjekter.....	167,4	43,5
Helse, familieplanlegging.....	59,9	15,6
Utdanning, opplæring.....	67,3	17,5
Sosial infrastruktur, sosial velferd, kultur.....	43,8	11,4
Utbygging av offentlige nytte- funksjoner (vei/vann, m.v.).....	12,2	3,2
Landbruk, fiske.....	24,8	6,5
Industri, gruvedrift, håndverk.....	8,2	2,3
<b>Totalt.....</b>	<b>384,3</b>	<b>100,0</b>

Kilde: Departementet for utviklingshjelp.

I 1987 mottok i alt 104 private organisasjoner (ikke bare norske) støtte til 325 prosjekter i 65 land. Organisasjonene har størst engasjement i Afrika. Tendensen er økende engasjement der og i Latin-Amerika og noe avtakende engasjement i Asia.

Det er norske organisasjoner som mottar det meste av bistandsmidlene. Tidligere var det bare norske organisasjoner som kunne motta støtte. Men en revisjon i 1977 av retningslinjene for støtte gav private organisasjoner i Norges hovedsamarbeidsland og internasjonale

le organisasjoner adgang til å søke om midler. Deres andel er foreløpig beskjeden. Myndighetene har signalisert at støtten til private organisasjoner i u-landene skal trappes vesentlig opp.

Av de 104 private organisasjoner som mottok støtte i 1987, var 62 norske. Tabell 12.2.3c viser bevilgningene for 1985, 1986 og 1987 til de norske organisasjoner som mottok mest støtte.

Tabell 12.2.3c *Fordeling på private organisasjoner som mottok mest støtte fra departementet for utviklingshjelp 1985-1987 i mill. kr.*

Organisasjon	1985	1986	1987
Kirkens Nødhjelp .....	72,1	83,1	53,4
Redd Barna .....	40,0	47,8	45,3
Den Norske Misjonsallianse .....	15,3	24,0	20,2
Norges Blindforbund .....	4,6	11,5	16,8
Norsk Folkehjelp .....	5,0	9,7	16,7
Norsk Luthersk Misjonssamband .....	5,7	12,5	12,5
Pinsevennes Ytre Misjon .....	12,4	11,9	10,4
Det norske Misjonsselskap .....	3,9	7,2	8,9
Det Kongelige Selskap fra Norges Vel .....		4,0	8,9
Norges Røde Kors .....	5,5	13,7	8,5

Kilde: Departementet for utviklingshjelp

Tidligere var det de norske misjonsorganisasjoner og hjelpeorganisasjoner med kirketilknytning som mottok mest støtte. For eksempel mottok Kirkens Nødhjelp alene mellom 1975 og 1978 mer enn halvparten av budsjettet for private organisasjoner. I de senere år har en rekke andre norske organisasjoner kommet sterkere inn i bildet. Det gjelder blant andre humanitære organisasjoner, solidaritetsorganisasjoner, arbeidslivets organisasjoner, politiske organisasjoner, yrkesorganisasjoner og funksjonshemmedes organisasjoner. Enkelte av disse organisasjonstypene faller utenfor utvalgets mandat. Dette gjelder f.eks. LO og NAF, som omfattes av tallmaterialet foran. Noen utviklingstendenser i bevilgningene de siste tre år framgår av tabell 12.2.3c. Det kan ellers nevnes at av de 274,1 mill. kr. som for 1988 er bundet opp i rammeavtaler, går 76 mill. kr. til misjonsorganisasjonene og 198,1 til andre typer organisasjoner.

Organisasjonene mottar støtte ikke bare til sitt arbeid i utviklingslandene, men også til sitt opplysningsarbeid i Norge om utviklingslandene og utviklingshjelpen. I 1987 mottok norske private organisasjoner nesten 16 millioner kroner til slikt arbeid. En rekke organisasjoner har samarbeidsavtaler (rammeavtaler) av flere års varighet for å drive opplysningsvirksomhet. Departementet for utviklingshjelp går inn for å utvide denne ordningen.

Det høye nivå på norsk utviklingshjelp (over 1 pst. av bruttonasjonalinntekt, mot ca. 0,35 pst. i gjennomsnitt for OECD-landene) forutsetter utbredt støtte i befolkningen. Myn-

dighetene ser derfor på organisasjonenes opplysningsarbeid som et viktig middel til å skape forståelse i befolkningen for betydningen av norsk utviklingshjelp.

Som det framgår av redegjørelsen foran, mottar de private organisasjoner en omfattende støtte fra staten til sitt u-hjelpsarbeid. I tillegg skyter de inn betydelige summer fra egne midler. Mange av disse er skaffet til veie gjennom innsamlinger, f.eks. gjennom de storstilte årlige TV-aksjonene og gymnasiastenes Operasjon Dagsverk, men også gjennom en rekke mindre anlagte aksjoner i regi av et mangfold av ulike organisasjoner. På denne måten øker de frivillige organisasjonene Norges u-hjelpsarbeid utover det som finansieres over statsbudsjettet.

De tidligere nevnte utvidelsene av støtteordningene i 1960- og 70-årene resulterte i stadig flere søknader om støtte. Dette førte igjen til økte bevilgninger til organisasjonene (en femdobling i perioden 1980-85). For å forenkle arbeidet, ble det i 1980 innført en prøveordning med rammeavtaler mellom NORAD og enkelte organisasjoner. Disse avtalene innebærer et tilsagn om støtte i to eller tre år. For tiden har NORAD slike rammeavtaler med Redd Barna, Kirkens Nødhjelp, Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Arbeidsgiverforening, Norges Røde Kors, Norges Blindforbund, Norsk Folkehjelp og Norsk Lærergag. NORAD har dessuten siden 1983 hatt en paraplyavtale med Norsk Misjonsråd. Denne avtalen, som bygger på rammeavtaleprinsippet, omfatter 13 organisasjoner innenfor Norsk Misjonsråd. For å kunne bistå

medlemsorganisasjonene med rådgivning, planlegging og evaluering, har Norsk Misjonsråd opprettet en bistandsnemnd. Denne nemnda legger hvert år fram for NORAD et aktivitetsprogram for det kommende år.

Ramme- og paraplyavtalene innebærer en administrativ avlastning for staten og en større frihet og fleksibilitet for organisasjonene. I budsjettproposisjonen for 1988 sier derfor Departementet for utviklingshjelp, i tråd med uttalelse i St.meld.nr. 36 for 1984-85 og St.meld. nr. 34 for 1986-87, at man tar sikte på å videreutvikle ordningen med rammeavtaler med sikte på ytterligere effektivisering.

De innsatsområdene som de private organisasjonene har prioritert, har etter myndighetenes vurdering vært i god overensstemmelse med norsk bistands mål om å redusere fattigdommen og skape et grunnlag for utvikling i de aktuelle landene. Som følge av en planlagt lavere vekst i u-hjelpsbevilgningene i kommende år, har myndighetene gitt uttrykk for at det i større grad enn tidligere vil bli nødvendig å prioritere strengt ut fra de behov man ønsker å dekke i mottakerlandene.

Det hersker en stor grad av tverrpolitisk enighet om at de private organisasjoner utfører et meget verdifullt arbeid i utviklingslandene. Organisasjonenes mange fortrinn er blitt framhevet i en rekke offisielle dokumenter, blant annet i St.meld. nr. 36 for 1984-85 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. Her nevnes at mange organisasjoner har arbeidet lenge i utviklingslandene og kjenner forholdene godt. Videre blir det påpekt at de gjerne er mindre byråkratiske og følgelig mer fleksible og tilpassningsdyktige enn offentlige organer og større nasjonale og internasjonale hjelpeorganisasjoner. De norske private organisasjoner kan derfor ofte gi hurtigere og mer effektiv hjelp til lavere kostnader enn internasjonale organisasjoner og offentlige myndigheter. De private organisasjoner har dessuten spesielt gode forutsetninger for å nå fram til prioriterte målgrupper (som f.eks. kvinner, fagbevegelse, slum-befolkning, urbefolkning og funksjonshemmede). Organisasjonene har også gode forutsetninger for å stimulere aktivitet nedefra - på lokale grupperes egne premisser - ved å mobilisere lokale menneskelige ressurser og hjelpe fram lokale initiativ. Dette kan i mange tilfelle fremme den demokratiske prosess i utviklingslandene.

St.meld.nr. 36 for 1984-85 peker også på en del forhold som bistandsmyndighetene oppfatter som svake sider ved organisasjonenes arbeid. Noen av organisasjonene er underbemannede og har svak administrasjon, og dette kan gi lav effektivitet. Det kan også gjøre det vanskelig og kostbart å kontrollere

prosjektene. Organisasjonenes innsats er ofte oppstykket og basert på egne regelverk og arbeidsmåter, noe som kan gjøre det vanskelig for mottakerlandene å samordne de forskjellige bidrag. Sektortenkning og manglende helhetssyn eller manglende utviklingsstrategi kan også gjøre seg gjeldende. Prosjektene blir ofte oppfattet som organisasjonenes egne («vår skole», «vårt sykehus»), og de er ofte for dårlig integrert i statlig og lokal virksomhet. Mange prosjekter er i stor grad avhengige av enkeltpersoner i organisasjonene, og når disse slutter eller omplasseres, kan prosjektene falle sammen. Flere organisasjoner har hatt problemer med å dekke sin andel av sterkt stigende driftskostnader. Organisasjonene legger dessuten ofte ikke forholdene godt nok til rette for lokal overtakelse eller for økonomisk uavhengighet på sikt, noe som er en forutsetning for støtteordningene. Blant annet som følge av dette, mener bistandsmyndighetene at de fleste tiltak i regi av private organisasjoner krever en mer langsiktig innsats fra norsk side enn forutsatt.

Selv om deler av denne kritikken fra bistandsmyndighetenes side også kan gjelde det statlige u-hjelpsarbeid, er den viktig fordi den kan konsekvenser for organisasjonenes statsstøtte. I de kommende år hvor myndighetene vil legge økt vekt på evaluering av de private organisasjoners arbeid (jf. nedenfor), vil det være viktig for organisasjonene å prøve å rette opp de omtalte svakheter, eventuelt rette opp misforståelser hvis kritikken oppfattes som urettferdig.

Svakheter er imidlertid ikke større enn at bistandsmyndighetene mener at organisasjonenes virksomhet i utviklingslandene alt i alt utgjør et vesentlig bidrag i det totale norske bistandsarbeidet.

Bistandsmyndighetene tar derfor sikte på «i framtiden å gjøre mer aktiv bruk av private organisasjoner i bistandssamarbeidet» (St.meld.nr. 36 for 1984-85.) I denne forbindelse tas det sikte på, bl.a. på grunnlag av vurderinger av erfaringer som er gjort i andre europeiske land, å utvikle «framtidige samarbeidsmodeller for å fremme rasjonelle arbeidsformer mellom organisasjonene og departementet» (St.meld.nr. 34 for 1986-87). Bistandsmyndighetene har i denne sammenheng gitt uttrykk for ønskeligheten av mer fleksible ordninger med hensyn til utgiftsdelingen mellom NORAD og de private organisasjoner og når det gjelder tidsrammene for rammeavtalene.

Myndighetene har signalisert en lavere veksttakt i såvel den offentlige u-hjelp som støtten til norske private organisasjoner i de kommende år. Innenfor disse rammer tas det sikte på en vesentlig opptrapping av støtten

til lokale organisasjoner i utviklingslandene, utover den økning som allerede har vært foretatt de senere år, fra 2,4 pst. av støtten til private organisasjoner i 1982 til 18,8 pst. i 1987.

I tiden som kommer ønsker myndighetene å foreta en grundig vurdering av de erfaringer som har vært gjort til nå for å få kunnskap om hvilken utviklingseffekt de ulike typer tiltak har og hvorledes de når målgruppene. Om denne vurdering sies det:

«Slike evalueringer vil også kunne øke innsikten i hvilke typer prosjekter de private organisasjoner vil være mest egnet til å forvalte. De vil videre kunne gi et verdifullt bidrag til organisasjonenes egne kunnskaper om hvordan en bestemt målrettet innsats bør tilrettelegges og gjennomføres» (St.meld.nr. 36 for 1984-85).

Å trekke lokale organisasjoner i utviklingslandene med i bistandsarbeidet, er i samsvar med anbefalinger fra flere internasjonalt anerkjente u-landseksperter (se f.eks. Jan Egeland: «Discovering a First Line of Defence: Indigenous Humanitarian Organizations», Bulletin of Peace Proposals, Vol. 18, No. 2, 1987 og Røde Kors' studie av Jan Egeland og Andrew Okoth, «Third World Humanitarian Action: The Case of the Kenya Red Cross», HDI Studies on Development, No. 1, 1986). Et problem har vært at u-hjelpen ofte har bestått i et kortvarig aktivitetsoppsving istedenfor i en langsiktig oppbygging av lokale organisasjoner. Dette er en av årsakene til at u-hjelp i regi av i-land ofte har forverret situasjonen i mottakerlandene snarere enn å forbedre den. Samtidig har det vært vist til at lokale organisasjoner og mindre grupper ofte har lyktes med forholdsvis beskjedne ressurser.

De lokale organisasjoner har selvsagt en særlig styrke i at de forstår sitt samfunns særegne sosiokulturelle forutsetninger bedre enn utenforstående. Det er også en fordel at de representerer det samfunn som er mottaker av bistanden og står til ansvar overfor menneskene der.

Som følge av disse forhold og de norske bistandsmyndigheters erkjennelse av dem, synes framtidsmulighetene for de norske private organisasjoners ekspansjon og suksess i u-landsarbeidet å ligge i økt samarbeid med lokale organisasjoner og grupper. Da vil arbeidet lettere kunne skje på mottakersamfunnets egne sosiokulturelle premisser og gjøre det mulig for dets medlemmer i større grad å trekkes med i arbeidet, delta i beslutningsprosessene, følge opp prosjektene, og til slutt overta dem.

Flere norske organisasjoner har allerede et

samarbeid med lokale organisasjoner og grupper. Det kan for eksempel nevnes at Røde Kors fra 1982 har drevet såkalte distriktsprogrammer. Disse består i at et distrikt i Norge har et bistandsprosjekt i et distrikt i et u-land. Det er nå 14 distrikter som er i gang med prosjekter, og flere planlegges. Hensikten med prosjektene er å styrke de aktiviteter som Røde Kors driver i de aktuelle områder. Prosjektene forutsetter samarbeid mellom Røde Kors-foreningene i Norge og Røde Kors-foreningene i u-landene. Eksempler på distriktsprosjekter er barneskoler, hjem for funksjonshemmede barn, klinikk, helseinformasjon og opplæringscenter i flyktningeleir.

### 12.3 INTERNASJONALE SAMARBEIDSORGANISASJONER

En rekke organisasjoner er dannet med det siktemål å spre opplysninger om og utvikle det internasjonale samarbeidet, på global eller regional basis. Det kan dreie seg om arbeid på det politiske, økonomiske, kulturelle eller menneskelige område.

Norsk Samband for De Forente Nasjoner (FN-sambandet) har til oppgave å gi informasjon om internasjonale spørsmål som knytter seg til FN og FNs arbeid, norsk bistandsarbeid, forholdet mellom rike og fattige land, samt forholdene i utviklingslandene. Organisasjonen ble stiftet i 1946. Størstedelen av virksomheten vies skolene. FN-sambandet har 80 landsomfattende hovedorganisasjoner som er medlemmer av hovedavdelingen, og en rekke skoler, biblioteker, bedrifter m.m., samt enkeltpersoner som er medlemmer av lokalavdelingene. FN-sambandet har et nært samarbeid med offentlige myndigheter i Norge, foruten et utstrakt internasjonalt samarbeid.

En Verden er en tverrpolitisk og uavhengig norsk avdeling (opprettet i 1947) av World Association of World Federalists. Målet for organisasjonens arbeid å opprette en global rettsorden ved å etablere en føderal sammenlutning av verdens nasjoner, basert på FN-pakten, regulert ved folkeretten, og organisert gjennom De Forente Nasjoner. Virksomheten finansieres gjennom medlemskontingenter og støtte fra det offentlige (hovedsakelig Utenriksdepartementet) og næringslivet. Organisasjonen har god kontakt med norske myndigheter og et utstrakt internasjonalt samarbeid gjennom hovedorganisasjonen i Amsterdam.

Europabevegelsen i Norge (stiftet i 1949) har bl.a. til formål å drive opplysningsvirksomhet om Norges samhörighet med de europeiske nasjoner og den europeiske kultur, samt spre

kunnskap om de europeiske samarbeidsorganisasjoner. Europabevegelsen samarbeider med norske myndigheter og europeiske organisasjoner.

Nordmannsforbundet ble startet i 1907 som et kontaktorgan for nordmenn og etterkommere av nordmenn i og utenfor Norge. Forbundets oppgave i dag er å være et servicekontor for nordmenn, deres etterkommere og Norges venner i alle land. Foruten slektsgransking omfatter tilbudene juridisk veiledning, reisetilbud, stipendier og informasjonsarbeid. Forbundet har omkring 15 000 medlemmer i 50 land, med hovedtyngden i USA.

Foreningen Norden (stiftet 1919) driver opplysningsvirksomhet vedrørende Norden omtrent tilsvarende Europabevegelsen for Europa.

#### 12.4 SOLIDARITETS- OG MENNESKERETTIGHETSARBEID

Solidaritets- og menneskerettighetsarbeid tar sikte på å avskaffe undertrykkelse, vold og tortur rettet mot enkeltindivider eller grupper, og å hjelpe ofrene for slik umenneskelig behandling, uansett hvor i verden overgrepene forekommer.

Amnesty International er en verdensomspennende og politisk uavhengig organisasjon som arbeider for at menneskerettighetene blir respektert. Målet for arbeidet er løslatelse av mennesker som er fengslet for sin politiske eller religiøse overbevisnings skyld, eller på grunnlag av farge, etnisk tilhørighet, kjønn eller språk, og som ikke har brukt eller oppfordret til bruk av vold. Amnesty arbeider for rask og rettfærdig rettergang for alle politiske fanger, samt avskaffelse av tortur, dødsstraff og annen grusom behandling eller straff for alle fanger. Det konkrete utgangspunkt for organisasjonens arbeid er å hjelpe enkeltpersoner. Amnesty International ble grunnlagt i 1961, og har i dag organiserte avdelinger i mer enn 40 land. Den norske avdeling av Amnesty International ble opprettet i 1965, og den har omkring 25 000 medlemmer. Finansiering av virksomheten skjer gjennom medlemskontingenter, gaver og salg av informasjonsmaterieill. Organisasjonen framskaffer dokumentasjon innenfor sitt arbeidsområde til media og myndighetene. Organisasjonen har et utstrakt samarbeid med nasjonale og internasjonale organisasjoner og myndigheter.

Den internasjonale arbeidsgruppe for urbefolkningssaker er en lokalgruppe for Oslo av International Work Group for Indigenous Affairs, som har sekretariat i København. Sekretariatet arbeider med dokumentasjon av urbefolknings situasjon rundt om i verden,

særlig når det gjelder undertrykkelse. Arbeidsgruppen i Oslo driver informasjonsvirksomhet, blant annet ved popularisering av dokumentasjonen fra sekretariatet og ved foredragsvirksomhet. Arbeidsgruppen har kontakt med urbefolkningsrepresentanter i Norge, og den samarbeider med Utenriksdepartementet og NORAD.

Antislaveriselskapet (stiftet i 1967) arbeider for å få slutt på alt slaveri, slavehandel og tvangsarbeid tilsvarende slaveri, og å beskytte menneskerettighetene. Selskapet har jevnlig kontakt med norske myndigheter.

Fellesrådet for det sørlige Afrika ble opprettet i 1976, og mobiliserer støtte for frigjøringskampen og de frigjorte stater i Sør-Afrika. Virksomheten består i informasjonsarbeid, pengestøtte til frigjøringsbevegelser, samt formidling av kontakt mellom frigjøringsbevegelser og andre organisasjoner i Sør-Afrika og norske myndigheter, nyhetsmedier og enkeltpersoner. Virksomheten finansieres gjennom medlemskontingenter og støtte fra Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp. Organisasjonen har kontakt med norske myndigheter og samarbeider internasjonalt.

Den norske Helsingforskomité (stiftet i 1977) arbeider for Helsingforsavtalens idealer og intensjoner om menneskerettighetene og om fri utveksling av mennesker, informasjon og idéer. Virksomheten består i informasjon, familiegjenforeninger, støtte til flyktninger og forfulgte m.v. Organisasjonen har kontakt med norske myndigheter og samarbeider internasjonalt.

For øvrig kan nevnes en rekke andre solidaritets- og støttekampanjer/organisasjoner så som Afghanistankomiteen, Afghanistanhjelpen, Latin-Amerika-gruppene i Norge, Solidaritet Norge-Eritrea, Palestinakomiteen i Norge, Norsk-Tjekkosllovakisk Hjelpeforening, Norsk Solidaritetsråd for El Salvador, Solidaritet i Norge (Polen) m.fl.

#### 12.5 UNGDOMSUTVEKSLING, VENNSKAPSARBEID

Siktemålet for arbeidet til de forannevnte solidaritets- og menneskerettighetsorganisasjoner er å avskaffe undertrykkelse m.m. De organisasjoner som driver med ungdomsutveksling og vennskapsarbeid har et annet siktemål for sitt arbeid, nemlig å utvikle mellomfolkelig forståelse og gode relasjoner mellom enkeltindivider og nasjoner.

Ungdomsutveksling består i at ungdom oppholder seg i et annet land i kortere eller lengre tid for å lære landet og folket bedre å kjenne. Det kan dreie seg om opp til et års



skolegang, noen ukers språkkurs, sommeropphold i en utenlandsk familie, arbeidsopphold av varierende lengde (f.eks. dugnadsarbeid, arbeid som praktikant eller au pair), idrettsaktiviteter eller musikkorps som besøker andre land.

Det er flere private organisasjoner som utelukkende arbeider med slik utveksling, blant andre AFS-Norge og Youth for Understanding. Andre organisasjoner har slik ungdomsutveksling som en underordnet del av sin virksomhet, blant andre Sons of Norway og Rotary. Det finnes i alt omkring 50 organisasjoner som tilbyr utvekslingsprogrammer. Til grunn for arbeidet ligger en ideell målsetting om å bedre mellomfolkelig forståelse og samkvem.

Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (LNU) ble dannet i 1980 som en omorganisering og utvidelse av den tidligere Nasjonalkomiteén for Internasjonalt Ungdomsarbeid (NIU, opprettet i 1958). Dette er en paraplyorganisasjon for ungdomsorganisasjonene som arbeider for internasjonal kontakt og forståelse mellom ungdom fra forskjellige land. NIU hadde allerede i 1964 opprettet en avdeling som arbeidet spesielt med forskjellige utvekslingsprogrammer. I 1987 ble Norsk stiftelse for ungdomsutveksling startet (etter vedtak i LNUs styre) med det formål å fremme internasjonal ungdomsutveksling. I henhold til stiftelsens vedtekter skal virkemidlene i arbeidet være informasjons- og rådgivningsvirksomhet, gjennomføring av egne utvekslingsprogrammer og praktisk tilrettelegging av besøk til og fra Norge.

Organisert ungdomsutveksling ble startet i USA like etter den annen verdenskrig. Tusenvis av norske ungdommer har siden deltatt i forskjellige programmer over hele verden. På verdensbasis dreier det seg trolig om flere hundre tusen ungdommer. I tillegg kommer alle de vertsfamilier, skole-, idretts- og arbeidskamerater, foruten andre i utvekslingsungdommens miljø, som er blitt berørt av denne internasjonale kontakten.

Det finnes en rekke ulike utvekslingsprogrammer som omfatter mange forskjellige land. Det mest populære land for norsk ungdom har vært USA, men organisasjonene arbeider aktivt for å bringe andre land sterkere inn.

AFS-Norge har vært i virksomhet her i landet fra 1947. Organisasjonen har mer enn 70 medlemsland, hvor ca. 150 norske ungdommer hvert år sendes på et ettårig program. AFS-Norge har også sommerprogrammer og arbeidsutvekslingsprogrammer.

Youth for Understanding har vært i virk-

somhet i Norge fra 1967. Organisasjonen har 28 medlemsland og sender hvert år ca. 200 norske ungdommer ut i verden. Youth for Understanding har også halvårige praktikant- og skoleopphold, sommerprogrammer og idrettsprogrammer.

Sons of Norway har flere sommerprogrammer, som omfatter fotballturnering i USA og sommerleire i Norge.

Det finnes også utvekslingstilbud for utenlandsk ungdom i Norge. Programmene er imidlertid noe mer begrenset enn de som tilbys norsk ungdom i utlandet. Vi mottar heller ikke så mange ungdommer som vi sender ut.

For ordens skyld nevnes at det er en rekke andre organisasjoner enn de ovennevnte som i varierende utstrekning driver med en eller annen form for ungdomsutveksling. Det bør også understrekes at internasjonalt ungdomsarbeid på organisasjonsplanet har et stort omfang, uten at det blir nærmere omtalt her.

Organisasjonenes utvekslingsvirksomhet er hovedsakelig privat finansiert gjennom gratis arbeid, medlemskontingenter og gaver. Det finnes ingen statlig støtteordning for den ungdomsutvekslingen som er beskrevet ovenfor. Landsomfattende ungdomsorganisasjoner kan søke Utenriksdepartementet om støtte fra den såkalte disposisjonsbevilgningen til internasjonalt ungdomsarbeid (møter, kurs, reiser o.l.), dvs. arbeid på organisasjonsplanet. Enkelte kommuner og fylkeskommuner gir støtte til lokale og regionale utvekslingsprogrammer. Til selve driften mottar organisasjonene noe offentlig støtte over budsjettet til Kultur- og vitenskapsdepartementet (driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner).

Det internasjonale samkvem øker stadig på alle felter (f.eks. kultur, idrett og næringsliv) og på alle nivåer (f.eks. på statlig, privatindustrielt og individuelt nivå). På mange felter er samarbeidet blitt formalisert gjennom avtaler. Folk reiser mer, på ferie, i utdanningsøyemed og i jobbsammenheng. I tråd med tendensen ellers i verden legges det også i Norge økende vekt på innsikt i andre lands språk og kultur. Både de offentlige utdanningsmyndigheter og det private næringsliv har gitt uttrykk for behovet for større satsing på internasjonalisering, og i noen grad fulgt opp med tiltak rettet mot kompetanseoppbygging på dette feltet.

Ettersom språk og kultur læres best i ung alder, vil internasjonalt orienterte tiltak overfor nettopp ungdommen være spesielt viktige. De private organisasjoner har klare fortrinn på dette området med sine internasjonale kontaktnett, som blant annet gjør det mulig å skaffe egnede vertsfamilier til utvekslings-

ungdommen. I så måte fyller de private organisasjoner et tomrom i de internasjonalt orienterte studier og aktiviteter for ulike grupper av ungdom.

Organisasjonene arbeider også for større internasjonal interesse og forståelse gjennom de bilaterale vennskapssamband av ulike slag. Her kan nevnes organisasjoner som f.eks. Norge-Amerika Foreningen, Forbundet Norge-DDR, Vennskapssambandet Norge-Kina, Sambandet Norge-Sovjetunionen, Norsk Bangladesh Forening, Norsk Britisk Forening, Norsk-Jugoslavisk Samband, Norsk-Svensk Forening m.fl.

## 12.6 ORGANISASJONENES Plass I DET FRAMTIDIGE U-HJELPSARBEID OG I ANNET INTERNASJONALT ARBEID

Organisasjonenes u-hjelpsarbeid er tosidig: opplysningsvirksomhet om utviklingsland og utviklingshjelp overfor den norske befolkning, og gjennomføring av konkrete utviklingsprosjekter i den tredje verden.

Opplysningsarbeidet er etter både myndighetenes og utvalgets oppfatning viktig, fordi det skaper en forståelse for u-hjelp i befolkningen som er en forutsetning for det høye nivå som norsk statlig og privat u-hjelp ligger på i verdensmålestokk. Myndighetenes vurdering er at organisasjonene utfører et meget viktig arbeid på informasjonsfronten, og de tar sikte på å utvide den eksisterende ordning med samarbeidsavtaler (rammeavtaler) på dette feltet. Utvalget slutter seg til myndighetenes vurdering og intensjoner på dette punkt.

Organisasjonene utfører både etter myndighetenes og utvalgets syn et meget verdifullt arbeid også i utviklingslandene. På grunn av ubyråkratiske arbeidsmåter og godt kjennskap til lokale forhold i utviklingslandene, når organisasjonene effektivt fram til de aktuelle målgrupper i disse landene, og de får aktivisert lokale krefter til en felles innsats for økonomisk, sosial og demokratisk utvikling. Utvalget mener det er viktig at organisasjonene tar vare på og videreutvikler sine sterke sider, og retter opp eventuelle svake sider, i

en fortsatt og intensivert innsats for de fattige i den tredje verden.

Når det gjelder det statsstøttede u-hjelpsarbeid som organisasjonene utfører, ser utvalget positivt på den pågående utvikling i retning av utbygging av rammeavtaleordningene mellom Departementet for utviklingshjelp og organisasjonene, ettersom den gir organisasjonene større handlemfrihet innenfor sikre og faste budsjettammer. Utvalget er enig med bistandsmyndighetene i at det er ønskelig med enda mer fleksible ordninger enn de eksisterende med hensyn til utgiftsdeling og tidsrammer for avtalene.

Selv om den statsstøttede del av organisasjonenes u-hjelpsarbeid antakelig i all overskuelig framtid vil utgjøre en betydelig del av organisasjonenes virksomhet på feltet, er utvalget av den oppfatning at organisasjonene også i tiden framover må legge stor vekt på det egenfinansierte u-hjelpsarbeidet. Dette vil gjøre det nødvendig med fortsatte innsamlingsaksjoner.

Utvalget er enig med bistandsmyndighetene og u-landseksperter i at det må tas sikte på i enda sterkere grad enn hittil å trekke de lokale organisasjoner i utviklingslandene med i bistandsarbeidet, og ruste dem opp, slik at de sammen med myndighetene og andre institusjoner i sine respektive land kan ta over stadig mer av arbeidet med å fremme den økonomiske og sosiale utvikling.

Utvalget ser ellers positivt på det arbeidet som utføres av ulike typer internasjonale samarbeidsorganisasjoner, organisasjoner som driver med solidaritets- og menneskerettighetsarbeid, samt ungdomsutveksling og vennskapsarbeid. Mye av det arbeid som gjøres på disse viktige områdene, er helt avhengig av organisasjonenes innsats. Utvalget følger av den oppfatning at dette arbeidet må fortsettes og videreutvikles.

Utvalget vil peke på at internasjonalt arbeid er spesielt ressurskrevende. Det er derfor viktig at myndighetene bidrar både til motivering og gjennomføring av denne type arbeid. Utvalget vil her spesielt peke på samarbeid vedrørende kulturavtaler, markeringsframstøt av Norge i utlandet og internasjonale arrangementer i Norge.

## KAPITTEL 13

### Utviklingstendenser og utfordringer i organisasjonslivet

#### 13.1 INNLEDNING

De to sentrale målsettingene i den offentlige kulturpolitikken som ble lagt fram i de to kulturmeldingene i 1973 og 1974 (St.meld. nr. 8 for 1973-74, og St.meld. nr. 52 for 1973-74) var å formidle kulturelle tilbud til alle grupper og stimulere til skapende egenaktivitet ut fra hver enkelts forutsetninger og interesser. De viktigste nye kulturpolitiske virkemidler var en sterk økning av de offentlige kulturmidler, fordelt gjennom kommuner og fylkeskommuner, og arbeid lokalt for å legge de fysiske forhold til rette for frivillig organisert kulturell aktivitet, gjennom samfunnshus, «flerbrukslokaler», idrettsanlegg etc. (Greta Billing: Kulturpolitikk og samfunnsforandring, Oslo 1978). Det ble sett som en betingelse for tildeling av statlige kulturmidler at det ble opprettet kommunale og fylkeskommunale kulturutvalg.

Ved iverksettelsen av den nye kulturpolitikken visste man lite om det lokale organisasjonsliv som skulle nyte godt av de nye kulturmidlene. Motivet for en av de undersøkelsene som er blitt gjort av det lokale organisasjonsliv i Hordaland - var å samle kunnskap om sammensetningen av organisasjonslivet. Ved hjelp av slik kunnskap har målet vært å få et bedre grunnlag for gjennomføringen av de kulturpolitiske målsettinger. Undersøkelsen ble igangsatt av Kulturavdelingen i Hordaland fylkeskommune som i 1979 engasjerte en forskergruppe ved Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen for å kartlegge det lokale organisasjonslivet i landkommunene i Hordaland. Ved å samtidig systematisere den landsomfattende registreringen av lokale foreninger og lag som ble foretatt av Innenriksdepartementet i 1941 har man kunnet gi en framstilling av organisasjonslivets utvikling i Hordaland i etterkrigstiden (Tryge Brandal og Per Selle: «Endringer i organisasjonsmønsteret i Hordaland 1940-80» i Heimen, nr. 4-1983).

For å kunne sette Hordalandsundersøkelsen i et nasjonalt perspektiv tok utvalget i 1985/86 initiativ til en tilsvarende kartlegging av organisasjonslivet i Buskerud og Finnmark, gjennomført av Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen.

Utvalget har også fått materiale fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) for å kartlegge medlemsutviklingen i landsomfattende organisasjoner i perioden 1972-1982.

#### 13.2 HORDALANDSUNDERSØKELSEN

Undersøkelsen av organisasjonslivet i Hordaland fylke bygger på en totalregistrering av organisasjonslivet i landkommunene i Hordaland, gjennomført av de kommunale kulturetater i 1980. På grunnlag av dette datamaterialet gis det et bilde av organisasjonslivet pr. 1980.

De historiske endringsprosessene i etterkrigstiden studeres ved å sammenligne dette materialet med Innenriksdepartementets landsomfattende registrering av det lokale organisasjonsliv i 1941.

Resultatene av disse registreringene framgår av tabell 13.2.

Det totale antall lag økte i perioden 1940-1980 fra 2594 til 3848. Ser en dette i forhold til befolkningsutviklingen finner en at organisasjonstettheten (i.e. antall innbyggere delt på antall lokallag) har økt noe, fra 49 innbyggere pr. organisasjon i 1941 til 41 i 1980.

Mer iøynefallende er endringene i sammensetningen av organisasjonslivet. Det er to lagstyper som har gått tilbake, både absolutt og relativt. Antallet avholds- og utgjørslag er redusert med over 50 pst. og utgjorde i 1980 bare 3,0 pst. av det totale antall lag. Dette er i samsvar med det vi vet om oppslutningen til de største avholdsorganisasjonene i etterkrigstiden (jf. kap. 3 og vedlegg 1).

Antallet misjonsforeninger er blitt betydelig redusert. Denne regionale tendensen bekreftes av den nasjonale misjonsstatistikken. I 1952 var det totalt 18 829 misjonslag i Norge, i 1978 var det 13 831. Tar man hensyn til unøyaktigheter i registreringen får en allikevel en tilbakegang på minst 4000 foreninger (Nils E. Bloch-Hoell: «Norsk misjon i fortsatt vekst», i Norsk Tidsskrift for misjon nr. 4/1978, årg. 32, s. 193-208). Dels kan tilbakegangen forklares av at det på grunn av endringer i bosetningsstrukturen og bedrede kommunikasjoner har foregått en sammenslåing av misjonsforeningene. Dersom det har foregått en betydelig

Tabell 13.2 Endringer i organisasjonsmønsteret i Hordaland 1940-1980. Antall foreninger og lag

Lagskategorier	1940		1980		1980-1940	
	N	Pst.	N	Pst.	N (t <sub>2</sub> -t <sub>1</sub> )	Pst. t <sub>2</sub> -t <sub>1</sub>
Idrettslag	115	4,4	297	7,7	+ 182	+ 3,3
Mållag	19	0,7	33	0,9	+ 14	+ 0,2
Avholdslag	207	8,0	114	3,0	- 93	- 5,0
Misjonsforeninger og frikirkelige lag	1331	51,3	795	20,7	- 536	- 30,6
Barne- og ungd.lag <sup>1)</sup>	624	24,0	1074	28,0	+ 450	+ 4,0
Sang- og musikklag	44	1,7	537	14,0	+ 493	+ 12,3
Humanitære og sosiale lag	225	8,7	525	13,6	+ 300	+ 4,9
Andre <sup>2)</sup> , fritid og kultur	29	1,1	473	12,3	+ 444	+ 11,2
Sum	2594	100,2	3848	100,1	+ 1254	-
Samlekategorier						
Kvinnelag <sup>3)</sup>	609	20,5	742	19,2	+ 131	- 1,3
Barne- og ungd.lag <sup>4)</sup>	694	23,5	1376	35,7	+ 682	+ 12,2
Kristelige lag <sup>5)</sup>	1774	59,7	1772	46,0	- 2	- 13,7

<sup>1)</sup> Kategorien Barne- og ungdomslag inneholder hovedgruppene frilyndte ungdomslag, speidere, 4H og ungdomsklubber.

<sup>2)</sup> Kategorien andre, fritid og kultur inneholder kvinnelag utenom husmorlag, og kvinnelige misjonsforeninger, pensjonistforeninger, samfunnshus/grendehus, fritidsorganisasjoner, undervisning- og kulturorganisasjoner og områdeforeninger.

<sup>3)</sup> Samlekategorien «kvinneorganisasjoner» inneholder de rene kvinnelag innen de ulike lagskategoriene, f.eks. sang og musikklag for kvinner, og sosiale og humanitære kvinnelag.

<sup>4)</sup> Samlekategorien barne- og ungdomslag inneholder foruten lagskategorien barne- og ungdomslag også sang og musikklag for barn og ungdom, og kristne barne- og ungdomslag.

<sup>5)</sup> Samlekategorien «kristelige lag» utgjør foruten lagskategorien misjonslag og frikirkelige organisasjoner også kristne lag innen de andre lagskategoriene, f.eks. kristne sang- og musikklag, kristne barne- og ungdomslag.

sammenslåing av lokale misjonslag ville det være rimelig å vente at størrelsen på lagene har økt. Hordalandsundersøkelsen viser imidlertid at misjonslagene gjennomgående er små. Av de 301 lagene som ga opplysning om medlemsoppslutning i 1980 (av i alt 795 misjonslag og frikirkelige foreninger) hadde 84 pst. mindre enn 20 medlemmer. Det tyder på at misjonslagene har hatt en tilbakegang som ikke kan forklares utelukkende av en rasjonalisering av lagsstrukturen. Tabell 13.2 viser imidlertid også at det har kommet en rekke nye typer kristne lag, (jf. at samlekategorien kristne lag ikke er særlig redusert), noe som har ført til et mer differensiert kristent organisasjonsmønster. Særlig for barn og ungdom har det vokst fram nye kristne lagstyper.

Blant de lag som har vokst skiller sang, musikk og gruppen «andre» seg ut. Humanitære lag og idrettslag har også økt både relativt og absolutt.

Det som allment kjennetegner utviklingen av organisasjonssamfunnet i Hordaland i etterkrigstiden er at organisasjonsspekteret er blitt langt mer differensiert og spesialisert.

Veksten i organisasjoner som velforeninger, undervisningsorganisasjoner, hobbyklubber, ymse kulturorganisasjoner, idrett, sang, musikk og barne- og ungdomsorganisasjoner er uttrykk for at folk har fått mer fritid og bedre råd. I forskningen omkring frivillige organisasjoner har det vært vanlig å se denne organisasjonsspesialiseringen og differensieringen i sammenheng med økonomisk vekst og allmenn samfunnsmessig «modernisering». Utviklingen av organisasjonslivet i Hordaland i etterkrigstiden illustrerer et slikt perspektiv.

Per Selle og Trygve Brandal mener, på grunnlag av datamaterialet om organisasjonslivet i Hordaland, å se «ei auka individualisering av organisasjonslivet», og at det som kjennetegner flertallet av lagene er «tilfredsstilling av personlege behov»: «Folk ser i dag ut til å organisere seg meir for å tilfredsstilla individuelle behov enn for å fremja kollektive interesser.» Avhold og misjonslagene har gått betydelig tilbake, det er, med denne terminologien, de «individualiserande lag» som har gått sterkt fram, i særlig grad fritidsorganisasjonene.

### 13.3 OPPFØLGINGEN AV HORDALANDS- UNDERSØKELSEN I BUSKERUD- OG FINNMARKSUNDERSØKELSE- NE

#### 13.3.1 Finnmarksundersøkelsen

I undersøkelsene av organisasjonslivet i Finnmark og Buskerud er datamaterialet strukturert slik at man kan sammenligne organisasjonsstrukturen i de 3 fylkene (Per Selle og Bente Pettersen: «Organisasjonene i Finnmark 1986/87.» Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, 1987). Resultatet av registreringer av lokale lag og foreninger i Finnmark går fram av tabell 13.3.1.

Tabell 13.3.1 *Hovedkategorier av organisasjoner i Finnmark 1986*

	Antall	Prosent
Idrettslag	234	15,4
Språk	1	0,0
Avholdslag	7	0,6
Misjonslag og frikirkemø- nigh.	136	9,0
Barne-ungdomslag	179	11,8
Sang-musikklag	211	13,9
Sosiale-humanitære lag	289	19,7
Andre (fritid og kultur)	449	29,6
<b>Total</b>	<b>1 506</b>	<b>100,0</b>
<b>Samlekategorier</b>		
Kvinnelag	118	7,8
Kristlige lag	261	17,3
Barne- og ungdomslag	321	21,3

Tabellen gir et bilde av lags- og foreningsstrukturen i 1986. Målet har vært å registrere alle lag og foreninger som har eget navn, og datainnsamlingen er gjort i nært samarbeid med de 20 kommunenes kulturetater. Antallet medlemmer i lag og foreninger er ikke registrert, hverken i Finnmark eller Buskerud. For å få et mål på omfanget av organiseringen har man i stedet sett på antallet lag og foreninger i forhold til det totale folketallet i den enkelte kommune, d.v.s. organisasjonstettheten. I alt har man funnet 1506 lag. Det gir en gjennomsnittlig organisasjonstetthet på 37,6 innbyggere pr. organisasjon. Dette er omtrent det samme som i Hordaland i 1980. Tallet varierer fra 20,5 innbyggere pr. organisasjon i Tana kommune til 63 innbyggere pr. organisasjon i Hammerfest.

Sammensetningen av organisasjonssamfunnet i Finnmark er svært ulik det som framkom i Hordaland-undersøkelsen. Avholdssak og målsak står svakere i Finnmark enn i Hordaland. Samlekategorien kristne lag og foreninger utgjør i Finnmark under 18 pst. av det totale antall lag, mens de utgjør nesten 40

pst. i Hordaland. Det er særlig gruppen Andre (fritid og kultur) og idrett som utgjør en større andel av lagene i Finnmark sammenliknet med Hordaland. I kategorien Andre (fritid og kultur) utgjør de rene fritidslag over 1/3 av lagene, lag for undervisning og kultur utgjør nesten 1/3. Velforeningene er den tredje store gruppen, med nesten 1/5 av lagene innen denne kategorien.

De sosiale og humanitære lag har en større andel av lagene i Finnmark enn i Hordaland. De humanitære organisasjonene Norsk Folkehjelp, Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening og Nasjonalforeningen for folkehelsen utgjør ca. 1/3 av lagene. Handikaporganisasjonene utgjør ca. 1/4.

Sang- og musikklagene domineres av musikkforeninger, skolekorps og kor, med til sammen over 2/3 av lagene. Teater- og dans er og en stor gruppe, med 1/5 av de lokale lag.

Ser en på samlekategoriene utgjør de rene kvinneforeninger en liten del av materialet (6,2 pst.). Dette er i stor grad et resultat av at det er relativt få kristne lag i fylket. Bare 17,2 pst. av samtlige lag er kristne foreninger og lag. Dette er nok også bakgrunnen for at det er færre barne- og ungdomslag i Finnmark enn i Hordaland og Buskerud.

Selle og Pettersen drøfter kort årsakene til de store forskjellene i organisasjonsstrukturen i Finnmark og Hordaland. Utgangspunktet for en mulig forklaring er at organisasjonslivet vokste fram sent i Finnmark. Sett i forhold til antall innbyggere er det et større antall lag og foreninger (større organisasjonstetthet) i Finnmark enn i de to andre fylkene, men det er først i etterkrigstida at det har utviklet seg et relativt omfattende organisasjonsliv i Finnmark. Trolig er organisasjonssammensetningen i Finnmark i dag svært preget av de organisasjonstypene som særlig har hatt sin gjennombruddstid i etterkrigstiden; idrett og kulturelle- og fritidsorienterte lag og foreninger.

#### 13.3.2 Buskerudundersøkelsen

I likhet med Finnmarksundersøkelsen er undersøkelsen av organisasjonslivet i Buskerud foretatt i nær kontakt med kommunenes kulturetater. Den kommunale kulturadministrasjon i Buskerud er relativt godt utbygd og det er gjennomgående et godt samarbeid mellom de kommunale kulturetater og organisasjonslivet. Sett i forhold til den totale folkemengden, er det færre lag og foreninger i Buskerud enn i Finnmark og Hordaland. Den gjennomsnittlige organisasjonstettheten er 62,7 innbyggere pr. organisasjon, varierende mellom 169 og 21. I Finnmark var det gjennomsnittlig 37,6 innbyggere pr. lag/forening, i Hordaland 41.

Tabell 13.3.2 Hovedkategorier av organisasjoner i Buskerud 1986

	Antall	Prosent
Idrettslag	387	13,5
Mållag	5	0,2
Avholdslag	26	0,9
Misjonslag og frikirkemenigh.	402	14,0
Barne- og ungdomslag	476	16,6
Sang-musikklag	398	13,9
Sosiale-humanitære lag	398	13,9
Andre (fritid og kultur)	773	27,0
<b>Total</b>	<b>2 865</b>	<b>100,0</b>
<b>Samlekategorier</b>		
Kvinnelag	295	10,3
Kristelige lag	725	25,3
Barne- og ungdomslag	804	28,1

Den største gruppen lag er fritids- og kulturelle lag (27 pst.). De rene fritidslag har en sterk stilling, men det er også en omfattende nærmiljøorganisering. Velforeningene utgjør 27,6 pst. av kategorien Andre (fritid og kultur).

Organisasjonskategoriene sang og musikk, idrett, sosiale og humanitære lag og misjon og frikirkelag utgjør alle ca. 13-14 pst.

Sang- og musikkorganisasjonene domineres av kor, amatørkorps og skolekorps. Blant de kristne lagene har en rekke av de store misjonsorganisasjonene et godt utbygd foreningsnettverk. Det er óg mange kristne foreninger og lag blant barn og ungdom, slik at dersom en slår sammen alle kristne lag i de ulike organisasjonskategorier, utgjør andelen kristne lag 25,3 pst.

Blant de sosiale og humanitære lagene utgjør funksjonshemmedes organisasjoner en stor gruppe (24 pst.). Dessuten er det en rekke Røde Kors-lag og lag tilknyttet Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norsk Folkehjelp og Norske kvinners Sanitetsforening. De rene kvinnelagene utgjør en stor del av de sosiale og humanitære lagene.

Innen idretten er flertallet lag tilknyttet Norges Idrettsforbund gjennom ulike særforbund. Materialet tyder på at det foregår en spesialisering innen idretten, ved at 41,4 pst. av lagene bare driver med en idrettsgren. I Finnmark var det 38 pst. av lagene som oppga at de var medlemmer av bare ett særforbund i Norges Idrettsforbund.

Spesialiseringen er i likhet med utviklingen i Finnmark og Hordaland et allment trekk ved organisasjonssamfunnet i Buskerud.

### 13.3.3 En sammenligning av organisasjonsmønsteret i Hordaland, Finnmark og Buskerud

Grunnlaget for en forklaring av forskjellene i organisasjonsmønsteret i de tre fylkene er spinkelt. Det er kun for Hordalands vedkommende at det finnes materiale til å belyse den historiske utviklingen av organisasjonssamfunnet. Opplysningene for Hordaland er fra 1980, mens materialet fra Buskerud og Finnmark er fra 1985. Dette gjør også sammenligningen vanskelig.

De tre organisasjonsundersøkelsene tyder på at det er betydelige forskjeller i graden av organisering lokalt og regionalt, målt i antall innbyggere pr. lag/forening, (i.e. organisasjonstetthet). I Hordaland og Finnmark er det gjennomsnittlige antall innbyggere pr. lag i underkant av 40. I Buskerud er det langt flere innbyggere pr. lokallag/forening: 62,7.

Organisasjonstettheten er i alle tre fylkesundersøkelsene beregnet med utgangspunkt i alle lagstyper - også politiske og økonomiske lag. Det har ikke vært mulig for utvalget å beregne organisasjonstettheten i kommuner og fylker med hensyn på de organisasjoner som omfattes av utvalgets mandat. En slik beregning ville imidlertid ikke gi store utslag for sammenligningen mellom de tre fylkene. Finnmark har det største innslaget av økonomiske og politiske lag. Det betyr at anslaget for det gjennomsnittlige antall innbyggere pr. lag endres noe mer i Finnmark enn i Hordaland og Buskerud dersom man utelukker politiske og økonomiske lag. I Hordaland, hvor det er relativt færre økonomiske og politiske lag øker lagstilbudet i forhold til innbyggertallet sammenlignet med Finnmark og Buskerud når man unntar økonomiske og politiske lag.

Dersom man går dypere i det statistiske materialet viser det seg at forskjellene mellom kommunene er svært store. I Buskerud varierer antallet innbyggere pr. lag fra 100 i Nedre Eiker til 21 i Ål.

Når det gjelder organisasjonssamfunnets sammensetning i de 3 fylkene er det en rekke slående forskjeller, hvor Finnmark og Hordaland utgjør ytterpunktene. Samlekategorien kristne lag utgjør over 45 pst. av antall lag og foreninger i Hordaland, mens i Finnmark utgjør disse kun 17,2 pst. Dette har opplagt sammenheng med at Hordaland historisk sett har utgjort et av den indre og ytre misjons kjerneområder. Buskerud, som har et relativt godt utbygd kristent organisasjonsnett kommer her, som i de fleste andre organisasjonskategorier i en mellomstilling.

Samlekategorien barne- og ungdomslag har også relativt sett en sterkere stilling i Horda-

Tabell 13.3.3 Organisasjonssammensetningen i Finnmark, Buskerud og Hordaland

	Finnmark (1986)		Buskerud (1986)		Hordaland (1980)	
	N	%	N	%	N	%
Idrettslag	234	15,4	387	13,5	297	7,7
Språk	1	0,0	5	0,2	33	0,9
Avholdslag	7	0,5	26	0,9	114	3,0
Misjonslag og frikirkelag	136	9,0	402	14,0	795	20,7
Barne- og ungdomslag	179	11,8	476	16,6	1074	28,0
Sang- og musikklag	211	13,9	398	13,9	537	14,0
Sosiale- humanitære lag	298	19,7	398	13,9	525	13,6
Andre (fritid kultur)	449	29,6	773	27,0	473	12,3
<b>Totalt</b>	<b>1506</b>	<b>99,9</b>	<b>2865</b>	<b>100,0</b>	<b>3848</b>	<b>100,2</b>
<b>Samlekategorier</b>						
Kvinnelag	118	7,8	295	10,3	742	19,2
Kristne lag	261	17,2	725	25,3	1772	46,0
Barn og ungdomslag	321	21,2	804	28,1	1376	35,7

land enn i Buskerud og Finnmark. Årsaken til dette antas først og fremst å være det omfattende kristelige barne- og ungdomsarbeid i Hordaland. Denne forklaringen er og nærliggende for variasjonene i de rene kvinnelagene relative andel.

Mens sammensetningen av organisasjonssamfunnet i Hordaland ser ut til å være sterkt påvirket av en omfattende kristen organisasjonstradisjon, er organisasjonssammensetningen i Buskerud og særlig Finnmark, sterkere preget av organisasjonstyper som har hatt sin sterkeste vekstperiode i de siste tiår. Antallet idrettslag i Finnmark er nesten like stort som i Hordaland, til tross for at det totale antall lag/foreninger i fylket er under halvparten. Buskerud står i en mellomstilling. Det samme forhold gjelder for gruppen Andre (kulturlag og rene fritidslag), selv om veksten i denne gruppen lag har vært sterk også i Hordaland i etterkrigstiden. I Finnmark og Buskerud utgjør de fritidsrelaterte og kulturelle lagene opp mot 30 pst., mens det i Hordaland er ca. 12 pst. slike organisasjoner. Tar man med idrettslagene blir forskjellen mellom Hordaland og de to andre fylkene enda større.

De fire organisasjonskategoriene språk, avhold, sang/musikk og sosiale og humanitære lag, har omlag samme relative stilling i de tre fylkene. Mål- og avholdsorganisasjonene er praktisk talt ikke-eksisterende i Finnmark og Buskerud, med et unntak for avholdsorganisasjonene i Buskerud, som har en viss lokal utbredelse. De 33 mållag i Hordaland utgjør 0,9 pst. av lagene totalt. Avholdsbevegelsen

har også et visst fotfeste i Hordaland, selv om det i etterkrigstiden har vært en dramatisk tilbakegang for avholdsbevegelsen.

Den kommunale kulturadministrasjonen er relativt godt utbygd i Buskerud og Finnmark, og det er i de fleste kommunene utarbeidet kulturplaner. På grunnlag av vurderinger fra kontaktpersoner i de kommunale kulturadministrasjonene kan man få et inntrykk av enkelte utviklingstendenser i det lokale organisasjonslivet i de to fylkene. Ansatte i kulturstatene gir uttrykk for at lagene på helse- og sosialsektoren; helselag og sanitetsforeninger har rekrutteringsproblemer. Denne type foreninger har tradisjonelt først og fremst rekruttert blant kvinner. Med endringene i kvinnerollen og kvinnes økende deltakelse i arbeidslivet er ikke arbeid i sosiale og humanitære organisasjoner lenger nødvendig for å kunne delta i samfunnsmessige aktiviteter. I noen grad har velferdsstaten overtatt oppgaver som tidligere er blitt løst av denne type frivillige lag og foreninger. Ikke alle lag har klart å engasjere seg på nye områder, med det resultat at enkelte av disse foreningene har fått karakter av mer innadvendte sosiale klubber. Bildet er imidlertid ikke entydig. Enkelte lag har f.eks. vist vilje til å ta opp til diskusjon problemstillinger som det politiske miljø ikke har tatt opp til behandling.

Mange frivillige organisasjoner gir uttrykk for at de har problemer med lederrekrutteringen og det nedlegges energi og ressurser i lederutdanning blant annet i barne- og ungdomsorganisasjoner, idretten og i sang- og musikklivet. Flere av de kommunale kulturar-

beidere gir uttrykk for at denne tendensen styrkes ved at ambisjonene innen f.eks. sang- og musikklivet og innen idretten setter stadig større krav til ledernes faglige kvalifikasjoner.

### 13.3.4 Medlemsoppslutning i landsomfattende organisasjoner 1972-1982

Kartleggingen av den lokale organisasjonsaktiviteten i Hordaland, Finnmark og Buskerud har som nevnt flere begrensninger. En fundamental svakhet ved materialet er at de ikke har registrert de enkelte lokallags medlemsoppslutning. Dette gjør det også vanskelig å sammenligne fylkene. En annen svakhet er at man på grunnlag av undersøkelsene i Buskerud og Finnmark ikke kan si noe om utviklingstendensene i organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden.

Det er også et spørsmål om disse undersøkelsene kan sies å være representative for landet som helhet.

Utvalget har gjennom å benytte data fra Organisasjonsarkivet ved Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste forsøkt å danne seg et bilde av organisasjonssamfunnet på nasjo-

nalplanet. Organisasjonsarkivet inneholder materiale om bl.a. medlemstilslutningen i landsomfattende, frivillige organisasjoner innhentet gjennom spørreundersøkelser i 1972, 1975 og 1982. Ved hjelp av dette materiale kan man studere utviklingen av medlemsoppslutningen fra 1972 til 1982. Utvalget har ordnet materialet i overensstemmelse med den kategoriseringen av de frivillige allmenntilgjengelige organisasjonene som er beskrevet i kap. 4. Datagrunnlaget inneholder kun opplysninger om enkeltorganisasjoner. Paraply- og fellesorganisasjoner er trukket ut for å unngå dobbeltregistreringer.

Tabell 13.3.4 viser framveksten av landsomfattende organisasjoner i vårt århundre.

Figur 13.3.4 gir en oversikt over medlemsutviklingen i de ulike organisasjonskategoriene.

Som indikator på utviklingstendensene i organisasjonslivet er bruk av medlemstall for landsomfattende organisasjoner ikke uproblematisk. Begrepet «medlem» favner mange former for organisasjonsdeltakelse fra passive støttemedlemmer til aktive tillitsvalgte (jf. nærmere drøfting av dette i kap. 7).

Tabell 13.3.4a *Antall landsomfattende organisasjoner*

Ar Org. kategori	Pr.	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1982
1. Humanitære og sosiale org.		16	21	23	24	28	38	49	66	93	97
2. Kvinnesakorg.		1	1	2	2	2	3	5	5	7	7
3. Idrett		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1 <sup>2)</sup>
4. Kultur, natur og miljøvern		6	14	19	26	35	41	55	73	93	94
5. Hobby-org.		3	5	7	12	16	18	22	24	29	30
6. Religiøse og livs-synsorg.		26	31	37	42	50	54	57	66	70	70
7. Internasj. org.		1	1	5	6	8	15	22	28	43	43
8. Velforeninger.										1 <sup>1)</sup>	1
9. Andre		2	2	4	4		5	5	6		
10. Paraplyorganisasjoner		2	5	6	8	14	24	30	33	48	49

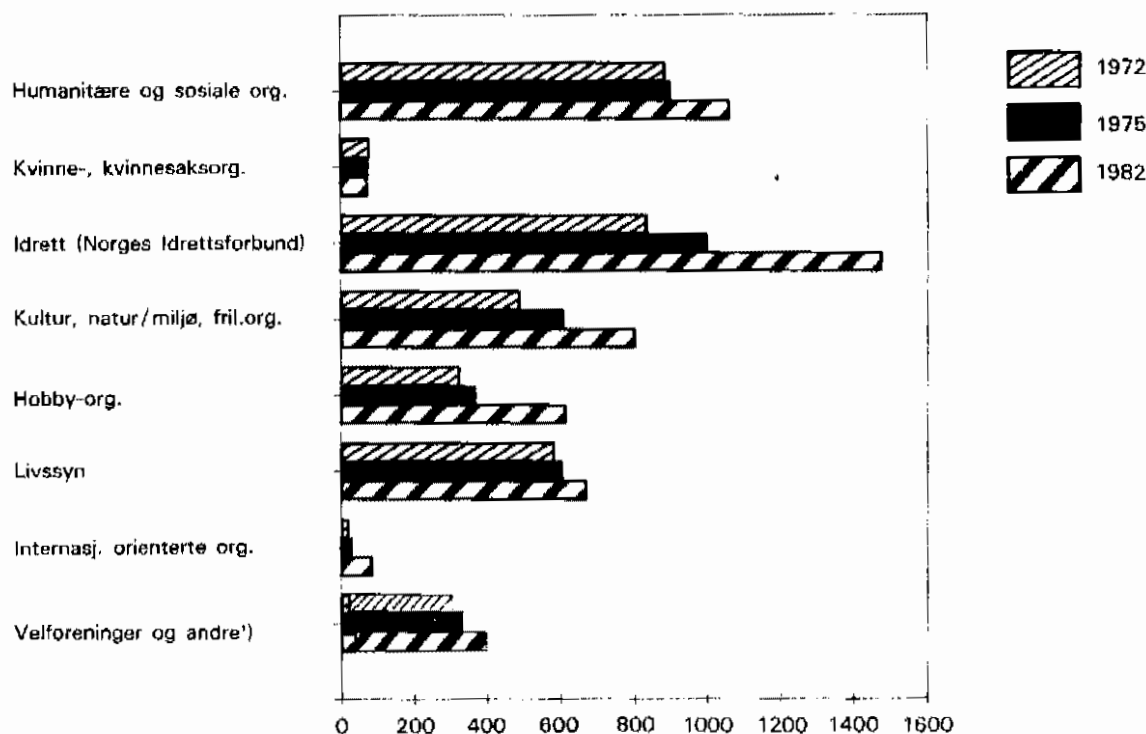
- 43 organisasjoner med ukjent stiftelsesår

<sup>1)</sup> Norges Velforbund ble stiftet i 1974. Tidligere hadde ikke lokale velforeninger, grendelag o.l. noen landsomfattende organisasjon.

<sup>2)</sup> Norges Idrettsforbund hadde i 1986 45 særforbund.



Fig. 13.3.4 Medlemskap i landsomfattende organisasjoner 1972, 1975 og 1982.  
Antall medlemmer i 1000.



<sup>1)</sup> Oppslutningen er beregnet med utgangspunkt i Levekårsundersøkelsen 1983, SSB, Norges Velforbund hadde i 1974 ca. 2000 organiserte lokale velforeninger, i 1987 ca. 4500. Opplysninger om antall medlemmer finnes ikke.

Ved kun å bruke data for landsomfattende organisasjoner får man ikke tak i den lokalt organiserte aktiviteten som mangler et landsomfattende sammenbindende ledd. Fylkesundersøkelsene har vist at denne organisasjonsaktiviteten ofte er omfattende.

Selve kategoriseringen av organisasjonene er også et problem. De organisasjonskategoriene utvalget har brukt er relativt vidtfavnende, og det er derfor ikke usannsynlig at motstridende utviklingstendenser kan gjøre seg gjeldende innen én og samme kategori.

En grunnleggende mangel ved materialet er at den siste registreringen er foretatt i 1982. Utviklingen av organisasjonssamfunnet de siste 5 år vil derfor her bare bli beskrevet på grunnlag av relativt spredte opplysninger om medlemsutviklingen i enkelte organisasjoner.

#### Kategori 1: Humanitære og sosiale organisasjoner

Veksten i landsomfattende humanitære- og sosiale organisasjoner har vært svært sterk i etterkrigstiden (jf. tabell 13.3.4). Av de 110

organisasjonene som er registrert finnes opplysninger om stiftelsesåret for 97, 48 av dem er stiftet etter 1970. Medlemsmassen i slike organisasjoner har vokst betydelig mellom 1972 og 1982. I 1972 var det i organisasjonsarkivet registrert 884 000 medlemmer i sosiale og humanitære organisasjoner, i 1982 1 062 000 medlemmer. Etter siste registrering i 1982 er det bl.a. stiftet en rekke nye interesse- og brukerorganisasjoner på helse- og sosialsektoren. I 1986 var det vel 70 slike organisasjoner (jf. kap. 9.4), og det er kommet flere til senere. Det er derfor grunn til å tro at medlemsmassen i organisasjonene på helse- og sosialsektoren har økt betydelig de siste 5 år, og at helse- og sosialsektoren er enda mer gjennomorganisert enn tabell 13.3.4 viser.

I tillegg til de mange nye interesse- og brukerorganisasjonene som er dannet de siste ti-femten årene har det vært vekst i medlemstallet i de eldre organisasjonene. Som eksempler kan nevnes Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (1972: 25 000 medl., 1982: 35 000 medl.), Norges Astma og Allergifor-

bund (1972: 8 500 medl., 1982: 22 000 medl.), Revmatikerforbundet (1972: 25 000 medl., 1982: 39 000 medl.), Norsk Psoriasisforbund (1972: 1 078, 1982: 9 000).

Flere av de store humanitære hjelpeorganisasjonenes medlemsopplutning har imidlertid gått noe tilbake. Dette gjelder Nasjonalforeningen for Folkehelsen (1972: 187 000, 1982: 166 000), Norges Røde Kors (1972: 200 000, 1982: 180 000) og Norske Kvinners Sanitetsforening (1972: 244 000, 1982: 228 000).

Avholdsorganisasjonene har også mistet mye av medlemsmassen, men frafallet var særlig stort de første 10-årene etter krigen.

Organisasjonslivet på helse- og sosialsektoren er i dag karakterisert av en sterk spesialisering. En del av denne spesialiseringen har foregått på felter hvor de store humanitære organisasjonene har stått for en pionérinnsats. Rekrutteringsgrunnlaget for disse organisasjonene har dermed blitt mindre. Aktuelle problemer på helse- og sosialsektoren tas opp av et stadig bredere spekter av organisasjoner med spesielle og avgrensede formål.

#### Kategori 2: Kvinnesaksorganisasjoner

Omfanget av den nye kvinnebevegelsen på 1970-tallet er vanskelig å måle. Bevegelsen var i utgangspunktet løst organisert omkring lokale grupper, seminarer og konferanser. Debatten foregikk i en flora av bøker og tidsskrifter og engasjerte langt fler enn de som var registrert som medlemmer i de ulike kvinneorganisasjonene. Markeringen av kvinnepolitiske synspunkter, f.eks. ved 8-mars-demonstrasjoner, hadde stor landsomfattende tilslutning. Organisasjonenes medlemstall yter derfor ikke rettferdighet overfor det engasjement bevegelsen skapte, og det gjennomslag den fikk i samfunnet.

Organisasjonsstrukturen ble i stor grad bestemt av kvinnefrigjøringsens mål og innhold. Da de første kvinnegruppene ble organisert av nyfeministene i 1970 la man vekt på en flat organisasjonsstruktur. Hensikten med organiseringen var ikke først og fremst at kvinnesynspunkter skulle få gjennomslagskraft via å vis de politiske myndigheter, men at kvinner gjennom selve organiseringen ble i stand til å gjennomskue og bryte med viktige sider av diskrimineringen av kvinner både i samfunns- livet og privat.

Ingen av de nye kvinneorganisasjonene fikk noen omfattende medlemstilslutning. Kvinnefronten (1972) hadde i 1982 1400 medlemmer, Brød og Roser (1976) hadde på samme tid ca. 500 medlemmer. Norsk kvinnesaksforening økte sin tilslutning fra 700 til 1000 mellom 1972 og 1982. Den største kvinneorganisasjonen, Norges Husmorforbund

mistet 1/4 av sine medlemmer i samme tidsrom (1972: 40 000 medlemmer, 1982: 30 000).

Fra midten av 70-tallet vokste det fram et økende organisert fredsarbeid blant kvinner: Kvinneligaen for Fred (1975), Kvinner for fred (1980) og Kvinnenes Internasjonale Fredsaksjon (1987). Dette er tverrpolitiske organisasjoner som viser økende engasjement blant kvinner for internasjonalt fredsarbeid, og som er et uttrykk for at kvinnefrigjøringen har utvidet det kvinnepolitiske handlingsfeltet. I tabell 13.4 er disse organisasjonene kategorisert under internasjonale organisasjoner.

#### Kategori 3: Idretten

Det aller meste av den organiserte idrettslige aktivitet i Norge er tilsluttet Norges Idrettsforbund (NIF). Antallet medlemskap i idrettsforbundet gir derfor et rimelig uttrykk for opplutningen om idretten. Som for andre organisasjonskategorier er det antallet medlemskap som registreres, slik at det totale antall medlemmer er lavere enn det som framkommer i tabellen. Medlemskapstallene illustrerer imidlertid en utvikling, og det er liten grunn til å anta at utbredelsen av dobbeltmedlemskap var mindre i 1972 enn i 1982. (Antall dobbeltmedlemskap er ikke undersøkt for noen av organisasjonskategoriene).

Veksten i den organiserte idretten har vært betydelig. Mellom 1972 og 1982 økte antallet medlemskap (inkl. bedriftsidrett) fra 834 000 til 1 478 000. Årsakene til dette er drøftet i kap. 8. I 1987/88 har veksten i medlemskap flatet ut og stabilisert seg, og tall for opplutningen om idretten i Oslo i 1987 indikerer at idretten for første gang merker en tilbakegang i antall medlemskap.

#### Kategori 4: Kultur, natur og miljøvern

Innen kultur og natur- og miljøvern har det vært en omfattende organisasjonsdannelse fra 1960 og fram til begynnelsen av 1980-årene. I 1960 var det 55 landsomfattende organisasjoner av denne typen, i 1980 var antallet økt til 93 (jf. tabell 13.3.4) (10 av de registrerte organisasjonene i organisasjonsarkivet mangler data om stiftelsesår). Medlemsopplutningen har økt tilsvarende. I 1972 ble det registrert 490 000 medlemskap i denne kategorien, i 1982 801 000.

I tillegg til de mange nye organisasjonene som er dannet har organisasjoner med en lengre historie hatt en økende opplutning i perioden 1972 til 82. Den amatørkulturelle aktiviteten har spredt seg: Norges Sangerlag hadde 7700 medlemmer i 1972, 16000 i 1982. Norges Landssangerforbund økte i samme tidsrom medlemstallet fra 13 000 til 22 000, Norges Musikkorpsforbund fra 53 500 til nes-

ten 100 000. Kultur-organisasjoner som Noregs Mållag, Landslaget for bygde- og byhistorie, Noregs Ungdomslag har óg hatt medlemstilvekst. Friluftsgesamtisjonerne Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den norske Turistforening og Foreningen til skiidrettens Fremme har ógså vokst kraftig.

Fra begynnelsen av 1970-årene er det dannet en rekke nye organisasjoner av og for innvandrere. En av disse organisasjonenes viktigste oppgaver er å ivareta ulike innvandergrupper kulturelle identitet. I 1987 var det ca. 250 slike foreninger, medregnet de lokale (jf. kap. 12.9).

#### Kategori 5: Hobbyorganisasjoner

33 landsomfattende hobbyorganisasjoner er registrert i 1982. To av disse er det nærliggende å karakterisere som paraplyorganisasjoner: Norsk kennelklubb med 40 spesialklubber og Landsrådet for motorhistoriske kjøretøyer som er en sammenslutning av 24 merkeklubber. 15 bilmerkeforeninger uten opplysninger om medlemstall og stiftelsesår er med i organisasjonsarkivets materiale, men ikke tatt inn i tabell og figur 13.3.4. De fleste av disse foreningene er trolig stiftet etter 1960, og har nok gjennomsnittlig et lavt medlemstall.

Den største organisasjonen i kategorien hobbyorganisasjoner er Norges Automobilforbund (NAF) med h.h.v. 232 000, 289 000, og 465 000 medlemmer i 1972, 1975 og 1982. Dette utgjør en betydelig del av medlemsmassen i hobbyorganisasjonene. Tatt i betraktning at det er mange gode grunner til å se på NAF som en interesseorganisasjon for bilister, er det mer rimelig å feste seg ved utviklingen av medlemskap i andre, og mer entydige, hobbyorganisasjoner. Medlemsoppslutningen i hobbyorganisasjonene med unntak av NAF 1972 til 82 viser en mer moderat vekst, fra 92 000 medlemmer i 1972 til 148 000 i 1982.

#### Kategori 6: Religiøse og livssynsorganisasjoner

Medlemsstatistikken for kristne organisasjoner er mangelfull. Tradisjonelt har de store misjonsorganisasjonene bare registrert antall lokalforeninger og ikke medlemsoppslutningen. Utvalget har her vært henvist til å gjøre anslag som det er knyttet betydelig usikkerhet til.

Norsk Luthersk Misjonssamband, som er blant de største misjonsorganisasjonene, oppga ifølge Organisasjonsarkivet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste i Bergen 75 000 medlemskap i 1972. Antallet lokalforeninger var i 1972:4290, 1975:4179 og i 1980: 4243. I figur 13.3.4 er antall medlemskap anslått til 75 000 i 1972, 1975 og 1982.

For Det norske Misjonsselskap, den misjonsorganisasjonen i Norge som har flest misjonslag, eksisterer det ikke opplysninger om antall medlemskap. Det samlede antall foreninger for barn, ungdom og voksne var i 1972: 6400, 1975: 6426 og i 1982: 5973. En stor del av Misjonsselskapets foreninger er kvinneforeninger med et relativt lite medlemstall. Utvalget har derfor funnet det rimelig å anslå medlemstallet for Misjonsselskapet til det samme som Misjonssambandet i 1972. Medlemstallet for Misjonsselskapet blir da i 1972, 1975 og 1982 henholdsvis 75 000, 75 000 og 70 000. Disse tallene er tatt inn i figur 13.3.4.

Indremisjonsselskapet oppga i 1975 å ha 60 000 medlemmer. Anslaget er trolig noe lavt. Dette året var det 2 900 indremisjonsforeninger for barn, ungdom, og voksne. I 1972 var det i alt 2710 foreninger. I 1982 var foreningstallet 2 995 foreninger for barn, ungdom og voksne. I tillegg kommer en rekke kor- og musikklag som ikke er registrert i den tidligere statistikken. I 1982 var det over 400 kor og musikklag for barn, ungdom og voksne i Indremisjonsselskapet. Utvalget har anslått antall medlemmer i Indremisjonsselskapet til 75 000 i 1982.

#### Kategori 7: Internasjonale organisasjoner

Dannelsen av organisasjoner med internasjonalt arbeid som hovedformål er i stor grad et etterkrigsfenomen. Av de 43 slike organisasjonene som er registrert i 1982 er halvparten dannet etter 1960. Medlemstallet ble firedoblet fra 1972 til 1982 (fra 21 000 til 85 000).

Den internasjonale orienteringen i organisasjonslivet i etterkrigstiden har ógså kommet til uttrykk gjennom ad-hoc-organisasjoner, folkebevegelser o.l. som ikke er registrert i organisasjonsarkivets materiale. I 60-årene var det atomprotestkampanjer og Vietnamkrigen som mobiliserte til utenomparlamentariske aksjoner. Det ble organisert aksjoner og demonstrasjoner mot Sovjets innmarsj i Tsjekkoslovakia og Pinochets regime i Chile. «Kampanjen Norge ut av Nato» mobiliserte tilhengere av både Arbeiderpartiet og mellompartiene i 1969. EF-striden ble det dominerende internasjonale stridstema i begynnelsen av 70-årene. Utover i 70-årene mobiliserte internasjonale stridsspørsmål relativt sett mindre. Internasjonale stridsspørsmål har imidlertid skapt grunnlag for organisering ógså i 80-årene. Miljøkampanjen Norge mot Donreay, stiftet i mai 1986, samlet 300 000 underskrifter.

#### Kategori 8: Velforeninger o.l

Norges Velforbund er den eneste registrerte landsomfattende nærmiljøorganisasjonen i or-

ganisasjonsarkivet. Svært mye av nærmiljøorganisasjonen i f.eks. velforeninger, strøksforeninger og grendelag er imidlertid ikke tilknyttet en nasjonal eller regional organisasjon. Tabell og figur 13.3.4 registrerer heller ikke den omfattende nærmiljøaktivitet som foregår i regi av borettslag. Det har utvilsomt vært en kraftig oppblomstring av den organiserte nærmiljøaktiviteten fra midten av 70-årene (jf. avsnitt 8.8).

### 13.3.5 Organisasjonssamfunnet - utviklings- trekk og -tendenser. Utvalgets vurderinger

En av hovedkonklusjonene i Hordalandsundersøkelsen er at «folk ser i dag ut til å organisera seg meir for å tilfredsstilla individuelle behov enn å fremja kollektive interesser». I undersøkelsene av lags- og foreningsstrukturen i Buskerud og Finnmark legges det også vekt på at denne type lag har en sterk posisjon.

Utvalget vil imidlertid i det følgende peke på en del begrensninger som ligger i fylkesundersøkelsenes materiale og vise til andre og supplerende innfallsvinkler til en beskrivelse av organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden. Organisasjonsutviklingen er sammensatt og viser til dels kryssende tendenser.

Fylkesundersøkelsenes utgangspunkt - antall lokallag i de enkelte kommuner - er i høyden en indikasjon på organisasjonssamfunnets sammensetning. Slike registreringer av antall eksisterende lokallag sier svært lite om selve organisasjonsaktiviteten i lokalsamfunnet. Data om antall lag sett i forhold til kommunens totale innbyggertall - organisasjonstettheten - viser strengt tatt ikke noe annet enn at det er en varierende bredde i lagstilbudet i de ulike kommunene. Dette tilbudet er ikke nødvendigvis en god indikator på vitaliteten og engasjementet i organisasjonslivet. Kulturetatenes påpekning av at lagene ofte er så mange at de konkurrerer med hverandre om medlemmer og kvalifiserte ledere, illustrerer at det ikke alltid er slik at et stort antall lokallag er stimulerende for den lokale organisasjonsaktiviteten.

På grunnlag av en inndeling av lokallagene i 10 ulike kategorier gis det i de tre fylkesundersøkelsene en beskrivelse av sentrale trekk ved organisasjonssamfunnets sammensetning. Tendensen til at folk organiserer seg mer for å tilfredsstille individuelle behov illustreres ifølge undersøkelsene av veksten i og omfanget av 3 organisasjonskategorier; idrett, sang og musikk, fritid og kulturlag (Trygve Brandal og Per Selle, 1983, op.cit.).

Det er imidlertid grunn til å stille spørsmålstegn ved om deltakelse i disse organisasjons-

typer i hovedsak er motivert av personlig behovstilfredsstillelse, og om et slikt perspektiv gir det beste grunnlag for å forstå oppslutningen om organisasjoner av denne type. Organisasjonskategorien fritid/kultur inneholder i undersøkelsene en lang rekke organisasjonstyper som en ikke uten videre kan si representerer en individualisering av organisasjonslivet, f.eks. kunstforeninger, husflidsforeninger, historielag, bygdeminnelag, museumslag, natur- og miljøverngrupper og ornitologiske foreninger. I kategorien Andre, fritid og kultur er også velforeningene registrert, og det synes mer korrekt å se på velforeningene som foreninger som også har et lokalt kollektivt siktepunkt enn kun som et middel til å tilfredsstille individuelle behov, selv om ikke alle velforeninger er like aktive i det lokale sosiale nettverk. I Finnmarksundersøkelsen består kategorien Andre, fritid og kultur av 19 pst. velforeninger og 30 pst. undervisnings- og kulturlag. Og antallet rene fritidslag (163) er langt mindre enn f.eks. antallet sosiale- og humanitære lag (289). I Buskerudundersøkelsen er kategorien Andre, fritid og kultur også svært sammensatt. I denne kategorien er andelen rene fritidslag 28,7 pst., undervisning/kultur 19,1 pst. og velforeningene 27,6 pst. Pensjonistforeningene (7,5 pst.), som også inngår i kategorien, og Samfunnshus (7,6 pst.), kan heller ikke sies å illustrere en økende individualisering av organisasjonslivet.

I alle tre fylkene finner man en omfattende organisering av sang- og musikklivet. Etter utvalgets oppfatning er den store veksten i musikkforeninger, skolekorps og kor uttrykk for en deltakelse fra både voksne, barn og ungdom i kollektive kulturaktiviteter, og representerer en form for kulturell egenaktivitet som det siden midten av 70-tallet har vært en sentral målsetting i norsk offentlig kulturpolitikk å støtte opp om. De fleste vil se på denne utviklingen i sang- og musikklivet som en realisering av de kulturpolitiske målsettinger som har allmen politisk oppslutning.

Idretten er i stor grad individorientert og det fokuseres ofte på den enkelte idrettsutøvers prestasjoner. I etterkrigstiden er idretten i stadig økende grad blitt et mediafenomen hvor publikums krav, den enkelte toppidrettsutøvers ambisjoner og sponsorerers forventninger om resultater påvirker idrettslige prioriteringer og målsettinger. I dag er det akseptert at toppidretten krever store økonomiske ressurser. Topprestasjoner i internasjonale konkurranser krever at forholdene legges til rette for den enkelte toppidrettsutøver i en helt annen grad enn for bare 15 år siden. Medias fokusering på toppidretten skaper et

bilde av idretten som en utklekkingsanstalt for ambisiøse idrettsutøvere. Dette er imidlertid kun en del av helheten. Ved bare å se idretten som uttrykk for individuell behovstilfredsstillelse går man glipp av mange sider ved idrettens virksomhet som er sentrale, både historisk og i dag.

Den spesialisering av idretten som foregår ved at idrettslag i økende grad konsentrerer seg om én idrett, som bl.a. Finnmark og Buskerud-undersøkelsene har påpekt, er et landsomfattende fenomen. Norges Idrettsforbund har pekt på at denne utviklingen ikke er ønskelig, og har satt igang tiltak for å motarbeide en spesialisering som fører til tidlig fokusering på resultater og prestasjoner blant barn og unge. De erfaringene man hittil har høstet med idrettsskoler for barn med bred idrettslig aktivitet er positive, selv om dette arbeidet krever en holdningsendring særlig i de lag som driver konsentrert om én eller få idrettsgrener.

Trim/helse-aksjonen, bedriftsidrett, prioriteringen av kvinneidrett og idrett for fysisk og psykisk utviklingshemmede er også tiltak som viser bredden i idrettens engasjement. Lagidrettene er den form for organisert idrettslig aktivitet som har hatt størst vekst de siste 10-15 år.

I vurderingen av resultatene av organisasjonsundersøkelsene i Hordaland, Buskerud og Finnmark er det viktig å nyansere bildet ved å trekke inn kvaliteter ved det lokale lagsarbeidet slik det er gjort ovenfor. Organisasjonssamfunnet er så sammensatt at ingen kategorisering og oppdeling av organisasjonene i ulike grupper alene kan gi et fullstendig bilde av de utviklingstendenser som er fremherskende.

Ved siden av denne rent kvantitative registreringen av lokallagene har Buskerud- og Finnmarksundersøkelsene også hatt som mål å si noe om de mer kvalitative sidene ved den lokale organisasjonsaktiviteten og de problemer organisasjonene står overfor. Som kilde til oppfatninger om virksomheten i lokallagene har undersøkelsene brukt de kommunale kulturetaters vurderinger.

De kommunale kulturetatene har gjennom registreringen av lag og foreninger i kommunen, og på grunnlag av det etablerte samarbeid mellom kommunene og organisasjonene, dannet seg et bilde av organisasjonssamfunnet og de problemer organisasjonene møter i hverdagen. Kulturetatenes vurderinger bygger på reelle erfaringer i det lokale organisasjonsliv.

De problemer lokallagene har med lederrekruttering er vanskeligheter som også er blitt påpekt av en rekke landsomfattende or-

ganisasjoner, f.eks. barne- og ungdomsorganisasjonene, sang- og musikkorganisasjoner og av idretten. Ressurser er satt inn i lederutdanningstiltak innen barne- og ungdomsorganisasjonene og i idretten. Rekrutteringen av ledere til barne- og ungdomsorganisasjonene viser imidlertid at det ikke bare er opplæringstiltak som er nødvendig for å holde på lederne. Man er minst like avhengig av en samfunnsmessig aksept for det arbeid som drives ved at forholdene legges til rette slik at lederrollen ikke blir avhengig av store personlige økonomiske ofre. De reelle mulighetene for deltakelse i lederutdanningstiltak er bl.a. avhengig av at arbeidsgivere viser forståelse for deltakelse i slik virksomhet, jf. kap.15. Ledervirksomhet i organisasjonsarbeid bør også vurderes som positivt i yrkeskarriere-sammenheng. En slik oppvurdering og anerkjennelse av lederfunksjonen i organisasjonsvirksomheten vil etter utvalgets oppfatning virke stimulerende på organisasjonslivet.

### **13.4 GIR SAMFUNNSUTVIKLINGEN GRUNNLAG FOR VEKST I 3. SEKTOR?**

#### **13.4.1 Innledning**

Mulighetene og evnen til å delta i frivillig organisasjonsarbeid påvirkes av ulike trekk ved samfunnsutviklingen. Veksten i organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden er forklart bl.a. med større materiell velstand og en økning i disponibel fritid for enkeltindividet. Oppslutningen om de frivillige organisasjonene er avhengig av slike faktorer også i fremtiden.

Spørsmålet om samfunnsutviklingen gir grunnlag for vekst i de frivillige allmennyttige organisasjonenes arbeid, oppslutning og engasjement har imidlertid flere innfallsvinkler. For det første er det et spørsmål om det i befolkningen er et ideologisk grunnlag for økt deltakelse i frivillig allmennyttig organisasjonsarbeid.

For det andre er det et spørsmål om samfunnet har behov for vekst i 3. sektor. Er det behov for økt innsats fra frivillige organisasjoner ved siden av det offentlige virksomhet eller lar samfunnets helsemessige, sosiale og kulturelle behov seg tilfredsstille av offentlige tilbud og kjøp og salg på markedet?

Dersom det er et behov for økt organisasjonsinnsats blir spørsmålet om det er politisk vilje til å satse på det frivillige organisasjonsliv gjennom å inngå forpliktende samarbeid mellom det offentlige og organisasjonene på områder der et slikt samarbeid er naturlig. Veksten i organisasjonenes virksomhet er også avhengig av at det offentlige viser vilje til

å løse problemer i samarbeid med organisasjonene, og at det er politisk vilje til et fordomsfritt samarbeid. På den annen side er organisasjonenes rolle i framtiden avhengig av at organisasjonene selv klarer å tilpasse sitt arbeid til nye utfordringer og se sine ressurser i sammenheng med den offentlige virksomheten der det er naturlig.

#### 13.4.2 Samfunnsutviklingen og de frivillige organisasjonene

Oppslutningen om frivillige organisasjoner og mulighetene til å delta i frivillig saksaktivitet påvirkes av ulike trekk ved samfunnsutviklingen. Samfunnsutviklingens konsekvenser for det frivillige saksaktivitetsliv i framtiden er ikke uten videre gitt. Hensikten her er å peke på utviklingstrekk som har betydning, positiv eller negativ, for rekrutteringen til allmenntilgjengelige organisasjoner.

Syssesttingsmønsteret og tidsorganiseringen av det lønnete arbeidet har endret seg de siste 15 år. I arbeidstidsutvalgets innstilling (NOU 1987:9A Arbeidstidsreformer, s. 113) sies det at «en sterk økning i andelen yrkesaktive har ført til at nærmiljøene tappes for ressurser». Blant annet på grunn av endringer i arbeidstidsbestemmelsene fikk begge kjønn gjennomsnittlig mer fritid på 1970-tallet, til tross for at antallet yrkesaktive økte, spesielt blant kvinner. Fritiden økte fra 1971/72 til 1980/81 fra 5,4 timer til 6,1 timer pr. dag for menn og fra 5,0 til 5,9 timer pr. dag for kvinner. For menn var dette en konsekvens av reduksjon i arbeidstiden, for kvinner økte fritiden samtidig med en økende yrkesdeltakelse og reduksjon av tid brukt til husarbeid.

Økningen i den gjennomsnittlige fritiden for individet skjuler imidlertid store forskjeller mellom ulike grupper i samfunnet. For barnefamilier hvor begge foreldre er yrkesaktive har tiden blitt et knapphetsgode. Den typiske eninntektsfamilie som i 1972 utgjorde 55 pst. av alle ektepar med barn var i 1979 redusert til under 1/3. I familiene hvor både mann og kvinne er yrkesaktive, er husholdets samlede tidsbruk til lønns- og familiearbeid ofte så omfattende at fritiden blir knapp.

Bakgrunnen for at fritiden for mange er blitt et knapphetsgode er den økte yrkesdeltakelse blant kvinner samtidig som menn har opprettholdt sin yrkesaktivitet. Økningen i yrkesdeltakelsen fra 1972-1985 var størst blant kvinner, som stod for 3/4 av syssesttingsveksten i perioden. Veksten innebar at andelen husmødre og hjemmeverende med barn under 15 år sank fra 22,2 pst. av befolkningen i 1970 til 9,2 pst. i 1980 (NOU 1987:9A, s. 51). Når yrkesdeltakelsen for menn samtidig er

opprettholdt og menn ikke i større grad arbeider deltid, ei heller deltar i særlig større omfang i husarbeid, har den økte yrkesdeltakelsen blant kvinner ført til at det ulønnede omsorgsarbeid og mulighetene for aktiv deltakelse i nærmiljøet og i frivillige organisasjoner er blitt svekket. Dette forsterkes ved at mange kvinner arbeider deltid utenfor den normale arbeidstid (definert som 0600-1800). Over halvparten av gifte yrkesaktive mødre arbeider deltid, praktisk talt ingen av de gifte fedrene gjør det.

Når fritiden blir begrenset på denne måten får det konsekvenser f.eks. for mengden av frivillig arbeid som mange foreldre utfører i forbindelse med barnas deltakelse i foreningslivet. Det er blitt en stadig sterkere kamp om organisasjonene imellom om foreldreressursene i den daglige foreningsvirksomheten. Dersom man ønsker å opprettholde den omfattende saksaktivitetsdeltakelsen blant barn og ungdom bør organisasjonene lokalt satse sterkere på fellesløsninger der det er praktisk, bl.a. gjennom koordinering av den frivillige dugnadsinnsatsen. Kommunene kan også bidra til dette gjennom støtte til fellestiltak som sambrukslokaler, grøndehus etc.

De siste 20 år har det vært en sterk nedgang i fruktbarhetstallet. Fra 1965-1985 gikk fruktbarhetstallet ned fra 2,95 til 1,68. Familier med ett eller to barn er blitt mer vanlig, familier med 3 eller flere barn er det færre av. Det betyr at småbarnsfamilien med sine sterke bånd på arbeid og fritid for mange er blitt en kortere fase i livet. I de siste 10-20 år er det også skjedd en utbygging av institusjoner som har avlastet deler av det kvinnelige ulønnede omsorgsarbeid. Utbyggingen av barnehager og syke- og aldershjem har ført omsorg ut av familien og muliggjort økt yrkesdeltakelse for kvinner.

Mens tiden er blitt et knapphetsgode for barnefamilier med to yrkesaktive foreldre, er det og grupper i samfunnet som har fått mer tid. Det økende antall enslige har både et behov for et sosialt kontaktnett og flere ressurser å sette inn i frivillig saksaktivitetsdeltakelse. Blant pensjonistene er det og et betydelig potensiale for økt saksaktivitetsdeltakelse.

Reduksjonen av arbeidstiden i etterkrigstiden har som nevnt bidratt til å bedre mulighetene for saksaktivitetsdeltakelse. Den økte yrkesdeltakelsen blant kvinner har virket motsatt. Hvilke arbeidstidsreformer som velges i fremtiden vil ha ulike konsekvenser for den frivillige saksaktiviteten. Dersom en reduksjon i arbeidstiden tas ut i mindre daglig arbeidstid vil dette trolig føre til større deltakelse i nærmiljø og saksaktivitetsliv. Lengre sammenhengende ferier vil

sannsynligvis ikke ha en slik effekt. Nedsatt pensjonsalder kan føre til en vitalisering av nærmiljøet ved at det tilføres nye menneskelige ressurser.

Det alternativ som ifølge Arbeidstidsutvalgets undersøkelse (NOU 1987:9A Arbeidstidsreformer, kap. 11) er høyest prioritert i befolkningen er nedsatt pensjonsalder. Nesten halvparten av de spurte prioriterte nedsatt pensjonsalder. Dette gir ifølge Arbeidstidsutvalget uttrykk for en prinsipiell holdning til arbeidstidspolitikken på lang sikt. I arbeids- tidsundersøkelsen ble de intervjuede også bedt om å velge mellom tre mer konkretiserte alternativer:

- A) 1-2 timers kortere ukentlig arbeidstid
- B) 1-2 uker lengre ferie
- C) Nedsatt pensjonsalder med 1-2 år.

Feriealternativet fikk størst oppslutning (40 pst.), deretter pensjonsalternativet (36 pst.) og kortere ukentlig arbeidstid (19 pst.)

Hvordan arbeidstiden og dermed dagliglivet organiseres har stor betydning for muligheten til deltakelse i frivillige organisasjoner. En økt individuell tilpasning av arbeidstiden og en større valgfrihet med hensyn til organisering av dagliglivet vil også kunne gi bedre muligheter for deltakelse i frivillig organisasjonsaktivitet. I årene framover synes det som om dette er den mest realistiske løsningen når det gjelder arbeidstidsreformer, jf. St.meld. nr. 4 for 1987-88, Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, Avsnitt 5.1.

### 13.4.3 Ideologisk grunnlag for frivillig organisasjonsarbeid

Det frivillige organisasjonsarbeid representerer verdier som tradisjonelt har hatt en sterk forankring i det norske samfunn. Organisasjonene har vært en arena for samfunnsdeltakelse karakterisert ved positivt verdiladede begreper som samfunnsengasjement, egenaktivitet, solidaritet, nestekjærlighet og medmenneskelighet. Selve betegnelsen ideelle, allmenntilgittige organisasjoner gir en positiv vurdering av disse organisasjonenes innsats.

Spørsmålet er om verdier knyttet til frivillig organisasjonsvirksomhet har like stor gjennomslagskraft i dag. Den omfattende deltakelsen og den store mengden av frivillig ubetalt arbeid som gjøres i frivillige, allmenntilgittige organisasjoner, tyder på at ideologiske elementer knyttet til frivillig ideell organisasjonsdeltakelse har stor spredning i samfunnet (jf. kap. 7). Sosiale behov er i stor grad blitt tilfredsstilt gjennom organisasjonsdeltakelse, og det er liten grunn til å tro at denne funksjonen kan overtas av andre. Den kulturelle utfoldelse og egenaktivitet som foregår innen de frivillige organisasjonene har

verdier som ikke kan erstattes av kommersielle kulturtilbud. Det er idag en utbredt oppfatning at mange utslag av kommersialiseringen fører med seg en forflatning av kulturen som krever mottiltak. Utviklingen av den nye mediateknologien har gitt det tradisjonelle kulturlivet en ressurssterk konkurrent, men også nye muligheter for formidling av kulturelle verdier.

Ved at de fleste ideelle, allmenntilgittige organisasjoner er upolitiske i den forstand at de ikke formelt er knyttet til et politisk parti, representerer organisasjonenes engasjement verdier som prinsipielt kan verdsettes innenfor hele det politiske spekter. Det er idag ingen av de større politiske partiene som setter sin lit til det offentlige som den eneste problemløser på alle samfunnsområder. Nødvendigheten av de frivillige organisasjonenes arbeid blir klart erkjent (jf. avsnitt 13.4.4).

Utvidelsen av det offentlige ansvarsområde både på helse- og sosialsektoren og kultursektoren er et av de sentrale trekk ved framveksten av en velferdsstat etter 2. verdenskrig. På helse- og sosialsektoren har det offentlige engasjert seg stadig sterkere og overtatt oppgaver som i stor grad tidligere ble løst av frivillige organisasjoner. Også på kultursektoren har det offentlige påtatt seg ansvar for et levende nasjonalt kulturliv, og for den delen av kulturaktivitetene som bygger på et organisert frivillig engasjement, jf. kap. 8.

Først i de siste 10-15 år er det blitt rettet mer omfattende kritikk mot velferdsstaten. På den ene side er kritikken rettet mot et manglende eller utilstrekkelig offentlig engasjement. På den andre siden er det pekt på de problemer som økende offentlig engasjement med byråkratisering og profesjonalisering skaper for forholdet mellom det offentlige og befolkningen. Utilstrekkelige offentlige tilbud har ført til etablering av markedsorienterte løsninger, særlig på helse- og sosialsektoren. Ingen av disse tilbudene har løst de grunnleggende problemene.

Blant de som ikke ser på markedet som en akseptabel problemløser, bl.a. fordi det i befolkningen er svært ulike økonomiske forutsetninger for å benytte seg av slike tilbud, kan de frivillige organisasjonene være et heldig alternativ. De frivillige organisasjonene, med deres fleksibilitet, deres nære og direkte kontakt med lokalmiljøet, begrensede byråkratisering og ideelle engasjement, kan også være et positivt alternativ for kritikere av de utilstrekkelige offentlige tilbud.

Alle helsemessige, sosiale og kulturelle behov kan ikke ivaretas utelukkende av velferdsstatens profesjoner. Mange av de omsorgsfunksjoner i lokalsamfunnet, hvor det

offentlige i dag spiller en sentral rolle, krever ikke alltid først og fremst et profesjonelt hjelpeapparat. Omsorgens kvalitative sider er ikke bare avhengig av helse- eller sosialfaglig kompetanse. Erkjennelsen av at enkelte omsorgsfunksjoner krever særlige menneskelige kvaliteter er økende. Stadig fler synes å innse at det er et behov for en renessanse der lokal-samfunnet og lokale ressurser i sterkere grad enn nå tillegges oppgaver som det er forsvarlig å deprofesjonalisere. Organisasjonene har i denne sammenheng et fortrinn ved et lokalt forankret, positivt ideologisk engasjement som verdsettes over hele det politiske spekter.

Den kulturelle egenaktiviteten, kulturformidlingen og kulturvernet i frivillige organisasjoners regi, har lange historiske røtter og en sterk ideologisk forankring i det norske samfunn. Det offentlige har gjennom utvidelsen av det kulturpolitiske perspektiv i etterkrigstiden fått et medansvar for arbeidsbetingelsene til det frivillig organiserte kulturliv. De store utfordringene organisasjonene på kultursektoren står overfor i dag må møtes ved at det offentlige fortsatt ser sin del av ansvaret for at organisasjonene skal kunne ivareta den samfunnsbyggende rolle de blir tillagt.

#### 13.4.4 Samfunnsmessige behov for vekst i 3. sektor

Det er tidligere (jf. kap. 9.1 og vedlegg 1) vist at de frivillige organisasjonene gjennom hele organisasjonslivets historie har hatt en pionérrolle. De har ofte gått i spissen for å løse oppgaver som idag enten er rent offentlige oppgaver, eller som løses gjennom et samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Utviklingen av en velferdsstat i etterkrigstiden har imidlertid ikke overflødiggjort de frivillige organisasjonene. På en rekke felter innen helse- og sosialsektoren, både innen institusjonene og i den åpne omsorgen, er organisasjonsvirksomheten en viktig del av det totale velferdstilbudet.

Etter utvalgets oppfatning må organisasjonene også i framtiden spille en viktig rolle i utviklingen av velferdssamfunnet. Det krever at både det offentlige og organisasjonene viser tilpasningsevne og fleksibilitet, slik at offentlige og private ressurser kan koordineres i et nært samarbeid mellom det offentlige og organisasjonene, uten at det går ut over organisasjonenes integritet.

Et overordnet offentlig ansvar for grunnleggende velferdsgoder betyr ikke nødvendigvis at det offentlige selv skal utføre tjenestene. For å oppnå mer effektiv bruk av offentlige midler og bedre kvaliteter på tjenestene kan man både fornye den offentlige virksomheten

og «legge forholdene til rette for å utvikle nye samarbeidsformer mellom det offentlige og ikke-kommersielle instanser som f.eks. frivillige organisasjoner ...» (St.meld. nr. 4 for 1987-88, s. 82).

Flere trekk ved samfunnsutviklingen nødvendiggjør en fordomsfri holdning til et slikt samarbeid. Befolkningens størrelse og alderssammensetning påvirker behovet for helse- og sosialtjenester i samfunnet.

Antall personer over 80 år, som er den mest pleietrengende gruppen, vil øke fra 138.000 i 1984 til 205.000 i år 2000, jf. kap. 9. I langtidsprogrammet 1985-89 (St.meld.nr.83 for 1984/85) pekes det på at omsorgen for eldre innbærer «et særlig stort press på de offentlige ressursene» (s.269.). Antallet av pleietrengende eldre vil etter denne prognosen bli så stort at det ikke er grunn til å tro at det offentlige alene kan løse disse oppgavene. Utvalget vil sterkt understreke de utfordringene som ligger i omsorgen for pleietrengende eldre. For å møte disse utfordringene må man blant flere tiltak satse på å utvikle samarbeidet med private omsorgsyttere.

Samtidig med at befolkningsutviklingen vil føre til et økt omsorgsbehov, er det en rekke faktorer som sannsynliggjør at det svært omfattende omsorgsarbeid som utføres i familien vil svekkes. En økt andel aleneboere, redusert giftemålsrate, økt skilsmisserate, økt yrkesaktivitet blant kvinner og økt geografisk avstand mellom generasjonene vil føre til et mindre omsorgspotensiale i familien.

I denne situasjonen er det et stort behov for utvikling av helse- og sosialtjenestene. Det er imidlertid ikke økonomisk grunnlag for en sterk vekst i de offentlige utgiftene. St.meld. nr. 4 (1987/88) slår fast at «med de ubalansene som er oppstått i norsk økonomi er det ikke grunnlag for stor vekst i de offentlige budsjettene de nærmeste årene» (s. 19).

Det er imidlertid en grunnleggende forutsetning at det offentlige har hovedansvaret for at alle har lik tilgang til fundamentale velferdsgoder som utdanning, barnehager, sosialhjelp og helsetjenester. I Sosialdepartementet er det anslått at befolkningsendringene alene vil gi en utgiftsvekst i helse- og sosialsektoren på anslagsvis 1 pst. pr. år. I tillegg kommer konsekvensene av at omsorgspotensialet i familiene kan bli svekket. Med utsikter til en svakere økonomisk utvikling er det et påtregende behov for reformer. Innen den offentlige sektor kreves det «derfor spesielt stor vilje og evne til nytenkning, omfordeling og omorganisering» (St.meld. nr. 4 for 1987/88).

Også innen kultursektoren er det trekk ved samfunnsutviklingen som stiller det offentlige og de frivillige organisasjonene overfor store



utfordringer. Det overordnede mål for den offentlige kulturpolitikken har vært å skape like betingelser for kulturell deltakelse og utfoldelse for alle samfunnsmedlemmer. Midlene til å nå dette mål har dels vært å tillegge det offentlige ansvaret for en rekke nasjonale kulturoppgaver samt å legge forholdene til rette for kulturell egenaktivitet gjennom statlige kulturmidler til fylkeskommuner og kommuner. Gjennom en desentralisering av den offentlige kulturpolitikken har man villet gi alle kulturytringer mest mulig like betingelser, uten å trekke inn strenge kvalitative vurderinger ved fordelingen av de offentlige kulturmidlene.

Behovet for denne kulturelle egenaktiviteten lar seg ikke måle objektivt. En kulturpolitisk målsetting, med egenaktivitet som sentral bestanddel, kan ikke oppfylles på samme måte som man f.eks. kan konstatere at behovet for sykehjems plasser er tilfredsstillt. Det vil alltid være et samfunnsmessig behov for å trekke større deler av befolkningen inn i skapende kulturell virksomhet, både i og utenfor organisasjonene.

Generelt kan man peke på trekk ved samfunnsutviklingen som skaper behov for en styrking av organisasjonenes engasjement og innsats på kultursektoren. Fritidssamfunnet er et stikkord. Det siste tiåret har norske kvinner og menns fritid økt gjennomsnittlig med nesten 1 time pr. dag. Tidligere var vår personlige utvikling, utviklingen av identitet og den sosiale læringsprosessen først og fremst knyttet til arbeidet og skolen. Historisk sett har fritiden vært den tid man måtte ha for å bygge seg opp til en ny arbeidsdag - fritiden var en produksjonsfaktor. Den ubundne, «formålsløse» fritiden var et privilegium for de få.

I 1980-81 var den gjennomsnittlige fritid pr. person pr. dag 6 timer (Statistisk årbok 1987, tabell 40). Sosialt samvær, fjernsynet, lesing og underholdning la gjennomsnittlig beslag på over 2/3 av enkeltindividets fritid. Resten av fritiden blir bl.a. fylt med organiserte fritidsaktiviteter. Store deler av befolkningen deltar i ulike foreningsaktiviteter:

Samtidig er det en økende konkurranse om vår fritid. Tilbudene om personlig rekreasjon blir stadig mer mangfoldige. En hel industri er bygd opp omkring fritidsaktiviteter. Videoutleien er sjelden mer enn 5 minutter unna og det har vokst fram en flora av private kommersielle tilbud for ulike fritidsaktiviteter.

Denne utviklingen har stilt, og stiller i økende grad organisasjonene overfor viktige utfordringer. «Der vi ikkje har eit aktivt lokalt kulturarbeid, vil lettvinne internasjonale kulturindustrielle løysingar snarare fylle tomrommet etter gamle fellesskap som går tapt» E.

Tabell 13.4.3 Deltakelse i ulike ideelle allmennyttige organisasjoner. Andel av befolkningen mellom 16 og 79 år. 1986

Organisasjoner	Antall personer	Andel i pst.
Ant.pers. som svarte	2574	
1. Humanitære og sosiale	504	14
2. Kvinneorg. og kv.saksfor.	109	3
3. Idrettsorg. og -lag	853	25
4. Kulturorg., natur/miljøvern	607	18
5. Hobbyforeninger	372	10
6. Religiøse- og livssynsorg.	270	7
7. Freds- og solidaritetsorg.	71	2
8. Velfor., borettslag m.v.	357	9
9. Spontan aksjonsgruppe	0	0
10. Lions, Rotary m.v.	71	2

Kilde: SSB-undersøkelsen 1986, jf. vedlegg 3.

Fossaskåret i Syn & Segn nr. 2 1987). Den økende kommersialiseringen av fritiden kan føre til at store deler av befolkningen blir passive kulturkonsumenter. Hele det frivillige organisasjonssamfunn kan og bør etter utvalgets mening utgjøre et livskraftig alternativ til kommersialiserte fritidstilbud.

#### 13.4.5 Politiske holdninger til organisasjonenes virksomhet

I 1980-årene har de ideelle allmennyttige organisasjonenes samfunnsmessige rolle blitt drøftet i sentrale politiske dokumenter. De to siste langtidsprogrammene, St.meld. nr. 79 for 1980/81 og St.meld. nr. 83 for 1984/85, samt regjeringen Harlem-Brundtlands St.meld. nr. 4 for 1987/88 Om perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, tar opp organisasjonene som deltakere i utviklingen og forsvaret av velferdssamfunnet, og drøfter samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene. Den sentrale stilling som de ideelle allmennyttige organisasjonene har på svært mange samfunnsområder, og de betydelige ressurser de representerer, gjør dem til viktige aktører i utformingen av velferdssamfunnet.

Det som preger disse politiske programformuleringene er oppfatningen av de allmennyttige, ideelle organisasjonene som viktige samfunnsaktører og verdiformidlere. De frivillige organisasjonenes legitimitet sees både i de verdier og holdninger de formidler, det sosiale fellesskap de utgjør og de konkrete arbeidsoppgaver de utfører. Disse trekk ved det ideelle allmennyttige organisasjonssamfunn er det svært viktig å bevare i det velferdssamfunnet det er politisk enighet om å

styrke og videreutvikle. Både regjeringen Harlem-Brundtland og regjeringen Willoch har gjennom sine respektive langtidsprogram gitt organisasjonene en sentral rolle i videreutviklingen av og i forsvaret av velferdssamfunnet. I dag ligger «noen av de beste mulighetene for utdyping av velferden i det som gjøres i de små sosiale fellesskapene - på arbeidsplassene, i nærmiljøene, i organisasjonene» (St.meld. nr. 79 for 1980/81 s. 10). Regjeringen Willochs langtidsprogram refererer denne formuleringen, og i strategien for å styrke og trygge velferdssamfunnet understrekes det at «som ledd i videreutviklingen av velferdssamfunnet (må) også enkeltmennesket, nærmiljøet og private ressurser mobiliseres». Begge programmene slår fast at «arbeidet med å løse særskilte problemer gjennom frivillige organisasjoner er ofte å foretrekke framfor offentlige ordninger» (St.meld. nr. 79 for 1980/81 s. 121-22), og at det «må unngås at satsing på offentlige tiltak går ut over de frivillige velferdsordningene som også kjennetegner et velferdssamfunn» (St.meld. nr. 83 for 1984/85, s. 219). St.meld. nr. 4 for 1987/88 peker på den betydningsfulle rolle de frivillige organisasjonene har spilt i produksjonen av velferdstjenester, dels i egen regi, dels i samarbeid med offentlige myndigheter. Regjeringen «vil bevare og videreutvikle dette samarbeidet» (s. 86). Skillet mellom offentlig og privat organisasjonsmessig drift er ikke statisk, og «valget mellom offentlig og privat drift må vurderes ut fra hva som best tjener brukernes behov» (s. 86). Viktige hensyn som tilgjengelighet og brukernes muligheter til å øve innflytelse kan også ivaretas gjennom andre former for fellesskapsløsninger enn de rent offentlige.

Organisasjoner og brukergrupper i nærmiljøet har det fortrinn at de har godt kjennskap til lokale problemer, ønsker og behov. I St.meld. nr. 4 for 1987/88 legges det vekt på at det kan skapes et bedre tjenestetilbud på helse- og sosialsektoren, og at kultur- og miljøtiltak kan bli mer tilpasset lokale ønsker og behov, dersom det offentlige er med på å aktivisere de ressurser som finnes i de sosiale fellesskapene i nærmiljøene og i organisasjonene.

Den forsøksvirksomhet som drives av Statens Nærmiljøutvalg er systematiske forsøk på å stimulere til nytenkning i et samarbeid mellom lokalbefolkning, frivillige organisasjoner og offentlige organer for å løse ulike oppgaver i nærmiljøene (jf. kap. 6). Disse forsøksprosjektene har vist at det er et betydelig potensiale for frivillig innsats i nærmiljøene, både for å forbedre fysiske omgivelser og miljø, og for deltakelse i fellesaktiviteter, ulike tjenester og kulturtiltak.

De ideelle allmenntilrette organisasjonene tillegges også i de ulike politiske partienes programmer betydelige oppgaver og funksjoner i videreutviklingen av velferdssamfunnet. Partiprogrammene for stortingsperioden 1985-89 er gjennomgående preget av et positivt syn på organisasjonenes sosiale, demokratiske og velferdspolitiske funksjoner.

Høyres partiprogram ser det som en av velferdssamfunnets utfordringer at det «legges vekt på tiltak som kan styrke den frivillige og forebyggende virksomheten i nærmiljøet» (Høyres partiprogram 1985-87 s. 17). Partiet legger stor vekt på den innsatsen som frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner og enkeltmennesker står for. For å oppnå en effektiv koordinering av arbeidet på helse- og sosialsektoren «forutsettes et godt samarbeid mellom disse og den offentlige helse- og sosialtjenesten» (s. 18). De frivillige organisasjonene tillegges en sentral rolle i helse- og sosialsektoren generelt, i alkoholstomsorgen, eldreomsorgen, arbeid for funksjonshemmede og i bekjempelsen av narkotikaområdet spesielt.

De andre ikke-sosialistiske partiene ser de ideelle, allmenntilrette organisasjonenes virksomhet på helse- og sosialsektoren i samme positive lys. Senterpartiet understreker at «samarbeidet mellom det offentlige og de private organisasjonene i helse- og sosialsektoren må styrkes» (Senterpartiets Program 1985-89, s. 29). Kristelig Folkeparti er opptatt av «at de private organisasjonene og institusjonene i helse- og sosialsektoren får lovfestet rett til sin virksomhet med full respekt for sin idemessige egenart, og at de sikres vedvarende offentlig støtte og fleksible administrative ordninger» (Kr.F.: Handlingsprogram for stortingsperioden 1985-89, s. 37/38). Når det gjelder sosialt arbeid, behandling av rusgiftsproblemer og omsorg for funksjonshemmede uttrykkes det eksplisitt at organisasjonene må spille en sentral rolle.

Venstres program for stortingsperioden 1985-89 gir organisasjonene en viktig rolle i sikringen av befolkningens helsemessige nivå og sosiale trygghet. I den sosiale og helsemessige omsorg er det viktig at arbeidet utføres av «frivillige organisasjoner og private i samarbeid med det offentlige. Det offentlige må være villig til å gå inn i mer fleksible ordninger og gi støtte også til uformell omsorg» (s. 27/28).

Arbeiderpartiet peker på at den helse- og sosialpolitiske utvikling ikke kan trekkes opp gjennom vedtak i Stortinget, fylkesting og kommuner alene. «Innen rammer som det offentlige trekker opp må en gjøre bruk av ressurser i de frivillige organisasjonene og i nærmiljøet» (Arbeiderpartiets partiprogram

1982-85, s. 41). En effektiv og samordnet bruk av slike ressurser innebærer at man «må bryte ned fordommer og forestillinger som er vanskeligere å overvinne enn fysiske og økonomiske sperrer» (s. 42). En fortsatt demokratisering av det norske samfunn betyr for Arbeiderpartiet bl.a. økende desentralisering: «Desentralisering er et middel til å styrke den enkeltes innsats og frigjøre ressurser, fantasi og innsats i lokalmiljøene. Samspillet må utvikles mellom bydeler, bygdelag, lokale organisasjoner, foretak og nærmiljøer» (s. 52). Gjennom en slik desentraliseringspolitikk kan man utvikle «en bedre arbeidsdeling og økt samspill lokalt mellom offentlige myndigheter og private organer- og grupper» (s. 52).

I Sosialistisk Venstrepartis arbeidsprogram for 1985-89 understrekes det at offentlige skal ha ansvaret for alle helse- og sosialtjenester. Men «frivillige organisasjoner utgjør i mange tilfeller et verdifullt tillegg til den offentlige innsatsen» (s. 26). Partiet ser det som viktig at man finner fram til «arbeidsformer som i størst mulig grad tar i bruk hjelperessursene i nærmiljøet» (s. 26). Når det gjelder funksjonshemmede er hjelp og støtte fra personer i samme situasjon ofte bedre enn profesjonell hjelp, og derfor må det gis offentlig støtte til organisasjoner som organiserer «likemannshjelp» (s. 28).

Rød Vangallianse vil og øke støtten til de funksjonshemmedes organisasjoner (RV-program 1987-89). RV vil også arbeide for at de eldre organiserer seg i egne interesseorganisasjoner for å presse fram offentlige løsnings-

ger. De frivillige organisasjonene står enda mer sentralt i partiens kulturpolitiske programformuleringer. Det er tverrpolitisk enighet om den betydning de frivillige organisasjonene ble tillagt i kulturmeldingene fra 1973-74.

Høyre understreker at den offentlige kulturinnsats i fylker og kommuner må skje i samarbeid med de frivillige organisasjonene (Høyres partiprogram 1985-1987, s. 65).

De andre ikke-sosialistiske partiene slutter opp om prinsippet om organisasjonenes fortrinn på kultursektoren. Venstres partiprogram illustrerer dette: «Venstre vil arbeide for at flest mulig skal komme aktivt med i kulturarbeid i sitt nærmiljø. De frivillige organisasjonene spiller en betydelig rolle i denne sammenheng og må styrkes økonomisk slik at de kan bidra til økt engasjement og egenaktivitet».

Arbeiderpartiet vil i likhet med de borgerlige partiene videreføre kulturpolitikken på grunnlag av et vidt kulturbegrep med vekt på egenaktivitet.

Sosialistisk Venstreparti vil føre demokratiseringen av kulturlivet fra 1970-årene videre. Dette innebærer en styrking av det lokale kulturlivet gjennom økte bevilgninger direkte til kulturformål, både til amatørvirksomheten og den profesjonelle kunst og kulturaktiviteten.

Rød Valgallianse ser på finansieringen av kulturlivet som et offentlig ansvar og går inn for at «amatørrørsla innan ulike kunstformer må sikrast arbeidsvilkår og tilstrekkeleg økonomiske tilskot» (RV-Arbeidsprogram 1985-89, s. 33).

Fremskrittspartiets program (1985-89) er derimot skeptisk til offentlig finansiering av kulturaktiviteter. Kulturlivet skal bygge på frivillighet og selvstendighet: «Fremskrittspartiet ser en fare for et kulturliv hvor pengene hovedsakelig tilføres over de offentlige budsjetter og fordeles via tillitsmannsskiktet i organisasjonene. En slik finansiering dreper den spontane skapervilje hos den enkelte» (Fremskrittspartiets program 1985-89 s. 53).

## KAPITTEL 14

**Organisasjonenes økonomiske rammebetingelser - overføringer, skatt og avgift****14.1 INNLEDNING**

Utvalget har i flere kapitler påpekt ønskeligheten av at de frivillige allmennyttige organisasjonene ikke bare opprettholder sin nåværende virksomhet, men helst også øker omfanget av virksomheten på eksisterende områder og påtar seg oppgaver på nye felter. Deler av arbeidet foregår i dag og vil i fremtiden foregå på ulønnet basis. På mange områder er det en meget omfattende egenfinansiering av organisasjonenes virksomhet. I viktige sektorer, f.eks. helse- og sosialsektoren og barnehagesektoren er imidlertid det alt overveiende av organisasjonsinnsatsen basert på lønnet arbeidskraft, som fullt ut eller i det vesentligste finansieres over offentlige budsjetter i form av institusjons- eller prosjektstøtte. Også innen utdanning og u-hjelp står det offentlige for en stor del av finansieringen, men her setter også organisasjonene selv inn betydelige midler og innsats. I tillegg er det betydelige overføringer til organisasjonsdriften i form av offentlig grunnstøtte. Samlet er det meget betydelige beløp som medgår til drift og investeringer i virksomheter som ivaretas av organisasjonene, i tillegg til de omkring 66 000 årsverk som nedlegges i ulønnet dugnadsinnsats årlig, jf. kap. 7.

Dette kapittel handler om organisasjonenes økonomiske rammebetingelser i vid forstand. Selv om de ikke-økonomiske rammebetingelser kan være like viktige for enkelte organisasjoners arbeidsmuligheter og utviklingspotensiale som de økonomiske rammebetingelser, kan det neppe være tvil om at det er av helt avgjørende betydning for organisasjonslivets eksistens at myndighetene legger de økonomiske forholdene til rette for organisasjonene. Dersom tredje sektor skal stimuleres og styrkes, og mangfoldet sikres slik mandatet tar sikte på, må de økonomiske rammebetingelsene legges til rette for og oppmuntre til økt aktivitet. Dette er særlig viktig i en situasjon der organisasjonene gir uttrykk for at deres økonomiske grunnlag er svekket.

Viktige sider ved disse rammebetingelsene blir fastsatt av offentlig myndighet og berører organisasjonenes inntektsside såvel som utgiftsside, gjennom bl.a.:

- Direkte økonomiske overføringer eller støtte over offentlige budsjetter sentralt og lokalt

- Indirekte økonomisk støtte (f.eks. gratis bruk av offentlige lokaler, tjenester og materiell)
- Lov- og regelverk vedrørende skatte- og avgiftsmessige spørsmål, offentlige takster osv., evt. fritak og lempninger i disse
- Skattemessige forhold for givere ved bidrag til allmennyttige organisasjoner
- Lov- og regelverk omkring lotterivirksomheten.

Etter et kort historisk tilbakeblikk vil det i dette kapittel bli gitt en oversikt over dagens overføringer til organisasjonene over de offentlige budsjetter, tilbakeføringer fra organisasjonene og en gjennomgang av ulike skatte- og avgiftsmessige bestemmelser med betydning for organisasjonenes virksomhet. Utvalget drøfter fordeler og ulemper ved ulike virkemidler som kan lette organisasjonenes arbeidsbetingelser, og fremmer forslag om tiltak som kan bedre deres økonomi.

Utvalget har lagt stor vekt på disse spørsmål på grunn av den økonomiske situasjon mange organisasjoner synes å befinne seg i. Det har imidlertid ikke vært mulig for utvalget å foreta noen total kartlegging av organisasjonenes økonomiske situasjon. Meldinger av ulike slag fra organisasjonene og informasjon gjennom bl.a. den utvalgsundersøkelsen som er nevnt i kap. 15, tyder imidlertid på at det er finansieringsproblemer i deler av organisasjonslivet. Blant annet hevdes det fra mange organisasjoner at stadig større ressurser og mere tid går med til å sikre organisasjonenes økonomi. Organisasjonenes ledelse og sekretariater får i økende grad merkantile oppgaver, og virksomheten forskyves i retning av første sektor, med mindre tid og ressurser til organisasjonenes primærvirksomhet. Dette medfører rekrutteringsproblemer til toppverv og tillitsverv.

Slike finansieringsproblemer kan ha mange årsaker, også sviktende rekruttering og manglende oppslutning, eller at organisasjonenes administrasjon (sekretariat) og forvaltning/ arbeidsoppgaver er for ambisiøst anlagt. De mange signaler om svikt i organisasjonenes økonomi - og meldinger om redusert aktivitetsnivå - er imidlertid såpass entydige at utvalget mener de må tas alvorlig.

## 14.2 KORT HISTORIKK

Det offentlige har støttet de frivillige organisasjonenes virksomhet både gjennom unntak og privilegier i skatte- og avgiftslovgivningen m.v. og ved direkte overføringer. Av kap. 3 og vedlegg I framgår det at staten alt fra 1800-tallet støttet allmennyttige organisasjoner ved direkte bevilgninger, f.eks. i kultursektoren, folkeopplysningsarbeid, det frivillige skyttervesen og i avholdssaken. De frivillige organisasjonenes drift av helse- og sosialinstitusjoner var til å begynne med i det alt vesentlige finansiert ved organisasjonenes egen innsats, men gjerne med til dels betydelige offentlige tilskudd lokalt, og det offentlige har etter hvert overtatt en stadig større andel av utgiftsdekningen.

Utviklingen har gått i retning av sterkere offentlig medvirkning i finansieringen av organisasjonenes aktiviteter. Det er imidlertid først i moderne tid - og særlig etter 1960-70 tallet - at de offentlige overføringer har fått avgjørende betydning for mange organisasjoners eksistens og utviklingsmuligheter. Som utvalget senere kommer tilbake til, kan imidlertid betydelige deler av disse offentlige overføringer betraktes som betaling for utførte tjenester.

Foruten økonomiske overføringer er det som nevnt også historisk tradisjon for at det offentlige støtter organisasjonslivet ved at allmennyttige organisasjoner i noen grad nyter godt av fritak eller lettelser i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivning m.v. Et eksempel er skattelovene av 1881 - senere avløst av skatteloven av 1911 - som fritok allmennyttige organisasjoner (som ikke har erverv til formål) fra den alminnelige formues- og inntektsskatt. De har og vært fritatt for beskatning av aksjeutbytte, og kan fritas for kommunal eiendomsskatt. Lotterilovgivningen har forbeholdt den ikke-statlige lotteri-sektoren for allmennyttige formål.

Årsakene til organisasjonenes betydelige avhengighet av offentlige overføringer idag - hvor det imidlertid kan være store forskjeller mellom de enkelte organisasjoner og sektorer - ligger bl.a. i den sterke kvantitative økningen og standardhevingen i organisasjonenes virksomhet. Samtidig er organisasjonene på linje med næringslivet i stadig sterkere grad blitt belastet med skatter og avgifter av ulike slag, som merverdiavgift, arbeidsgiveravgift, særavgifter osv. På disse felter - som økonomisk er av langt større betydning for organisasjonene i dag enn eventuell formues- og inntektsbeskatning - er det svært få unntak for de allmennyttige organisasjonene.

Til tross for økt økonomisk avhengighet av det offentlige dominerer organisasjonenes

egenfinansiering fremdeles, selv om egenfinansieringen sannsynligvis var av relativt større betydning tidligere. Forholdet mellom egenfinansiering og offentlig finansiering varierer imidlertid betydelig mellom de forskjellige organisasjoner og sektorer. Det er særlig der organisasjonene arbeider på typisk offentlige ansvarsområder (som helse- og sosialomsorg, utdanning, barnehagedrift og u-hjelp) at den offentlige finansiering dominerer. På andre felter kan organisasjonene dekke alt eller det vesentligste av sine utgifter med egeninntekter av ulike slag, f.eks. medlemskontingenter, overskudd fra sin økonomiske virksomhet, salg av artikler, merker, lotterier/basarer, arrangementsinntekter, gaver, arv, innsamlinger, reklame/sponsorinntekter og dugnadsinnsats.

Utvalget har ikke hatt anledning til å foreta noen omfattende kartlegging av organisasjonenes egenfinansiering. Det er imidlertid på det rene at egenfinansieringen er høy i f.eks. religiøse organisasjoner (religiøst arbeid), humanitære/sosiale organisasjoner (utenom institusjonsdrift), hobbyorganisasjoner, idretten, i mange av kulturorganisasjonene og natur/miljøvernorganisasjonene. Norges Idrettsforbund er etter egne beregninger kommet til at idretten selv finansierer ca. 82 pst. av driftsutgiftene (eksklusive anleggsmidler) ved idrettslagenes aktiviteter i landet (inkl. overføringer fra næringslivet), mens de offentlige overføringer dekker ca. 18 pst. inkl. den driftsmessige andel av overskuddet fra Norsk Tipping (regnskapsåret 1984).<sup>1</sup> 12 av de større frivillige organisasjonene innen Den norske Kirke (vesentlig misjonsorganisasjoner) mottok i 1984 nærmere 400 mill. kr i pengegaver fra medlemmer og sympatisører. De to krefteorganisasjonene i landet mottok ca. 200 mill. kr. i pengegaver i 1987. Norges Røde Kors melder at det alt vesentlige av lokallagenes aktiviteter (bortsett fra i institusjonssektoren) dekkes av egeninntekter, og for sentralledet er pengeautomatinntektene en av de største inntektskildene (38 mill. kr nettoinntekt i 1986). Dette er spredte eksempler på egenfinansieringen i organisasjonslivet.

## 14.3 FINANSIERING OVER OFFENTLIGE BUDSJETTER I DAG

### 14.3.1 Innledning

Den finansiering av organisasjonslivets ulike aktiviteter som skjer over de offentlige

<sup>1</sup>) Kilde: Norges Idrettsforbund. Idrettens økonomi. Regnskapsundersøkelse 1985.

I 1980 var tilsvarende offentlig finansieringsandel 21 pst. Den offentlige medvirkning er imidlertid relativt sett mer betydelig når det gjelder investeringer i anleggssektoren.

budsjetter, er av vesentlig eller helt avgjørende betydning for mange organisasjoner. I dette avsnitt gis det en oversikt over de statlige overføringer til frivillige organisasjoner i 1985, og anslag for kommunale/fylkeskommunale overføringer basert på regnskap 1984/1985.

#### 14.3.2 Statlige overføringer

De fleste departementer har regulære overføringer til frivillige organisasjoner og stiftel-

ser m.v. som omfattes av utvalgets mandat. Tabell 14.3.2 viser de regnskapsførte overføringer i 1985 fra de ulike departementer og Rikstrygdeverket (folketrygden) samt fra overskuddet til Norsk Tipping A/S.

En del frittstående direktorater, statlige forvaltningsbedrifter, statsbedrifter m.v. overfører også midler til frivillige organisasjoner. Omfanget av dette er ikke kartlagt, slik at disse overføringer kommer i tillegg til overføringene i tabell 14.3.2.

Tabell 14.3.2 *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner m.v., statsregnskapet 1985 og trygderegnskapet 1985 og andel av Norsk Tippings overskudd fra 1984, fordelt i 1985*

Departement	Mill. kr
Fiskeridepartementet	0,5
Forbruker- og administrasjonsdepartementet	18,2
	ca. 200,0 <sup>1)</sup>
Forsvarsdepartementet	19,7
Justisdepartementet	15,4
Kirke- og undervisningsdepartementet	359,7
Kommunal- og arbeidsdepartementet	11,2
Kulturdepartementet	218,3
	61,5 <sup>2)</sup>
Landbruksdepartementet	18,8
Miljøverndepartementet	9,7
Samferdselsdepartementet	9,7
Sosialdepartementet	65,6 <sup>3)</sup>
Departementet for Utviklingshjelp	359,1
Utenriksdepartementet	136,4
Folketrygden	3,6 <sup>4)</sup>
<b>Sum statlige overføringer over stats- og trygde-regnskap</b>	<b>1 507,4</b>
Tippemidler til Norges Idrettsforbund	123,5
Tippemidler til idrettsanlegg	190,6
Øvrige tippemidler	3,4
<b>Sum tippemidler</b>	<b>317,5</b>
<b>Totalsum</b>	<b>1 824,9</b>

<sup>1)</sup> Statlige overføringer til organisasjonseide barnehager, beregnet i samråd med Forbruker og administrasjonsdepartementet.

<sup>2)</sup> Statlige overføringer til halvoffentlige museer, beregnet i samråd med Kultur og vitenskapsdepartementet.

<sup>3)</sup> I tallet her inngår ikke overføringer til organisasjons- eller stiftelseide institusjoner som Det Norske Radiumhospital, Oslo Sanitetsforenings Revmatismesykehus eller andre hospitaler m.v., idet disse tradisjonelt regnes som statsinstitusjoner.

<sup>4)</sup> Rikstrygdeverkets tilskudd over folketrygden til organisasjons- og stiftelseide rekonvalesenthjem og kurbad inngår ikke i dette tallmaterialet.

De statlige overføringer til organisasjonene kan inndeles i:

- Generell støtte (grunnstøtte)
- Prosjektstøtte
- Institusjonsstøtte.

Skillet mellom disse ulike typer overføringer er ikke helt klare, men kan generelt beskrives slik:

- Generell støtte (grunnstøtte) blir i hovedsak gitt organisasjonenes sentrallødd i ubunden

form, til generell drift og administrasjon. Midlene nyttes i prinsippet fritt. Slike «åpne» tilskudd gis ut fra et ønske om å støtte organisasjonslivet generelt, uten krav om konkrete motytelser. Det er ikke alle organisasjoner som får grunnstøtte. Ulike grunnstøtteordninger er blitt etablert i etterkrigstiden, og grunnstøtten beregnes ikke ut fra felles kriterier for samtlige organisasjonstyper.

- Prosjektstøtte er bundne overføringer som til vanlig er øremerket bestemte formål, med mer eller mindre klare retningslinjer for anvendelsen av midlene. Frivillige organisasjoner som ivaretar eller ønsker å ivareta formålet kan søke om midler. Ofte kommer initiativet til prosjektene fra organisasjonene selv. Ikke sjelden gis overføringene for bare et begrenset antall år. Eksempler er opplysningsvirksomhet, kampanjer, velferdstiltak, prosjektarbeid i u-land, nærmiljøtiltak, tidsskriftstøtte osv.
- Institusjonsstøtte er bundne overføringer til bestemte formål, der organisasjonene løser oppgaver som oftest defineres som offentlige, lovbestemte ansvarsområder. Eksempler er organisasjonsmessig drift av barnehager, skoler/utdanningsinstitusjoner, helse- og sosialinstitusjoner, museer osv. Driften er gjerne preget av stabilitet, og støtten gis oftest på mer permanent basis enn prosjektstøtten, år etter år.

En grovmasket inndeling av stats/trygde-regnskapet og tippemidlene i 1985 (jf. tab. 14.3.2) viser - med forbehold om noe uklare definisjoner og bruk av skjønn - følgende fordeling av midlene på de tre overføringskategoriene:

- Generell støtte (grunnstøtte) ca. 18 pst.
- Prosjektstøtte ca. 38 pst.
- Institusjonsstøtte ca. 44 pst.

Når det gjelder prosjektoverføringene og særlig institusjonsoverføringene, er «støtte» ofte et lite dekkende begrep. Midlene her går gjerne til oppgaver som organisasjonene utfører for det offentlige, og som det offentlige oftest ville ivaretatt i egen regi dersom ikke organisasjonene utførte arbeidet. Således kan disse overføringer i de fleste tilfeller - og spesielt for institusjonsdriftens vedkommende - betraktes som betaling for utført arbeid. Bindingene for bruken av disse midlene er derfor også av en helt annen karakter enn for grunnstøtten til organisasjonene.

### 14.3.3 Kommunale og fylkeskommunale overføringer

Utvalget har beregnet omfanget av de kommunale og fylkeskommunale overføringer til frivillige organisasjoner og stiftelser på grunnlag av bl.a. kommuneregnskapet for 1984, samt særskilt innhentede opplysninger om overføringene til organisasjonseide helse- og sosialinstitusjoner, barnehager og halvoffentlige museer o.l. for 1985.

Anslaget for kommunale og fylkeskommunale overføringer til frivillige organisasjoner og stiftelser i 1984 (eksklusive helse- og sosialinstitusjoner, barnehager og halvoffentlige museer) ble foretatt ved regnskapsarkivet for

kommunene i Statistisk Sentralbyrå. Tallene for de fylkeskommunale overføringene (eksklusive Oslo) er basert på data fra samtlige fylkeskommuner. Når det gjelder primærkommunene, er det med teknisk bistand fra Statistisk Sentralbyrå brukt et stratifisert utvalg på 43 kommuner (inklusive Oslo og de 7 øvrige største bykommuner), som grunnlag for anslag for de samlede kommunale overføringer. En etterkontroll av beregningene i 20 kommuner viste stor grad av overensstemmelse med de faktiske overføringer. 1984-tallene er deretter justert opp til antatt 1985-nivå i samsvar med den generelle økningen i kommuneregnskapene fra 1984 til 1985.

Tallene for de fylkeskommunale og Oslo kommunes overføringer til offentlig godkjente helse- og sosialinstitusjoner, eid av frivillige organisasjoner/stiftelser og medtatt på offentlig plan, er basert på materiale som utvalget har innhentet særskilt fra landets fylkeshelse-sjefer for 1985. Tallene for de kommunale overføringer til private og organisasjonseide barnehager for 1985 er beregnet i samråd med Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Tallene for de kommunale og fylkeskommunale overføringer til halvoffentlige museer o.l. for 1985 er beregnet av Kulturdepartementet.

I forhold til statsoverføringene er det et problem at kommuneregnskapene ikke tilstrekkelig identifiserer mottakeren, hvilket gjør det problematisk å fordele overføringene på organisasjonstyper. Imidlertid fordeler kommuneregnskapene midlene på typer tiltak, slik det fremgår av tab. 14.3.3 (s. 190). På bakgrunn av regnskapsførselen i kommunesektoren er det heller ikke mulig å fordele overføringene på generell støtte, prosjektstøtte og institusjonsstøtte. Siden det alt vesentlige av de kommunale og fylkeskommunale overføringene gjelder drift av helse- og sosialinstitusjoner, barnehager og museer, er det imidlertid institusjonsstøtten som klart dominerer (over 85 pst. av de totale kommunale og fylkeskommunale overføringer).

### 14.3.4 De totale offentlige overføringer

På grunnlag av foranstående regnskapsregistrering er de totale offentlige overføringer til frivillige organisasjoner og stiftelser m.v. i 1985:

Over stats- og trygdebudsjettet	Ca. 1 825 mill. kr
Over kommunale/fylkeskommunale budsjetter	Ca. 4 211 mill. kr
<b>Sum</b>	<b>Ca. 6 036 mill. kr</b>

Tabell 14.3.3 Kommunale og fylkeskommunale overføringer til frivillige organisasjoner m.v. i 1985. kommuneregnskapene og fylkeskommuneregnskapene 1984/1985, anslag. mill. kr

År	Helsevern, sosiale tjenester	Undervisning	Barn, ungdom, kultur	Kunst, kulturvern, religion	Idrett	Utbyggingsformål	Ymse	Sum	Sum omgjort til 1985-nivå	
Fylkeskommunale overføringer ekskl. helse- og sosialinst. og museer <sup>1)</sup>	1984	5	56	25	11	12	1	1	111	123
Fylkeskommunale overføringer til godkjente helse- og sosialinst. <sup>2)</sup>	1985	3 339	-	-	-	-	-	-	3 339	3 339
Kommunale overføringer, ekskl. barnehager, halv- off. museer og aldershjem <sup>3)</sup>	1984	50 <sup>4)</sup>	73	112	56	139	8	8	446	496
Kommunale overføringer til barnehager <sup>5)</sup>	1985	200	-	-	-	-	-	-	200	200
Kommunale og fylkeskommunale overføringer til halvoff. museer <sup>6)</sup>	1985	-	-	-	53	-	-	-	53	53
Sum										4 211

<sup>1)</sup> Ved omregning fra 1984- til 1985-nivå er lagt til grunn den generelle økning i fylkeskommunale driftsutgifter på kap. 1.1 - 1.6 og 1.8, dvs. 11,1 pst. slik det framgår av Statistisk Årbok 1987, tab. 463.

<sup>2)</sup> Inkl. Oslo kommunes overføringer.

<sup>3)</sup> Ved omregning fra 1984- til 1985-nivå er lagt til grunn den generelle økning i kommunale driftsutgifter på kap. 1.1 - 1.6 og 1.8, dvs. 11,2 pst. slik det framgår av Statistisk Årbok, tab. 464. Det har ikke vært mulig å fremskaffe opplysninger om overføringer til organisasjonseide aldershjem.

<sup>4)</sup> Dette tall er sannsynligvis altfor lavt fordi mange kommuners overføringer til organisasjonseide tiltak (f.eks. eldresentre o.l.) regnskapsføres som overføring til et offentlig tiltak.

<sup>5)</sup> Beløpet er beregnet i samråd med Fad, men er usikkert.

<sup>6)</sup> Tallmateriale innhentet fra KvD.

I tillegg kommer offentlige overføringer til bl.a. organisasjonseide aldershjem, organisasjonseide ambulanser og polikliniske/ambulante tjenester i organisasjonseide helse- og sosialinstitusjoner (spesielt sykehusene), samt delvis offentlig dekning av kapitalutgiftene (amortisasjon og renter) ved sistnevnte. I tillegg kommer også overføringer til organisasjonseide helse- og sosialinstitusjoner som ikke er offentlig godkjent eller med på offentlig plan, samt Rikstrygdeverkets overføringer over folketrygden til organisasjons- og stiftelseseide rekonvalesenthjem og kurbad. Det har vist seg vanskelig å få sikkert tallmateriale for disse overføringene, men de utgjør trolig til sammen omkring 400-450 mill. kr pr. 1985. For 1985 anslår derfor utvalget de totale offentlige direkte overføringer til organisasjoner m.v. som inngår i utvalgets mandat til rundt regnet 6,5 milliarder kr, eksklusive overføringer fra frittstående direktorater og statsfor-

valtningsbedrifter m.v. Over halvparten av dette beløpet, 3,339 milliarder kr, utgjøres av fylkeskommunale overføringer til godkjente helse- og sosialinstitusjoner. Samlet var de fylkeskommunale driftsutgiftene til helseinstitusjoner i 1985 14,517 milliarder kroner (Statistisk ukehefte nr. 45/1986, s. 15). På grunn av innføringen av nytt inntektssystem for kommunesektoren fra 1986 er det grunn til å tro at overføringene fra statssektoren kan ha blitt noe mindre i forhold til de kommunale/fylkeskommunale overføringene.

#### 14.4 ØKTE OVERFØRINGER I PROSJEKT - ELLER INSTITUSJONSSTØTTE VED ØKT OPPGAVELØSNING I ORGANISASJONSREGI

Utvalget har pekt på flere felter der organisasjonene kan påta seg nye samfunnsmessige oppgaver, eventuelt utføre oppgaver som defi-



neres som offentlige ansvarsområder. Her kan nevnes arbeidsoppgaver innen helse- og sosialsektoren, barnehage- og utdanningssektoren, kultursektoren, u-hjelp, miljøvern og i nærmiljøet. Når slike nye arbeidsoppgaver utføres for det offentlige, bør dette etter utvalgets oppfatning som hittil finansieres ved økte overføringer i form av prosjektstøtte eller institusjonsstøtte. Dette er betaling for utførte tjenester som alternativt måtte ha blitt ivare tatt av det offentlige i egen regi, og møter derfor ingen særskilt finanspolitisk begrensning ut over det som eventuelt rammer en rent offentlig drift. Spørsmålet om økt offentlig grunnstøtte - som ytes generelt uten krav om motytelser - kommer utvalget tilbake til senere.

#### 14.5 NETTOOVERFØRINGER MELLOM ORGANISASJONENE OG DET OFFENTLIGE

Utvalget vil ellers peke på at organisasjonene ikke bare ensidig mottar støtte/overføringer fra det offentlige. En betydelig del av overføringene til organisasjonene kan betraktes som betaling for tjenester som ellers måtte ha blitt ivare tatt i det offentliges egen regi. Organisasjonene tilbakefører også midler til det offentlige gjennom pålagte skatter og avgifter. Det er særlig som forbrukere av varer og tjenester og som arbeidsgivere at organisasjonene tilbakefører betydelige midler til det offentlige, som henholdsvis ikke-refundert merverdiavgift og innbetalt arbeidsgiveravgift. I tillegg kommer andre avgifter/skatter som organisasjonene også eventuelt betaler. I denne forbindelse kan man bruke begrepet nettooverføringer som en betegnelse for offentlige overføringer til organisasjonene (dvs. bruttooverføringer) fratrukket de midler organisasjonene tilbakefører til det offentlige gjennom skatter og avgifter.

Beregninger som er foretatt kan tyde på at nærmere 15 pst. av de frivillige organisasjonenes totalutgifter blir tilbakeført til det offentlige. Andre avgifter/skatter som organisasjonene også eventuelt betaler, som for eksempel merverdiavgift i investerte eiendommer/bygninger, særavgifter, inntekts- og formuesskatt etter skattelovens prg. 26 k, annet ledd, eiendomsskatt etc., er av praktiske årsaker holdt utenfor beregningene. Dette kan imidlertid utgjøre betydelige beløp, bare merverdiavgiften på nye idrettsanlegg utgjør f.eks. omkring 400 mill. kr pr. år. Organisasjonenes betaling for offentlige tjenester som post, telefon, elektrisitet osv. er også holdt utenfor. I et slikt perspektiv kan det være rimelig å tale om nettooverføringer mellom organisasjonene

og det offentlige, jf. artikkel av høyskolelektor Oddvar Martinsen i Skatterett nr. 2 - 1987. Overføringer mellom organisasjonene og det offentlige. Utvalget har tatt sikte på å vise hvor sammensatt de økonomiske forholdene mellom organisasjonene og samfunnet er, og at det er flere faktorer som påvirker organisasjonenes økonomiske rammebetingelser.

Medlemmet Helland mener imidlertid at det er søkt å snakke om netto-overføringer i denne sammenheng. Organisasjonene må selvfølgelig betale for de tjenester de forbruker på lik linje med private og offentlige institusjoner. Den største posten i dette «regnestykket» er innbetalt arbeidsgiveravgift til folketrygden. Dette er en del av lønnsutgiftene i Norge og medgår til å dekke pensjonsutbetalingene fra folketrygden, og kan ikke regnes som en overføring til det offentlige. Denne måten å «regne» på er like søkt som å regne utdanningskostnadene for den arbeidskraft organisasjonene nytter som en overføring fra det offentlige til organisasjonene.

#### 14.6 ØKTE BEVILGNINGER ELLER LETTELSE I SKATTE- OG AVGIFTSLOVGIVNINGEN? FORDELER OG ULEMPER VED ULIKE VIRKEMIDLER

##### 14.6.1 Innledning

Utvalget er samstemt i ønsket om å legge betingelsene til rette slik at organisasjonene ikke finner en sterk kommersialisering nødvendig, jf. avsnitt 14.6.3. Medlemmene har dog ulike oppfatninger om hvilke virkemidler man i hovedsak vil prioritere. Medlemmenes konkrete vurderinger og forslag framgår av avsnittene 14.7 - 14.10. Før utvalgets medlemmer gir til kjenne sine konkrete standpunkter drøftes imidlertid på generell basis alternative finansieringskilder og fordeler og ulemper ved de ulike virkemidlene i avsnitt 14.6.2 - 14.6.7, uten at nødvendigvis alle medlemmer er enige i samtlige vurderinger.

##### 14.6.2 Alternative finansieringskilder

Det er tre prinsipielt forskjellige måter å forbedre organisasjonenes økonomiske rammebetingelser:

- Ved økte offentlige overføringer
- Ved økte egeninntekter bl.a. ved kommersialisering av (deler av) virksomheten
- Ved lettelser i skatte- og avgiftslovgivningen, herunder endringer i regelverk m.v.

Utvalgets medlemmer er enige i at det sett fra organisasjonenes synspunkt er ønskelig med bredde og differensiering i organisasjonenes finansiering og inntektsmuligheter. Dette vil øke mangfoldet, uavhengigheten og vekst-

potensialet i organisasjonslivet. Også det forhold at de ulike virkemidler hver har sine fordeler og ulemper, kan tale for at virkemiddelbruken bør differensieres.

I mandatet heter det at utgangspunktet for utvalgets forslag bør være at de samlede offentlige utgifter ikke øker. Ifølge mandatet skal imidlertid utvalget også vurdere arbeidsområder og oppgaver hvor organisasjonene kan komme sterkere inn enn i dag, og vurdere behovet for endringer i eksisterende lover og regelverk som kan være til hinder for organisasjonenes virksomhet.

Utvalget er samstemmig i at det isolert sett ville vært ønskelig for organisasjonene med tiltak både på utgiftssiden i de offentlige budsjetter (økte overføringer) og med lettelse i skatte- og avgiftslovgivningen m.v. (reduerte inntekter for det offentlige). Dagens vanskelige økonomiske situasjon setter grenser for hva utvalget vil foreslå gjennomført av tiltak for å bedre organisasjonenes økonomiske rammebetingelser på kort sikt. Utvalget har imidlertid drøftet en rekke tiltak som flertallet i dagens situasjon ikke anbefaler satt i verk, men som krever en nærmere utredning, bl.a. med hensyn på det offentlige provenytyp.

I avsnitt 14.4 foran har utvalget vist til at økt organisasjonsaktivitet på felter som defineres som offentlige ansvarsområder må finansieres ved økt omfang av institusjons- eller prosjektstøtten fra det offentlige, idet dette er oppgaver som alternativt måtte ha blitt ivaretatt av det offentlige. Slike (eventuelt økte) overføringer til organisasjonene har således ingen negativ effekt mht. balansen i de offentlige budsjetter, men tvert om positive virkninger dersom organisasjonene utfører oppgavene rimeligere eller mer effektivt enn det offentlige.

Vurderingene må også ta hensyn til den stimulanse en bedre økonomi vil være for organisasjonenes aktivitet. Mandatet legger vekt på at utvalget skal kartlegge hva som hindrer og hva som stimulerer arbeidet i organisasjonene. Det er i dette vide perspektiv utvalgets flertall, alle unntatt Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth, har vurdert mandatets ord om at «de samlede offentlige utgifter» ikke bør øke.

Utvalgets flertall antar at de offentlige utgiftene bare vil øke innenfor rimelig rammer ved en gjennomføring av flertallets forslag, og at utgiftene vil bli kompensert for ved økt aktivitet til beste for samfunnet. Flertallet har i den nåværende økonomiske situasjon tatt det for gitt at mulighetene for omfattende forbedringer i organisasjonenes økonomiske rammebetingelser er begrenset og at det er mer aktuelt med endringer og tiltak uten betydelige utgiftsøkninger eller omfattende inn-

tektstap for det offentlige. Flertallet mener at det likevel må være rom for enkelte forbedringer av organisasjonenes økonomiske rammebetingelser og endringer i regelverket som kan gjøre hverdagen mindre byråkratisk for organisasjonene. Dersom man ønsker at organisasjonene skal opprettholde sin rolle som pionérer og velferdspolitiske entreprenører må det offentlige være villig til å gi organisasjonene noe bedre økonomiske rammebetingelser. Offentlige utgifter til ideelle frivillige organisasjoners allmenntnyttige arbeid kan spare det offentlige for utgifter på noe lengre sikt. Organisasjonene har en anerkjent forebyggende rolle på flere samfunnsområder som er av stor betydning for omfanget av de offentlige utgiftene.

Mindretallet, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth mener imidlertid at flertallets forslag går utover det realistiske både i dagens økonomiske situasjon, men også om landets økonomi hadde vært bedre. Disse medlemmene mener at flertallet heller ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til mandatets formulering om at utgangspunktet for utvalgets forslag bør være at de samlede offentlige utgifter ikke øker. Flertallets antakelse om at de offentlige utgiftene «bare vil øke innenfor rimelige rammer ved en gjennomføring av flertallets forslag», mener mindretallet er urealistisk. Antakelsen bygger ikke på konkrete vurderinger av forslagene samlede konsekvenser. Mindretallet vil peke på behovet for slike vurderinger som forutsetter at myndighetene utreder de aktuelle forslag nærmere.

#### 14.6.3 Økonomisk virksomhet vs. kommersialisering av organisasjonene

Svært mange av organisasjonene i tredje sektor driver forretningsmessige tiltak som en del av sin inntektsgivende virksomhet. Eksempler på slik virksomhet er foreninger som driver kiosk, organisasjoners bruktutvalg og salg av publikasjoner og gavegjenstander, forlagsvirksomhet, kafédrift, osv. Formålet med dette er dels å frambringe et økonomisk overskudd til finansiering av organisasjonens ideelle virksomhet.

Samspillet mellom en slik økonomisk virksomhet og organisasjonenes grunnleggende ideologi er oftest uproblematisk. Økonomisk virksomhet blir etter utvalgets oppfatning først problematisk når næringsvirksomheten og markedslogikken begynner å dominere eller fortrenge det ideologiske grunnlaget for organisasjonenes virke. Den økonomiske virksomheten bør være et middel til realiseringen av ideelle/allmenntnyttige formål og ikke bli et mål i seg selv.

Uttrykket «kommersialisering» forbindes ofte med mer kvalitative forhold. Kommersialisering assosieres gjerne negativt med forflatning og kvalitetsforringelse, ved at organisasjonene beveger seg bort fra sine opprinnelige eller ideelle aktiviteter, og tilpasser aktivitets-tilbudet til virksomheter som antas å fenge publikum bedre. Kommersialisering i denne forstand diskuteres ikke nærmere her. Målet må være å motvirke at økonomiske aktiviteter i tredje sektor i for stor grad kommersialiseres i en slik negativ betydning. Utvalget ser på økonomisk virksomhet som ett av flere mulige virkemidler i organisasjonenes inntektsgivende arbeid. Overskudd fra økonomisk virksomhet til realisering av organisasjonens ideelle formål er ett av flere finansieringsalternativer, sammen med bl.a. medlemsinntekter (kontingenter), lotterier, offentlige tilskudd og gaver.

Overskudd fra forretningsmessige aktiviteter gir etter utvalgets oppfatning et kjærkomment tilskudd til organisasjonenes totaløkonomi, så lenge inntektene bidrar til realiseringen av den ideelle målsetting. Delfinansiering gjennom økonomisk virksomhet er med på å sikre økonomisk uavhengighet og avlaste andre finansieringskilder. Utvalget vil imidlertid advare mot å satse sterkt eller ensidig på forretningsmessige og kommersielle aktiviteter for å finansiere virksomheten i tredje sektor. Dette tydeliggjør behovet for alternative finansieringskilder.

#### 14.6.4 Fordeler og ulemper ved direkte offentlige overføringer

Sett fra myndighetenes side kan det ofte fortone seg fordelaktig å legge hovedvekten på de direkte overføringene til organisasjonene over offentlige budsjetter. Slike direkte overføringer gir god oversikt over kostnadene og over hvilke formål som blir tilgodesett. Myndighetene kan lett velge hvilke organisasjoner, formål og tiltak som skal prioriteres, dvs. at støtten er (kan være) selektiv og treffsikkerheten høy. I alle fall gjelder dette øremerkete tiltak, institusjonsstøtte og prosjekter, som gjennomføres i mer eller mindre nært samarbeid med det offentlige. Få vil være uenig i at slike direkte overføringer oftest er formålstjenlige også for de tilgodesette organisasjonene. Institusjonsstøtte og prosjektstøtte er ofte en viktig forutsetning for organisasjonenes aktiviteter. Skal omfanget av organisasjonsaktiviteter øke som alternativer til drift av tiltak i det offentliges egen regi, er det naturlig at de direkte overføringer til organisasjonene over offentlige budsjetter øker omtrent tilsvarende, jf. avsnitt 14.4. Slike overføringer er således oftest bundet, og utgjør i praksis også det vesentlige av de totale

offentlige overføringer til organisasjonene. Den mer ubundne grunnstøtten er langt mindre enn institusjonsstøtten og prosjektstøtten, jf. beløp og definisjoner i avsnitt 14.3, men også denne støtten kan i noen grad være selektiv.

For de berørte offentlige myndigheter og vanligvis også for mottakende organisasjoner vil institusjons- og prosjektstøtten være hensiktsmessig og oversiktlig. Disse støtteformer virker stabiliserende på organisasjonslivet og er forbundet med mer eller mindre klare betingelser og retningslinjer fra offentlig myndighet om anvendelsen av midlene. Disse finansieringsformer er f.eks. naturlig å bruke når organisasjonene driver helse- og sosialinstitusjoner som inngår i offentlig plan, ved drift av skoler og barnehager, eller ved bistandsarbeid i u-land. Utvalget erkjenner at offentlig institusjonsstøtte og langt på vei prosjektstøtte ikke kan erstattes av andre offentlige støtteformer, og alternative finansieringskilder for slike tiltak synes mindre aktuelle.

Institusjons- og prosjektstøtten er velegnet til å støtte mange sider av organisasjonenes aktivitet. Det vil imidlertid være mange organisasjoner som ikke får denne type støtte. Nye og aktive organisasjoner kan ha vanskeligheter med å få plass på de offentlige budsjetter, særlig i tider med svak vekst i de offentlige budsjetter. En generell grunnstøtte til organisasjonene kan bidra til å gjøre støttesystemet mer fleksibelt og stimulere til nydannelser.

Det kan også være innebygget en viss fare for uheldig avhengighet til myndighetene ved de bundne direkte overføringer. Isolert sett er det bare grunnstøtten som bidrar til utvikling av organisasjonslivet på organisasjonenes egne premisser, uten at det kreves konkrete motytelser. Grunnstøtten virker derfor mer egnet enn institusjons- eller prosjektstøtte i f.eks. fritids- og kultursektoren, der målsettingen for støtten i sterkere grad er ulikhet og variasjon i tilbudet.

#### 14.6.5 Fordeler og ulemper ved indirekte offentlig økonomisk støtte

En annen støtteform er den indirekte offentlige økonomiske støtte til organisasjonene. Dette er ytelser fra offentlig myndighet som f.eks.

- Gratis eller billig bruk/leie av offentlige anlegg (gymnastikksal, klasserom, samfunns-hus o.l.)
- Gratis eller billig kjøp/leie av offentlige tomter og arealer
- Gratis/rimelig bruk av offentlig lønnet personale og offentlig materiell til organisasjonsvirksomhet
- Gunstige offentlige lån eller lånegarantier

Etter utvalgets oppfatning kan det være store fordeler knyttet til indirekte offentlig støtte, som supplement til andre virkemidler. Støtten kommer ikke til uttrykk over de offentlige budsjetter slik som direkte bevilgninger, men kan i mange kommuner og organisasjoner være av stor betydning både økonomisk og i mer symbolsk forstand. Bergen kommune har f.eks. kalkulert «markedsverdien» av sin indirekte støtte til organisasjonene gjennom gratisbruk av offentlige lokaler og anlegg i 1984 til over 30 mill. kr. I Sør-Varanger kommune beregnet man denne støtten til omtrent kr 700 000 samme år (Tallene framgår av kommuneregnskapene referert i avsnitt 14.3.3). I begge kommuner var dette mer enn det dobbelte av den kommunale grunnstøtten til organisasjonene. Det er vanskelig å anslå totalverdien av slik indirekte offentlig støtte, men den utgjør på landsbasis trolig flere hundre millioner kroner hvert år.

Organisasjonenes bruk av offentlige lokaler, anlegg, personale og materiell vil ofte bety en bedre samlet ressursutnyttelse, og organisasjonene kan spare betydelige utgifter i forhold til markedsprisen for ytelsene. Den praktiske samhandlingen om slike tiltak vil ofte skape gode samarbeidsforhold mellom organisasjonene og kommunen, og bør utvikles videre i årene framover. Utvalget ser det derfor som ønskelig at offentlige myndigheter i enda sterkere grad enn i dag tilrettelegger de praktiske muligheter for slik indirekte støtte til organisasjonene.

Fra et økonomisk styringssynspunkt kan det imidlertid være en ulempe at slike subsidierte ytelser lett blir skjult, og at ingen har oversikt over de reelle kostnadene. Utvalget vil også peke på at den indirekte offentlige økonomiske støtten er mest aktuell på lokalplanet, og at den neppe kan bli mere enn et supplement til andre virkemidler som kan bedre organisasjonenes arbeidsbetingelser.

#### 14.6.6 Fordeler og ulemper ved endringer i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivning

Utvalget har understreket at mangfoldet, uavhengigheten og vekstpotensialet i organisasjonslivet vil øke med flere finansieringskilder og økte inntektsmuligheter. I enkelte tilfeller vil fritak og enkle tilpasninger i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivningen kunne være et godt virkemiddel for å bedre organisasjonslivets økonomiske rammebetingelser, ikke minst på sikt. Ved slik virkemiddelbruk vil organisasjonene stille mer likt, uavhengig av populariteten hos de bevilgende myndigheter og uavhengig av etablert status.

Fritak og lempninger i skatte- og avgiftslov-

givningen kan også vurderes positivt som et relativt fleksibelt virkemiddel. Avhengig av behovene i sektoren kan det hevdes at arbeidsbetingelsene i en del tilfeller reguleres lettere gjennom generelle tiltak enn gjennom endringer i de direkte offentlige overføringer.

Enkelte tiltak i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivning kan også betraktes som en justering og tilpasning av regelverket i forhold til de særskilte oppgaver og forutsetninger i tredje sektor. Det kan hevdes at skatte- og avgiftslovgivningen langt på vei er utformet for kommersiell virksomhet i første sektor, uten hensyn til tredje sektors allmenntillegge innsats og non-profit målsetting.

Det er også fordelaktig om u hensiktsmessige regelverk i skatte- og avgiftslovgivningen som virker hemmende på praktisk organisasjonsarbeid (skjemavelde, urimelig lave beløpsgrenser o.l.) blir opphevet eller modifisert.

Mot denne type virkemidler kan anføres at fritak og lempninger for organisasjonene i skatte- og avgiftsspørsmål kan virke konkurransevridende i forhold til de virksomheter som rammes av beskatningen, og at unntaksregler vanskeliggjør administreringen av skatte- og avgiftssystemet. Uoversiktligheten i regelverket kan øke. Fritak og lempninger for noen kan øke presset for tilsvarende unntak for andre virksomheter (snøskredoeffekt). Avgrensnings- og kontrollproblemer vil lett oppstå.

Mot slike generelle og indirekte lettelsener kan også anføres at «støtten» fra samfunnets side blir usynliggjort, og at også organisasjoner som neppe kan betegnes som samfunnsnyttige blir tilgodesett. Uansett formål vil alle organisasjoner nyte godt av tiltaket. En annen innvending er at økt vekt på slike tiltak kan slå meget ulikt ut for ulike typer organisasjoner, avhengig av reglens relevans og organisasjonenes tilpasning til regelverket. Ikke alle særregler vil ha like stor betydning for alle typer organisasjoner, og fordelingseffekten er uklare. Til slutt kan anføres det inntektstap offentlig myndighet får ved redusert skatte- og avgiftsgrunnlag, og at organisasjonenes virksomhet kan bli «vridd» i retning av tilpasning av aktivitetene til skatte- og avgiftssystemet.

#### 14.6.7 Fordeler og ulemper ved ulike virkemidler - oppsummering

Utvalget har sett det som viktig å foreta en relativt bred vurdering av alternative måter å støtte tredje sektors virksomhet på, og flertallet ser det som ønskelig med en viss bredde i organisasjonslivets finansiering og inntektsmuligheter (allsidig finansiering). Samtidig er

det viktig at organisasjonene ikke tyr til uønskete former for kommersialisering og forskyvning av aktivitetene mot førstesektorvirksomhet. De forskjellige virkemidler har sine fordeler og ulemper. Derfor bør virkemiddelbruken etter flertallets oppfatning differensieres og kombineres, man bør ikke ensidig satse på én finansieringsform eller ett virkemiddel.

Utvalget har delt seg i tre fraksjoner i vurderingen av de ulike økonomiske virkemidlene. Flertallet har lagt vekt på tre hovedelementer:

- a) Offentlig institusjonsstøtte, prosjektstøtte og grunnstøtte
- b) Fordi staten nå gjennom Lotto og nye lotterier går inn på organisasjonenes tradisjonelle inntektstiltak foreslår flertallet en ny statlig grunnstøtteordning finansiert ved 1/3 av Lottoinntektene og halvparten av inntektene fra nye lotterier
- c) Endringer i enkelte skatte- og avgiftsbestemmelser med sikte på å avbyråkratisere og redusere administrative problemer. Disse tiltakene antas å ha liten eller ingen provenyvirking.

Flertallet har i hovedsak valgt å styrke organisasjonenes økonomiske stilling ved hjelp av de tiltak som er nevnt under a) og b). Under c) har flertallet konsentrert seg om tiltak som ikke vil kunne svekke det offentlige inntekter i vesentlig grad, men som har stor praktisk betydning for organisasjonenes arbeidsvilkår i hverdagen.

Ett mindretall mener at forslagene samlet sett går utover det realistiske og bryter med det mandat utvalget fikk. Dette mindretall vil også påpeke det prinsipielt uheldige i at en så stor del av organisasjonenes aktivitet, ved en eventuell gjennomføring av flertallets forslag, vil bli direkte eller indirekte finansiert av det offentlige.

Et annet mindretall, mener at flertallets forslag på enkelte punkter ikke er omfattende nok og går inn for en større tilpasning av skatte- og avgiftsreglene til de frivillige organisasjonenes særlige arbeidsbetingelser.

#### **14.6.8 Fordeler og ulemper ved ulike virkemidler - særuttalelse fra mindretallet Egge, Gjems-Onstad og Tronvik**

Et mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, vil som en prinsipiell begrunnelse for sine senere dissenser anføre:

I etterkrigstiden har det norske skatte- og avgiftssystem gjennomgått en omfattende utbygging. Formålet med dette vidtgående skatte- og avgiftssystemet har vært å legge det økonomiske fundament for den norske velferdsstaten. Imidlertid har det nesten ikke

vært diskutert hvordan man skal utforme disse reglene for å unngå å hemme den velferd de frivillige organisasjoner yter samfunnet. De frivillige organisasjoner er en av den demokratiske velferdsstatens bæresøyler. Men i lovforarbeider etter lovforarbeider til nye skatte- og avgiftsregler overses eller behandles bare helt knapt konsekvensene for denne ideelle og ressursmobiliserende tredje sektor.

Et skatte- og avgiftssystem må utformes med færrest mulig utilsiktede konsekvenser. Det er viktig at de lovgivende myndigheter tar konsekvensen av at utvalget om frivillige organisasjoner ved flere enstemmige, og mange nesten enstemmige anbefalinger, forutsetter at de frivillige organisasjoners skatte- og avgiftsforhold settes på den politiske dagsorden. Lovgiveren kan ikke fortsatt hevde at de frivillige organisasjoner er sentrale, og samtidig gi skatte- og avgiftsregler som har stor betydning for organisasjonenes hverdag, uten å tilpasse disse der dette er enkelt. Vi mener imidlertid på en del punkter at flertallets forslag ikke er vidtrekkende nok, og dermed ikke vil nå de mål flertallet har sagt seg enig i som grunnlag for nødvendig nytenkning på dette området.

Det er viktig at de forskjellige organisasjonene ikke underkastes regler som er vanskelige å etterleve.

I mandatet til en arbeidsgruppe oppnevnt 14. august 1985, som skulle foreslå forenklinger i deler av regelverket, fastslo Finansdepartementet som «et faktum at regelverket i stor utstrekning ikke ble etterlevet». Påstanden gjaldt bl.a. de frivillige organisasjoner. Aspektet «liv og lære» er også omtalt i utredningene fra det utvalget som Skattedirektoratet nedsatte i 1978 til å vurdere skattemessige forhold i norsk idrett.

Dette skyldes delvis kjennskap til de faktiske forhold og delvis kompleksiteten i skatte- og avgiftssystemet som gir uklarhet om i hvilken posisjon frivillige organisasjoner befinner seg. Dertil kommer at det i dette gråsonerområdet har utviklet seg en praksis i forholdet mellom skatte- og avgiftsmyndighetene og de frivillige organisasjonene som innebærer en praktisk tilpassing av regelverket.

Å la denne situasjonen fortsette, innebærer på mange måter å akseptere at deler av det ideelle organisasjonsliv skal befinne seg i en grå- eller sortsoner i forhold til skatte- og avgiftslovgivningen. Det er også åpenbare forskjeller mellom f.eks. de enkelte regionale og lokale myndigheter. På landsbasis fremstår systemet til dels som vilkårlig, avhengig av om f.eks. den enkelte ligningssjef eller fylkeskattesjef er «streng» eller ikke.

Etter vår mening påhviler det myndighete-

ne et stort ansvar for å utforme skatte- og avgiftsregler som kan rydde opp i denne gråsonen.

Flere av våre forslag bringer bare reglene i rimelig harmoni med det som synes å være akseptert som de fornuftigste og balanserte løsninger mange steder i praksis. På en del punkter tror vi også forslagene vil bringe ekstra inntekt frem til beskatning, fordi man i dag lar være å oppgi inntekt som går ut over de grenser vi har antydnet.

Vi vil anta at arbeid i frivillige organisasjoner gjennomgående tiltrekker seg personer med et solidarisk sinnelag som anerkjenner behovet for å ivareta også samfunnets fellesskap, og de regler og byrder dette avkrever. Men da må de regler som gjelder organisasjonene, la seg praktisere uten uforholdsmessig bruk av ressurser. Dette etiske perspektiv kan vanskelig understrekes tilstrekkelig. Skatte- og avgiftslovgivningen oppstiller strenge sanksjoner og straffebestemmelser ved brudd. Det legger et ikke lite moralsk ansvar på dem som gir eller opprettholder regler det er vanskelig å overholde innenfor den sektor der idealisme skulle være i fokus. Å falle tilbake på det tradisjonelle synspunkt at «reglene må være generelle», er en for overfladisk betraktning til å unnskyldte at man ikke arbeider tilstrekkelig for å finne adekvate løsninger på de dilemmaer som her eksisterer.

Problemet med flertallets forslag er etter vår mening at det flere steder bare tar et halvt skritt, og ikke legger opp til regler der man virkelig kan kreve at organisasjonene sørger for etterlevelse. Vi trenger et system som de berørte parter erfarer som rimelig fornuftig og praktikabelt.

Et argument mot særlige regler for frivillige organisasjoner er at det vil komplisere regelverket. Et slikt synspunkt kan umiddelbart virke «riktig», men nærmere analyse kan avspeile at synspunktet ikke er tilstrekkelig gjennomtenkt. På en rekke områder er det ellers i norsk beskatning, som i andre land, en selvfølge at skatteregler aldri kan være helt generelle. Hvis ikke beskatningen skal bli urimelig, må den tilpasses forholdene. Som i alle andre land preges norsk skatte- og avgiftsrett av regler som tar hensyn til at virkeligheten er sammensatt. F.eks. beskattes fysiske personer ut fra sine familieforhold, og næringsvirksomhet til dels ulikt alt etter område og organisasjonsform. Ingen har i fullt alvor ment at man kan «forenkle» skatte- og avgiftslovgivningen ut av den verden den skal virke innenfor, selv om det bl. a. kan være en målsetting å dempe den norske tro på «millimeterrettferdighet» i beskatningen. At man har så få særregler for frivillige organisasjo-

ner, viser at denne tredje sektor ikke er tatt tilstrekkelig på alvor. Skattelovgiveren har gitt den mindre oppmerksomhet og prioritet enn andre områder. Å bruke «forenklingshensynet» som argument mot rimelig tilpasning av reglene til nettopp de frivillige organisasjoners arbeidsbetingelser, kan være en måte å hindre forandring. Det illustrerer til dels vanskelighetene for de frivillige organisasjoner med å bli tatt på alvor som en egen sektor, med sine egne forutsetninger.

I denne sammenheng bør det framheves at flere av våre forslag vil forenkle arbeidet for ligningsmyndighetene fordi reglene bringes i bedre samsvar med de reelle forhold. Det kan stilles store spørsmålsteget ved om slike regeljusteringer egentlig betyr en komplisering av skattesystemet, sett som en helhet. Enkelte av våre forslag vil imidlertid innebære en reell, om enn en mindre, utvidelse av ligningsmyndighetenes arbeidsbyrde. Her er det viktig å holde fast ved at dette likevel er enkle unntagsregler av en ganske annen dimensjon enn de komplikasjoner som de senere år er introdusert i norsk beskatning. Sannheten, som ingen skatteekspert idag synes å motsi, er at norsk skattelovgivning, bl. a. ved innføring av bruttoskatt, har nådd en for vårt land hittil ukjent kompleksitetsgrad. Paradokset er at dette har skjedd samtidig med at forenklinger ble utlovet, og endog oppstilt som et av formålene for reformene. Andre målsettinger er imidlertid blitt prioritert langt høyere i praksis. Med en slik utvikling setter man de frivillige organisasjoner i en særstilling ved å anvende «forenklingsargumentet» som en nærmest absolutt innvending mot forandringer. Bare for å peke på en av de mange virkelig kompliserte skattelovsendringer den senere tid: Er det f.eks. langt viktigere å fremme utlendingers investeringer i norsk skipsfart enn å stimulere de frivillige organisasjoner til å mobilisere for velferdsstaten? Vi argumenterer ikke mot særregler for skipsfarten. Vi trekker bare frem at «komplikasjonsargumentet» i norsk skattelovgivning undertiden kan synes å ha en styrke som er omtrent omvendt proporsjonal med den virkelige interesse for å skape gode regler på det området det gjelder. Det sentrale er likevel at ingen av våre forslag på noen måte kompliserer norsk beskatning på et vis som overhodet kan sammenlignes med den forverring som de siste år er gjennomført. Den tredje sektor har så viktige arbeidsoppgaver i fremtidens Norge, at den ikke kan særbehandles med kompromissløse krav til ikke å ville godta noen nye nyanser i lovgivningen, når man i praksis følger en ganske annen linje på andre områder.

På flere punkter trekker flertallet, og et annet, «motsatt», mindretall frem at forslag bør «utredes» av det offentlige fordi konsekvensene er uoversiktlige. Vi er selvfølgelig enige i at lovgivning bør forberedes skikkelig før den vedtas. Imidlertid er det tankevekkende hvilken vekt et slikt «utrednings-» og dermed utsettelsesargument kan tillegges når det brukes i forhold til, eller nærmest mot de frivillige organisasjoner. Utredningskravet kan på nytt stimulere spørsmål om hvor høyt denne sektor prioriteres. Norsk skatte- og avgiftslovgivning har de senere år sett en rekke, meget omfattende endringslover som er gitt uten at konsekvensene er utredet i et omfang tilnærmet likt det som synes å være forutsatt for frivillige organisasjoner. Godtar man en slik forskjellsbehandling til f.eks. vedtagelse av nye skatteregler for næringslivet, kan man lett unngå realitetsbehandling av selv nokså oversiktlige endringsforslag for idealistisk basert virksomhet, ved å utsette disse på ubestemt tid eller helt.

Som tidligere uttalt tar flere av våre dissenser nærmest sikte på å bringe reglene i rimelig harmoni med det som synes å være akseptert som de fornuftige og balanserte løsninger i praksis. De fleste av disse er derfor er uten særlig provenymessig interesse. De kan tvertimot frigjøre ressurser, fremme effektivitet i organisasjonene og styrke samarbeidet med skattemyndighetene. Dermed brukes bedre bl. a. de offentlige midler som idag disponeres til fordel for organisasjonene.

To av våre forslag kan ha klare provenymessige virkninger vurdert isolert: Fradragsrett for bidrag inntil kr 10.000 og fritak for merverdiavgift på organisasjonenes nybygg. Vi vil riktignok anta at de frivillige organisasjonenes innsats, som fremhevet flere steder i innstillingen, til dels sparer det offentlige for betydelige beløp. Det letter også det offentliges evne til å mobilisere overfor nye oppgaver at Norge har ressurssterke organisasjoner som kan trekkes inn der velferdsstaten tar på seg nye oppgaver. De frivillige organisasjoners betydelige og besparende innsats i innvandrersarbeidet er et av mange eksempler på dette. Et helhetsperspektiv på dette område forutsetter oversikt over kompliserte økonomiske sammenhenger som ikke er kartlagt. Vi tror det er klokt å være varsom med ut fra utvalgets mandat å trekke en klar grense der «de samlede offentlige utgifter ... øker» dersom organisasjonene tilføres mer ressurser. Likevel vil vi anta at disse to av våre forslag eventuelt bør overveies på nytt dersom det offentlige virkelig innfører et nytt generelt grunnstøttesystem for organisasjonene i samsvar med utvalgets forslag som også har vår

tilslutning. Men erfaringene med fordelingen av Lotto-midlene tilsier varsomhet med å la være å bringe frem andre forslag som kan ha betydning for organisasjonene. I håndteringen av Lotto-saken har staten etter vår mening utvetydig brutt de forutsetninger den selv oppstilte for fordelingen av midlene.

Vi vil påpeke at statens fremgangsmåter under et utvalgs arbeid må ha konsekvenser for hvordan et mandat skal forstås. Staten har sterkt øket sine lotteriinntekter siden dette utvalget ble nedsatt. Ett er at statens utgifter eventuelt ikke skal øke. Et litt annet spørsmål er hvordan statens økte inntekter på et område skal fordeles. Lotteriinntekter, har, slik staten selv har nedfelt forutsetningene i sin egen lotterilovgivning, vært en særlig inntektskilde for ideelle organisasjoner. Pengespill har riktignok vært forbeholdt staten, men det er igjen ut fra de premisser staten har lagt til grunn i lovgivningen. Stort sett all virksomhet av et visst omfang krever idag et sterkere økonomisk fundament enn tidligere. Man er avhengig av kvalifisert arbeidskraft som forutsetter betaling i større utstrekning enn før, og utstyr på høyt teknologisk nivå. Pengespill kunne vært et økonomisk ekspansjonsområde for organisasjonene. Når disse økte inntekter stort sett forbeholdes staten og bare i beskjeden utstrekning kommer organisasjonene til gode, hvilke alternativer har man da ment organisasjonene skal søke?

Vi vil også fremheve at vi sterkere enn flertallet mener forholdene bør legges bedre til rette for allsidig finansiering av organisasjonslivet. Skal det være uavhengig, mangfoldig - og ikke minst, kritisk, -må organisasjonene kunne støtte seg på flere inntektskilder. Penger skaper alltid en eller annen form for avhengighet. Økonomiske midler tilføres aldri fra et holdningsløst vakuum. Tallenes tale i Norge idag viser entydig at store deler av organisasjonslivet er blitt svært avhengige av bevilgningsvedtak fra offentlige myndigheter. De uheldige sider ved disse forhold har det dessverre bare i begrenset utstrekning vært åpnet for å kartlegge i denne innstilling. Fradragsrett for bidrag vil, for enkelte organisasjoner, ihvertfall dreie litt mer fokus over på hva publikum og interesserte mener, ikke bare offentlige og politiske instanser. Tilsvarende vil fritagelse for merverdiavgift på nybygg hindre den ekstra belastning den siste restfinansiering gjerne utgjør, og den mulighet for økt avhengighet av det offentlige som da skapes. Disse lettelsener i skatte- og avgiftslovgivningen vil være direkte relatert til organisasjonens egen aktivitet, uavhengig av tidligere innpass i offentlige budsjetter, representasjon i offentlige fordelingsorganer,

kontakter i forvaltningen osv. Vi mener det er ønskelig at en viss, marginal del av organisasjonenes finansiering, fritas for denne type avhengighet og fare for bl. a. konservering.

Et tradisjonelt synspunkt mot unntagelser for frivillige organisasjoner har vært avgrensingsproblemer. Hvilke organisasjoner skal falle inn under reglene? En slik argumentasjon tar ikke hensyn til at dette problemet allerede er løst etter blant annet eiendoms-skatteloven, arveavgiftsloven, merverdiavgiftsloven, og blant særavgiftene, f.eks. dokumentavgiften. Skattelovens begrep ikke-erhvervsmessig går etter litt andre dimensjoner. Grensedragningen etter de førstnevnte regler er ikke alltid helt konsekvent, og kunne ved gjennomføringen av våre forslag ha behov for en gjennomgang. En slik samordning av lovgivningen, som uansett må anses ønskelig, ville legge grunnlag for ensartede, enklere og lettere administrerbare avgrensninger.

## 14.7 INSTITUSJONSSTØTTE, PROSJEKTSTØTTE OG GRUNNSTØTTE

### 14.7.1 Dagens støtteordninger

Motivet for offentlig støtte til organisasjonene er å bidra til å opprettholde og utvide organisasjonenes aktiviteter, og støtten er ofte nødvendig for å gi organisasjonene et tilfredsstillende økonomisk grunnlag.

Ulike krav til organisasjonene som settes ved fordelingen av offentlige midler kan virke som et incitament til å endre organisasjonsstruktur og arbeidsmåte. Man bør derfor ved utformingen av nye og i vurderingen av eksisterende støtteformer etter utvalgets oppfatning forsøke å unngå støtteordninger som virker unødig førende på organisasjonenes virksomhet.

Støtten til organisasjonenes institusjonsdrift er overføringer som er bundet til bestemte formål, der organisasjonene løser oppgaver innenfor offentlige, lovbestemte ansvarsområder. Eksempler er organisasjonenes drift av barnehager, skoler- og utdanningsinstitusjoner, helse- og sosialinstitusjoner, museer m.m. Driften er gjerne preget av stabilitet, og støtten gis som regel på permanent basis, år etter år. Deler av denne støtten gir ikke full dekning av organisasjonenes utgifter. I slike tilfeller dreier det seg om kjøp av billige tjenester. Disse spørsmålene behandles nærmere i de enkelte sektorkapitlene, kapittel 8 - 11.

Den offentlige prosjektstøtten gis til tiltak i organisasjonsregi som ofte gjennomføres i samarbeid med lokale eller sentrale offentlige myndigheter. Denne form for direkte overføringer gir i likhet med institusjonsstøtten god oversikt over kostnadene, og myndighetene

kan lett velge hvilke organisasjoner, formål og tiltak som skal prioriteres. Dessuten gir en slik støtteform et godt grunnlag for en evaluering av bruken av offentlige midler.

Gjennom prosjektstøtte kan man på denne måten finne fram til levedyktige organisasjonsdrevne tiltak og samle erfaring om samspillet mellom offentlige myndigheter og organisasjonene som man kan bygge videre på (jf. kap. 6.4). En slik støtteform vil også stimulere til økt samarbeid mellom organisasjonene.

En sterkere satsing på prosjektstøtte kan også bidra til nytenkning i organisasjonene og stimulere en søken etter utradisjonelle løsninger. Ønsket om organisasjonene som velferdspolitiske innovatører vil på denne måten få et materielt grunnlag.

Den nye plan- og bygningsloven pålegger de kommunale myndigheter å trekke berørte grupper og organisasjoner med i den lokale planleggingen (jf. kap. 15.8.3). Utvalget vil peke på at dette bør føre til at organisasjonene får en aktiv og skapende rolle i løsningen av lokale oppgaver. Her er prosjektstøtten et velegnet virkemiddel. Dersom organisasjonene ikke skal bli redusert til høringsinstanser kreves det en nytenkning og vilje til initiativ både fra det offentliges og organisasjonenes side.

Medlemmet Spigseth vil framheve at ved å knytte prosjektstøtten nærmere til den kommunale planleggingen vil det også være lettere å samordne offentlige og private tiltak, og å utvikle sambruksanlegg som kan være til nytte for flere organisasjoner, f.eks. grendehus og bydelshus.

En rekke organisasjoner får i dag en eller annen type offentlig støtte som ytes for å sikre organisasjonene et eksistensminimum. Denne grunnstøtten gis uten krav om motytelser og er derfor den støtteform som i størst grad støtter opp om organisasjonene på deres egne premisser. Utvalget forutsetter at dagens grunnstøtteordninger fra de ulike departementer opprettholdes og at de i det minste økes i takt med den generelle prisstigning.

### 14.7.2 Ny statlig grunnstøtte

For å styrke organisasjonenes økonomi vil utvalget i tillegg foreslå en ny statlig grunnstøtteordning. En slik grunnstøtte må utformes slik at den bidrar til å skape et bedre grunnlag for dagens organisasjonsaktivitet og samtidig blir en generell positiv stimulans til nye initiativ i organisasjonslivet. Det er behov for en vitamininnsprøytning som kan bidra til at organisasjonene bruker mindre ressurser på inntektsskapende arbeid og i stedet konsentrerer seg mer om aktiviteter som er nærmere knyttet til organisasjonenes formål.



En slik eventuell ny statlig grunnstøtte bør gis til friest mulig disposisjon, og de sentrale organisasjoner som blir tilgodesett med midler bør stå fritt i om eller hvordan midlene kanaliseres videre til regionale og lokale organisasjonsledd.

Medlemmet Spigseth legger vekt på at et mål ved en ny grunnstøtteordning må være at den styrker organisasjonenes arbeid i kommuner og lokalsamfunn og ikke bare være en støtte til organisasjonenes sentrallødd.

Utvalget vil fremheve dette tiltaket som et målrettet og direkte virkemiddel, som har høy treffsikkerhet.

Den statlige grunnstøtten vil med dette forslaget kunne føre til generell utvikling og nydannelse i organisasjonslivet. Utvalget vil ikke fremme konkret forslag om hvordan denne nye grunnstøtten i så fall bør fordeles, bortsett fra at den i noen grad bør reflektere organisasjonenes medlemstall, aktivitetsnivå og aktivitetstype. Utvalget vil peke på at det i denne sammenheng er behov for en særskilt utredning som myndighetene bør gjennomføre i samråd med organisasjonene.

Ved utformingen av en ny grunnstøtteordning må man også ta hensyn til omfanget av de eksisterende grunnstøtteordninger, og hvilke organisasjoner som omfattes av disse. Blant annet må tilskudd til idretten sees i sammenheng med idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping A/S.

Denne nye grunnstøtten kan finansieres på ulike måter. Dagens grunnstøtteordninger be-

står i overføringer til organisasjonene via statsbudsjettet som i hovedsak fordeles av de enkelte departementer. Slike tilskuddsordninger er i noen grad avhengig av politiske og økonomiske konjunkturer.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Egge, Gangsø, Gjems-Onstad, Johnsen, Nordgård, Mellbye, Tronvik, Wang og Wilthil foreslår å finansiere en ny grunnstøtteordning ved midler fra statens lotterivirksomhet. På denne måten kan man gi organisasjonene et bedre økonomisk grunnlag i den skjerpede konkurransen som er oppstått på lotterimarkedet, både organisasjonene i mellom og mellom statens og organisasjonenes lotterivirksomhet. Flertallet vil peke på at forslaget ikke øker det offentlige utgifter i egentlig forstand, men at det offentlige inntekter til finansiering av andre oppgaver reduseres.

Loddsalg er tradisjonelt en av de viktigste finansieringskilder for mange organisasjoner. Derfor har også lovverket gitt frivillige organisasjoner m.v. en fortrinnsrett til lotterivirksomhet i forhold til rent forretningsmessige institusjoner, i det lotteritillatelse «bare gis til inntekt for et samfunnsnyttig eller veldedig formål» (lotteriloven av 1939, prg. 4). Dette gjelder både lokale og landsomfattende lotterier.

Flertallet vil peke på at i de siste år har konkurransen på lotteri- og spillemarkedet økt kraftig, både på grunn av et mer omfattende statlig engasjement og ved at organisasjonene har trappet opp sin lotterivirksomhet.

Tabell 14.7a Omsetning og overskudd fra landsomfattende lotterier administrert ved Oslo Politikammer 1985-87, i mill. kr

	1985	1986	1987
Antall lotterier	42	47	42
Total omsetning	168,5	200,4	200,7
Gj.sn.omsetning pr.org.	4,012	4,263	4,779
Overskudd i alt	66,6	79,8	86,8
Gj.sn.overskudd pr.org.	1,590	1,700	2,060
Overskuddets andel av omsetn.	39,5 pst.	40 pst.	43 pst.

Tabell 14.7b Omsetningsutviklingen i statlig spill og lotterivirksomhet 1985-87, i mill. kr

	1985	Vekst fra foreg.år	1986	Vekst fra foreg.år	1987	Vekst fra foreg.år
Fotballtipping	1905	15 pst.	1885	- 1 pst.	1806	- 4 pst.
Pengelotteriet	676	5 »	600	- 11 »	535	- 11 »
Rikstoto (V6)	416	- 20 »	394	- 5 »	317	- 19 »
Totalisatorspill på bane	691	29 »	1028	49 »	1220	19 »
Lotto			640		1148	79 pst. <sup>1)</sup>
Sum	3688	10 pst.	4547	23 pst.	5026	10 pst.

<sup>1)</sup> Lottotalle for 1986 og 1987 er ikke helt sammenlignbare fordi Lotto ble satt igang 2. kvartal 1986.  
Kilde: Finansdepartementet, Landbruksdepartementet og Kultur- og vitenskapsdepartementet.

Tabellene 14.7a og b viser at staten har hatt en jevn vekst i spill- og lotteriomsetningen fra 1985-87, mens total-omsetningen i de organisasjonsdrevne lotteriene har stagnert. Organisasjonene hevder at konkurransen fra de statlige lotterier og pengespill svekker deres lotterimuligheter. Etableringen av nye statlige spill, V6/Rikstoto og Lotto, utvidelse av Penge-lotteriet ved økt spillefrekvens og høyere premier, innføringen av Penge-lotteriets «Flax-lotteri» og hevingen av maksimalgevinsten i Rikstoto og Lotto, har bidratt til en skjerpet konkurranse som organisasjonene sterkt beklager. I konkurransen har de statlige spill og lotterier store fortrinn ved attraktive pengepremier og et velutviklet distribusjons- og markedsføringsapparat (radio og fjernsyn).

På den annen side tillot Justisdepartementet høsten 1987 frivillige organisasjoner å gå i gang med såkalte forhåndstrukne lotterier uten nærmere begrensninger av omsetning og premiesum og med bl.a. aksept av aksjefond som gevinst. Ved rundskriv av 6. april 1988 har imidlertid Justisdepartementet innført en øvre grense for omsetningen i forhåndstrukne organisasjonslotterier på 50 mill. kr og fastsatt 2 mill. kr som øvre grense for hovedgevinstenes verdi. I tillegg ble det nedlagt forbud mot bruk av aksjefond, aksjer eller gullbarrer som gevinster i slike lotterier. Justisdepartementet har i år innvilget søknader om forhåndstrukne lotterier med samlet omsetningsramme på over 600 mill. kr.

For å hevde seg i konkurransen på spill- og lotterisektoren bruker organisasjonene stadig mer penger på administrasjon og markedsføring. Dette kan føre til en betydelig nedgang i overskuddet fra lotterivirksomheten. Like alvorlig er det at organisasjonene binder store menneskelige ressurser til organiseringen av lotteriene. Denne utviklingen er uheldig og lite ønskelig.

Flertallet vil peke på at spill- og lotterimarkedet ikke er ubegrenset. Flertallet mener det er klart at det samlede planlagte omsetningstall på 600 mill. for organisasjonslotteriene ikke vil nås. Flere av organisasjonene som er igang med forhåndstrukne lotterier melder fra om så å si stillstand i salget av egne lotterier etter innføringen av FLAX-lotteriet medio april 1988. I verste fall vil enkelte av de organisasjonsdrevne lotteriene kunne gå med underskudd.

Flertallet foreslår at en ny grunnstøtteordning finansieres ved øremerking av 1/3 av Lottomidlene og halvparten av overskuddet fra ny statlig aktivitet på lotterisektoren, inkludert Penge-lotteriets «Flax-lotteri». Resten av lottomidlene fordeles med 2/3 til kulturformål og 1/3 til staten. En eventuell framtidig

reduksjon i dette finansieringsgrunnlaget for en ny grunnstøtteordning må etter flertallets oppfatning kompenseres ved økte direkte overføringer over statsbudsjettet.

Medlemmet Wang tar imidlertid ikke stilling til oppbyggingen av den foreslåtte nye grunnstøtteordningen for så vidt gjelder eventuell øremerking av en del fra Lottomidlene.

I Lov om tallspillet Lotto av 20. des. 1985, prg. 3 heter det om fordelingen av overskuddet:

«Overskuddet skal fordeles med 33 pst. til statskassen og 67 pst. til kulturformål. Midlene til kulturformål fordeles av Stortinget.

Før fordeling skjer etter første ledd kan humanitære, religiøse og andre organisasjoner tilgodesees med midler av inntektene for å motvirke tap Lotto måtte påføre dem ved bortfall av andre spill - eller lotteriinntekter.»

Flertallets forslag om endring av Lottoloven antas både å kompensere for det tap av lotteriinntekter som etter flertallets oppfatning er forårsaket av økt statlig spill- og lotterivirksomhet, og være en økonomisk stimulans til økt organisasjonsaktivitet gjennom en ny grunnstøtteordning.

Overskuddet fra Lotto var i 1987 på 435 mill. kr, og i Statsbudsjettet for 1988 er det anslått at Penge-lotteriet vil øke sitt overskudd med 200 mill. ved innføringen av «Flax»-lotteriet. Flertallets forslag vil ut fra disse forutsetningene tilføre en ny grunnstøtteordning ca. 250 mill. kr.

Medlemmet Helland vil påpeke at sammenhengen mellom de statlige spill og lotterier og organisasjonenes lotterivirksomhet ikke er entydig. En rekke av de statlige spill, V6-, totalisatorspill på bane og fotballtipping er det ikke rimelig å betrakte som konkurrenter eller alternativer til organisasjonenes lotterier, der til er spilleform og innhold for ulik. Organisasjonene har i stor grad sitt eget lotterimarked, hvor de som deltar i lotteriene sympatiserer med organisasjonenes målsetting. Dette markedet er begrenset. Derfor representerer den økte konkurransen organisasjonene i mellom en langt større fare for den enkelte organisasjons lotteriomsetning og overskudd enn utviklingen i de nevnte statlige pengespill.

Innføringen av Lotto i 1986 representerte også etter dette medlemmets oppfatning en trussel mot organisasjonslotteriene. Men den økningen av Lotto-omsetningen som har funnet sted fra 1986-87 har ikke nødvendigvis gått utover organisasjonslotteriene. Trolig har Lotto aktivisert et helt annet spillmarked enn det de tradisjonelle organisasjonsdrevne landslotteriene henvender seg til. Organisasjonslotteriernes omsetnings- og overskuddsutvikling støtter opp om en slik konklusjon. Organisasjonenes landslotterier har ikke hatt

en nedgang, men derimot en markert økning av overskuddet fra 79,8 mill. i 1986 til 86,8 mill. i 1987. Dette representerte en økning i avkastningen fra 40 til 43 pst. Lotto's teoretisk mulige innvirkning på organisasjonslotterienes omsetning og overskudd er helt og fullt kompensert ved at deler av lottomidlene går til styrking av kulturlivet, deriblant organisasjonene, og ved at det er gitt tillatelse til organisasjonsdrevne forhåndstrukne lotterier. Pr. 1.4.1988 er det gitt tillatelse til en samlet omsetning på mer enn 600 mill. kr i slike lotterier. Tar man i betraktning at den totale omsetning i 42 landsomfattende lotterier i 1987 var på 200 mill. kr med et overskudd på 86,8 mill. kr, er det uomtvistelig at tillatelsen til forhåndstrukne lotterier i regi av organisasjonene langt overstiger et tap som Lotto - teoretisk sett - kan ha påført organisasjonslotteriene. Selv om Pengeletteriets «Flax»-lotteri nå er etablert, er omfanget av de organisasjonsdrevne forhåndstrukne lotteriene så stort at organisasjonenes samlede inntekspotensialer i lotterimarkedet etter all sannsynlighet er bedre i dag enn før innføringen av Lotto.

Medlemmet Helland vil også peke på at flertallets forslag til finansiering av grunnstøtten vil bety en svært stor økning av grunnstøtten i forhold til det nåværende omfang. Av de statlige overføringene (jf. pkt. 14.3.2) utgjorde grunnstøtten i 1985 18 pst., dvs. ca. 310 mill. kr. Den økning av den statlige grunnstøtten som flertallet foreslår, med 250 mill. fra Lotto og «Flax»-lotteriet og i tillegg halvparten av overskuddet fra all ny statlig spill- og lotterivirksomhet, er et brudd på enhver rimelig tolkning av mandatets krav om at utvalgets forslag ikke skal påføre det offentlige økte utgifter. Det er óg klart uheldig å binde Stortingets budsjettmessige disponeringer ved å lovfeste overføringer av et så betydelig omfang. For mange bundne poster på statsbudsjettet vanskeliggjør politisk prioritering og styring.

Utvalgets medlem Fredrik Mellbye vil bemerke:

Mange av de store frivillige humanitære organisasjoner driver et omfattende arbeid innenfor helsesektoren, sosialsektoren og kultursektoren i innland og utland. Arbeidet har vært og er fortsatt helt nødvendige ledd i samfunnslivet. Betydningen av dette historisk og i nåtiden er beskrevet i adskillig detalj i utvalgsinnstillingen. Verdien av det, målt i kroner, i abstrakte verdier og i tid som nedlegges i frivillig, ulønnet arbeidsinnsats er det også gjort rede for i innstillingen så langt det har vært mulig. Våre store frivillige livssynsorganisasjoner driver i innland og utland en omfattende virksomhet for å vinne forståelse for, og tilslutning til, sine livssyn. Arbeidet er nødvendige, bærende elementer i vårt sam-

funn og for de mellommenneskelige og mellom-folkelige prinsipper samfunnet bygger på. En rekke frivillige organisasjoner utfolder sin virksomhet både innenfor det humanitære område og livssynsområdet. Et skarpt skille mellom organisasjonene lar seg ikke trekke på dette grunnlag.

Vårt samfunn er i dag helt avhengig av de frivillige organisasjonenes innsats for å kunne gi de ytelser og tjenester som samfunnets enkeltmedlemmer er avhengige av. Samfunnet har gitt sine medlemmer en lovbestemt rett til flere av disse ytelser, og en del av dem har samfunnet bestemt ved lov skal legges til rette av stat, fylkeskommune eller kommune. Samfunnet har således gjennom sitt lovverk forutsatt en aktiv, frivillig innsats av sine medlemmer gjennom disse frivillig opprettede, videreutviklede og frivillige styrte organisasjoner.

De frivillige organisasjonenes arbeid har fra deres side krevd betydelig kapitalinvestering som samfunnet i dag som helhet nyter godt av. Det dreier seg her i virkeligheten om milliardbeløp i dagens priser, investert i sykehusbygg, utdannelseinstitusjoner og andre kulturinstitusjoner, i kirker og samfunnshus av forskjellig slag. Dertil er det løpende arbeid som organisasjonene driver tildels meget pengekrevende. Arbeidet forutsetter innkjøp av forbruksvarer av høyst forskjellig karakter. I stigende grad er det nødvendig for organisasjonene å ansette og lønne profesjonelle medarbeidere fra mange yrker, hvis innsats styres av organisasjonenes ulønnede tillitsvalgte.

Et særtrekk ved mange av organisasjonene er at de er med på å finansiere vesentlige deler av den innenlandske forskning hvis resultater organisasjonene etter sine formålsparagrafer ønsker å medvirke til å få omsatt i praktiske tiltak overfor allmennheten. Parallelt med dette driver flere organisasjoner også utdannelseinstitusjoner for yrkesutøvere som både organisasjonene selv og samfunnet forøvrig har behov for.

De frivillige organisasjonene forvalter og omsetter store pengemidler som de er helt avhengige av for å kunne drive sitt arbeid. Løpende driftsutgifter til sykehus, sykehjem og andre helseinstitusjoner og til utdannelseinstitusjoner og skoler er for en stor del sikret dekning ved betalings- og refusjonsbestemmelser fastsatt i lovverket.

Den særdeles omfattende virksomhet som foregår løstrevet fra institusjonsdrift, og som griper inn i de tusenvis av aktiviteter som et samfunn er avhengig av, slik det er beskrevet i innstillingen, finansierer organisasjonene selv ved hjelp av gaver, innsamlinger og pengeinnbringende aktiviteter lokalt og sentralt av høyst variert karakter. Dette gjelder også organisasjonenes støtte til forskning og utdannelse. Det dreier seg her om årlige beløp på mangfoldige hundre millioner kroner. Organisasjonene er helt avhengige av disse inntekter for sitt arbeid. Samfunnet, representert ved staten, fylkeskommunene og kommunene er på sin side helt avhengig av at dette arbeid blir utført av organisasjonene, og for tiden i økende grad.

Samfunnets myndigheter har tatt konsekvensen av dette avhengighetsforhold på forskjellige måter. Enkelte mindre organisa-

sjoner med helt spesielle eller meget lokale formål, mottar en viss grunnstøtte til selve sin organisasjonsvirksomhet. Ellers skjer den direkte økonomiske støtte vesentlig i form av såkalt prosjektstøtte ved at organisasjonene søker om og deretter i vekslende grad mottar bidrag over de offentlige budsjetter til særlige prosjekter som organisasjonene etter sine formålsparagrafer synes det er behov for å sette i verk. Prosjektene er høyst forskjellige, fra helt lokale med betydning for en liten befolkningsgruppe, til store utviklingsprosjekter i u-landene.

Staten har også tilrettelagt - mere eller mindre bevisst - en del indirekte støtteordninger av både spesiell og alminnelig karakter gjennom særlige bestemmelser i skatte- og avgiftssystemene.

Endelig må nevnes at NRK gjennom sine årlige TV-innsamlinger til fordel for den ene store frivillige organisasjon etter den andre, har vært en betydelig økonomisk støttespiller for disse.

I en særstilling står den delen av overskuddet fra tippemidlene som kommer idrettsorganisasjonene til gode og som disse i dag er helt avhengig av for å opprettholde sin virksomhet i det nåværende omfang.

Ellers er de frivillige organisasjoner henvist til selv å skaffe midler til sin virksomhet. Paradoksalt nok gjelder dette også virksomhet det er enighet om at staten har ansvaret for og som staten derfor skal finansiere, men som staten ikke finansierer i slikt omfang som myndighetene selv anser nødvendig. Staten er derfor avhengig av organisasjonenes virksomhet, eksempelvis innen forskning, utvikling, kultur og utdanning. Det er viktig å være oppmerksom på - særlig fra offentlige myndigheters side - den sterke gjensidige avhengighet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter i begge anstrengelser for å nå sine mål.

Etterhvert som de økonomiske krav til de frivillige organisasjonene er økt, har deres arbeid for å sikre seg inntekter gjennom gaver og på annen måte, tiltatt. Mange organisasjoner sitter med et meget betydelig arbeidsgiveransvar i samsvar med gjeldende lover. Deres arbeidstakere er helt nødvendige for at organisasjonene skal nå de mål som de er opprettet for å nå, og som samfunnet i sin helhet etterhvert er blitt helt avhengig av nås i en rimelig utstrekning. I tillegg til de betydelige lønnsutgifter kommer - som nevnt foran - store løpende driftsutgifter.

De inntektsskapende aktivitetene i organisasjonene krever i dag betydelig innsats. Mange organisasjoner har faktisk fått et annet og dominerende mål i tillegg til de ideelle og praktiske mål som er nedfelt i deres lover, nemlig å drive forretningsvirksomhet, innsamlingsvirksomhet og lotterivirksomhet i betydelig omfang. De styrende organers tillitsvalgte medlemmer blir stilt overfor økonomiske og forretningsmessige oppgaver som fortrenger de målsettingene som medførte at de påtok seg tillitsvervene. Grensene mellom den frivillige sektor og den forretningsmessige og merkantile er i ferd med å bli utvasket. Organisasjonene er blitt henvist til å ansette høyt kvalifiserte personer med forretningsmessig og økonomisk utdannelse i sine sekretariater. Mange av de store frivillige

organisasjonene er derfor i ferd med å endre karakter ved at deres inntektsskapende aktiviteter og deres betydelige arbeidsgiveransvar preger dem i stigende utstrekning.

Den utvikling som er beskrevet her - og som er et faktum - har sikkert både sine heldige og uheldige, sine gode og mindre gode sider. Man kan ikke utelukke at de frivillige organisasjonene enten er nødt til å avfinne seg med denne utvikling, eller legge ned sin virksomhet, og man må ikke se bort fra at organisasjonene nok bør søke sine tillitsvalgte og administrative ledere blant personer med annen kompetanse enn tidligere. Men uansett disse forhold, er det ikke til å komme bort fra at de store frivillige organisasjonene er i ferd med å endre sin identitet som organisasjoner basert på frivillig og vesentlig ulønnet innsats. De må bruke større og større del av sin frivillige arbeidsinnsats til å skaffe penger som i økende grad går til avlønning av profesjonelt personale som på sin side igjen må bruke en økende del av sin arbeidskraft til å skaffe penger til sin egen avlønning.

Denne utvikling er satt på spissen i de aller seneste år. De frivillige organisasjonene er blitt helt avhengig av store landsomfattende lotterier for finansieringen av deler av sine landsomfattende aktiviteter. Planleggingen og gjennomføringen av disse lotteriene er arbeidskrevende og forutsetter en helt spesiell kompetanse hos dem som skal stå for den daglige drift. Organisasjonenes lotterier konkurrerer med hverandre om publikums gunst. Forholdene er på vei til å bli ganske uholdbare etter introduksjonen av de såkalte forhåndstrukne lotterier.

Men situasjonen er gått over i det barokke, parodiske og uholdbare ved at staten nå med stor kraft konkurrerer med de frivillige organisasjonene på det marked hvor organisasjonenes viktigste inntektskilder ligger. Dette markedet er ikke uuttømmelig. Den største bedrift med største midler til disposisjon og med de største gevinster vil gå seirende ut konkurransen. Og det er staten som faller inn under vinnerbeskrivelsen. Staten vil gradvis ta knekken på den del av de frivillige virksomheter som staten selv er helt avhengig av, og søker støtte fra. Det er både ille og ubehagelig å være vitne til denne utvikling. Og når det nå er på det rene at staten vil fortsette på den vei den har slått inn på, må staten i hvert fall åpne adgang for de organisasjoner som ønsker det, til å bli fritatt for å delta i denne lotterikonkurranse med staten, så meget mere som en slik konkurranse ikke har noe med organisasjonenes formål å gjøre.

Utvalgets medlem Mellbye har overveiet å foreslå at de landsomfattende organisasjonslotteriene nedlegges mot at organisasjonene gis kompensasjon for tapet av disse lotteriinntektene. Kompensasjonen settes lik det største av de tre siste års overskudd fra den enkelte organisasjons lotteri og indeksreguleres senere hvert år. De organisasjonene som velger å opprettholde sine landsomfattende lotterier gis ingen kompensasjon.

En slik kompensasjonsordning kan etter dette medlemmets oppfatning være rimelig

for organisasjonene. Organisasjonene vil være sikret en jevn inntektsutvikling og vil ikke lenger være avhengig av et usikkert lotteri-marked preget av sterk konkurranse. De statsdrevne spill- og lotterier med sine markedsføringsmuligheter, større gevinster og større omfang vil gå seirende ut av denne konkurransen. Ressursene som i dag brukes i de landsomfattende lotteriene kunne da frigjøres til organisasjonenes formålsrettede arbeid. En slik kompensasjonsordning vil etter Mellbyes oppfatning heller ikke virke unødig kompliserende og føre til administrativt merarbeid slik som omfattende endringer i skatte- og avgiftslovgivningen vil medføre.

Forslaget har vært grundig diskutert i utvalget. Det var bred enighet om premissene, men liten oppslutning om konklusjonen, bl.a. fordi tiltaket bare ville nå en del av organisasjonene. Medlemmene Mellbye kom derfor til at det ikke er hensiktsmessig å fremme forslaget som del av utvalgets innstilling.

Medlemmene Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth vil på bakgrunn av den uklarhet som preger spill- og lotterisektoren i dag, innføringen av nye lotterier og de betydelige beløp det dreier seg om, foreslå at hele lotterisektoren og betydningen av lotterier for organisasjonene i framtiden utredes nærmere.

Medlemmet Spigseth vil for sin del peke på at den økte konkurransen på lotterimarkedet både er urasjonell og ressurskrevende. Det ville være ønskelig om staten og organisasjonene kunne utvikle et samarbeid om et mer rasjonelt og samordnet lotteri. Overskuddet fra et slikt samarbeidslotteri burde særlig brukes til å stimulere det frivillige arbeidet i organisasjonenes regi i kommuner og lokalsamfunn. Prosjektstøtte burde gis til tiltak som avklares gjennom den kommunale og lokale planlegging i samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Hensikten med en slik ordning er ikke å overta finansieringen av kommunale oppgaver, men å stimulere lokale velferdsoppgaver og fellestilltak som utvikles på nærdemokratiets premiser.

## **14.8 FORSLAG TIL ENDRINGER AV MERVERDIAVGIFTSLOVGIVNINGEN**

### **14.8.1 Innledning**

Utvalgets forslag til bedring av organisasjonenes økonomiske rammebetingelser framgår av avsnittene 14.8-14.10. I avsnitt 14.8 fremmes forslag om endringer i merverdiavgiftslovgivningen. I avsnitt 14.9 fremmes forslag om endringer i skattelovgivningen m.m. Forslag som omhandler andre avgiftstyper og ulike tilskudds- og subsidieordninger er fremmet i avsnitt 14.10.

Et flertall tar med sine forslag sikte på å forhindre unødige byråkratisering og å redusere administrative problemer som mange organisasjoner har.

Ett mindretall mener at forslagene ikke representerer en tilstrekkelig justering av skatte- og avgiftsreglene til organisasjonenes situasjon.

Et annet mindretall mener at utvalget ikke har tilfredsstillende oversikt over konsekvensene av de fleste forslagene flertallet fremmer. En eventuell gjennomføring av forslagene krever en grundig utredning, bl.a. av provenyvirkningene for det offentlige og i hvilken grad forslagene vil ha administrative konsekvenser, som f.eks. merarbeid for ligningsetaten.

### **14.8.2 Modifisering av oppgaveplikten etter merverdiavgiftsloven**

På grunn av merverdiavgiftens provenymessige betydning er de næringsdrivendes regnskaps- og oppgaveplikter omfattende, med knappe frister. Etter mva.lovens prg. 30 skal oppgavene gis 6 ganger i året, også for terminer uten avgiftspliktig omsetning (prg. 33). Dersom en virksomhet først er registrert, skal den etter lovens prg. 28 forbli registrert i minst to hele kalenderår etter registreringen eller etter at omsetning/uttak er sunket under beløpsgrensen (nå kr 12 000), med plikt til (fortsatt) å føre omsetnings/avgiftsoppgaver m.v. Denne oppgaveplikten opplever organisasjonene ofte som tidkrevende og unødige komplisert, og den kan føre til en uønsket byråkratisering av virksomheten. Riktignok kan avgiftsmyndighetene etter skjønn oppheve registreringsplikten, utvide omsetningsperiodene, eller frita organisasjoner for innlevering av omsetningsoppgave når f.eks. omsetningen er typisk sesongpreget, men praksis varierer trolig en del. Og for slike dispensasjoner kreves det også papirarbeid og administrasjon.

Etter utvalgets syn bør regelverket forenkles ved at registreringsplikten raskere kan oppheves etter en avsluttet aksjon, og ved at oppgaveplikten modifiseres/oppheves i «døde» perioder med liten omsetning. Utvalget tror ikke at en slik forenkling vil føre til inntektstap for det offentlige.

### **14.8.3 Merverdiavgiftslovens bestemmelser i prg. 14 om uttak av varer og tjenester for registreringspliktige næringsdrivende**

Etter mva.lovens prg. 14 skal det betales utgående avgift når en registreringspliktig næringsdrivende tar ut varer og diverse tjenester til privat bruk eller til andre formål som faller utenfor loven. Derfor må f.eks. en næringsdrivende som vederlagsfritt yter et

bidrag til en frivillig organisasjons salgsaksjon betale utgående mva. da dette regnes som uttak, jf. mva.lovens prg. 14, annet ledd nr. 4. Det er heller intet unntak for avgiftsplikt til fordel for allmennyttige organisasjoner når en næringsdrivende eller dennes ansatte yter disse en tjeneste (som er avgiftspliktig).

Utvalget finner at sider ved dette rammer virksomheten i organisasjonene på en uheldig måte. Det virker f.eks. urimelig å avgiftsbelegge en avgiftspliktig håndverker som personlig yter gratis tjenester på fritiden i forbindelse med en dugnad. Utvalget foreslår derfor generelt fritak for mva. for registreringspliktige næringsdrivende når disse personlig yter tjenester vederlagsfritt til fordel for allmennyttige organisasjoner. Forslaget begrenses således til tjenester (ikke for varer), og det forutsettes at ytelsen skjer personlig (ikke ved ansatte) og vederlagsfritt. I praksis blir slike tjenester i dag neppe avgiftsbelagt.

Et mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, mener at forslaget er utilstrekkelig. At staten skal øke sine inntekter ved at næringsdrivende gir gratis tjenester til frivillige organisasjoner, er ikke et ønskelig grunnlag for beskatning. Mindretallets inntrykk er at det også her har utviklet seg en praksis i forholdet mellom frivillige organisasjoner og skatte- og avgiftsmyndighetene som innebærer en praktisk tilpasning til dette regelverket. Såvidt mindretallet kan se byr det ikke på avgiftsmessige vriddnings- eller kontrollproblemer at en næringsdrivende f. eks. ved sine ansatte utfører vederlagsfritt arbeid for ideelle organisasjoner. Derfor bør alle vederlagsfrie tjenester kunne utføres avgiftsfritt når arbeidet skjer til fordel for allmennyttige organisasjoner. Varer som ytes som ledd i å utføre selve tjenesten, bør også skje avgiftsfritt for den næringsdrivende, typisk rørleggeren som benytter materialer. Det er liten grunn til å anta at en annen løsning lar seg praktisere eller vil bli oppfattet rimelig.

Etter mindretallets skjønn kan det også være grunn til å overveie om det burde gis en generell regel om avgiftsfrihet ved vederlagsfri overføring av varer til frivillige organisasjoner. Men dette er en mer omfattende og mer uoversiktlig regel som vi mener det kan være grunn til å ta opp etter at man har vunnet erfaringer med den regel vi forslår for varer ytet som ledd i å utføre vederlagsfrie tjenester.

#### 14.8.4 Heving av minstegrensen for registrerings- og avgiftsplikt etter mva. loven

Næringsdrivende skal etter mva.lovens prg. 10, første ledd, beregne og betale avgift av omsetning og uttak av varer og diverse tjenes-

ter. Organisasjonene kvalifiserer som næringsdrivende og pålegges registreringsplikt når den avgiftspliktige omsetning og uttak overstiger til sammen kr 12 000 i en 12-månedersperiode, jf. lovens prg. 28.

Utvalgets flertall, formannen og medlemmene Andreassen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Johnsen, Nordgård, Wang og Wilthil vil peke på at denne terskel er så lav at mange organisasjoner som omsetter varer eller tjenester på noe mer enn rent enkeltstående basis, f.eks. dugnadstjenester som rengjøring eller flytting, rammes urimelig av registrerings- og avgiftsplikten. Etter flertallets syn bør derfor minstegrensen for registrerings- og avgiftsplikt etter mva. loven heves fra dagens kr 12 000 til en årlig omsetning på kr 25 000. Denne inntektsgrensen er lav i forhold til de helt generelle grenser for avgiftsplikten i andre land og bør jevnlig indeksreguleres. Flertallet ser på den foreslåtte endring som et svært moderat forslag. Man har ikke villet fremme forslag om en høyere grense både av hensyn til behovet for å ha en generell grense for all næringsvirksomhet og mulighetene for et betydelig offentlig inntektstap.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, mener at en minstegrense på 25 000 er for lav. Disse medlemmene foreslår en minstegrense på 100 000 for registrerings- og avgiftsplikt. En slik grense på kr 100.000 for en samlet omsetning over 12 måneder er etter dette mindretallets oppfatning moderat. Den vil lette administrative avgrensingsproblemer fordi det etter dagens regler f. eks. er vanskelig å avgjøre når mer tilfeldige dugnadsjobber mv. når grensen for avgiftsplikt. Med en terskel på kr 100.000 vil både organisasjonene og myndighetene slippe å ta stilling til en rekke mindre og tvilsomme saker som uansett går klar fordi de vil falle under terskelen. Dette mindretallet kjenner til svært få tilfelle der det idag foretas registrering og avgiftsbelastning av frivillige organisasjoner med omsetning under kr 100.000. Provenyargumentet skulle derfor ikke ha betydning her. En omsetning på kr 100.000 ville gi en avgift på kr 20.000. Det må antas at merverdiavgiftssystemet er så krevende og krever så stramme profesjonelle rutiner, at dette beløpet på kr 20.000 kanskje ligger under de samlede omkostningene for organisasjonene og myndighetene ved å gjennomføre avgiftsbelastning. Den gjeldende kr 12.000 grense vil føre til en avgift på i overkant av kr 2.000. Det kan ikke være tvil om at en organisasjon som akkurat når denne terskelen og benytter lønnet hjelp til å overholde oppgaveplikter mv., påføres langt større utgifter med å overholde oppgaveplikter mv., enn sel-

ve avgiften. Dermed er bestemmelsen lite meningsfull.

Et annet mindretall, medlemmene Helland, Høvik, Mellbye og Spigseth, vil understreke at en heving av lovens registreringsgrense for merverdiavgift må være generell for å unngå at organisasjonene gis fortrinnsrett vis a vis annen næringsvirksomhet. Konsekvensene av en slik generell heving som flertallet foreslår er etter mindretallets oppfatning uoversiktelige. Forslaget må derfor vurderes nærmere av myndighetene etter at det arbeidet som nå pågår med utvidelse av merverdiavgiftsområdet er avsluttet.

#### 14.8.5 Beløpsgrenser etter merverdiavgiftslovens prg. 5,1,d

I den grad organisasjonene betraktes som næringsdrivende og forestår omsetning (levering av varer eller tjenester mot vederlag) etter merverdiavgiftslovens prg. 10, er de underlagt lovens ordinære bestemmelser om avgiftsplikt m.v.

Svært mye av de frivillige organisasjonenes virksomhet faller imidlertid utenfor avgiftsområdet eller avgiftsplikten, enten fordi det ikke kvalifiserer som omsetning, fordi omsetningen er for liten (under 12 000 kr i en 12-måneders periode) eller fordi selve varen eller tjenesten ikke er avgiftsbelagt. Viktige deler av de allmenntilgjengelige organisasjonenes aktiviteter er nettopp tjenester utenfor avgiftsområdet som f.eks. undervisning, opptreden, underholdning, idrettsstevner, helsetjenester, personlig veiledning og hjelp, utleie av fast eiendom, persontransport m.v. Blant tjenester innenfor avgiftsområdet som har størst betydning for organisasjonslivet er f.eks. reklame, servering, rengjøring og flytting m.v. (unntatt ved mer enkeltstående tilfeller).

Allmenntilgjengelige institusjoner kan imidlertid være unntatt fra merverdiavgiftslovens avgiftsbestemmelser m.v. også etter lovens prg. 5, 1, d, idet loven hva angår avgiftsplikt m.v. ikke gjelder for omsetning fra

«veldedige og allmenntilgjengelige institusjoner, av prospektkort, brosjyrer, kalendere og andre gjenstander av ubetydelig verdi forutsatt at det skjer leilighetsvis og er ledd i vedkommende institusjons virksomhet.»

Aktiviteter som faller inn under nevnte bestemmelse (samt lovens prg. 5, 1, c, som også berører en del frivillige organisasjoner) faller således utenfor avgiftsområdet, dvs. at de ikke pålegges utgående avgift (men heller ikke får fradrag for inngående merverdiavgift). Dette gjelder også hvis andre deler av organisasjonenes aktiviteter defineres som næringsdrift.

Av stor betydning for mange organisasjoner

er hvordan man tolker formuleringene «leilighetsvis», «av ubetydelig verdi» og «som ledd i vedkommende institusjons virksomhet». Hele utvalget ser det som ønskelig å heve den beløpsgrense for avgiftsplikt som i dag praktiseres av avgiftsmyndighetene ved organisasjonssalg av gjenstander m.v. «av ubetydelig verdi», jf. prg. 5, 1, d, og som (etter uttalelser fra Finansdepartementet) idag er kr 50 pr. gjenstand, under forutsetning at slikt salg skjer leilighetsvis og som ledd i institusjonens/organisasjonens virksomhet.

Utvalgets flertall, alle unntatt Helland, foreslår at loven endres slik at det gis fritak for merverdiavgift for veldedige og allmenntilgjengelige organisasjoners salg av gjenstander som koster mindre enn 500 kr. Flertallet vil peke på at det er et behov for en grense som lar seg praktisere. En for lav grense vil gjøre kontroll umulig. På bakgrunn av inflasjonen og velstandsutviklingen de siste år, finner flertallet det rimelig å foreslå en slik beløpsgrense i stedet for dagens grense på 50 kr. Flertallet legger vekt på at en beløpsgrense på 500 kr fra organisasjonenes synspunkt vil oppfattes som rimelig og at den, i motsetning til dagens grense, kan bli etterlevet. Det er en forutsetning at salget skal skje leilighetsvis og være en del av organisasjonens ideelle virksomhet.

Et mindretall, medlemmet Helland, mener at det må vises varsomhet med en betydelig utvidelse av beløpsgrensen som praktiseres etter mva.lovens prg. 5, 1,d. Hensikten bak ordningen er å ha et unntak for varer av ubetydelig verdi, ikke å trekke et videre varespekter inn under fritaksordningen. I så fall ville det kunne skje en prismessig vridning til fordel for organisasjonssalg som er uforenlig med det viktige prinsippet om konkurransenøytraliteten i systemet. Generelt kan sies at jo mer en utvider beløpsgrensen og derved fritaksområdet, desto mer fjerner en seg fra det som var forutsetningen bak bestemmelsen. Dette medlem vil imidlertid foreslå en viss utvidelse f.eks. til kr 100 pr. gjenstand.

#### 14.8.6 Fritak for merverdiavgift ved salg av gjenstander til betydelig overpris

Når organisasjonene selger gjenstander m.v. til betydelig overpris (i forhold til markedsverdi) som ledd i innsamlinger o.l. er det vanlig praksis å regne dette som avgiftspliktig omsetning (av hele beløpet), selv om det fra kjøperens side fortøner seg som donasjon (gaveelement) heller enn vederlag for varen. Slikt salg til betydelig overpris vil vanligvis ikke konkurrere med ordinær næringsvirksomhet.

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, foreslår at det gis

fritak for merverdiavgift ved salg av gjenstander m.v. til betydelig overpris når dette er ledd i organisasjonenes innsamlinger o.l. Allerede etter gjeldende regler har avgiftsmyndighetene vært nødt til å treffe avgjørelser om salg til betydelig overpris. Man synes da å ha funnet frem til løsninger der f.eks. salg med utsalgspris 25 ganger innkjøpspris ikke blir avgiftsbelagt. Imidlertid ser det ut til at andre typiske organisasjonssalg til mer moderat overpris sjelden fører til avgiftsbelastning. Årsaken er trolig at alle parter finner det urimelig å avgiftsbelegge salg som innebærer et vesentlig gaveelement. Merverdiavgiftsloven har aldri vært ment å ramme ensidige pengebidrag, bare vanlig omsetning. En særregel på dette område innebærer derfor en tilpasning av loven i samsvar med dens intensjon, og en tilnærming mellom lov og virkelighet.

Etter mindretallets skjønn bør vilkåret være at organisasjonen kan påvise at vederlaget er minst det dobbelte av det som blir avskrevet ved vanlig omsetning, herunder ordinære salg av tilsvarende gjenstander. Salget må skje som ledd i en innsamling eller andre typiske foreningsaktiviteter, og ikke på permanent basis.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Johnsen, Mellbye, Nordgård, Spigseth, Wang og Wilthil vil peke på at et fritak for avgift ved salg til betydelig overpris, alternativt beregning av avgift etter markedsverdien, ikke vil være i strid med nøytralitetsprinsippet i samme grad som forslaget etter mva.lovens prg. 5, 1, d, jf. pkt. 14.8.5. Dette alternativ har imidlertid etter flertallets oppfatning innebygget i seg andre prinsipielle betenkeligheter. Det vil bl.a. reise seg administrative kontroll- og avgrensingsproblemer, f.eks. med hensyn til å fastslå hva «betydelig overpris» og «markedsverdi» er. Flertallet vil derfor be myndighetene vurdere om slikt salg kan fritas for merverdiavgift, eventuelt at det beregnes avgift etter gjenstandenes markedsverdi.

#### **14.8.7 Fritak for registrerings- og oppgaveplikt for merverdiavgift ved trykt skrift**

Enkelte varer og tjenester nevnt i mva.loven er avgiftsfrie. Blant disse er bøker og tidsskrifter som hovedsaklig omsettes til faste abonnenter eller hovedsaklig deles ut til foreningsmedlemmer, samt tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold, jf. mva.lovens prg. 16, første ledd nr. 7.

Dersom en organisasjon gjennom sine publikasjoner har bruttoinntekter (omsetning) på mer enn kr 12 000 over en 12-måneders perio-

de, vil den i samsvar med mva.lovens prg. 28 bli regnet som registreringspliktig næringsdrivende og avgiftspliktig. Den vil da få fradrag for all inngående mva. på bøker og tidsskrifter samt for andre varer og tjenester som angår den avgiftsfrie publikasjonsvirksomheten. Dersom organisasjonen ikke er registreringspliktig fordi den ikke anses som næringsdrivende vil den likevel kunne unngå inngående mva. på trykksakene, idet forskriftene åpner for at trykkeriet kan fakturere uten mva.

Mange organisasjoner opplever registrerings- og oppgavepliktene som belastende.

Utvalget mener det bør vurderes om organisasjoner som bare kvalifiserer som næringsdrivende ved omsetning av nullsatsbøker og tidsskrifter kan fritas fra registrerings- og avgiftsplikt. Dette kan eventuelt gjennomføres ved forandringer i forskriftene til merverdiavgiftsloven.

#### **14.8.8 Fritak for mva. ved oppføring/ervert av fast eiendom**

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad, Johnsen og Tronvik foreslår at frivillige allmenntilgjengelige organisasjoner generelt fritas for merverdiavgift ved oppføring av fast eiendom. Mindretallet vil peke på at lovgiveren egentlig ikke har begrunnet prinsipielt, bortsett fra konsekvenshensyn, konkurransevridning o.l., hvorfor frivillige organisasjoner skal belastes med merverdiavgift. Forslag om lettelsener og tilpasninger møtes jevnlig med det synspunkt at systemet ikke tåler for mange særregler. Det må også antas at det vil være svært vanskelig å gjennomføre en generell unntagelse for allmenntilgjengelige institusjoner. Etter dette mindretallets mening er det ikke en farbar vei av praktiske årsaker.

Fritagelse for merverdiavgift ved nybygg er en fradragsregel av stor betydning som er relativt enkel å administrere. Dette mindretallet har vanskelig for å godta at allmenntilgjengelige institusjoner ved reising av nye bygg skal være nødt til å betale et tillegg på 20 pst. av sine byggekostnader til det offentlige i avgifter.

Dersom organisasjonene senere skulle selge bygget, eller bruke det til andre formål, kan det oppstilles regler om tilbakebetalingsplikt. Slike regler har allerede merverdiavgiftsloven når bygg som har nytt godt av fradragsrett innen tre år overføres til andre formål.

En fritagelse for merverdiavgift ved nybygg kan nå betydelige beløp. De aktuelle tall, som dette mindretallet ikke har grunnlag for å beregne, er likevel ikke bare et argument mot en fritagelse. De tydeliggjør den belastning merverdiavgiften utgjør for den tredje sektor. Den totale beskatning av organisasjonene



gjennom merverdiavgiftssystemet som helhet er langt større enn den avgift som gjelder nybygg isolert. Fritagelse for nybygg er et rimelig enkelt administrerbart system for å lette litt på den byrde merverdiavgiften utgjør for organisasjonene, og uten at det må lages et eget administrativt apparat der det skal tas stilling til hvert enkelt organisasjonsformål mv.

Mindretallet er imidlertid inneforstått med at det kan være nødvendig med gradvis innføring av reformer for å lette organisasjonenes arbeidsbyrder. Slik det allerede har nevnt, vil dette forslaget måtte ses i sammenheng med en eventuell ny grunnstøtteordning. Blir en slik gjennomført, kan det være naturlig at fritagelsen for merverdiavgift utsettes. Men det må fremheves at en slik fritagelse for merverdiavgift ved nybygg prinsipielt er svært velbegrunnet. Denne avgiftsbelastningen fremstår i mange tilfelle som en svært urimelig overføring til det offentlige av midler det kan være meget tungt å erverve til disse nødvendige grunnlagsinvesteringer for organisasjonene. Frivillige organisasjoner har jo heller ikke den samme mulighet for «bruttobudsjettering» som offentlige etater der man mer automatisk kan ta hensyn til ekstra avgiftsbelastninger gjennom bevilgninger.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Mellbye, Nordgård, Spigseth, Wang og Wilthil kan ikke slutte seg til en generell særregel om fritak for merverdiavgift ved oppføring av fast eiendom for frivillige organisasjoner. En slik fritaksregel er i strid med lovens likebehandlings- og konkurransenøytralitetsprinsipp og muliggjør lite ønskelige fortjenester ved videre salg. Det vil ved et slikt mva.fritak for nybygg også lett skje en vridning i konkurranseforholdet til offentlig sektor. En slik konkurransevridning kan etter flertallets oppfatning virke uheldig. Grunnen til at det offentlige betaler merverdiavgift er å hindre konkurransevridning i forhold til privat sektor. Det må også gjelde organisasjonene.

## 14.9 FORSLAG TIL ENDRINGER I SKATTELOVGIVNINGEN M.M.

### 14.9.1 Skattelovens prg. 26 i og 26 k, første og annet ledd

Det er tidligere pekt på at frivillige allmenntilrette organisasjoner som omfattes av utvalgets mandat, tradisjonelt har vært holdt utenfor deler av den ordinære skatte- og avgiftslovgivningen. Blant de viktigste i dagens økonomiske lovgivning er prg. 26k, første ledd skatteloven av 1911, som presiserer at organisasjoner m.v. som ikke har erverv til formål

ikke skal betale formues- og inntektsskatt. Tilsvarende unntas kirkesamfunn, menigheter og milde stiftelser fra ileggelse av formues- og inntektsskatt etter skattelovens prg. 26 i. Dersom disse organisasjoner også driver økonomisk virksomhet som del av sine aktiviteter (herunder bortleie av fast eiendom som delvis benyttes til eget bruk), skal imidlertid denne forretningsmessige virksomheten skattlegges i samsvar med skattelovens alminnelige regler, jfr. prg. 26 k, annet ledd. Dette gjelder i hovedsak også når inntektene brukes til å dekke utgifter ved organisasjonenes ideelle formål.

«Vernebestemmelsen» gjelder med andre ord bare organisasjonenes allmenntilrette virksomhet, ikke eventuelle forretningsmessige aktiviteter/erhvervsvirksomhet. Rettspraksis viser imidlertid en relativt vid fortolkning av begrepet «ikke-erhvervsmessig virksomhet». I 1985 ble private skoler som mottar statstilskudd uttrykkelig unntatt fra deler av formues- og inntektsskatt ved en tilføyelse i skattelovens prg. 26 h, etter at spørsmålet hadde vært omtvistet (Ot.prp. nr. 85 for 1984-85).

Allmenntilrette institusjoner er også som hovedregel fritatt for skattlegging av kapitalavkastning og kapitalgevinster, herunder aksjegevinster, uavhengig av om det foreligger det man vanligvis forstår med økonomisk virksomhet. En unntakelse gjelder så langt salgsobjektet har vært avskrevet eller nedskrevet med virkning for inntektstiligningen.

Utvalget vil understreke betydningen av at de nevnte bestemmelser i skattelovens prg. 26 blir opprettholdt. Utvalget er også i hovedsak enig i prinsippet om at inntekter fra de frivillige allmenntilrette organisasjonenes økonomiske eller forretningsmessige virksomhet skal beskattes etter prg. 26 k, annet ledd. Dette gjelder f.eks. organisasjonseide hoteller, restauranter, forretninger osv. Det kreves imidlertid etter forarbeidene og rettspraksis at den økonomiske virksomheten har en viss varighet og et visst omfang, og at prg. 26 k annet ledd ikke skal ramme enkeltstående og mer tilfeldige foreteelser som leilighetsvise basarer, oppvisninger, loddaksjoner, enkeltvise oppdrag, loppemarked osv. Men for eksempel faller et permanent brukutsalg eller en permanent kiosk som drives av en ideell organisasjon etter dagens regelverk inn under skatteplikten. Prg. 26 k annet ledd skal imidlertid ikke ramme økonomiske aktiviteter som direkte realiserer det ikke-erhvervsmessige formålet til en frivillig organisasjon, som f.eks. utleie av Røde Kors-boliger til flykninger. Det er kun økonomisk virksomhet som faller utenfor realiseringen av organisasjonens formål som skal beskattes. Utvalget ser det som

viktig at skattefritakelsen er generell og ikke knyttet til visse organisasjonsformer for ideell virksomhet.

Det kan imidlertid være grunn til å anta at inntekter fra en god del permanente aktiviteter som ikke direkte realiserer organisasjonenes formål i dag ikke oppgis til beskatning. Dette kan skyldes uvitenhet, uklare og skjønnspregete grenser eller en stille godtatt praksis som heller ikke ligningsmyndighetene synes opptatt av å endre. Et eksempel er den omfattende og regelmessige spille- og bingo- virksomheten som mange foreninger driver. Omfanget her er ofte mye større enn «leilighetsvise basarer o.l.», som loven etter forarbeidene ikke skal ramme.

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad, Johnsen, Nordgård og Tronvik mener det bør lovfestes en nedre grense på 200 000 for skatteplikt for inntekter som skrives seg fra mer permanente økonomiske virksomheter, dersom midlene brukes til å realisere organisasjonenes ideelle formål. En grense på kr 200.000 for inntektsskatteplikt for mer permanente virksomheter vil trolig bidra til å fjerne en rekke tvilsspørsmål som gjelder fastleggelsen av grensen mellom mer tilfeldig / ikke-skattepliktig - vs. den mer permanente / skattepliktige - virksomheten. Både skattemyndighetene og organisasjonene kan være tjent med en slik klargjøring. Samtidig vil en slik terskel for skatteplikt kunne stimulere en rekke mindre organisasjoner til å finne frem til nye inntektsbringende tiltak utenfor de tradisjonelle finansieringsformer for foreninger. Med en grense på kr 200.000 vil vi ikke anta at faren for konkurransevridning overfor vanlig næringsvirksomhet er stor. Skulle dette vise seg å være et problem, kan grensen eventuelt justeres noe ned.

Etter mindretallets skjønn bør også utleieinntekter organisasjonene mottar fra utleie til allmenntillegte formål være skattefrie. Den relativt strenge regel om skatteplikt for utleie i skattelovens prg. 26 k annet ledd gjelder heller ikke etter gjeldende rett for utleie som direkte realiserer utleierorganisasjonens formål. Her kan det imidlertid oppstå en rekke grensespørsmål ved utleie til annen allmenntillegte virksomhet. Ligningsmyndighetene synes idag ikke å sette disse spørsmål på spissen. Men en regel om en klar nedre terskel også der utleien ikke direkte realiserer formålet, ville være ønskelig. I denne sammenhengen er det naturlig å minne om at Finansdepartementet i Ot. prp. nr. 85 1984-85 forutsatte en tilsvarende regel, om enn av et mer begrensett omfang, for private skoler som ble uttrykkelig fritatt i skattelovens prg. 26 h nr. 2 ved endringslov nr. 65 av 14. juni 1985.

Disse antas som hovedregel fritatt for utleie til undervisning. Mindretallets forslag kan derfor også ses som en videreføring av de retningslinjer som er lagt til grunn av Finansdepartementet i forbindelse med en nylig gjennomført lovendring på dette området.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Mellbye, Spigseth, Wang og Wilthil vil peke på at konsekvensene av et slikt forslag er uoversiktlige, og vil derfor be myndighetene vurdere nærmere å innføre en nedre grense for skatteplikt for inntekter som skrives seg fra mer permanente økonomiske virksomheter, dersom midlene føres tilbake til organisasjonenes ideelle (ikke-økonomiske) virksomhet.

Myndighetene bør i denne sammenheng etter flertallets oppfatning også vurdere nærmere om skatteplikten for leieinntekter (skattelovens prg. 26 k, annet ledd) fra eiendommer som eies av frivillige allmenntillegte organisasjoner, og som hovedsakelig brukes til allmenntillegte virksomhet, bør bortfalle.

Flertallet er kjent med de innvendingene som kan gjøres mot disse forslagene. Dersom en del av den økonomiske virksomheten i allmenntillegte organisasjoner gis skattefritak er det en fare for konkurransevridning i forhold til vanlig næringsvirksomhet og det kan medføre et betydelig offentlig proveny tap, avhengig av skattefritaketets størrelse.

#### 14.9.2 Fradragsrett etter skattelovens prg. 44, femte ledd

Den eneste generelle skattefritaksordningen for tilskudd eller bidrag i Norge i dag er hjemlet i skattelovens prg. 44, femte ledd, der det heter:

«Det kan kreves fradrag ved inntektsansettelsen for tilskudd til institutt som under medvirking av staten forestår vitenskapelig forskning. Fradrag kan også kreves for tilskudd til institutt som under medvirking av staten forestår yrkesopplæring som kan ha betydning for skattyteren i hans ervervsvirksomhet. Fradrag etter reglene i dette ledd kan - når tilskuddet utgjør mer enn kr 10 000 - ikke overstige 10 pst. av skattyterens inntekt i det år da tilskuddet er ytet.»

Etter de opplysninger utvalget har innhentet kommer bidragene som omfattes av skattelovens prg. 44, femte ledd særlig viktige sektorer som museumsvirksomhet, teologisk og medisinsk forskning til gode. I 1985 mottok disse sektorer omkring 68 mill. kroner ved denne bidragsordningen, og et eventuelt bortfall av disse inntektene ville medført betydelige uttelling over offentlige budsjetter.

Utvalget har ellers drøftet begrensningen i bestemmelsens anvendelsesområde som lig-

ger i kravet til «statlig medvirkning». Lovverket og dagens praksis sikrer fradrag til seriøse formål, samtidig som bestemmelsen er en sikkerhetsventil som gjør at klart useriøs forskning faller utenfor.

Når det gjelder skattelovens prg. 44, femte ledd, anbefaler utvalget enstemmig at någjeldende bestemmelser opprettholdes.

I tillegg foreslår utvalgets flertall, alle unntatt Hannerød, Helland og Høvik og Spigseth at kriteriene for skattefritak utvides slik at de også omfatter bidrag til utdanningsinstitusjoner, uavhengig av skattyternes ervervsvirksomhet. Dagens ordning gir skattefrihet til forskningsformål uavhengig av skattyternes yrke, og kravet til yrkesmessig relevans for givere til yrkesopplæring skaper tolkningsproblemer og merarbeid for ligningsetaten.

Et tilsvarende krav om ervervsrelevans ved forskningsbidrag ble opphevet i 1969, bl.a. på grunn av tolkningsproblemer og fordi viktige forskningsfelt ble skadelidende (humanistisk forskning). Nåværende bestemmelse avstedkommer definisjonsproblemer og gir ulike opplæringsinstitusjoner ulik mulighet for å skaffe seg slike midler (kommersielle og tekniske fag lettere enn humanistiske fag). Disse kan lettere likestilles dersom kravet om yrkesrelevans faller bort.

Utvalgets mindretall medlemmene Hannerød, Helland, Høvik og Spigseth mener at departementet bør utrede nærmere konsekvensene av at kriteriene utvides til skattefritak ved bidrag til yrkesopplæring, uavhengig av skattyternes ervervsvirksomhet.

### 14.9.3 Alminnelig fradragsrett for private bidragsyttere

I Norge er det ikke adgang til inntektsfradrag for bidrag til allmennyttige organisasjoner, med unntak for bidrag til forsknings- og yrkesopplæringsformål (Skattelovens prg. 44, femte ledd, jf. avsnitt 14.9.2).

Utvalgets mindretall, formannen, Egge, Gjems-Onstad, Tronvik og Nordgård foreslår at det innføres en generell rett til inntektsfradrag for bidrag til allmennyttige formål/organisasjoner, begrenset oppad til kr 10 000. Det er av sentral betydning å sikre Norges allmennyttige organisasjoner alternative finansieringskilder som kan trygge deres uavhengighet. Den tredje sektor må ikke komme i et for sterkt økonomisk avhengighetsforhold til det offentlige eller bli for avhengige av forretningsmessig virksomhet. Også gjennom rammevilkårene for deres finansiering må organisasjonene stimuleres til å være henvendt til publikum, og til å prioritere de oppgaver som ligger nærmest deres egentlige formål.

Mindretallet vil peke på at sett i forhold til mange andre land står Norge i en særstilling ved ikke å gi fradrag i inntekten for bidrag til allmennyttige formål. Dermed klassifiserer man slik støtte på samme måte som personlig forbruk. Men i realiteten dreier slike bidrag seg om frivillig avståelse av eget konsum til fordel for andre. Terminologien «gaver» kan villedende, fordi personlige gaver til familie og vennekrets står i en prinsipielt helt annen stilling enn slike overføringer til organisasjoner som representerer storsamfunnet utenfor egen nære krets. På et vis kan det kanskje ses som særlig prisverdig at man stimuleres til å yte slike bidrag i tillegg til den pliktige avståelse til fellesskapet som skjer gjennom beskatningen.

Å åpne for fradragsrett vil være et signal fra myndighetene om at det norske samfunnsproblemer ikke er løst alene gjennom beskatning, og at ingen kan gjøre opp sine forpliktelser til solidaritet alene gjennom skatteseddelen. Den tvungne beskatningen er et minstemål for avståelse. Men det trengs mer, og det er vårt alles ansvar å søke å bidra, også økonomisk, til løsningen av samfunnets felles problemer. I tiden som kommer, tyder alt på at skattemidlenes begrensninger vil bli enda tydeligere. Dermed må staten finne måter å signalisere det felles ansvar tydeligere. Fradragsrett for bidrag til allmennyttige formål vil være en slik institusjonalisering av denne forventning til samfunnsmedlemmene.

En fradragsrett innebærer etter mindretallets oppfatning en demokratisering og delegering av finansieringen fra byråkratiske og politiske organer til oss alle som engasjerte samfunnsborgere. Det stimulerer den enkelte til å følge med i organisasjonslivet og ta stilling til det. I dag klages det stadig fra mange organisasjoner over manglende interesse. En slik ordning kan ha en viss betydning i denne sammenheng. Samtidig kan en slik fradragsrett bidra til at organisasjonene ikke for ensidig blir avhengig av vurderinger av offentlige organer.

Organisasjoner med stor publikumsappell har idag en viss mulighet for å motta bidrag fra næringslivet i former som medfører fradragsrett for yteren som utgift til inntektservervelse. Det er lite ønskelig med for stor forskjellsbehandling mellom organisasjoner som kan appellere til forretningsmessige markedsføringsinteresser, og de som ikke kan det. F. eks. innenfor etermediene er det liten tvil om at de nærradioer som mottar reklamemidler, vil vokse betydelig sterkere i sitt økonomiske fundament og potensiale enn andre. Slike reklameoverføringer skjer med full fradragsrett for annonsøren. Fradragsrett

også for ensidige mer idealistisk baserte bidrag vil ikke snu om på denne utviklingen. Men det må være et berettiget spørsmål om en slik skjevhet i skattelovgivningen ikke bør avdempes så langt det er mulig. I hvertfall gir dagens skattesystem på dette punkt så stor belønning for mer kommersielt orienterte organisasjoner, at nytenkning er nødvendig dersom man vil skape økonomisk grunnlag for de kulturelle verdier som tradisjonelt er ivarettatt av de frivillige organisasjoner.

Andre land har gjennomført slik fradragsrett for bidrag uten store administrative problemer. Land som USA, Storbritannia, og Danmark, har nylig tatt vare på slike ordninger også når skattesystemet som helhet gjennomgår omfattende restruktureringer, bl. a. i forenklingssøyemed.

Det er etter mindretallets mening ikke grunnlag i internasjonal forskning for å hevde at en slik ordning som foreslått her vil favorisere særlig de «velstående» organisasjoner eller lignende. Med norske inntektsforhold og organisasjonsmønster er det svært lite grunnlag for en slik antagelse.

Finansdepartementet har ved flere års budsjettbehandling, bl.a. høsten 1982, opplyst at det «utredet spørsmålet om fradragsrett for gaver» (St. prp. nr. 1 1982-83 Finans- og tolldepartementet, Skatter og avgifter til statskassen, s. 56). Imidlertid har det ikke vært forelagt tallmateriale som kunne gi grunnlag for mulige provenytab. Utvalget er ikke gjort kjent med selv enkle statistiske overslag fra land det ville være naturlig å sammenligne oss med. Mindretallet kjenner ikke materiale som gir grunnlag for å tro at slik fradragsrett vil bli benyttet av et stort flertall av de 2.4 mill. norske skattyterne.

Mindretallet tror ikke en fradragsrett vil oppveie at organisasjonene er blitt mer avhengige av det offentlige. Men det kan representere et visst marginalt alternativ, som i noen tilfelle vil være viktig nok. Det kan skape en viss «åpenhet» i finansieringssystemet som et mulig korrektiv til de mer «tunge» og kanskje konserverende offentlige bevilgnings-systemer. Og selv for skattytere med maksimal progresjon vil en slik fradragsrett med f. eks. fordelingen mellom brutto- og nettoskatt i 1988, aldri innebære at det offentlige belastes for en større del av bidraget enn den private. Det vil alltid være minst 52 pst. som bæres av den private, gjennomsnittlig langt mer. En ordning med fradragsrett innebærer dermed en mulighet for å effektivisere det offentliges bidrag til denne sektor.

Utvalgets flertall, medlemmene Andreasen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Johnsen, Mellbye, Spigseth, Wang og Wilthil vil gå imot en slik rett til inntekts-

fradrag. Fradragsordninger vil utvilsomt bedre organisasjonenes økonomi i vesentlig grad, men etter det flertallet kan bedømme er det en rekke problemer knyttet til slike fradragsordninger.

Flertallet vil peke på at i det skattereformarbeidet som nå pågår er man opptatt av å redusere, og ikke øke, antallet fradragsposter ved skatteligningen. Skattekommisjonen går i NOU 1984:22 inn for å fjerne en rekke fradragsposter og advarer sterkt mot å innføre nye. En forenkling er uomgjengelig nødvendig for å få et mer effektivt og oversiktlig skattesystem, og som lar seg administrere forsvarlig. Innføring av inntektsfradrag for bidrag til frivillige allmenntilgode organisasjoner er et skritt i motsatt retning.

En forenkling og reduksjon i antallet fradragsposter er etter flertallets oppfatning også nødvendig for å muliggjøre en demping av marginalbeskatningen og eventuelt gi rom for generell skattelette. Et system med mange og betydelige fradragsposter er således både et resultat av og en pådriver for høye skattesatser.

Det er åpenbart at inntektsfradrag for gaver vil føre til betydelige inntektsreduksjoner for det offentlige. Dersom det innføres slik fradragsrett for private bidragsytere, mener flertallet at de direkte overføringene til organisasjonene vil måtte reduseres. Som en illustrasjon kan det settes opp eksempler. Det er ca. 2.4 millioner skatteyttere. Hvis halvparten av disse hver ga halvparten av det maksimale fradragsberettigede gavebeløp (dvs. 5000 kr) og inntektstapet for det offentlige settes til 30 pst. av gavebeløpet, vil provenytabet for det offentlige bli 1,8 milliarder. Dette tilsvarer de totale statlige overføringene til organisasjonene i dag. I tillegg kommer merarbeidet for ligningsetaten. Hvis gaveelementet bare blir 1000 kroner pr. skatteyter og inntektstapet for det offentlige settes til 40 pst., vil provenytabet bli ca. 1 milliard kroner. Enkelte organisasjoner mottar allerede i dag gaver som ikke er fradragsberettiget. Hvor stort beløp dette tilsammen er, har utvalget ikke oversikt over. Det er imidlertid klart at nye ressurser til organisasjonene blir mindre enn det beløpet provenytabet må beregnes av.

Flertallet vil understreke at fordelingseffektene av slike fradragsordninger er uoversiktlige. Det er også en fare for at inntektskilder som medlemskontingenter m.v. etterhvert omdefineres til gaver med rett til skattefradrag. Dersom en slik ordning medfører at organisasjonene legger mindre vekt enn tidligere på egeninntektene, vil den økonomiske gevinsten heller tilflytte skatteytterne enn organisasjonene.

#### 14.9.4 Fritak for eiendomsskatt for eiendommer som benyttes til allmenntilganglige formål

Ifølge eiendomsskatteloven avgjør det enkelte kommunestyret selv om eiendomsskatt skal utskrives. I 1985 hadde 39 pst. av kommunene innført eiendomsskatt. Loven fastsetter hvilke objekter som kan skattlegges, skattegrunnlaget og satsene. I dag er satsene fra 2 til 7 promille av skattetaksten, som er lav i forhold til omsetningsverdien, men uten adgang til fradrag for gjeld. Skatten pålegges eieren, og kan bare utskrives i bylignende strøk. En framtidig mulig økning i grunnlaget for eiendomsskatten ved økte satser og/eller høyere skattetakst vil også kunne ramme mange allmenntilganglige institusjoner.

Har kommunestyret først vedtatt utskriving av eiendomsskatt, er adgangen til fritak begrenset. Unntaksregelen i eiendomsskattelovens prg. 28 setter relativt strenge vilkår for fritak/nedsettelse. F.eks. kan ikke allmenntilganglige institusjoner fritas i sin alminnelighet. Imidlertid er det etter lovens prg. 5 bl.a. ikke adgang til å skattlegge kirker (fortolkes som gudshus). Og lovens prg. 7 hjemler eventuelt fritak for eiendomsskatt bl.a. for eiendommer til stiftelser eller institusjoner som tar sikte på å gagne stat, fylke eller kommune. Etter det utvalget har brakt i erfaring praktiseres eiendomsskattens unntaksbestemmelser ulikt i kommunene. I mange kommuner gis det i stor grad fritak fra eiendomsskatt for allmenntilganglige institusjoner/organisasjoner. Utvalget finner det urimelig at organisasjonseide eiendommer, som i hovedsak brukes i overensstemmelse med organisasjonenes formål, blir beskattet. En slik skattlegging er i dårlig samsvar med prg. 26 k, første ledd, (jf. prg. 26 i) i skatteloven av 1911, som presiserer at organisasjoner m.v. som ikke har erverv som formål skal være unntatt formues- og inntektsskatt. Unntaket gjelder bare organisasjonenes ikke-erhvervsmessige virksomhet, og ikke eventuelle forretningsmessige aktiviteter.

Utvalget finner det på denne bakgrunn rimelig at organisasjonseide eiendommer, som i hovedsak brukes i overensstemmelse med organisasjonenes formål, fritas for eiendomsskatt, slik praksis er i mange kommuner. Det er uheldig at de frivillige organisasjonene forskjellsbehandles, alt etter kommunal tilhørighet.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Mellbye, Nordgård, Spigseth, Wang og Wilthil vil derfor oppfordre kommunene til å følge den liberale praksis som eksisterer i mange kommuner i dag.

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge,

Johnsen, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår at organisasjonseide eiendommer, som i hovedsak brukes i overensstemmelse med organisasjonens formål, fritas for eiendomsskatt ved lov. Spørsmålet må etter mindretallets mening være: Tilsier hensynene bak eiendomsskatten at allmenntilganglige institusjoner skal belastes med denne skatten? Tidligere, da eiendomsskatten delvis hadde preg av en refusjon av kommunenes utgifter, ville det være mer rimelig å hevde at en fritakelse måtte likestilles med en direkte støtte. Men allmenntilganglige institusjoner er nå, som andre private organisasjoner, pålagt å betale kommunale vann- og kloakkavgifter, jfr. lov av 31.mai 1974 nr. 17.

Den sterkeste begrunnelse for eiendomsskatten er idag av provenymessig art. Kommunene trenger inntekter. Eiendomsskatten er en tradisjonell og sikker inntektskilde for de kommuner som kan og vil benytte seg av den. Men må man ikke da ta stilling til om det skal være de allmenntilganglige institusjoners oppgave, på samme måte som for vanlig næringsvirksomhet og private borgere, å finansiere den samfunnsnyttige virksomhet som utøves i regi av det offentlige? Enkelte legger vekt på at eiendomsskatten treffer verdiøkning på fast eiendom. Men etter skattelovens prg. 26 k er allmenntilganglige institusjoner fritatt for gevinstbeskatning på formuesgjenstander som ikke er benyttet i økonomisk virksomhet. Hvorfor skal de da beskattes for verdiøkning?

Andre har fremholdt at eiendomsskatten gir lite rom for skatteplanlegging. Men dette hensyn har liten relevans dersom man ikke kan begrunne hvorfor allmenntilganglige institusjoner skal være skattepliktige i første omgang. Dagens fritagelsesordning etter eiendomsskattelovens prg. 7 a synes forsåvidt lite omtvistet. Selv om det ikke foreligger et samlet overslag over kommunenes provenytopp, må man ihvertfall kunne gå ut fra at fritakelsene betyr litt mindre press på organisasjonenes økonomi.

Fritakelse for eiendomsskatt kan være et hensiktsmessig virkemiddel hvis man mener det er en ønskelig målsetting å bedre organisasjonenes evne til å erverve egne eiendommer. Mye kan tale for at det sikrer stabilitet og trygghet for en allmenntilganglig institusjon at den kan holde til i lokaler den selv eier.

Ved å gjøre fritagelsen obligatorisk behandles allmenntilganglige institusjoner likt med f. eks. kirker etter prg. 5 bokstav d. Den gjeldende ordning fører bl. a. til at de økonomiske betingelser for allmenntilganglige institusjoner kan variere etter kommunenes økonomi.

Etter eiendomsskattelovens prg. 7 bokstav a

er det liten mulighet for allmenntilgittige institusjoner til å få overprøvet kommunestyrets vedtak for domstolene. Kommunens skjønn over hvorvidt fritagelse skal gis, er et «fritt skjønn» som ikke kan prøves for domstolene. Siden mange institusjoner synes å oppnå fritagelse, kan de som stilles utenfor gis inntrykk av maktesløshet. En lovbestemt rett til fritagelse ville også sikre full domstolsprøvelse.

En rett til fritagelse, kan etter mindretallets oppfatning også oppleves mer «verdigg» og bedre i samsvar med målsettinger om at institusjonene skal være uavhengige, enn en «rett til å be om fritagelse».

#### 14.9.5 Heving av grensene for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt

En rekke allmenntilgittige organisasjoner utbetaler årlig mindre beløp i godtgjørelse til f.eks. tillitsvalgte, trenere/instruktører, hjelpe- re, loddselgere osv. Dette omfatter ofte et stort antall personer. Godtgjørelsen kan delvis betraktes som lønn, men er trolig oftest refusjon for transportutgifter, telefonutgifter, kompensasjon for annet inntektstap/reduert inntekts- mulighet osv. Beløpene er som regel meget små, i alle fall sett i forhold til omfanget av arbeidet. Yterne og mottakerne vil sjelden føle godtgjørelsen som en form for ordinær avløn- ning. I den grad innsatsen kan anses som erverv er det klare bierverv, og ikke hoveder- verv.

Etter gjeldende rett er de fleste forner for utgiftsrefusjon skattepliktige, noen ikke. En frivillig arbeider som får refundert utgifter i forbindelse med sitt arbeid i en allmenntilgittig organisasjon vil i prinsippet bli skattemessig behandlet på linje med tilsvarende ytelser i vanlig lønnet arbeidsforhold. Etter hovedre- gelen er utgiftsgodtgjørelser trekkfrie når de dekker visse dokumenterte utgifter og ikke inneholder noe overskudds- eller lønnsle- ment. Refusjon av det som anses som «privat- utgifter» medfører derimot skatteplikt for vanlige lønsmottakere, f.eks. til reise hjem - arbeidssted, arbeidstøy, kosthold i arbeidsti- den osv. En aktivitet som fortøner seg som hobbyvirksomhet er imidlertid skatterettslig sett ofte vanskelig å forholde seg til, og like- stilling i forhold til ordinære ansettelsesfor- hold - der eventuell utgiftsdekning for lønsmottakerens hobby er skattepliktig inn- tekt - kan være problematisk. I denne sammenheng kan det nevnes at skatteloven behandler enkelte inntekter - f.eks. avkast- ning av hobbyvirksomhet som hagestell - som skattefrie (her inntil kr 4 000), jf. naturalytel- sesforskriftene.

For allmenntilgittige organisasjoner kan regel-

verket om skattetrekk, oppgaveplikt og ar- beidsgiveravgift være svært problematisk å forholde seg til. Fortolkningsproblemer og et utstrakt skjønnavelde, inn- og utmelding av arbeidsgiver/ arbeidstakerregisteret osv. gjør etterlevelse av regelverket tid- og arbeidskre- vende. I en innstilling avgitt i 1986 fra en arbeidsgruppe («Forenklingsutvalget») ned- satt av Finansdepartementet - som skulle vurdere forenklinger i reglene om skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaver ved små/sporadiske utbetalinger - heter det bl.a.:

«Det er også et faktum at regelverket i stor utstrekning ikke blir etterlevet, og at arbeids- tagerne ofte unnlater å oppgi i selvangivelsen inntekter som ikke har vært gjenstand for skattetrekk og innberetning».

Forenklingsutvalgets forslag til endringer i reglene om skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaver ved sporadiske utbetalinger i frivillige organisasjoner konsentrerer seg om lodd salg og salg av gjenstander.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Egge, Gangsø, Gjems-Onstad, John- sen, Nordgård, Mellbye, Tronvik og Wang, vil peke på det uheldige i at Forenklingsutvalget på vesentlige punkter har begrenset sine end- ringsforslag til salg av lodd- og gjenstander. Provisjonsselgerne er ofte skoleelever og pen- sjonister, som i mange tilfeller likevel går klar av skatteplikten ved frikort o.l. Og med- lemmer som selger lodd/gjenstander gjør dette ofte uten provisjon. Begrensningen til lodd/gjenstandsselgere kan også hindre om- legging av arbeidet/bistanden til andre aktiv- itetsformer, som kanskje er mere interessante for organisasjonene i framtiden.

Den liberalisering av skatte/avgift/oppgave- plikten for personer/organisasjoner som foreslås nedenfor under punktene 1-3, skal derfor etter flertallets oppfatning omfatte alle typer arbeid i frivillige allmenntilgittige organi- sasjoner, men er begrenset til bierverv i organisasjonene, ikke for fast ansatte, og kun for lønnsstakere, ikke næringsdrivende. Sam- men med denne liberalisering foreslås at sanksjonsreglene ved eventuell overtredelse av regelverket skjerpes.

Et mindretall, medlemmene Hannerød, Hel- land, Høvik, Spigseth og Wilthil mener at en slik utvidelse til alt slags arbeid i organisasjo- nene vil medføre et betydelig proveny tap for det offentlige. Forslaget vil også kunne med- føre en sterk økning av betalte tillitsverv i organisasjonene. Selv om forslagene begren- ses til enkeltpersoner som ikke er nærings- drivende, vil det kunne bli tale om store beløp som legalt vil unngå beskatning. Disse med- lemmene mener at forslagene må sees i

sammenheng med den utredning av disse spørsmål som for tiden foregår i Finansdepartementet.

Når det gjelder endringene av de konkrete beløpsgrensene er det etter flertallets oppfatning viktig at regelverket for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt blir forenklet for arbeidsgivere med små og sporadiske utbetalinger. Det vil føre til et bedre samsvar mellom regler og den etablerte praksis i organisasjonslivet som skatte- og avgiftsmyndighetene synes å akseptere.

Provenytapet for det offentlige er vanskelig å beregne, og må etter flertallets oppfatning vurderes mot fordelene ved arbeidsbesparelser/utgiftsreduksjon i både organisasjonene og skatte/avgiftsetatene, og sannsynligheten av en mere konsekvent regeloverholdelse i organisasjonslivet generelt. Flertallet er ikke i tvil om at slike lenge ettertraktet reformer vil ha meget positive nettovirkninger for både det offentlige og organisasjonene, samtidig som faren for reell konkurransevridning i forhold til næringslivet vil være svært begrenset med de beløp som er foreslått i pkt. 1-3 nedenfor.

Skattepliktig utgiftsrefusjon foreslås inkludert i disse beløp. Dermed vil en også unngå mange vanskelige vurderinger og skjønsspørsmål som i dag skaper problemer. Videre foreslås at beløpene indeksreguleres med jevne mellomrom. Flertallet har imidlertid som det framgår nedenfor delt seg i forslagene til nye beløpsgrenser for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt.

1. Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Johnsen, Nordgård, Mellbye og Wang, foreslår at minstegrensen for skattetrekk av provisjoner heves til kr 6000 i året, fra 3-400 kr pr. oppgjørstermin i dag.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår primært minstegrensen hevet til kr 10 000 pr. år. Subsidiært slutter dette mindretall seg til flertallets forslag. Dette mindretallet mener det er viktig ikke bare å ta et «halvt» kompromisspreget skritt som fører til fortsettelse av de ulovlige forhold på dette område som bl.a. er påpekt av Finansdepartementet og «Forenklingsutvalget». Det må også finnes frem til regler der de administrative omkostninger står i et rimelig forhold til de inntektstap det kan være tale om for det offentlige. Dette mindretallets beløpsgrenser ligger derfor over flertallets. Innføring av flertallets terskler vil likevel være en klar forbedring i forhold til dagens regler. Nettopp på dette område, som angår så mange, må dagens store sprik mellom lov og virkelighet, karakteriseres som uakseptabel.

Et annet mindretall, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil vil av forenklingsgrunner si seg enig i behovet for en generell heving av dagens grenser, men finner for øvrig ikke grunn til å gå nærmere inn på de beløpsgrenser som er foreslått. Dette spørsmålet er for tiden til særskilt utredning i Finansdepartementet, og det anbefales at dette spørsmål derfor stilles i bero inntil videre.

2. Utvalgets flertall, formannen, Dørum, Gangsø, Johnsen, Mellbye, Nordgård og Wang foreslår at minstegrensen for arbeidsgiveravgift for avgiftspliktige provisjoner (unntatt profesjonelle/næringsdrivende selgere) settes til kr 6000 pr. år. I dag er det ingen slik nedre grense.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår primært at minstegrensen settes til kr 10 000 pr. år. Det vises her til argumentasjonen under pkt. 1. Subsidiært slutter disse medlemmene seg til flertallets forslag.

Et annet mindretall, medlemmene Andreassen, Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil mener at også dette spørsmål må vurderes i sammenheng med den utredning av disse beløpsgrensene som for tiden foregår i Finansdepartementet.

3. Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Johnsen, Mellbye, Nordgård og Wang vil også foreslå at minstegrensen for skatteplikt og for lønnsinnberetning (lønnsoppgaveplikt) for personer med bierverv i frivillige allmenntilrette organisasjoner heves til kr 2000 pr. år.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår at minstegrensen heves til kr 5000 pr. år. Det vises her til argumentasjonen under pkt. 1. Disse medlemmene slutter seg subsidiært til flertallets forslag.

Et annet mindretall, medlemmene Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil anbefaler at en heving av minstegrensen må vurderes i sammenheng med det utredningsarbeid som foregår i Finansdepartementet.

## 14.10 ANDRE FORSLAG

### 14.10.1 Subsidiert bladporto

Etter utvalgets vurdering er det viktig for samfunnet at organisasjonene kan opprettholde sin rolle som seriøse verdi- og informasjonsspredere, både overfor medlemmer og eksternt. Mange organisasjoner utgir blader og tidsskrifter som er viktige deler av dagens norske skriftkultur. Under presset fra de elektroniske medier er det nødvendig å verne om

det skrevne ord. Utvalget finner det særlig viktig å legge forholdene til rette for skriftlig kommunikasjon i de allmenntilgjengelige organisasjonenes regi, i en tid da vi blir overrent av budskap av mer kommersiell art. Kampen om folks oppmerksomhet avgjøres i stor grad av de som har ressurser til å kommunisere. Her står organisasjonene svakt, bl.a. på grunn av de store kostnadene som er forbundet med utsendelse av skriftlig materiale, og som er betydelige utgiftsposter i foreningsarbeidet. Utvalget legger også stor vekt på at den skriftlige formidlingsvirksomheten er nært knyttet til organisasjonenes primæraktivitet og at dette er et tiltak som vil nå alle organisasjoner.

Utvalgets flertall, alle unntatt Hannerød og Helland, vil på bakgrunn av dette foreslå at dekningsgraden for bladportoen for frivillige organisasjoner (d.v.s. Postverkets inntekter i pst. av beregnede utgifter) reduseres. Det har spesielt stor betydning for organisasjonene å kunne distribuere sine medlemsblad m.v. rimelig. Bladportoen var betydelig sterkere subsidiert tidligere enn i dag. I 1975 og 1980 var dekningsgraden for bladporto henholdsvis 31 pst. og 46 pst., i dag er den på vel 60 pst.

Flertallet foreslår at dekningsgraden for bladportoen for frivillige organisasjoner bør være 50 pst. En realisering av 100 pst. dekningsgrad slik det er antydning i St.meld. nr. 31 for 1986-87, vil medføre store økonomiske problemer for organisasjonenes medlemsblader.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hannerød og Helland, kan ikke slutte seg til forslaget. Problemene med å avgrense/definere frivillige organisasjoner vil være belastende for administrasjonen og økt subsidiering er ikke i samsvar med prinsippene om at de ulike tjenester i størst mulig grad skal være selvfinansierende. Disse medlemmene viser til St.meld. nr. 31 for 1986-87 Om Postverkets rammebetingelser, der det bl.a. tas til orde for å utjevne dekningsgraden for de ulike tjenester med tanke på generell kostnadsdekning. Bladportoen (og avisportoen) må imidlertid godkjennes av Stortinget hvert år ved behandlingen av statsbudsjettet, og man har hittil ikke foreslått full kostnadsdekning, men en opptrapping til 62 pst. dekningsgrad. Den økonomiske belastningen ved økt subsidiering vil i prinsippet falle på private og næringslivet.

På bakgrunn av dette vil mindretallet anbefale at spørsmålet om en lavere dekningsgrad for bladportoen for frivillige organisasjoner utredes nærmere.

#### 14.10.2 Mer vidtgående og konsekvente regler for fritak for arveavgift

I Norge er det ingen alminnelig skatteplikt for gavemottakere. Imidlertid skal det for

overføringer i form av arv svares arveavgift etter arveavgiftsloven. Arveavgift kan også være aktuelt ved visse gaveoverføringer når mottaker ved ytelsen er betenkt i givers testamente (innen visse tidsgrenser).

Imidlertid er det gitt visse regler om avgiftsfritak ved arv og gaver til allmenntilgjengelige formål. Lovens prg. 4, femte ledd har slik ordlyd:

«Arv og gave som nevnt i prg. 2, annet ledd, til allmenntilgjengelig formål, er fritatt for avgiftsplikt for så vidt midlene tilfaller offentlig godkjent stiftelse eller legat, hvis styre har sete her i riket. Vedkommende departement kan tilstå avgiftsfrihet også for andre, for så vidt midlene blir brukt til allmenntilgjengelig formål .....»

Såvidt utvalget erfarer, foretas det imidlertid vanligvis ingen nærmere vurdering av hvordan midlene skal anvendes. Det er og slik at begrepet «offentlig stiftelse» defineres mere omfattende i stiftelsesloven enn kravet til «allmenntilgjengelig formål» i arveavgiftsloven.

En gjennomgang av departementets fritakspraksis de seneste år gir inntrykk av en liberal tolkning. Avslag inntreffer særlig når kretsen av begunstigete blir for liten eller står i for nær personlig relasjon til arvelateren (vennekrets, slektninger).

Utvalget foreslår at unntaksreglene for allmenntilgjengelige institusjoners arveavgiftsplikt får en noe annen ordlyd. Således bør det kreves et ikke-ervervsmessig formål, men samtidig også at virksomheten har et allmenntilgjengelig hovedformål. I denne sammenheng er det etter utvalgets oppfatning viktig at også fritidsorganisasjoner og eventuelt lokale tiltak (dog ut over en snever krets) skal kvalifisere for automatisk arveavgiftsfritak (jf. det utvidete kulturbegrep). Etter en slik vurdering må da også begrensningen i kravet om «offentlig godkjent stiftelse eller legat» ved det automatiske avgiftsfritak bortfalle. Denne begrensning er i dag tilfeldig og lite hensiktsmessig og terminologien samsvarer ikke med stiftelsesloven.

Forslaget innebærer således mer vidtgående og konsekvente regler i det automatiske avgiftsfritaket, hvilket vil forenkle administreringen av bestemmelsen. Samtidig bør prg. 4, femte ledd annet punktum opprettholdes, med den fleksibilitet denne innebærer. Forslaget er nærmest en kodifisering av praksis og vil ha svært begrensede provenyvirkinger.

#### 14.10.3 Fritak for dokumentavgift ved kjøp av fast eiendom

Etter dokumentavgiftsloven og årlig stortingsvedtak om avgifter, skal dokumentavgift



betales ved overføring av hjemmel til fast eiendom, med for tiden 2,5 pst. av avgiftsgrunnlaget (normalt tilsvarende salgsverdien). Lovens dispensasjonsbestemmelse praktiseres strengt, og vanligvis uten fritak for allmennyttige institusjoner eller formål. Stortingsvedtaket gir imidlertid særskilt fritak for dokumentavgift ved gaveoverføringer til allmennyttige institusjoner, idet slik avgift kunne virke demotiverende for giverne. Det antas videre at testamentarisk overføring av eiendom (arv) også omfattes av gavevedtaket mht. dokumentavgiftsfritak.

Hovedregelen for de frivillige organisasjonene er altså at de betaler 2,5 pst. dokumentavgift av salgssummen ved kjøp av fast eiendom.

Utvalgets mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad, Johnsen og Tronvik, foreslår et generelt fritak for dokumentavgift ved kjøp og ervervelse av fast eiendom for allmennyttige organisasjoner, som ledd i øvrige tiltak for å lette organisasjonenes erverv av fast eiendom. Mindretallet vil understreke at det offentlige bør legge forholdene til rette for at frivillige organisasjoner kan erverve egne lokaler. Isolert kan dokumentavgiften synes lav, men den kan like fullt nå betydelige beløp. Særlig for frivillige organisasjoner med til dels vanskelig økonomi vil den marginale finansiering gjennomgående være vanskelig. For en organisasjon som skal velge mellom kjøp eller leie, kan dokumentavgiften gjøre det nødvendig å øke egenkapitalen med kanskje 6-7 pst. for å klare erverv fremfor leie. Til tross for et mindre fall i markedet for kontoreiendommer i den senere tid er det all grunn til å vente jevn prisstigning på fast eiendom fremover slik det har vært i store deler av etterkrigstiden. Vil man at de frivillige organisasjoner skal kunne hevde seg i denne konkurransen, og ikke f. eks. bli avhengige av kommersielle utleiere, må lovgivningen gjennomtenkes. Fritagelse for dokumentavgift kan være et bidrag.

Dokumentavgiften er rent fiskalt begrunnet. Mindretallet har vanskelig for å se en begrunnelse for at organisasjonene skal betale dokumentavgift ut over det å inndra kjøpekraft til det offentlige. Konsekvenshensyn eller konkurransevridning kan vanskelig gjøres gjeldende her. Det er heller ikke fyldestgjørende forklart hvorfor organisasjonene skal være skattebetalere dersom ikke «systemgrunner» gjør dette nødvendig.

Administrative innsigelser står ikke sterkt overfor et slikt endringsforslag. Allerede etter det gjeldende dokumentavgiftsvedtak fritas allmennyttige organisasjoner ved gaveoverføringer. Dermed skjer det allerede en avgrensning av de ulike typer organisasjoner.

Riktignok vil det bli flere tilfelle å ta stilling til, men avgiftsmyndighetene vil slippe å avgjøre når det foreligger en gaveoverdragelse, selv om denne siste avgrensning etter de gjeldende regler ikke medfører store problemer.

Mindretallets forslag om fritagelse gjelder organisasjonenes kjøp av fast eiendom til egen bruk. Eiendommer ervervet til regulær utleie som ikke har sammenheng med organisasjonens formål, bør ikke fritas. Men dette er trolig mer sjeldne tilfelle. Det er likeledes liten grunn til å fritas de frivillige organisasjoner for den «indirekte» dokumentavgift ved deres salg av fast eiendom. Her er det kjøperen som plikter å betale dokumentavgiften.

Dersom det ikke foretas en slik utvidelse av fritagelsen, vil mindretallet subsidiært nevne at det gjeldende vedtak bør endres på visse punkter. Det bør presiseres klarere at avgiftsfrihet er betinget av at organisasjonen har et allmennyttig formål. Vedtaket bør etter sin formulering ikke skape tvil om at private stiftelser og aksjeselskaper uten ervervsformål kan kvalifisere. Man bør drøfte om det bør innføres en skjønnsbestemt adgang til å fritas ideelle internasjonale organisasjoner når de erverver fast eiendom i Norge.

Utvalgets flertall, formannen, Andreassen, Dørum, Gangsø, Hannerød, Helland, Høvik, Mellbye, Nordgård, Spigseth, Wang og Wilthil vil anføre at det i dag gjelder svært få unntak fra den generelle dokumentavgiftsplikt ved kjøp av fast eiendom. Denne fungerer i dag godt av denne grunn og virker som en ren diskavgift. Flertallet kan derfor ikke anbefale et generelt fritak for dokumentavgift ved overføring (tinglysning) av fast eiendom til frivillige organisasjoner.

#### 14.10.4 Arealtilskudd til private skoler og kirkebygg

Fram til og med 1986 eksisterte det en statlig arealtilskuddsordning for private skoler og kirkebygg som ga et statlig tilskudd på 20 pst. av de fakturerte byggekostnadene. I 1980-årene ble det utbetalt 10-15 millioner kroner årlig i slike arealtilskudd. I 1987 ble denne arealtilskuddsordningen avløst av en rammetilskuddsordning. Frikirker og private skoler har dermed ikke lenger noen garanti for størrelsen av det refunderte beløp, og praksis til nå tyder på en langt lavere støtte enn hva man før kunne regne med. Private skoler og kirkebygg får ikke annen støtte til kapitalutgifter, og de faller også utenfor støtteordningen for kulturbygg.

Et flertall i utvalget, formannen, Dørum, Egge, Gangsø, Gjems-Onstad, Johnsen, Mellbye, Nordgård, Tronvik og Wang, finner dette uheldig og foreslår at man går tilbake til en tilskuddsordning hvor det utbetalte tilskudd

beregnes som andel av de faktiske byggekostnader.

Et mindretall, medlemmene Andreassen, Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilt-hil vil ikke gå inn for at den gamle arealtilskuddsordningen for private skoler og kirkebygg gjeninnføres. Disse medlemmene vil peke på at arealtilskuddsordningen ble opprettet som en kompensasjonsordning da merverdiavgiften ble innført. Denne type kompensasjon er etterhvert blitt tatt bort fra andre typer bygg. Generelt er en slik kompensasjonsordning uheldig fordi man binder det statlige bidraget til en viss andel av byggekostnadene uansett byggeaktivitetens omfang.

#### 14.10.5 Tilskuddsordninger for organisasjonseide forsamlingslokaler

Utvalget er på det rene med at det foreligger et stort behov for offentlige finansierings- og tilskottsordninger for bygging, utvidelse og modernisering av organisasjonseide forsamlingslokaler og foreslår at det blir satt i verk et utredningsarbeid for å vurdere om disse ordningene er tilfredsstillende.

#### 14.10.6 Avgift ved erverv av fast eiendom mv. i utlandet

Ved stortingsvedtak av 7. desember 1987 ble det innført en avgift på 5 pst. ved erverv av eiendomsrett og bruksrett til fast eiendom i utlandet. Formålet var å ramme privatpersoners erverv av feriehus i utlandet. I samsvar med lovgrunnen ble det derfor innført en unntagelse for erverv av fast eiendom til næringsformål. For å avskjære tvilsspørsmål ble det satt en grense ved 2 mill. kr. Under lovforarbeidet synes det ikke å ha blitt diskutert at avgiften også ville ramme frivillige organisasjoner, og at dette ut fra formålet ville være like inkonsekvent som å la den gjelde næringsformål.

Etter utvalgets mening er det urimelig at frivillige organisasjoner forskjellsbehandles i forhold til næringslivets erverv i utlandet. Det vil nå være slik at en idrettsforening eller et ikke-ervervsmessig sykehus som erverver et sted i utlandet, skal betale avgift. Et kommersielt helsestudio eller privat klinikk drevet i forretningsmessig øyemed er derimot fritatt. Utvalget foreslår at dette paradokset fjernes ved at de samme regler gjøres gjeldende for frivillige organisasjoner som for næringsdrivende.

### 14.11 SAMMENDRAG

#### 14.1.1 Enstemmige forslag fra utvalget

Utvalget foreslår:

- å opprettholde de direkte statlige overførin-

gene til organisasjonene over statsbudsjettet i form av institusjonsstøtte, prosjektstøtte og grunnstøtte. Det er en forutsetning at disse støtteordningene skal indeksjusteres.

- å opprette en ny statlig grunnstøtteordning for å styrke organisasjonenes økonomi. Denne bør i noen grad reflektere organisasjonenes medlemstall, aktivitetsnivå og aktivitetstype, og man bør i utformingen av en slik ny grunnstøtte ta hensyn til de eksisterende grunnstøtteordninger og omfanget av disse.
- at registreringsplikten etter merverdiavgiftsloven kan oppheves raskere etter en avsluttet aksjon, og at oppgaveplikten kan modifiseres/oppheves i perioder med liten omsetning.
- at det bør vurderes om organisasjoner som bare kvalifiserer som næringsdrivende ved omsetning av nullsatsbøker og tidsskrifter kan fritas for registrerings- og avgiftsplikt etter merverdiavgiftsloven.
- at det settes igang et utredningsarbeid for å vurdere om de offentlige finansierings- og tilskuddsordninger for organisasjonseide forsamlingslokaler er tilfredsstillende.
- et generelt fritak for mva. for registreringspliktige næringsdrivende når disse personlig yter tjenester vederlagsfritt til fordel for allmenntilgode organisasjoner. Forslaget begrenses til tjenester (ikke for varer), og det forutsettes at ytelsen skjer personlig (ikke ved ansatte) og vederlagsfritt. Et mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik, mener at forslaget ikke er tilstrekkelig. Alle vederlagsfrie tjenester bør kunne utføres avgiftsfritt når arbeidet skjer til fordel for allmenntilgode organisasjoner. Varer som ytes som ledd i å utføre selve tjenesten, bør også skje avgiftsfritt for den næringsdrivende.
- at de nåværende bestemmelser i skattelovens prg. 44, femte ledd om skattefritak for bidrag til forskningsinstitusjoner opprettholdes
- at arveavgiftslovens prg. 4 - femte ledd, endres slik at frivillige organisasjoner med et allmenntilgode formål automatisk gis arveavgiftsfritak.
- at avgiften på 5 pst. ved erverv av eiendomsrett og bruksrett til fast eiendom i utlandet oppheves for frivillige allmenntilgode organisasjoner.

#### 14.11.2 Flertallsforslag

Et varierende sammensatt flertall foreslår:

- en ny statlig grunnstøtteordning for organisasjonene finansieres ved 1/3 av overskuddet fra Lotto og 1/2 av overskuddet fra pengelotteriets «Flax-lotteri» og all ny statlig spill- og lotterivirksomhet. Mindretallet

- går mot en slik finansiering av en ny grunnstøtteordning både på grunn av det store omfang som er foreslått, og fordi det er uheldig å binde Stortingets budsjettmessige disponeringer ved å endre lottoloven og øremerke andre statlige lotteriinntekter.
- å heve minstegrensen for registrerings- og avgiftsplikt for allmenntillegelige organisasjoner etter merverdiavgiftsloven fra kr 12 000 til kr 25 000. Ett mindretall foreslår en minstegrense på 100 000. Et annet mindretall mener at en slik heving må vurderes nærmere av myndighetene etter at det arbeidet som nå pågår med utvidelse av merverdiavgiftsområdet er avsluttet.
  - at merverdiavgiftslovens prg. 5, 1, d endres slik at grensen for merverdiavgiftsfritak ved veldedige og allmenntillegelige organisasjoners salg av gjenstander settes til 500 kr pr. gjenstand. Salget skal som etter gjeldende regler skje leilighetsvis og som ledd i organisasjonens ideelle virksomhet. Et mindretall foreslår en utvidelse til 100 kr pr. gjenstand.
  - at skattelovens prg. 44 - femte ledd utvides til også å omfatte skattefritak for bidrag til utdanningsinstitusjoner uavhengig av skatteytters ervervsvirksomhet. Et mindretall mener at konsekvensene av dette må utredes nærmere av myndighetene.
  - å heve grensene for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt ved alle typer arbeid som utføres i frivillige organisasjoner. Flertallet foreslår å heve minstegrensen for skattetrekk av provisjoner til kr 6 000 pr. år. Ett mindretall foreslår grensen hevet til 10 000 pr. kr.
  - at minstegrensen for arbeidsgiveravgift for avgiftspliktige provisjoner (unntatt profesjonelle/næringsdrivende selgere) settes til kr 6 000 pr. år. Ett mindretall foreslår at minstegrensen settes til kr 10 000.
  - at minstegrensen for skatteplikt og for lønnsinnberetning (lønnsoppgaveplikt) for personer med bierverv i frivillige organisasjoner heves til kr 2 000 pr. år. Et mindretall foreslår at grensen heves til kr 5 000 pr. år. Et annet mindretall mener at hevingen av disse minstegrensene og utvidelsen av fritaksområdet for alle typer arbeid i frivillige organisasjoner - ikke bare lodd- og gjenstandsselgere - må utredes nærmere og sees i sammenheng med den utredning av disse spørsmålene som for tiden foregår i Finansdepartementet.
  - at dekningsgraden for bladporto for frivil-

lige organisasjoner bør være 50 pst. Mindretallet anbefaler at spørsmålet om en lavere dekningsgrad for bladporto for frivillige organisasjoner utredes nærmere.

- at man gjeninnfører en tilskuddsordning til private skoler og kirkebygg hvor det utbetalte tilskudd beregnes som andel av de faktiske byggekostnader. Mindretallet går mot å gjeninnføre en slik ordning.
- Utvalgets flertall viser til at svært mange kommuner gir fritak for eiendomsskatt for organisasjonseide eiendommer når disse i hovedsak brukes i overenstemmelse med organisasjonenes formål. Flertallet vil oppfordre kommunene til å følge en slik praksis. Et mindretall foreslår at slik rett til fritak for eiendomsskatt lovfestes.

#### 14.11.3 Mindretallsforslag

Et mindretall i utvalget foreslår at:

- det gis fritak for merverdiavgift ved salg av gjenstander m.v. til betydelig overpris når dette er ledd i organisasjonenes innsamlinger o.l. Flertallet vil be om at myndighetene vurderer om slikt salg kan fritas for merverdiavgift, eventuelt at det beregnes avgift etter gjenstandens markedsverdi.
- det lovfestes en grense på 200 000 kr for skatteplikt for inntekter som skriver seg fra ideelle organisasjoners mer permanente virksomheter, dersom midlene brukes til å realisere organisasjonenes ideelle formål. Flertallet vil peke på at konsekvensene av et slikt forslag er uoversiktlige og vil be myndighetene vurdere en slik grense nærmere.
- frivillige allmenntillegelige organisasjoner generelt fritas for merverdiavgift ved oppføring av fast eiendom. Flertallet er imot et slikt forslag.
- organisasjonene fritas for dokumentavgift ved kjøp av fast eiendom. Flertallet vil ikke anbefale et slikt generelt fritak for dokumentavgift.
- det innføres et inntektsfradrag ved skatteliggingen på opp til 10 000 kr for bidrag til allmenntillegelige organisasjoner og formål. Flertallet i utvalget er imot et slikt forslag.
- det på bakgrunn av den uklarhet som preger spill- og lotterisektoren i dag, og de betydelige beløp det dreier seg om, foreslår at hele lotterisektoren og betydningen av lotterier for organisasjonene i framtiden utredes nærmere.

## KAPITTEL 15

**Organisasjonenes ikke-økonomiske rammebetingelser****15.1 INNLEDNING**

Utvalget har i kap. 14 drøftet organisasjonenes økonomiske rammebetingelser (offentlige overføringer, skatt og avgift m.v.) og den ofte avgjørende betydning disse har for organisasjonenes virksomhet. Noen ganger vil imidlertid organisasjonenes ikke-økonomiske rammebetingelser kunne være av like stor (eventuelt større) betydning for deres arbeidsmuligheter. Ikke-økonomiske rammebetingelser er alt fra de helt grunnleggende rammer for den generelle organisasjonsfriheten til konkrete bestemmelser som sikrer eller begrenser organisasjonenes selvstyre. Kontaktformer og samarbeidsorganer mellom organisasjonene og det offentlige, organisasjonenes medvirkning i samfunnsplanleggingen, de frivillige (ubetalte) arbeideres forhold til profesjonene, adgangen til nye medier, osv. er også viktige rammebetingelser for organisasjonenes virksomhet.

Dette er en type arbeidsmuligheter eller begrensninger som gjerne påvirkes av offentlig myndighet sentralt eller lokalt, men som er vanskelig målbare og som ikke er synlige i offentlige budsjetter eller i skatte- og avgiftssystemet. De ikke-økonomiske rammebetingelsene vil imidlertid ha ulik betydning for de forskjellige organisasjoner og organisa-

sjonstyper, men vil sammen med de økonomiske rammebetingelsene være avgjørende for deres utviklingsmuligheter.

**15.2 HVORDAN OPPFATTER ORGANISASJONENE SINE MULIGHETER OG PROBLEMER I HVERDAGEN?**

Utvalget bekjent finnes intet materiale som gir systematisk kunnskap om organisasjonenes ikke-økonomiske rammebetingelser i forholdet til offentlige myndigheter. Det har heller ikke vært mulig innenfor utvalgets tidsramme og ressurser å foreta noen slik systematisk kartlegging eller datainnsamling. Utvalget har imidlertid gjennom en begrenset spørreskjemaundersøkelse til et utvalg organisasjoner sommeren/høsten 1987 fått nyttig informasjon om hvordan disse organisasjonene oppfatter sine muligheter og problemer i forhold til offentlige myndigheter. Sammen med informasjon gjennom til dels omfattende intervjuer i 7 sentrale organisasjoner og annet materiale har dette gitt et visst grunnlag for vurderinger av hvordan organisasjonene ser på sine ikke-økonomiske rammebetingelser.

Følgende organisasjoner har vært med i den refererte undersøkelsen på ulike nivåer:

Organisasjonens navn	Intervjuet sentralorg.	Spørreskjemaundersøkelse (antall)		
		Sentralorg.	Regionalorg.	Lokalorg.
Norske Kvinners sanitetsforening	1	1	0	0
Redd Barna	1	0	0	0
Kirkens Bymisjon	0	(1)	0	1
Blå Kors	0	1	4	0
Norges Husmorlag	0	0	0	1
Norges Fotballforbund	1	1	2	2
Norges Musikkorps Forbund	0	1	2	0
Norges Speiderforbund	1	1	3	0
Norsk Luthersk Misjonssamband	1	1	4	1
Norges Kristelige Ungdomsforbund	0	0	1	0
Norges Kristelige Barnehageforum	0	1	0	4
Amnesty International	1	0	0	0
Norges Velforbund	1	1	0	3
Lions Club	0	1	0	0
Sum 14	7	9	16	12

Resultatene av undersøkelsen blir kommentert nærmere i andre avsnitt senere i kapitlet.

### 15.3 ORGANISASJONENES OG ORGANISASJONSFRIHETENS LOVMESSIGE OG KONSTITUSJONELLE FORANKRING

I avsnitt 7.6 er beskrevet enkelte internrettslige forhold i organisasjonssamfunnet. Her vil vi kort se på organisasjonenes og organisasjonsfrihetens lovmessige og konstitusjonelle forankring i Norge. Dette er ikke problemstillinger som til daglig opptar organisasjonssamfunnet, men de er ikke mindre viktige av den grunn.

Som nevnt i kap. 5 er forsamlings/møte- og organisasjons/forenings-friheten ikke uttrykkelig vernet av den norske grunnlov, slik f.eks. ytringsfriheten er. Likevel betraktes forsamlings- og organisasjonsfriheten som en naturlig del av norsk rett.

Den generelle foreningsfriheten er beskyttet ved FN's menneskerettserklæring av 1948 (art. 20, 22 og 23) og av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 (art. 11). Sistnevnte er folkerettslig forpliktende, og innebærer bl.a. en individuell klagerett og et eget apparat (en kommisjon og en domstol) til å påse at konvensjonen respekteres. I dag vil disse konvensjoner antagelig bli lagt til grunn av norske domstoler hvis norsk lov skulle gå foreningsfriheten for nær.

Den alminnelige organisasjonsfrihet er av stor prinsipiell betydning. Det er imidlertid også begrensninger i foreningsfriheten. F.eks. må visse organisasjonstyper anses som ulovlige til tross for den prinsipielle rett til organisasjonsdannelse. Den mest generelle begrensning i retten til å stifte og delta i foreninger finnes i straffelovens prg. 330, som setter forbud mot slik virksomhet hvis foreningens formål er «Forøvelse af eller Opmuntring til strafbare Handlinger, eller hvis Medlemmer forpligter sig til ubetinget Lydighed mot nogen».

Etter utvalgets oppfatning er den rettslige beskyttelse av forsamlings- og organisasjonsfriheten i Norge i dag rimelig tilfredsstillende og i praksis uproblematisk, selv om formelt grunnlovsmessig vern mangler.

### 15.4 SIKRING AV ORGANISASJONENES SELVSTYRE

#### 15.4.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det bl.a. at organisasjonenes rett til selvstyre og til å arbeide innenfor sin egen målsetting må ivaretas.

Innenfor straffelovens rammer og lovverket

for øvrig står enhver organisasjon eller forening fritt til å arbeide for egne målsettinger og styre og organisere sin egen virksomhet. Slik sett er det ingen begrensninger i organisasjonenes selvstyre. Dette er et grunnleggende gode i vårt samfunn som utvalget legger stor vekt på.

Dette selvstyre gjelder både foreninger som sjelden eller aldri er i kontakt med myndighetene (f.eks. hobbyforeninger), og organisasjoner som arbeider i nærmere tilknytning til det offentlige (f.eks. miljøvernorganisasjoner, idrettslag osv.). I enkelte situasjoner utfører imidlertid organisasjonene oppgaver som defineres som offentlige ansvarsområder, og som fullt ut eller i betydelig grad finansieres av offentlig myndighet. De viktigste eksemplene er organisasjonseide og organisasjonsdrevne helse- og sosialinstitusjoner, barnehager, utdanningsinstitusjoner og u-hjelpstiltak, som er godkjent av offentlig myndighet og/eller inntatt i en offentlig plan. På disse felter, hvor organisasjonene i større eller mindre grad driver myndighetsutøvelse, kan organisasjonene møte lovbestemte begrensninger av ulike slag i sitt selvstyre, og de vil ofte komme i et helt annet samhandlingsforhold til offentlig myndighet enn på områder hvor berøringspunktene til det offentlige er færre. Enkelte sider ved variasjonene i dette samhandlingsforholdet er nærmere omtalt i avsnitt 5.6. Innenfor dette lov- og regelverk har imidlertid organisasjonene en generell styringsrett som innebærer autonomi i flere vesentlige spørsmål. Det er også en generell tendens i vårt samfunn i dag til at offentlige virksomheter i større grad blir fristilt og mindre detaljregulert enn før, både økonomisk og faglig, og det legges større vekt på egenkontrollordninger. Slike lettelser i myndighetenes kontroll bør etter utvalgets oppfatning også gjøres gjeldende for organisasjoner som utfører arbeid for det offentlige.

Selv om utgangspunktet for utvalgets betraktninger er organisasjonenes selvstyre, vil en nedenfor berøre enkelte unntak og forhold som kan virke begrensende på organisasjonenes råderett.

#### 15.4.2 Faglige krav

Når organisasjoner og stiftelser m.v. driver tiltak som defineres som et offentlig ansvarsområde, stilles det fra offentlig myndighet ofte faglige krav og vilkår av ulike slag. Dette kan dreie seg om faglige/utdanningsmessige kvalifikasjoner til det ansatte personalet, bemanningsregler, standard og normer for lokalitetene, driftsformer, kontrollordninger m.v. Ofte vil slike tiltak være under offentlig tilsyn. Dette er faglige og standardmessige minstekrav og tilsynsordninger som er hjem-

let i lov og forskrifter og som gjerne er felles for offentligeide og organisasjonseide tiltak, og som isolert sett innskrenker eierens frie råderett. Begrensninger i organisasjonenes selvstyre av denne karakter skaper etter det utvalget er kjent med få problemer. På enkelte områder er det imidlertid ønskelig med visse lempninger i dagens faglige og bemanningsmessige krav og standard m.v., slik utvalget har vært inne på i enkelte av sektor-kapitlene (jf. kap. 9 og 10).

Spørsmålet om eventuell økt bruk av frivillig ikke-fagutdannet hjelpepersonell i helse/sosialektoren, skole- og barnehagesektoren m.v. og forholdet til fagprofesjonene i denne forbindelse omtales nærmere under avsnitt 15.5.6.

#### 15.4.3 Styresammensetning

I organisasjoner som arbeider uten tilknytning til offentlige myndigheter er de styrende organer oppnevnt av eieren/medlemmene. Dette er med enkelte modifikasjoner også tilfelle i styret for virksomheter som eies og drives av frivillige organisasjoner, men hvor virksomheten er definert som offentlig ansvarsområde, jf. organisasjonsdrift av helse- og sosialinstitusjoner med offentlig tilskudd/på offentlig plan. I disse kan det etter lovverket eller avtaleverket bli oppnevnt styremedlemmer også av offentlig myndighet, evt. også blant brukerne og de tilsatte, dog slik at eieren (med unntak av barnehagestyrene) utnevner flertallet av medlemmer med stemmerett.

Lovene for de ulike typer institusjoner sikrer de bevilgende myndigheter kontroll med at forutsetningene for den offentlige støtte er oppfylt og at midlene blir brukt i samsvar med forutsetningene. Dette innsynet kan imidlertid sikres på ulike måter, slik de forskjellige lovene viser.

I samsvar med den generelle styringsretten som eieren har er det imidlertid etter utvalgets oppfatning helt klart at det må være eieren som enten avgjør styresammensetningen (som for enkelte privatskoler), eller som oppnevner flertallet i virksomhetens styre (som for helse- og sosialinstitusjoner). Det er styret som er øverste ansvarlige organ for den enkelte virksomhet med ledelsesfunksjoner, ansettelsesmyndighet o.l.

I organisasjoner/institusjoner som arbeider ut fra et definert livssyn er det imidlertid etter utvalgets oppfatning avgjørende at det offentliges behov for innsyn og samarbeid ikke praktiseres slik at det kommer i konflikt med eiernes styringsrett og institusjonenes livssynsmessige profil. I enkelte sammenhenger er derfor forholdet til det offentlige ordnet

uten direkte representasjon med stemmerett i styret. Privatskoleloven gir f.eks. representanter fra andre grupper enn eierne talerett, men ikke stemmerett i styret. Privathøgskoleloven gir eierne mulighet til å velge mellom to ulike styringsmodeller ut fra dette hensyn.

Barnehageloven legger ansettelsesretten til eieren, og ikke til styret der eieren er i mindretall.

#### 15.4.4 Ansettelsesrett og ideologisk påvirkning m.v. - Arbeidsmiljølovens prg. 55A

Alle institusjoner og større tiltak i helse- og sosialtjenesten, skolesektoren, barnehagesektoren, u-hjelpen osv. har behov for å knytte til seg faglig kvalifisert personell, uavhengig av eierforholdene. Offentlige bemannings- og utdanningsregler m.v. fastsetter derfor ofte faglige kvalifikasjonskrav som godkjente institusjoner eller virksomheter må holde seg til, selv om de er privat- eller organisasjonseide.

De organisasjonseide institusjonene har imidlertid ofte et ideologisk eller verdimelessig fundament, og eieren vil gjerne søke å bevare den ideologiske drivkraften. For mange organisasjoner kan det derfor være viktig å sørge for at de som ansettes - foruten faglig tilfredsstillende kvalifikasjoner - også identifiserer seg med organisasjonens ideologiske profil. Dette er særlig viktig i religiøse eller ideologisk baserte organisasjoner, som foruten virksomhet av medisinsk/sosial eller pedagogisk karakter m.v. ønsker å fremme formål av religiøs eller ideologisk art.

Problematikken omkring tilsetninger i organisasjonseide tiltak er aktuell i relasjon til Arbeidsmiljølovens prg. 55 A, som bl.a. skal hindre at arbeidstakere utelukkes fra arbeidslivet pga. sin politiske, religiøse eller kulturelle holdning. Hovedregelen i prg. 55 A er derfor et forbud mot å spørre om søkerens stillingstagen til nevnte spørsmål. Disse hensyn avveies imidlertid mot arbeidsgivernes muligheter til å kunne drive virksomheten i samsvar med sine formål, og som vernes av unntaksbestemmelsen i prg. 55 A. Denne sier etter lovendring i 1982 at forbudet ikke gjelder dersom slike opplysninger er begrunnet i stillingens karakter eller dersom det inngår i formålet for vedkommende arbeidsgivers virksomhet å fremme bestemte politiske, religiøse eller kulturelle syn og stillingen er av betydning for gjennomføringen av formålet. En tilsvarende unntaksbestemmelse er inntatt i barnehagelovens prg. 13 når eieren har fastsatt særlige bestemmelser om livssyn i barnehagens vedtekter.

Utvalget er enig i at det uansett eierforhold

må stilles faglige krav til personalet. Når slike krav er tilfredsstillt, må ledelsen/styret ha rett til å velge den søker som etter ansettelsesmyndighetens skjønn samlet sett ansees som best skikket for vedkommende stilling.

De rettslige sider ved denne problematikken er belyst i Høyesteretts dom 27. november 1986. Dommen gjaldt i hovedsak den adgang Diakonhjemmets Sosialhøgskole hadde til å spørre søkere til lærerstillinger ved skolen om deres forhold til kristen tro, i relasjon til prg. 55 A slik denne lød i 1977 (før senere lovending). Høyesterett kom til at Sosialhøgskolen hadde slik adgang. Retten godtok at det for en livssynsinstitusjon av denne karakter vil være nødvendig å kunne sikre seg at bestemte stillinger blir besatt av personer som identifiserer seg med institusjonens målsetting.

Uten sikkerhet for å kunne foreta ansettelser der dette hensyn blir ivaretatt - og hvor søkerens livssyn må kunne kartlegges - kunne eieren risikere at hele virksomheten etter hvert ville endre karakter. Når det gjaldt kontorsjefstillingen ved Sosialhøgskolen var imidlertid Byrettens dom rettskraftig, og gikk ut på at skolen ikke kunne stille krav til eller spørre om kristen bekjennelse for denne stillingen.

Utvalget viser til høyesterettsdommen, dens premisser og gjeldne unntaksbestemmelse i Arbeidsmiljølovens prg. 55 A. Praksis i dag synes å være at livssynsbaserte organisasjoner og institusjoner sikrer seg at de som ansettes i stillinger som er vitale for realiseringen av organisasjonenes livssyn deler det aktuelle livssyn, men uten at det - hensyn tatt til premissene i nevnte høyesterettsdom - for enhver stilling kreves at den som ansettes personlig skal bekjenne seg til dette livssyn.

Dagens lovgivning/regelverk og praksis synes etter utvalgets oppfatning å ivareta en rimelig balanse mellom dels motstridende hensyn. Lovgivning og praksis varierer naturlig nok også mellom de ulike sektorene. I utdanningssektoren og barnehagesektoren er således organisasjonenes selvstyre mindre utsatt for begrensninger enn i helse- og sosialsektoren. Tilbudene på helse- og sosialsektoren er ofte en rettighet for brukerne og brukerens valgmuligheter er svært begrenset. Det er ikke adgang for eieren/inntaksorganet i slike institusjoner til å spørre om eller legge vekt på brukernes livssyn ved inntak. I skolesektoren derimot er det lovlig adgang til å spørre om livssyn ved søknad om opptak som elev/student.

Også når det gjelder ideologisk påvirkning av brukerne er det forskjeller i organisasjonenes selvstyre mellom helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren. I utdanningssektoren

har eierne betydelig undervisningsfrihet, og ideologisk påvirkning vil nettopp ofte være et eksplisitt mål ved virksomheten. I barnehagesektoren kan det praktiseres særlige bestemmelser om livssynsformål (utvidet kristen formålsparagraf). På den annen side er det i helse- og sosialinstitusjonene klare begrensninger i eierens og de ansattes adgang til livssynsmessig eller ideologisk påvirkning, jf. nærmere omtale i kap. 9.

Under enhver omstendighet er det imidlertid etter utvalgets oppfatning viktig at eierne uansett type virksomhet ikke reelt hindres i å kunne sette sitt preg på driften. I alle høve må f.eks. eieren kunne sette rimelige krav om aktiv lojalitet og positiv medvirkning overfor organisasjonens målsetting og drift også fra ansatte som ikke deler eierens livssyn.

#### 15.4.5 Offentlig innsyn i/og godkjenning av budsjett og regnskap

Offentlig myndighet kan i utgangspunktet normalt ikke kreve adgang til frivillige organisasjoners budsjett og regnskap ut over det som hjemles etter skatte- og avgiftslovgivningen og stiftelsesloven m.v. Dette spørsmål stiller seg imidlertid annerledes når offentlig myndighet yter økonomisk tilskudd av noen betydning til organisasjonenes drift eller investeringer. For offentlig godkjente og finansierte skoler, barnehager og helse- og sosialinstitusjoner som eies av frivillige organisasjoner, fastsetter lovverket/forskriftene (evt. avtaler) i dag at budsjett og regnskap kan eller skal forelegges for og eventuelt godkjennes av offentlig myndighet. For så vidt vises til nærmere bestemmelser i sykehuslovens prg. 11, lov om psykisk helsevern prg. 15, lov om alkoholistinstitusjoner prg. 7, privatskoleloven prg. 28, privathøgskoleloven prg. 13 (kap. 4) og barnehageforskriftene prg. 5. Og i folkehøgskoleloven prg. 18 heter det f.eks. at offentlige tilskudd som ikke er nyttet etter forutsetningene, kan kreves tilbakebetalt.

Innsyn i regnskapet fra offentlig myndighet kan også framgå av annen særlovgivning, som f.eks. i lov om trdomssamfunn og ymist anna (1969), prg. 19, eller for øvrig settes som vilkår for økonomiske tilskudd (bevilgningsreglementer, revisjon o.l.).

Hensikten med denne type offentlig innsyn er å kunne kontrollere at de bevilgete midler er anvendt i samsvar med forutsetningene, og at det tiltak det bevilges midler til fyller de kvalitetskrav som er satt. Økonomisk støtte fra det offentlige gir imidlertid ikke det offentlige noen rett til innflytelse utover denne kontrollen. Ved inngåelse av kontrakter om

kjøp av tjenester utenfor lovfestede områder bør det etter utvalgets oppfatning ikke kreves en større rett til innsyn i organisasjonenes regnskaper og budsjetter enn det som kreves av private firma og næringsdrivende.

Detaljeringsgraden i de budsjetter og regnskap som kreves forelagt for/godkjent av det offentlige bør ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for et fornuftig kontrollformål. Etter utvalgets oppfatning bør regnskapskravene være mindre omfattende for organisasjonenes grunnstøtte enn det f.eks. kan være naturlig ved prosjektstøtte og institusjonsstøtte, slik dette er definert i kap. 14.

#### 15.4.6 Offentlige krav til organisasjonenes struktur m.v.

I enkelte tilfeller setter offentlig myndighet sentralt eller lokalt krav til organisasjonenes struktur e.l. som betingelse for økonomisk tilskudd. F.eks. stilles det krav om «demokratisk organisasjonsform», jf. voksenopplæringslovens prg. 10, kjønnskvotering i organisasjonens styrende organer eller andre vedtektsendringer dersom det skal ytes økonomisk støtte. Etter utvalgets mening kan slike vilkår i enkelte tilfeller være rimelige. Slike betingelser bør imidlertid etter utvalgets oppfatning praktiseres med stor varsomhet, idet organisasjonenes ideologi og struktur primært bør være et resultat av organisasjonsmedlemmenes egne overveielser, uavhengig av den rådende offentlige ideologi.

Så lenge organisasjonene arbeider innenfor det alminnelige lov- og regelverk er mangfoldighet i struktur og arbeidsmåte et gode i seg selv.

Etter utvalgets oppfatning er det viktig at også mindretallsideologiers tiltak blir tilgodesett økonomisk. Myndighetene må derfor vise stor varsomhet slik at ikke det ideologisk mangfold i organisasjonslivet svekkes gjennom en bevilgningspolitikk styrt av flertallets politiske og ideologiske preferanser. Dette innebærer at også mindretallsideologiernes interesser blir ivaretatt budsjettmessig.

### 15.5 ØNSKELIGE REFORMER I LOVGIVNING OG MYNDIGHETS-PRAKSIS

#### 15.5.1 Innledning

Ikke sjelden kan frivillige organisasjoner sentralt og lokalt berette om godt planlagte og realistiske forslag til tiltak som møter en kald skulder i den offentlige forvaltning, selv om det dreier seg om viktige saker som også står på det offentliges dagsorden. Praksis er imidlertid meget varierende, og det er vanskelig å gi noe entydig bilde. Men mange organi-

sasjoner klager over manglende samsvar mellom de gjennomgående positive holdninger til frivillige organisasjonsaktiviteter av ulike slag på det sentrale politiske plan, og den praksis organisasjonene møter i lavere skikt og i den lokale forvaltning. Denne motstand har kanskje gjort seg mest gjeldende i typiske velferdssektorer som helse- og sosialsektoren, og blir ofte forsterket av ulike profesjonsgruppers holdninger og skepsis til organisasjonenes engasjement.

Denne kritikken har utgangspunkt i problemer som organisasjonene møter i hverdagen. Den offentlige lokale forvaltning har på sin side mange hensyn å ta. Utvalget er kjent med at det i enkelte tilfeller fremmes forslag fra organisasjonene overfor offentlig myndighet som kan være urimelige eller urealistiske. Manglende interesse kan selvfølgelig også skyldes finansielle begrensninger i de offentlige budsjetter. Det kan heller ikke ses bort fra at utformingen av praktiske løsninger lokalt kan medføre problemer som de sentrale myndigheter ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over. Bildet av en lite velvillig offentlig forvaltning er imidlertid framført så ofte at det sannsynligvis reflekterer et forhold som bør tas alvorlig. I den undersøkelsen som er referert i pkt. 15.2 uttrykker f.eks. Kirkens Bymisjon dette slik:

«Til slutt vil vi nevne et fenomen som nok representerer en bremse for en del frivillig aktivitet: Endel politikere og sentrale myndigheter kan nok fra tid til annen si vennlige og riktige ord om frivillig innsats og nysatsing. Nedover i de offentlige byråkratier, og ikke minst i mange av de profesjonsgrupper som nå i noen tiår har hatt så og si monopol på utvikling av barne- og ungdomsarbeid, sosial- og helsetiltak, ligger det igjen så mye av ureflektert velferdsstatsideologi og tradisjonalisme at dynamikk og kreativitet som fra tid til annen dukker opp i organisasjonene, blir kvalt i fødselen. Det finnes endel holdninger og dermed saksbehandling som er egnet til å kverke nye ideer og initiativ allerede i startfasen. En velbegrunnet nyformulering av behovet for frivillig innsats med forpliktende retningslinjer for offentlige instansers holdninger og saksbehandling, vil derfor være av stor betydning.....»

Etter det utvalget kan bedømme, er de sentrale politiske miljøers holdninger til frivillig organisasjonsinnsats gjennomgående positiv, jf. også kap. 13. Lovgivningen - som angir rammene for organisasjonenes virksomhet i vårt samfunn - gir også langt på vei gode muligheter for organisasjonsbaserte aktiviteter. Utvalget vil likeledes peke på den økte interesse for organisasjonenes engasjement som ulike regjeringer har uttrykt i bl.a. de to siste langtidsprogrammer, og den store vekt



man legger på organisasjonenes innsats i St. meld. nr. 4 for 1987-88 Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken. I et kapittel om Fornyelse av velferdssamfunnet i denne stortingsmeldingen heter det bl.a.:

«Det er viktig å stimulere og mobilisere de kreftene som finnes i nærmiljøet. Kan kommunene klare å etablere et samarbeid med organisasjoner som har evne til slik lokal mobilisering, f.eks. ved å yte en viss økonomisk kompensasjon for innsatsen, vil dette ofte kunne gi bedre utbytte enn om kommunene skulle løse oppgavene på tradisjonell måte. Det kan for eksempel inngås avtale med frivillige organisasjoner om å utføre bestemte oppgaver som er definert i samarbeid mellom de berørte partene i nærmiljøet og kommunen. Hvilke typer oppgaver som egner seg og er realistiske å løse i det enkelte nærmiljø, vil naturlig nok avhenge både av de ressursene som finnes der og av hvilke problem og behov som foreligger. Dette må klargjøres gjennom lokal planlegging der de det gjelder deltar.

Forbedring og vedlikehold av det fysiske utemiljøet kan være velegnet for enkelte typer organisasjoner. Eksempler på andre oppgaver kan være å drive fritidsklubb, grende- og bydelshus, eller bistå med praktiske tjenester til grupper som trenger det.

Ved å legge forholdene til rette for denne typen tiltak vil en i tillegg kunne stimulere organisasjonsaktiviteten i nærmiljøet. Den har ofte en positiv virkning for den sosiale kontakten og nettverket».

En slik økende offentlig interesse for frivillige organisasjoner til lokal oppgaveløsning er etter utvalgets oppfatning svært positivt, og illustrerer en holdningsendring sammenlignet med perspektivene på 1960- og 70-tallet. Stengslene for organisasjonsengasjement kan forekomme både lokalt og sentralt. Det er imidlertid lokalplanet, kommuner og fylkeskommuner, som etterhvert har fått delegert ansvaret for stadig mer av den samlede offentlige innsats og planlegging. Lokale myndigheter har etter hvert også fått større økonomisk ansvar, og rammetilskottsordninger og nytt inntektssystem er i ferd med å erstatte de tidligere øremerkinger i statsbudsjettene.

Ved at ansvaret for stadig mer av den samlede offentlige planlegging og innsats er overført til kommunene og fylkeskommunene, er også behovet for samarbeid på det lokale plan av særlig betydning. Det nye inntektssystemet som er innført for statens overføringer til kommunene og fylkeskommunene, medfører at disse nå mottar overføringsmidlene uten øremerking for spesielle formål. Det er derfor kommunene og fylkeskommunene selv som avgjør hvilke formål som skal prioriteres selv om midlene delvis dekkes av statlige overføringer.

Denne omleggingen i forvaltningsstrukturen i retning av et mer desentralisert samfunn

gjør det etter utvalgets oppfatning av større betydning å arbeide for holdningsendringer og endret myndighetspraksis på lokalplanet enn sentralplanet, idet lokalmiljøet er den viktigste arenaen for organisasjonenes virksomhet. Det er på dette nivå de største utfordringene ligger. Derfor er det spesielt viktig for organisasjonene å komme i samarbeidsposisjon med de lokale myndigheter.

Utvalget vil imidlertid innledningsvis presisere at økt kontakt og samarbeid med myndighetene er aktuelt kun for en del av organisasjonene. Kontakt- og samarbeidsbehovet er gjerne størst i sektorer der organisasjonene arbeider på lovregulerte områder og/eller leverer tjenester til det offentlige. Mange organisasjoner har imidlertid et svært begrenset eller ikke-eksisterende behov for kontakt og samarbeid med myndighetene. De temaer som tas opp i avsnittene 15.5.2 - 15.5.5 (formalisering av organisasjonenes deltakelse i planleggingen, opprettelse av formelle kontaktorganer, avtaler med myndighetene) er bare aktuelle for et begrenset antall organisasjoner under utvalgets mandat.

#### **15.5.2 Frivillige organisasjoners deltakelse i lokal offentlig planlegging**

Dersom de frivillige organisasjonene skal få særlig innflytelse på utformingen av den offentlige politikk, vil det oftest være nødvendig å delta aktivt i planleggingsprosessen lokalt. Like nødvendig vil det være for offentlig myndighet å trekke organisasjonene aktivt med i planleggingsprosessen, dersom organisasjonenes potensiale skal kunne utnyttes bedre. Det er i planleggingsprosessen forut for de formelle beslutninger at premissene for den senere utvikling gjerne blir lagt.

Med de målsettinger om økt organisasjonsaktivitet og innflytelse som utvalget har lagt til grunn, vil det være både ønskelig og nødvendig at de organisasjonene som ønsker nærmere samarbeid med det offentlige trekkes mer bevisst og systematisk med i den lokale planlegging. Ikke minst anses dette viktig nå som planprosesser og plansystemer i både den generelle kommuneplanleggingen (jf. plan- og bygningsloven) og i sektorplanleggingen (jf. sektorlovgivningen) er blitt langt mere formalisert og systematisert enn tidligere.

I den nye plan- og bygningsloven av 1985 er det lagt opp til en aktiv deltakelse og medvirkning fra lokalbefolkningen og organisasjonene i reguleringsplaner og i den generelle kommunale planprosessen (kommuneplanen). Et av målene for reformene i lokalforvaltningen var nettopp demokratisering, og det er en utfordring for kommunene å legge

forholdene til rette for at befolkningen mobiliseres i, og påvirker, de kommunale beslutningsprosessene. Aktiv deltaking fra berørte grupper og organisasjoner kan dessuten bidra til å tilpasse planleggingen til lokale forutsetninger. Den kan også utløse lokale ressurser og samordne offentlig og privat innsats.

I fellesrundskriv T-652 av 1986 fra Miljøverndepartementet og Norske kommuners sentralforbund heter det bl.a. i en kommentar til plan- og bygningslovens prg. 16, som pålegger kommunene medvirkning, samråd, offentlighet og informasjon i planprosessen:

«Samspillet med interesserte utenfor kommunens egen organisasjon representerer en verdifull ressurs i forhold til kommunens planlegging og virksomhet.

Det bør legges opp til en aktiv informasjonsvirksomhet i forhold til brukere og allmennhet. Både hensynet til en demokratisk planleggingsprosess og til en effektiv og samordnet løsning av oppgavene tilsier at opplysning og informasjonsvirksomhet tillegges stor vekt. Det samme gjelder samarbeid og samråd mellom de som står for planleggingen, og de som er berørt av planene.

Forsøk har vist at det er lettere å oppnå deltaking når lokale organisasjoner som velforeninger, borettslag eller grende/bydelsutvalg brukes som kontaktledd til lokalmiljøene. Samarbeid mellom offentlig forvaltning og lokale organisasjoner i planarbeidet vil også kunne utløse lokale ressurser. Samarbeid om planspørsmål kan også gi en klarere oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunen og lokale organisasjoner, blant annet om gjennomføring av tiltak i nærmiljøet.»

I denne sammenheng nevnes også at flere sektordepartementer de senere år har anbefalt økt bruker- og organisasjonsmedvirkning i sektorplanleggingen lokalt, f.eks. Sosialdepartementet for helse- og sosialsektorens vedkommende. Ifølge prg. 4 i lov om planlegging og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helse- og sosialtjenesten i kommunene av 1982 skal kommunen tidligst mulig under planbehandlingen utarbeide og gjøre kjent forslag til løsning av spørsmål i planarbeidet som bør gjøres til gjenstand for nærmere orientering og debatt. Og etter det landsomfattende planleggingssystemet for helse- og sosialtjenesten utenfor institusjon som nå er etablert, skal kommunene lage 4-årsplaner som rulleres regelmessig. De brukerinteressene og frivillige organisasjonene som arbeider innen helse- og sosialsektoren og som ønsker å samarbeide bør trekkes aktivt med i denne planleggingen, som kommunestyret har det formelle ansvaret for, men som forberedes og gjennomføres av helse- og sosialtaten. Det vil være naturlig at dette plansamarbeidet forberedes gjennom drøftinger i de lokale samarbeids- og kontaktoorganer, jf. avsnitt 15.5.3. I denne sammen-

heng vil utvalget minne om Sosiallovutvalgets forslag (NOU 1985:18) til lovfesting av samarbeid mellom sosialtjenesten i kommunen og de frivillige organisasjonene. Dette forslag var motivert av et ønske om å sikre en best mulig utnyttelse av de samlede ressurser som kan komme sosialt arbeid til gode, samt forbedre organisasjonenes arbeidsmuligheter.

Utvalget vil for øvrig peke på at bruker- og organisasjonsdeltakelse i planprosessen ellers er omtalt i diverse publikasjoner fra Sosialdepartementet de senere år, jf. f.eks. rundskriv I-569 av 1984 «Helse- og sosialplanlegging i kommunene. Planprosessen - Planens form». Spesielt vises til rundskriv I-600 av 1986, «Planlegging av den kommunale eldrepolitikken - En veileder». Her framholdes meget sterkt betydningen av ikke-offentlig innsats i eldreomsorgen, herunder bidragene fra de frivillige organisasjoner, og viktigheten av å beregne omfanget av og formene for slik frivillighet i årene framover. Foruten slik kartlegging sies at det i planarbeidet kan være aktuelt å drøfte nærmere arbeidsdelingen og samarbeidet mellom offentlige instanser og organisasjonene, at virksomhet i frivillige organisasjoners regi bør med i planen i separate oversikter og at det i planleggingen er fordel å hente i et bevisst samarbeid eller samordning med organisasjonene.

Planleggingsapparatet er sannsynligvis bedre utviklet og formalisert i helse- og sosialsektoren enn i de fleste andre sektorer. Men også i øvrige sektorer er det aktuelt med organisasjonsmedvirkning i planprosessen, f.eks. i barnehagesektoren, kultursektoren osv.

For de organisasjoner som ønsker innflytelse gjennom plandeltakelse, er det viktig med skoloring. Utvalget vil vise til at Norges Idrettsforbund sammen med Kultur- og vitenskapsdepartementet og Norsk Institutt for By- og regionforskning nylig har lansert et bredt anlagt informasjons- og studieopplegg overfor kommunene og de lokale idrettsorganisasjoner, for å øke idrettsbevegelsens gjennomslagskraft i kommuneplanleggingen. Hensikten er å få idrettens ønsker og krav opp på de lokale politiske partiers dagsorden. Det er bl.a. utarbeidet studie- og informasjonsmateriell og et temahefte «Idrett i kommuneplanleggingen». I Kultur- og vitenskapsdepartementets rundskriv V-37/85 til landets kommuner m.v. sies det bl.a.:

«..... Vi tror derfor det er nødvendig at idretten kommer helt og fullt inn i den samlede samfunnsplanleggingen ... Dette temaheftet sendes nå til alle landets 454 kommuner v/sentraladministrasjonen, teknisk etat og kulturetaten samt til idrettskretsene og idrettens kontaktutvalg. Det skal danne grunnlag

for kursvirksomhet og drøftinger for at både offentlige myndigheter og idrettens organer, først og fremst idrettens kontaktutvalg (IKU) i kommunene skal settes best mulig i stand til å delta i et aktivt samarbeid om idrettens anleggsutvikling.... Ved at idretten på denne måten søker å kvalifisere sine ledd innen den generelle samfunnsplanleggingen, er man inne på nye veier i samarbeidet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner».

Utvalget ser det som ønskelig at kommune- ne konkret følger opp intensjonene i plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen om økt bruker- og organisasjonsmedvirkning. Dette er også sterkt understreket av flere organisasjoner i den utvalgsundersøkelsen som er referert i avsnitt 15.2 foran. Dette forutsetter imidlertid også interesse og innsats fra organisasjonenes side. Det er flere eksempler på at kommuner har gått åpent ut og invitert til samarbeid og medvirkning, uten respons fra organisasjonene. Utvalget vil understreke at de senere års reformer i lovgivningen har gitt organisasjonene gode muligheter til deltakelse og innflytelse i den generelle kommuneplanleggingen og i sektorplanleggingen.

Alt i dag finnes kursmaterieell om organisasjonsdeltakelse i den offentlige forvaltning. Etter utvalgets oppfatning bør organisasjonene og de berørte departementer sammen med Norske Kommuners Sentralforbund vurdere behovet for eventuell utarbeidelse av ytterligere studie- og informasjonsprogram for tilrettelegging av organisasjonenes deltakelse og medvirkning i den kommunale planleggingsprosess/sectorplanleggingen. Det informasjons- og studieopplegget for idrettens vedkommende som er skissert foran, kan være en egnet modell. Det må imidlertid samtidig være et mål at den tid som medgår til slik deltakelse blir begrenset til det strengt nødvendige, da organisasjonsrepresentanter ofte deltar på sin fritid.

Formene for og omfanget av medvirkning i lokalplanleggingen vil naturlig nok variere betydelig. Enkelte organisasjoner deltar i stor utstrekning, mens plandeltakelse for andre er uaktuelt. Men også andre kontaktformer med forvaltningen kan være av betydning for organisasjonene, fra sporadisk og uformell kontakt i enkeltsaker og ad hoc-organisering som vil passe mange mindre organisasjoner, til deltakelse i permanente og formelle samarbeidsorganer og råd av ulike slag. Uansett ambisjonsnivå vil utvalget vise til viktigheten av at det offentlige legger de praktiske forholdene til rette for organisasjonsmedvirkning, for de som ønsker dette. Formalisering av samarbeidsordninger kan ikke minst virke som et vern for minoritetsinteresser.

### 15.5.3 Formelle kontaktorganer sentralt og lokalt mellom frivillige organisasjoner og offentlig myndighet

Som oftest er det de større organisasjonene og paraplyorganisasjoner som har behov for kontakt med sentralforvaltningen og vice versa. Det er imidlertid også mange mindre organisasjoner som har slikt kontaktbehov.

I mange tilfeller lar organisasjonenes og sentralforvaltningens kontaktbehov seg tilfredsstille ved mer sporadisk telefonkontakt, brevveksling eller enkeltstående møter. Ikke sjelden vil imidlertid både organisasjonene og forvaltningen føle behov for mer enn sporadisk kontakt, og det er en rekke eksempler på etablerte råd, komiteer, utvalg og samarbeidsorgan av ulike slag som skal ivareta kontakt- og informasjonsbehovet. Dette kan gjelde samarbeidsorganer som behandler generelle spørsmål og saksforhold så vel som konkrete og avgrensede sakstyper. Representasjonen, sammensetningen av og virkemåten i disse komiteene varierer betydelig, og utbyttet av samarbeidet er også variabelt.

Som oftest er komiteer, råd og utvalg konsentrert omkring konkrete saksfelt og spørsmål, med relativt klart avgrenset mandat. Det er få sentrale fora hvor organisasjonene og myndighetene møtes til mer prinsipielle drøftinger om arbeidsfordeling, samarbeid o.l. Det er heller ikke noe sentralt kontaktutvalg e.l. hvor organisasjonslivet og myndighetene møtes til mer tverrsektorielle prinsippdrøftinger.

Innen enkelte sektorer har det imidlertid vært tilløp til dannelse av et generelt forum for utveksling av informasjon, ideer og synspunkter. Et eksempel er Sandefjordkonferansene i 1976, 1977 og 1979, hvor toppledelsen i de viktigste humanitære og sosiale organisasjonene møtte bl.a. Sosialdepartementets, Helsedirektoratets og Sentralforbundets ledelse til generelle drøftinger. Initiativet til Sandefjord-konferansene kom fra organisasjonene. Initiativene fra slutten av 1970-tallet er imidlertid ikke fulgt opp senere.

Etter utvalgets oppfatning er det - med de forbehold som er nevnt foran - av vesentlig betydning med et relativt strukturert og fast samarbeid mellom de frivillige organisasjonene og sentralmyndighetene i de aktuelle sektorer. Dette er en naturlig følge av utvalgets syn på viktigheten og nødvendigheten av organisasjonenes innsats i samfunnet. De fleste organisasjoner og fagdepartementer vil trolig foretrekke sektoravgrensede samarbeidsorganer, men utvalget vil også peke på behovet for tverrsektorielle fora hvor organisasjonene i tredje sektor og myndighetene kunne møtes til mere prinsipielle og overord-

nete, sektoruavhengige drøftinger. I et slikt forum ville det etter utvalgets oppfatning også være naturlig at Norske Kommuners Sentralforbund og eventuelt de viktigste berørte forskningsinstitusjoner, brukergrupper og profesjonsgrupper var representert. Det vil være av stor nytte for både organisasjoner og myndigheter å møtes på slike konferanser med få års mellomrom.

Slike mer sektoruavhengige drøftelser kunne foregå lettere dersom partene var organisert over sektorgrensene. Fra enkelte andre land kjenner en til slike paraplydannelser. I England er National Council for Voluntary Organisations (NCVO) - som i prinsippet dekker alle sektorer - den største og absolutt viktigste paraplyorganisasjon for den frivillige sektoren og fungerer som hovedorganet for kontakt mellom 3. sektor, sentrale og lokale myndigheter og den private sektor. NCVO har over 150 ansatte, og omkring 50 pst. av inntektene kom i 1986 fra offentlige overføringer.

På departementsplanet i England er Voluntary Services Unit (VSU) i Home Office (Innenriksdepartementet) en administrativ enhet som har fire hovedoppgaver:

- fungere som bindeledd mellom de frivillige organisasjoner og departementene
- være felles koordineringsledd for ulike departementer i sentraladministrasjon overfor den frivillige sektor
- stimulere til bruk av frivillige organisasjoner og oppmuntre disse til samarbeid og koordinering seg i mellom
- finansiere tiltak som ikke naturlig støttes i andre departementer (sektorovergripende).

I praksis har det vist seg vanskelig for VSU å ivareta koordineringsrollen, fordi det later til at de øvrige departementer passer på å holde kontakten med «sine» organisasjoner.

Utvalget vil ikke fremme forslag om hvordan samarbeidet mellom partene på sentralplanet best kan ivaretas i Norge. Dette spørsmål er imidlertid såpass viktig at det bør tas opp til nærmere drøfting av både organisasjoner og myndigheter.

Det er imidlertid lokalt - i den enkelte kommune - at samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og myndigheter blir materialisert og konkretisert. Det er derfor etter utvalgets oppfatning viktig at man også på kommuneplanet har et strukturert og formalisert samarbeid mellom de berørte (interesserte) organisasjoner og kommunene. I mange kommuner har man etablert samarbeidsfora av ulike slag, fra uformelle konsultasjonsordninger til mer formelle samarbeidsorganer. Andre steder er det liten eller ingen kontakt mellom partene, eventuelt begrenset til gjennomføring av helt konkrete samarbeidsprosjekter.

Utvalget vil for sin del sterkt anbefale at man både fra kommunenes og de aktuelle organisasjonenes side legger stor vekt på å realisere et gjensidig samarbeid gjennom lokale samarbeids- og kontaktorganer. Dette synes nødvendig dersom omfanget av frivillige organisasjoners innsats skal kunne øke ut over dagens nivå. Spesielt er det viktig i de litt større kommunene, hvor den personlige kjennskap mellom kommunens politikere og administrasjon og organisasjonsrepresentantene er begrenset. Slike lokale samarbeids- eller kontaktorganer bør bl.a. behandle spørsmål som gjelder organisasjonenes betalte og frivillige arbeid. Det kan være behov både for sektoravgrensede samarbeidsorganer og mer tverrsektorielle fora på lokalplanet. Noen organisasjoner vil ha mest nytte av samarbeidsorganer på begrensede sektorer, andre, som f.eks. områdebaserte foreninger, velforeninger og grendelag, har større behov for mer generelle samarbeidsorganer.

Utvalget vil peke på at det kommunale selvstyre og organisasjonenes selvstyre gjør opprettelsen av slike eventuelle samarbeids- og kontaktorganer til en frivillig sak. Lokale forhold og forutsetninger varierer betydelig, men behovet for kontakt, informasjonsutveksling og samarbeid vil være stort i de aller fleste kommuner. I den nevnte utvalgsundersøkelsen (jf. avsnitt 15.2) er det et stort flertall av de organisasjoner som har deltatt i slike formelle organer som finner betydningen av deltakelse meget verdifull. Av de resterende organisasjoner er det mange som uttrykker ønske om slik deltakelse. Samtidig er det også et stort flertall av organisasjonene i undersøkelsen som oppgir at de månedlig, evt. noen ganger i året, også har uformell kontakt med administrasjonen i kommunen.

Det er viktig for organisasjonene å ha et «treffpunkt» og kontaktpersoner i kommunen som man kan henvende seg til. Samtidig kan det være like viktig for kommunen å ha institusjonaliserte ordninger for kontakt med og informasjon til og fra organisasjonene. I denne sammenheng nevnes at utvalgsundersøkelsen også viser at relativt mange organisasjoner uttrykker misnøye med kommunenes evne til å informere organisasjonene om viktige vedtak o.l. Kommunene har imidlertid begrensede ressurser, og organisasjonene må også selv ta initiativ til å framskaffe informasjon.

Mange organisasjoner er også misfornøyd med kommunenes evne til å handle på tvers av sine etatsgrenser. Sett fra kommunenes synspunkt er det et problem at organisasjonene ofte tar kontakt med sektoradministrasjonen for å fremme sine interesser. Slike kommunikasjonsproblemer kan lettere løses ved etablering av samarbeidsorganer.

Utvalget ser det som ønskelig at Norske Kommuners Sentralforbund gir kommune-sektoren råd om ulike samarbeidsmodeller. Deltakelsen i lokale samarbeidsorganer skal være et tilbud til organisasjonene, det er ikke formålstjenlig å påtvinge noen et samarbeid de ikke ønsker. Det er også viktig at man ved slike organisasjonsdannelser unngår unødvendig byråkratisering og formalisering. I arbeidet med moderniseringen av kommune-sektoren som foregår i Norske Kommuners Sentralforbund bør de problemstillingene som er skissert foran tas opp.

Etter utvalgets oppfatning bør spørsmålet om økt samarbeid mellom organisasjoner og kommunale myndigheter tas opp. Frikommune-prosjektene som ble startet opp i 1987, viser bl.a. eksempler på organisert samarbeid mellom organisasjoner og kommunale myndigheter. Fristillingen innebærer at man kan søke utradisjonelle løsninger på problemer i ulike sektorer, og det er grunn til å regne med at forsøkene bl.a. vil få betydning for organiseringen av samarbeidet mellom kommunene og organisasjonene på de forskjellige områdene.

#### **15.5.4 Avtaler mellom organisasjonene og offentlig myndighet - klargjøring av rettigheter og plikter**

Samarbeidet mellom organisasjonene og offentlige myndigheter sentralt og lokalt reguleres på nokså ulik vis, fra løst formulerte samarbeidserklæringer til formelle avtaler eller kontrakter som i detalj fastsetter partenes rettigheter og plikter. Praksis og ønskemål varierer, og det er problematisk å gi generelle råd om hvordan partene bør forholde seg.

På enkelte områder vil det være ønskelig med relativt klart formulerte avtaler mellom organisasjonene og det offentlige om partenes rettigheter og plikter. Utvalget vil peke på at dette er viktig når organisasjonene ivaretar arbeidsoppgaver på felter som kan defineres som offentlige ansvarsområder, f.eks. i drift av helse- og sosialinstitusjoner, barnehager eller i u-hjelpstiltak. I avsnitt 9.7.5 er gitt eksempler på bestemmelser om forhold som det for begge parter vil være fordelaktig å avtales ved drift av helse- og sosialinstitusjoner. Tilsvarende vil kunne være aktuelt i andre sektorer.

Ved andre typer virksomhet derimot vil behovet for avtaler eller kontrakter mellom organisasjonene og myndighetene være langt mindre omfattende eller ikke-eksisterende. Hensikten med avtalefesting er økt sikkerhet for partene mot ensidige disposisjoner, ikke at man unødvendig regulerer detaljer som hindrer tilpasning til skiftende omgivelser.

#### **15.5.5 Formalisering av organisasjonenes samarbeid med offentlig sektor - tvangstrøye eller åpning for nye muligheter?**

Mer formaliserte kontaktordninger med offentlig myndighet, deltakelse i planprosessen lokalt og avtalemessig klargjøring av organisasjonenes rettigheter og plikter kan ses på som en fare for begrensning av organisasjonenes selvstyre, med utvisking av organisasjonenes særpreg som resultat. Enkelte vil hevde at man integreres i og blir en del av forvaltningen, og at spontaniteten og det uformelle og ubyråkratiske i lokalorganisasjonene går tapt.

Utvalget er klar over de farer som foreligger for uthuling av organisasjonenes særpreg og selvstyre. Tiltakene som er nevnt under pkt. 15.5.2-15.5.4 er imidlertid ment som et tilbud til - eller en mulighet for - de organisasjoner som selv ønsker et nærmere samarbeid med offentlig myndighet. Utvalget ser derfor på disse forslag som åpning for nye arbeidsmuligheter og innflytelseskanaler for organisasjonene, og ikke som noen tvangstrøye. Utformingen av samarbeidet mellom organisasjonene og de kommunale myndighetene må ta utgangspunkt i de lokale behov.

Selv med et mer formalisert samarbeid organisasjoner - myndigheter bør imidlertid det offentlige vise stor åpenhet og fleksibilitet i forhold til organisasjonenes særpreg og ønskemål. Frivillig arbeid er motivert ut i fra visse normative og ideologiske betraktninger. Hvis det settes urimelige grenser for mulighetene til å arbeide for organisasjonenes formål, f.eks. i ideologiske eller livssynsbaserte spørsmål, vil motivasjonsgrunnlaget kunne forsvinne. Utvalget vil derfor understreke at offentlige myndigheter sentralt og lokalt må vise toleranse og respekt for de ulike organisasjonenes særpreg og ideologi.

Utvalget vil også vise til at det lokalt lett kan bli et ubalansert styrkeforhold mellom organisasjonene og myndighetene. Med de reformer og den utbygging som de siste år er gjennomført i den lokale forvaltning, med bl.a. styrking av administrasjonsapparatet, vil organisasjonene lett kunne oppfattes og føle seg som den svake part i samarbeidet. Her er det viktig at kommunens profesjonelle administrasjonsapparat viser åpenhet overfor den frivillige sektor og ikke setter urimelige krav til profesjonalitet i administrasjonsapparatet, dersom samarbeidet skal gi frukter.

Utvalget vil ellers vise til den fare for byråkratisering som kan oppstå i organisasjonene ved et nærmere formalisert samarbeid med kommunen. Et av målene med et nærmere samarbeid er å øke kvantiteten og kvaliteten

av organisasjonenes tjenester. Den tid og de ressurser som vil gå med til kontakt og administrasjon bør begrenses til det strengt nødvendige. Riktig organisert vil deltakelse i et felles samarbeids- og kontaktorgan og deltakelse i planprosessen kreve begrenset tid, mens utbyttet vil kunne være stort.

I et felles samarbeids- og kontaktorgan kan også de ulike frivillige organisasjonene diskutere en nærmere arbeidsfordeling, dersom organisasjonene selv er interessert. Også dette vil kunne resultere i en bedre utnyttelse av de samlede ressurser.

#### 15.5.6 Lempninger i offentlige regelverk og rutiner

Av ikke-økonomiske rammebetingelser ellers vil utvalget peke på den betydning det kan ha for organisasjonene at det foretas lempninger i offentlige regelverk og rutiner.

En side ved dette er å motvirke overdrevne tendenser til profesjonalisering, som bl.a. er omtalt nærmere under 9.5.2 for helse- og sosialsektorens vedkommende. Utvalget vil generelt vise til at det kan være nødvendig å løse noe på kravene til f.eks. utdanning og profesjonalitet hos personalet, dersom organisasjonene skal medvirke sterkere i utviklingen av tjenestetilbud på enkelte sektorer. I kap. 10 har utvalget påpekt at det er grunn til å overveie om det kan lempes noe mere på kravene til pedagogisk utdanning for personalet eller til den generelle bemanning i barnehagene. Dette kan synes nødvendig dersom målene i St.meld. nr. 8 for 1987-88 om bedre barnehagedekning i framtiden, skal kunne la seg realisere innenfor de ressursrammer som kan forventes, og innen rimelig tid.

Utvalget har også pekt på at det kan være ønskelig å løse noe opp på bestemmelsene i barnehageloven/ forskriftene om krav til lokaliteter og uteområder. Det er viktig at strenge kvalitative krav ikke hindrer en nødvendig utbygging, slik at det beste blir det godes fiende. Ved en viss liberalisering og fleksibilitet i standardkravene kan en rekke gode organisasjonseide lokaler bidra til realiseringen av målet om kraftig økning i barnehagedekningen.

De synspunkter utvalget her fremmer for barnehagesektoren, kan gjøres generelt gjeldende på flere viktige samfunnsområder. I deler av helse- og sosialsektoren kan det f.eks. legges bedre til rette for økt organisasjonsmessig engasjement og frivillig arbeid i åpen omsorg og generelle omsorgsfunksjoner slik det er nærmere omtalt i kap. 9. Enkelte sider ved en slik liberalisering kan imidlertid skape konflikter i forhold til profesjonene, som omtales nærmere under avsnitt 15.6.

En helt annen side ved det offentlige for-

hold til organisasjonene gjelder statlige og kommunale organers informasjon. Gjennom utvalgsundersøkelsen nevnt under 15.2 ga relativt få organisasjoner uttrykk for tilfredshet med kommunenes informasjonsvirksomhet mht. relevante offentlige vedtak m.v. Det synes å være behov for å legge større vekt på kommunenes kommunikasjon overfor organisasjonene. Organisasjonene føler ofte at de møter en sektorisert forvaltning på lokalplanet, og at de kan ha behov for å henvende seg til en instans slik det er nevnt under avsnitt 15.5.3.

Enkelte organisasjoner etterlyser en bedre samordning i den sentrale statsforvaltningen. Norges Velforbund viser f.eks. til at flere departementer har nærmiljøbevilgninger, og stiller spørsmål om disse mer hensiktsmessig kan samordnes under ett departement. Flere paraplyorganisasjoner hevder at de ofte overes ved utarbeidelse eller endring av forskrifter, selv om forvaltningslovens prg. 37 gir berørte parter uttalerett. Andre har påpekt problemer med å få permisjon (evt. permisjon med lønn) fra offentlig arbeidsgiver for å delta i organisasjonsarbeid.

De forhold som her er nevnt er bare spredte eksempler på organisasjonenes misnøye med forvaltningens arbeidsmåte og rutiner, og det er vanskelig for utvalget å vite hvor representative slike forhold er. På det mer generelle plan er det et spørsmål om hvordan myndighetene forholder seg til de allmenntilgjengelige organisasjonene i sin alminnelighet. Her vil utvalget påpeke at det kan synes nødvendig at både den sentrale forvaltning og kommuneforvaltningen legger større vekt på en mer bevisst og samordnet politikk vis å vis de ideelle organisasjonene. Organisasjonene i tredje sektor har ofte særskilte problemer og forutsetninger, som det bør tas hensyn til i den generelle politikkutformingen.

På det konkrete plan ser utvalget det som ønskelig at det offentlige som arbeidsgivere utvider adgangen for organisasjonstillitsvalgte til å delta på kurs, styremøter og lignende arrangementer i arbeidstiden, og uten å bli trukket i lønn. Fagforeningstillitsvalgte har i dag en slik rett. Etter hovedavtalen kan det gis tjenestefri med lønn i inntil 12 arbeidsdager pr. år. Tilsvarende tjenestefri med lønn gir staten tillitsvalgte i funksjonshemmedes organisasjoner. Medlemmer i Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelps Sanitet og tilsvarende hjelpeforeninger har ved hjelparbeid for nødstilte også rett til tjenestefri med lønn.

Utvalget anbefaler at staten og kommunene som arbeidsgivere kan praktisere ordningen med velferdspermisjon slik at noe tillitsmannsarbeid, møte eller kursvirksomhet kan komme inn under ordningen. Dette er et tiltak

som etter utvalgets mening kan lette noe på den arbeidsbelastningen, eventuelt økonomiske belastning, som tillitsverv i dag kan innebære. Det vil også være ønskelig med tilsvarende ordning i den private sektor.

Utvalget vil også foreslå at tillitsmannsarbeid i allmennyttige organisasjoners barne- og ungdomsavdelinger, der det er relevant, får betydning ved opptak til de forskjellige utdanningsveier i sterkere grad enn i dag.

### **15.6 FORHOLDET MELLOM FRIVILLIGE MEDHJELPERE OG PROFESJONELT ANSATTE**

I avsnitt 15.5.6 har utvalget gitt eksempler på lempninger i dagens lov- og regelverk som kan åpne for større bruk av uprofesjonelle, frivillige medhjelpere i ulike sektorer. Økt organisasjonsinnsats vil kunne medføre økt bruk av også ubetalte medhjelpere. Dette vil i enkelte situasjoner kunne medføre konflikter og spenning i forholdet til de profesjonelt ansatte i offentlig sektor (evt. til de profesjonelt ansatte i organisasjonene). Ikke minst vil profesjonene kunne uttrykke frykt for at frivillige (ubetalte) går inn i arbeidsoppgaver som naturlig tilligger fast ansatt og lønnet personale. Dette har f.eks. vært et aktuelt tema i land med stor arbeidsledighet. Videre vil profesjonene kunne være kritiske til manglende faglig innsikt, kvalitet og kontinuitet i det frivillige arbeidet.

Slike motsetninger kan etter utvalgets oppfatning minskes ved økt informasjon om særtrekk og forutsetninger ved de frivilliges vs. de profesjonelles arbeid. Det bør gjøres klart at ubetalte frivillige ikke skal gå inn i arbeidsoppgaver som naturlig skal og bør ivaretas av profesjonelt ansatte. Hensikten med økt systematisk bruk av frivillig arbeidskraft er nettopp å sette uprofesjonelle til å løse oppgaver som ikke krever særskilt kompetanse og som personalet ikke har kapasitet til, men som det likevel er ønskelig å utføre. Arbeidet skal være et supplement, og ikke alternativ til den profesjonelle innsats. Ved slik informasjon bør på den ene side de profesjonelt ansatte gis økt kunnskap om frivillighetens funksjoner og nødvendighet, samt de begrensninger som må settes for den frivillige innsatsens virkeområde. På den annen side bør frivillige hjelpere få forståelse for de profesjonelt ansattes faglige bakgrunn og arbeidsmetoder, og de normer og rammer disse arbeider innenfor. En slik utveksling av informasjon og synspunkter kan f.eks. skje i de lokale samarbeids- og kontaktorganer som er anbefalt under pkt. 15.5.3, og helst i nær tilknytning til profesjonsorganisasjonene.

Utvalget anbefaler at den kursing og opplæring av frivillige medhjelpere som ofte vil være nødvendig - og som primært bør gjennomføres i organisasjonenes regi - blir gjort med bistand fra de profesjonelt ansatte, og helst i så nær tilknytning til den kommunale forvaltning og lokalmiljøet som mulig. Dette vil ytterligere kunne øke kontaktflaten mellom profesjonelle og frivillige og trolig øke den gjensidige forståelse.

Utvalget vil ellers gi uttrykk for at det ved en eventuell mer omfattende bruk av ubetalte frivillige vil være nødvendig å sikre en viss kontinuitet og standard. Det kan derfor i enkelte tilfeller være fordelaktig å avtalefeste visse minimumskrav til kursvirksomhet og opplæring av de frivillige hjelpere, i alle fall i typer virksomhet som innebærer arbeid med sensitive spørsmål eller der særskilt kunnskap er nødvendig. Dette vil være til fordel for det offentlige som sikrer seg kontinuitet og standard, men også gunstig for organisasjonene som gjennom opplæringen vil kunne bedre rekrutteringsgrunnlaget og skape større trygghet for de frivillige medhjelperne.

Spørsmålet om kontinuitet i det frivillige arbeidet er særskilt viktig på områder der det offentlige vanskelig kan gjøre oppgaven selv, men hvor avbrudd i hjelpevirksomheten kan ha negative følger for de hjelpetrequende. Dette kan f.eks. være tilfelle i pasientvennlig virksomhet, telefonkontaktarbeid osv. Ved denne type tjenester vil det være viktig at tilbudet opprettholdes, selv om den enkelte frivillige arbeider trekker seg tilbake. Manglende kontinuitet er nettopp et ankepunkt som ofte har vært framført mot organisasjonenes frivillige (ubetalte) hjelpearbeid.

Videre vil utvalget - som et mer langsiktig mål - anbefale at profesjonene i sin grunnutdanning og videreutdanning får mere informasjon om det frivillige hjelpearbeidet i de aktuelle sektorer. F.eks. kan det være en idé at studentene i en del av sin hospiteringstid får anledning til å følge arbeidet i en frivillig organisasjon. Også frivillig arbeid utenom tillitsmannsarbeid bør etter utvalgets oppfatning få betydning ved opptak til utdanningsinstitusjoner, i sterkere grad enn i dag.

Forholdet mellom profesjonelle og frivillige (ubetalte) arbeidere kan være vanskelig, og utvalget antar at dette forhold bør tillegges vesentlig vekt i det videre samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene.

### **15.7 TAUSHETSPLIKTBESTEMMELSER FOR FRIVILLIGE HJELPERE**

Bestemmelsene om taushetsplikt og opplysningsplikt i de fire sosiallovene er nylig

endret, jf. Ot.prp. nr. 2 for 1985-86 Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven). Endringene trådte i kraft 1. oktober 1986.

I edruskapsloven, lov om sosial omsorg, barnevernloven og lov om alkoholistinstitusjonene er inntatt følgende bestemmelse:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan eller en institusjon i henhold til loven her, har taushetsplikt etter forvaltningsloven prg. 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffelovens prg. 121.»

Bestemmelsene dekker ikke bare de som er ansatt i et offentlig organ men også de som handler på oppdrag fra organet, f.eks. en støttekontakt, en sakkyndig eller en hjemmehjelp som tar enkeltstående oppdrag. Derimot vil bestemmelsene ikke dekke personer som driver tilsvarende sosialt arbeid uten at det skjer på oppdrag fra det offentlige.

Bestemmelsene dekker ikke bare offentlige eide institusjoner men også dem som driver innenfor rammen av angjeldende lov. I praksis vil det gjerne være institusjoner som er tatt inn på offentlige planer i henhold til lovens plankrav, som i tilfellet med alkoholistinstitusjoner, eller blir finansiert av det offentlige med sikte på at de skal utføre deloppgaver innenfor rammen av de oppgaver særlovene har pålagt det offentlige, slik tilfellet har vært for en del aldershjem. Rent privat initierte og drevne institusjoner faller derimot utenfor, selv om deres virksomhet er på et område som oppfattes som et offentlig ansvar. Alkoholistinstitusjoner som ikke er tatt inn på offentlige planer faller i denne kategorien.

Dette innebærer at en god del privatre sosial virksomhet faller utenfor taushetspliktsreglene.

Rent private aldershjem, der den enkelte beboer i utgangspunktet dekker sine oppholdsutgifter, vil f.eks. i utgangspunktet ikke være underlagt lovfestet taushetsplikt.

Det samme gjelder private hjelpeordninger i hjemmene, enten de er drevet i form av nabo-hjelpsgrupper, humanitære organisasjoner eller organisert på annen måte uten at det er ledd i kommunal virksomhet.

Utenfor faller også f.eks. tiltak som krisesentrene for mishandlede kvinner, «prison visitor»-opplegg, en god del rusmiddelinsti-tusjoner og private eldresentre som ikke er ledd i offentlig organisert virksomhet.

Når virksomheten først faller utenfor de lovfestede taushetspliktsreglene, vil disse heller ikke i sin helhet kunne gjøres gjeldende ved at medarbeidere gis instruks om taushet fra de ansvarlige for virksomheten eller ved at de undertegner en taushetserklæring. Slike

instrukser og erklæringer vil imidlertid ha en rettslig betydning, f.eks. arbeidsrettslige og erstatningsrettslige konsekvenser. Men de vil f.eks. ikke komme inn under det strafferettslige sanksjonsapparat som gjelder for lovfestede taushetspliktsregler. Den viktigste betydningen av slike instrukser og erklæringer er nok at de understreker den moralske forpliktelse til å bevare taushet.

Selv om virkningen er begrenset, vil utvalget anbefale at alle medarbeidere gis pålegg om ikke å spre opplysninger om private forhold som de blir kjent med i sin virksomhet. Dette kan skje i form av instruks og ved at alle underskriver i en protokoll at de er gjort kjent med dette.

### 15.8 FRIVILLIGE ORGANISASJONERS ERSTATNINGSANSVAR OG FORSIKRINGSDEKNING

Etter mandatet bør utvalget se nærmere på spørsmålet om «forsikringsansvar for frivillige hjelpere».

Utvalget har tolket mandatet vidt på dette punkt, idet «forsikringsansvar» også kan bli aktuelt overfor hjelperne når disse påføres skade under tjeneste for organisasjonen. Utvalget har tolket mandatet slik at utvalget her bes om å uttale seg om hvorvidt organisasjonene bør forsikre seg mot et mulig erstatningsansvar.

En forutsetning for «forsikringsansvar» er m.a.o. at organisasjonen blir erstatningsansvarlig. Utvalget vil derfor først gi en kort oversikt over de mulige erstatningsgrunnlag, for deretter å vurdere spørsmålet om forsikringsdekninger.

Hjelpearbeid utføres av frivillige organisasjoner på en rekke forskjellige områder, f.eks. innen redningstjenesten, idretten og fengselsvesenet. Foreldre og andre yter innsats i skolen og i ungdomsarbeid, i tilknytning til eldresentre m.m. Organisasjoner kan bli erstatningspliktig overfor hjelperne eller tredjemenn på flere grunnlag.

Erstatningsansvar kan for det første komme på tale ved at den frivillige hjelperen skades under tjeneste for organisasjonen.

Dersom skaden skyldes erstatningsbetin-gende forhold (uaktsomhet, teknisk svikt, risikofylt virksomhet m.v.) som organisasjonen hefter for, vil den frivillige organisasjon som sådan kunne bli erstatningsansvarlig overfor hjelperen.

Erstatningsansvar kan for det annet bli aktuelt ved at skade eller tap påføres en utenforstående tredjemann av organisasjonen, dens frivillige hjelpere m.v. Organisasjonen vil selv hefte for uaktsomhet som kan tilskri-



ves dens styrende organer, teknisk svikt i innretninger den eier m.v.

Spørsmålet om frivillige organisasjoner hefter for uaktsomme handlinger eller unnlatelser fra hjelpernes side, må spaltes opp. På den ene side: Dersom tredjemann har inngått kontrakt med den frivillige organisasjon, vil kontrakthjelpenes adferd bli bedømt som om det var organisasjonens egne handlinger eller unnlatelser. På den annen side: Dersom det ikke foreligger noen kontrakt mellom tredjemann og den frivillige organisasjon, blir rekkevidden av sistnevntes erstatningsansvar noe mer tvilsom. Et mulig erstatningsgrunnlag er arbeidsgiveransvaret for arbeidstakernes uaktsomme handlinger i skadeserstatningsloven av 13. juni 1969 prg. 2-1, selv om det er tvilsomt om organisasjonen/hjelperen er «arbeidsgiver»/«arbeidstaker» i paragrafens forstand. Hvis arbeidsgiveransvar blir aktuelt, er det imidlertid helt på det rene at skadelidte etter forarbeidene til bestemmelsen ikke kan stille de samme krav til utøvere av serviceyrker, hjelpetjenester o.l. som til annen virksomhet (Ot.prp. nr. 48 1965-66 s. 59-62). Antakelig vil tredjemann bare ha sitt erstatningskrav i behold når den utviste uaktsomhet er av grovere art.

Selv om arbeidsgiveransvarets rekkevidde kan være noe tvilsomt i relasjon til de frivillige organisasjoner, fremgår det av ovenstående at erstatningsansvar kan bli aktuelt både overfor helperne og for disses handlinger på flere grunnlag.

Når det gjelder sykdom og skade på personer dekker folketrygden etter vanlige regler den nødvendige behandling uten hensyn til hvordan sykdommen eller skaden har oppstått. I Folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 prg. 11-1 nr. 1, h, er det dessuten gitt særregler som gir deltakerne i redningstjeneste krav på yrkesskadetrygd dersom de beskadiges under redningsarbeid. Medlemmer av hjelpeorganisasjoner m.v. har etter nevnte bestemmelser også krav på stønad for skade påført under organisert øvelse, vakttjeneste og lignende. Trygden dekker ikke ethvert tap. Krav om ytterligere erstatning kan imidlertid meget vel tenkes, både fra beskadigede helpere og tredjemenn.

Enkelte organisasjoner tegner forsikringer både for ansatte og for frivillige helpere, men det er grunn til å tro at de fleste ikke har vært særlig opptatt av spørsmålet.

Det kan tegnes ansvarsforsikringer som dekker ansvaret overfor tredjemenn (forsikring mot bedriftsansvar), såvel som erstatningsansvar for skader som ansatte og frivillige helpere påføres i sin tjeneste for organisasjonen (forsikring mot yrkesskade).

Utvalget mener at de frivillige organisasjo-

nene bør overveie om de har tilstrekkelig forsikringsdekning.

### 15.9 ORGANISASJONENES ADGANG TIL NYE MEDIER

Utvalget har tidligere (jf. kap. 5 og 8) pekt på den viktige del organisasjonene er av kulturlivet (jf. det utvidede kulturbegrep), den betydning de har i formidlingen av den nasjonale kulturarven og hvor sentrale de er i dannelsen av holdninger og verdier i samfunnet. Floraen av organisasjoner med ulike formål, synspunkter, holdninger og verdier utgjør samlet en av pillarene i et demokratisk, pluralistisk samfunn.

Organisasjonene har tatt i bruk mange kanaler for å fremme sine formål og synspunkter. Gjennom medlemsaktiviteter, egne blader og tidsskrifter, konkret oppgaveløsning og pressgruppevirksomhet vis av vis politisk valgte organer skapes forståelse og oppslutning om organisasjonenes formål og ideer.

I dagens medie-samfunn, som i økende grad blir dominert av kommersielle medieinteresser, har organisasjonenes idé- og verdiformidling fått dårligere vilkår. På denne bakgrunn mener utvalget at organisasjonenes adgang til nærradio og nærfjernsyn er viktig.

Nærkringkastingsvirksomhet er en ny potensiell kommunikasjonskanal mellom organisasjonene og samfunnet, og det er utvalgets oppfatning at betingelsene for konsesjon for nærkringkasting må være slik at organisasjonene kan konkurrere på like fot med kommersielle interesser.

Myndighetene må også ha et ansvar for at de ideelle og seriøse organisasjoner ikke skyves til side fordi rammebetingelser og avtaleverk for nærkringkasting favoriserer de kommersielt orienterte stasjoner. De harde tvister som har vært mellom ulike grupper konsesjonærer, særlig om fordeling av sendetid, illustrerer at myndighetenes oppgaver må gå lenger enn til å dele ut konsesjoner. Det må understrekes at argumenter om at enkelte skal ha bedre sendetid grunnet høye lyttertall ikke uten videre har gjennomslagskraft.

Myndighetene må også være varsomme med å la flertallsavgjørelser blant konsesjonærene alene være avgjørende. Dette kan åpne for konstellasjoner der mer kontroversielle stasjoner, f.eks. for innvandrere og religiøse grupper, stenges ute fra de mest populære sendetider og frekvenser.

I dag er vilkårene for organisasjonsaktivitet i eteren og på kabelnettet gitt av Lov om Nærkringkasting av 27. november 1987 nr. 71 og forskrifter fastsatt ved kongelig resolusjon av 4. mars 1988.

Nærkringkasting defineres i loven som «ut-

sending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger på frekvenser avsatt til kringkastingsformål eller over tråd egnet til å mottas direkte av allmennheten innenfor geografisk avgrensede områder» (prg. 1).

Konsesjon til drift av nærkringkasting gis av Nærkringkastingsnemnda (prg. 2). Konsesjon skal normalt ikke gis for større områder enn én kommune (Prg. 4).

Av forskriftenes prg. 1 går det fram hvem som kan gis konsesjon:

«Konsesjon til drift av nærkringkastingsvirksomhet kan gis til skoler, lokale lag, organisasjoner m.v. som ikke har næringsvirksomhet som hovedformål, dessuten til nærkringkastingsforening, sammenslutning, foretak m.v. med nærkringkasting som formål.

Aviser, mediebedrifter, næringsdrivende, landsomfattende organisasjoner, privatpersoner, kabelselskap, kommuner og kommunale organ kan ikke inneha egen konsesjon til drift av nærkringkasting eller inneha mer enn 49 pst. av eierandelene i en nærkringkastings-sammenslutning.

Spredningen av eierinteressene skal være reell, slik at personer innen samme familie, nært beslektede eller aksjonærer innen samme bedrift til sammen ikke kan inneha mer enn 49 pst. av eierandelene.»

Konsesjon for nærradio kan gis for en periode på inntil 5 år, for nærfjernsyn inntil 7 år (prg. 2 pkt. 3).

Det er forutsatt at konsesjonæren og andelseierne skal ha en sterk lokal forankring (jf. prg. 1.2 og 1.3). Konsesjonæren og minst 2/3 av andelseierne må ha sete i konsesjonsområdet (kommunen). Dersom mer enn 1/10 av eierandelene overføres eller omfordes skal det gis rapport til Nærkringkastingsnemnda. Det lokale perspektivet kommer også fram i forskriftenes bestemmelser om programvirksomheten (jf. prg. 3.5). Sendingene skal vesentlig bestå av program produsert av konsesjonæren og i hovedsak ha lokal tilknytning.

Utvalget vil påpeke det tankekors at hvis reglens krav om lokal forankring skal tas på ordet, vil frivillige organisasjoner ikke ha adgang til å konsentrere seg om å lage programmer som har appell til alle nordmenn med bestemte interesser, uavhengig av geografisk tilknytning. Internasjonale radioprogrammer har gjennom flere tiår nådd store deler av Norge, og vært lyttet til, ikke minst av unge. I den senere tid har kommersialiserte og underholdningspregede fjernsynssendinger over satellitt fra utenlandske stasjoner vært sett av stadig flere nordmenn. Skal de ideelle organisasjoner representere en arena for utvikling av norsk mediekultur, kan det ikke være riktig å oppstille snevrere rammer for deres programvirksomhet enn for andre. Ønsker

norske ideelle organisasjoner å lage programmer som kan interessere alle nordmenn, uavhengig av bosted, bør det stimuleres. Derfor kan kravet til lokal tilknytning fremstå som en til dels uheldig begrensning for de frivillige organisasjoners deltagelse i de nye etermediene.

Utvalget vil stille spørsmål ved om ikke frivillige organisasjoner burde gis anledning til å sende radio på landsbasis. Radio er et svært rimelig medium i forhold til fjernsyn, og derfor godt egnet for ideelle organisasjoner. Utvalget vil framheve at de verdier og aktiviteter de frivillige organisasjoner representerer må gis en tydelig plass i norsk fjernsyn uansett hvordan den organiseres.

Fordelingen av sendetid og av konsesjonærene på ulike frekvenser innen konsesjonsområder med flere frekvenser, skal i prinsippet avgjøres av konsesjonærene selv (prg. 3 pkt. 3). Dersom konsesjonærene ikke kommer fram til enighet om fordeling på frekvens eller sendetidsfordeling kan tvisten bringes inn for Nærkringkastingsnemnda for endelig avgjørelse. Inntil en slik avgjørelse foreligger, er konsesjonærene pliktige til å følge den fordeling som flertallet går inn for. Ved stemmelikhet kan Nærkringkastingsnemnda fastsette midlertidig fordeling. Fordelingen av konsesjonærene på ulike frekvenser og fordelingen av sendetid har vært et stridsspørsmål siden de første konsesjonene for nærradiodrift ble gitt i 1981/82. Utvalget ser det som viktig for de frivillige organisasjonene at konsesjonærene stilles likt, uavhengig av ressurser og andre forutsetninger for nærkringkastingsvirksomhet, i fordelingen av sendetid og frekvens. Det er en klar sammenheng mellom sendetid, lyttertall og reklameinntekter, og man må unngå at ressurssterke konsesjonærer gis fortrinn.

Forskriftene inneholder også bestemmelser om reklameinnslag i nærradio og nærfjernsyn eller betalingsfjernsyn. Sendingene i nærfjernsyn eller betalingsfjernsyn skal i prinsippet ikke inneholde reklame for egen eller andres næringsvirksomhet (prg. 5.2). Nærfjernsynskonsesjonærene kan imidlertid gis tillatelse til å sende tekstplakater etter nærmere bestemmelser fastsatt av Nærkringkastingsnemnda.

Reklameinnslagene på nærradio (jf. prg. 5.3) skal ikke overstige 10 pst. av konsesjonærens sendetid pr. døgn og ikke utgjøre mer enn 6 minutter pr. time. Det er ikke tillatt å sende reklameinnslag rettet mot barn eller i tilknytning til barneprogram, og heller ikke for politiske partier eller livssynsorganisasjoner. Reklameinnslagenes innhold og presentasjon skal klart skille seg ut fra den ordinære programvirksomhet og skal markeres ved et

særskilt lydsignal. Inntektene fra reklamesendingene skal benyttes til finansiering av nærradiodriften. Nærradioer som har reklameinntekter på over 16000 pr. år skal betale en avgift til Nærkringkastingsnemnda på 20 pst. av bruttoinntekten fra salg av reklametid fratrukket 20 pst. administrasjonskostnader. Denne avgiften skal særlig brukes til fordel for nærradiostasjoner i områder med et lavt inntekspotensiale fra reklamesendinger, men de kan og benyttes til andre nærradiotiltak. Det kan være grunn til å stille spørsmålstegn ved hvor betydelige inntekter såkalte seriøse stasjoner drevet av frivillige organisasjoner vil oppnå fra reklame. Reklame må tvertimot antas å stimulere kommersialisering, underholdningsprogrammer og ensidig vektlegging av lyttertall. Derfor er det viktig å følge utviklingen av nærkringkasting og vektlegge alternative finansieringskilder, f.eks. sponsorstøtte.

Konsesjonærene har rett til å drive betalingsfjernsyn innen det samme konsesjonsområde som gjelder for nærfjernsyn. Betingelsene er at de som ønsker å drive betalingsfjernsyn samarbeider innen et konsesjonsområde om ett prosjekt.

Nærkringkasting er også avhengig av avtaler med opphavsrettsorganisasjoner mv. I Norge har Norsk Nærradioforbund i samarbeid med TONO utviklet et avtalemønster som avpasser vederlag etter betalingsevne. Utvalget mener slike avtaleformer vil være særlig viktig i fremtiden når reklamen må forventes å skape betydelige forskjeller mellom stasjonenes økonomiske bæreevne. Skal de mest velstående stasjoner danne mønster for denne type avtaler, vil det ytterligere forsterke de problemer de frivillige organisasjonene vil få med å yte sitt potensielt viktige kulturbidrag i de nye mediene.

## 15.10 FORSKNING OG FORSØKSVIRKSOMHET

### 15.10.1 Innledning

Til tross for at det finnes en god del viten om de allmenntilgjengelige organisasjoner i tredje sektor, er det mange hvite flekker på kartet. Forsknings- og forsøksvirksomheten har inntil nylig vært svært begrenset og lite systematisert.

De senere års økte politiske oppmerksomhet mot tredje sektor og en mer nøktern holdning til velferdsstatens vekstmuligheter enn før, har trolig bidratt til å øke interessen for forskning og forsøksvirksomhet omkring de frivillige organisasjonene. Denne forskningen er fremdeles spredt på mange forskjellige miljøer og emner, og i en oversikt fra NORAS/NAVF om samfunnsvitenskaplig forskning i

Norge 1985-86 omtales ca. 60 prosjekter som direkte eller indirekte berører tredje sektor.

### 15.10.2 Forskningen framover

Den seneste tid har det vært arbeidet for å konsentrere forskningen i Norge om enkelte hovedemner og koordinere virksomheten. To av hovedinnsatsområdene framover er Ledelse, organisasjon og styring (LOS) og Helse, miljø og levekår (HEMIL). Av særlig betydning for de frivillige organisasjonene innen LOS-området forskning omkring reformer og utviklingslinjer i forholdet mellom offentlige myndigheter og private, herunder oppgavefordeling og ulike organisasjonsformer i skjæringsflaten mellom offentlig og privat sektor. Innen HEMIL-området er forskningen omkring velferdsstaten av særlig betydning for tredje sektor, spesielt hva angår prosjekter som kan gi innsikt i grunnlaget for et bedre samspill mellom offentlige velferdsordninger, frivillige tiltak og uformell omsorg.

Utvalget har med tilfredshet merket seg at den frivillige sektor synes å ha fått en mer sentral plass i forskningen framover enn hittil. Utvalget er også kjent med at det i en rekke forskningsmiljøer drives forskning om frivillige organisasjoner som ikke er direkte knyttet til LOS- og HEMIL-områdene. Utvalget vil derfor regne med at kunnskapsnivået på dette området vil øke betraktelig i årene framover. Viktig i denne forbindelse er for øvrig *formidlingen* av forskningsresultatene, som det etter utvalgets oppfatning bør legges større vekt på enn hittil.

Utvalget ser det og som ønskelig at tredje sektor får mer plass i undervisningen ved universiteter og høyskoler. Slik undervisning er bl.a. kommet i gang ved Bedriftsøkonomisk Institutt.

### 15.10.3 Forsøksvirksomhet

De senere år er det også drevet en del forsøksvirksomhet omkring tredjesektoraktiviteter med faglig og/eller økonomisk støtte direkte fra departementene. Her skal forsøksvirksomheten i Sosialdepartementets og Miljøverndepartementets og Norske Kommuners Sentralforbunds regi omtales.

Sosialdepartementets forsøksprogram som kom i gang fra 1983/84 har til hensikt å skaffe informasjon om hvordan frivillig innsats i helse- og sosialtjenesten gjennom organisasjoner og menigheter m.v. på en hensiktsmessig måte kan supplere tilbud og tiltak fra det offentlige hjelpeapparat. Blant de spørsmål Sosialdepartementet har tatt sikte på å få besvart gjennom forsøksprogrammet, kan nevnes:

- Hvilke tiltak som ligger til rette for frivillig innsats
- Ulike måter å organisere samarbeidet mel-

lom det lokale offentlige hjelpeapparatet og organisasjonene på

- Hvilke faktorer som stimulerer eller hemmer frivillig innsats i helse- og sosialsektoren
- Muligheter for å rekruttere frivillige som ikke har, og eventuelt heller ikke ønsker, spesifikk organisasjonsmessig tilknytning ut over det spesielle tiltak de engasjerer seg i
- Muligheter for spesielt å rekruttere eldre som frivillige medarbeidere
- Ulike måter å sikre kvalifikasjoner og stabilitet blant frivillige medarbeidere
- Hvordan unngå veldedighetspreg i virksomheten
- Forholdet mellom frivillig virksomhet og arbeidsmarkedet.

Forsøksprogrammet tar i første rekke sikte på trivsels- og miljøfremmende tiltak samt ulike typer praktisk hjelp for hjemmeboende personer, men forutsettes også å kunne rette seg mot institusjonsbeboere (f.eks. besøkstjeneste i aldershjem). Til prosjektet er det over statsbudsjettet bevilget nesten 4 mill. kroner i årene 1983-1986 (over kap. 641, post 60). Det ser imidlertid ut som om de fleste av prosjektene allerede er sikret fortsettelse gjennom dekning over i de kommunale budsjettene.

Norsk Gerontologisk Institutt og Norsk Institutt for By- og Regionforskning har fått i oppdrag av Sosialdepartementet å evaluere hvordan forsøksprogrammets problemstillinger og intensjoner blir ivaretatt og realisert, og se prosjektene i sammenheng med annen tilsvarende forsøksvirksomhet. Dette arbeidet er startet opp, og evalueringsrapportene fra NGI og NIBR ventes ifølge Sosialdepartementet i 1988.

Det er i de siste år også satt i gang annen forskning og praktisk forsøksvirksomhet med frivillige organisasjoner/frivillig deltakelse i helse- og sosialsektoren. Dette har vært samarbeidsprosjekter i forhold til det offentlige helse- og sosialapparatet innen bl.a. følgende områder:

- Helseopplysningstiltak av ulike slag
- Ulykkesforebyggende arbeid
- Katastrofeplanlegging
- Trygghetsalarmer
- Deltakelse i planleggingsprosessen i kommunene
- Ungdom i eldreomsorg
- Fysisk aktivitet/trim
- Treningsgruppe for hjertesyke
- Varmebading
- Eldrekontroll/helsestasjon for pensjonister
- Besøktjeneste
- Nabotjenester
- Kulturgruppe ved sykehjem
- Velferdsbuss

Utvalget vil peke på at det kommunale selvstyre i helse- og sosialsektoren åpner for ulike organisatoriske samarbeidsløsninger, tilpasset de lokale forutsetninger. Bindingene i organisasjonsmønsteret i helse- og sosialtjenesten er færre nå enn før, og lov av 19. november 1982 om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene gir hjemmel for avvik fra gjeldende lovgivning i sosial-, helse- og trygdesektoren. Dessuten er adgangen til forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner utvidet ved de s.k. «frikommuner», som nettopp har som siktemål å stimulere interessen i lokalforvaltningen for nye organisatoriske løsninger, jf. Ot.prp.nr.36 for 1985-86.

Statens Nærmiljøutvalgs forsøksprogram startet i 1982 og utvalget har representanter fra 8 departementer og observatør fra Norske Kommuners Sentralforbund. Leder- og sekretæransvaret ligger i Miljøverndepartementet. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har hatt ansvar for sentral veiledning og oppfølging av prosjektene. Foruten NIBR har flere forskere deltatt i evalueringen av første fase av utviklingsarbeidet.

Langtidsprogrammet 1982-1985 la grunnlaget for et program for forsøk og utvikling i nærmiljø og lokalsamfunn. Arbeidet har vært drevet med en bevilgning over Miljødepartementets budsjett på ca. 3,5 mill. kroner pr. år. Det er gitt støtte til om lag 60 lokale prosjekter som har variert i tema og omfang, 10-15 av disse har vært brede lokalsamfunnsprosjekter. Formålet med programmet har vært å stimulere til nytenking i samarbeidet mellom lokalbefolkning, frivillige organisasjoner og offentlige organer for å løse påtrengende oppgaver i nærmiljøene. Resultatet av forsøksvirksomheten er beskrevet nærmere i kap. 6.4. Utvalget vil her bare peke på at forsøksvirksomheten har vist at det finnes et betydelig potensiale i organisasjonene for utvikling av nærmiljøet, og at det har vært gjennomført en rekke vellykkede prosjekter i samarbeid mellom lokale organisasjoner og kommunale myndigheter. Både organisasjoner og lokale myndigheter bør etter utvalgets oppfatning etterstrebe et slikt samarbeid.

Norske Kommuners Sentralforbund bevilget i 1987 og 88 henholdsvis 16 og 24 millioner kr til kommuneforskning. Dette har vært en forsøksordning som vil bli gjort permanent fra og med 1989. Utvalget vil i denne forbindelse peke på behovet for forskning om samspillet og samarbeidet mellom kommuner og allmennyttige organisasjoner. I lys av det nye inntektssystemet for kommunene og intensjonene i plan- og bygningsloven er dette et forskningsfelt av stor betydning.

## Litteraturliste

### Oversikt over litteratur som er referert i kapitlene

#### 7 Organisasjonene og medlemmene

Aubert, Vilhelm	Sosiologi 1. Sosialt samspill, 1979.
Etzioni, Amatai	Moderne organisasjoner, 1982.
Grue, Lars	Bedre enn sitt rykte, 1985.
Grue, Lars	Den organiserte ungdommen, 1982.
Kjenner, Gunnar M.(red.)	Idrett og jus. Universitetsforlaget 1984.
Kulturstatistikk	1982.
Kulturstatistikk	1985.
NOU 1982: 3	Maktutredningen. Sluttrapport.
Perrow, Charles	Comple Organizations, 1979.
SSB, 1986	Undersøkelse om deltaking om medlemskap i frivillige organisasjoner.
Smith, Eivind	Organisasjonsrett. Husadvokaten, Aschehoug 1986.
Statistisk Årbok	1987.
Magnus Aarbakke	Sammenlutningenes Rett. Knophs oversikt over Norges Rett, 9. utg. Universitetsforlaget 1987.

#### 8 Organisasjonenes virksomhet i kultursektoren og ideologisk arbeid

- Utgreiing om tilhøva mellom dei profesjonelle teatra og amatørteaterverksemda i Noreg. Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Teaterrådet 15. sept. 1979 - avgitt 1. februar 1983.
- Frivillige musikkaktiviteter for barn og ungdom. Utredning fra Norsk Kulturråds utvalg for utredning om frivillige musikkaktiviteter for barn og ungdom - avgitt 3. desember 1975. Norsk Kulturråd, Oslo 1976.

Billing, Greta	Kulturpolitikk og samfunnsforandring Oslo 1978.
Eide, Kjell	Departementets lille kanarifugl, eller kulturpolitikk blir til, Oslo 1986.

- Retningslinjer for støtte til frie sceniske grupper. Fra utvalg nedsatt av Norsk Kulturråd, Teaterrådet og Riksteateret - avgitt våren 1977.

Fossåskaret, Erik	Fritid - mellom arbeid og kunst, I Syn & Segn, nr. 2, 1987, s. 137-146.
Grue, Lars	Ungdom og foreningsaktivitet. Temahefte utgitt i forbindelse med FN's internasjonale Ungdomsår. Oslo 1985.
Grue, Lars	Ungdom uten opprør? Utgitt av STUI - 1987.
Heyerdahl, Jens Petter	Den stygge andungen. Utgitt av STUI, 1979.

- Forskning om kulturytringer i dagens samfunn. Innstilling fra et utvalg nedsatt av NAVF's styre. Form. A. Mjeldheim, avgitt desember 1982. Utgitt av NAVF Oslo 1983 61 s.
- Om kulturpolitikk i fylkene. Konferanserapport fra Kristiansand 1976. Utgitt av Norsk Kulturråd, Oslo 1976.
- «Offentlige utgifter til kulturformål i 1968, 1973 og 1976». «Kulturinformasjon» utgitt av Kultur- og vitenskapsdepartementet, Avd. for utredning og planlegging. Oktober 1978.

Den Norske Kirke (utg.)	Årbok for den norske kirke.
Norges Kulturhistorie	Bnd.8, 3. utgave - 1984.
Miljøverndepartementet og Norske Kommuners Sentralforbund	Kommuneplanlegging, etter ny plan- og bygningslov, utg. jan. 1986.
NOU 1975:3	Stat og kirke.
NOU 1977:6	En samla offentlig politikk for oppvekstmiljøet.
NOU 1977:50	Offentlig kulturvern på fylkesnivå.
NOU 1978:1	Utredning om lov om oppvekstmiljø.
NOU 1980:57	Kulturbygg.
NOU 1980:37	Oppsøkende barne- og ungdomsarbeid.
NOU 1980:23	Naturvern i Norge.
NOU 1981:45	Formidling av billedkunst og kunsthåndverk.
NOU 1982:36	Kulturminnevernet.
NOU 1982:38	Nemnder på kommuneplan.
NOU 1983:15	Planlov.
NOU 1983:42	Naturfaglige verdier og vassdragsvern.
NOU 1983:43	Kulturminner og vassdragsvern.
NOU 1983:45	Friluftsliv og vassdragsvern.
NOU 1985:26	Dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter.
NOU 1986:23	Livslang læring.
St.meld. nr. 8 for 1973-74	Om organisering og finansiering av kulturarbeid.
St.meld. nr. 52 for 1973-74	Ny kulturpolitikk.
Innst.S. nr. 23 for 1974-75	Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om kulturarbeid og kulturpolitikk.
St.meld. nr. 16 for 1979-80	Bedre nærmiljøer.
St.meld. nr. 72 for 1980-81	Om lov om voksenopplæring.
Innst.S. nr. 327 for 1980-81	Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om lov om voksenopplæring.
St.meld. nr. 43 for 1984-85	Om voksenopplæring.
Innst.S. nr. 280 for 1984-85	Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om voksenopplæringen.
St.meld. nr. 9 for 1981-82	Ungdommen og samfunnet.
St.meld. nr. 19 for 1982-83	Ungdom, deltakelse og ansvar.
Innst. S. nr. 138 for 1982-83	Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om de to ungdomsmeldingene.
Vedlegg til St.prp. nr. 1 1987-88	Handlingsplan for barn og ungdom 1988.
St.meld. nr. 23 for 1981-82	Ungdom og idrett. Utgitt av STUI, Oslo 1985.
St.meld. nr. 27 for 1983-84	Kulturpolitikk for 1980-åra.
Innst.S. nr. 132 for 1984-85	Nye oppgaver i kulturpolitikken.
St.meld. nr. 68 for 1980-81	Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om kulturpolitikk for 1980-åra og nye oppgaver i kulturpolitikken.
St.meld. nr. 40 for 1986-87	Vern av norsk natur.
St.meld. nr. 40 for 1980-81	Om friluftsliv.
St.meld. nr. 39 for 1986-87	Om stat og kirke.
Statistisk sentralbyrå	Bygnings- og fornminnevernet.
Rørslett, M.B., og Aamodt, P.D.	Kulturstatistikk, 1985, SSB.
	Voksnes opplæringsdeltakelse.
	En kartlegging. (Særtrykt vedlegg til NOU 1986:23: Livslang læring).
Sægvog, Stein	«Statlege tilskott til museumsverksemd.» I Museumsnytt, 3/4-1985 s.97-99.

## 9 Organisasjonenes virksomhet i helse- og sosialsektoren

Buhaug, Harald	Sykehusenes ressursbruk 1970-1978, i Tidsskrift for Den norske Lægeforening, nr. 33-1981.
Flaatten, Ellen Seip	Langtidsinstitusjonene - Et hjem for mange? Helsedirektoratet 1977.

Hofoss, Dag	Spesialisering av helsepersonell - hvorfor og hvordan? NAVF-rapport nr. 33-1980.
NOU 1977:22	Finansiering av helseinstitusjoner.
NOU 1979:15	Diakonitjenesten i lokalsamfunnet.
NOU 1979:28	Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet.
NOU 1980:47	Medisinsk attføring.
NOU 1984:30	Pleie og omsorg for alvorlig syke og døende mennesker.
NOU 1985:3	Tiltak for ungdom med adferdsvansker.
NOU 1985:18	Lov om sosial omsorg m.v.
NOU 1985:34	Levekår for psykisk utviklingshemmede.
NOU 1986:4	Samordning av helse- og sosialtjenesten.
Nygaard, Elisabeth	Vekst inn i krise? Kostnadsutviklingen i helsesektoren 1974-79. NAVF-rapport nr. 4-1981.
Nygård, Lars	Omsorgsressursar hos nære pårørende. Rapport nr. 2-1982, NIS.
Nygård, Lars	Korleis bør det offentlege dra omsorg for privat omsorg?; i Lorentzen, H. (red.): Privat eller offentlig velferd? Univ.forlaget 1984.
St.prp.nr. 36 for 1980-81 Salvesen, Kaare	Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene. Norway: Voluntary action in Social Development. NGO/Government Relations. Sosialdepartementet, 1982.
Sosialdepartementet	De frivillige sosial organisasjoner og myndighetene. Univ. forlaget 1981.
Sosialdepartementet	Hjem og nærmiljø. Univ.forlaget 1978.
St.meld.nr. 32 for 1976-77	Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.
St.meld.nr. 15 for 1977-78	Helsemessig opplysningsvirksomhet.
St.meld.nr. 23 for 1977-78	Funksjonshemmede i samfunnet.
St.meld.nr. 67 for 1986-87	Ansvar for tiltak og tenester og psykisk utviklingshemma.

## 10 Organisasjonenes virksomhet i barnehagesektoren

Lorentzen, Håkon	Offentlig styring av private barnehager i Bergen, 1986. Lov om barnehage med forskrifter.
Meljeteig-Olssen, Per og Tømmerbakke, Elisabet (red.) NOU 1972	Fra asyl til barnehage, 1987. Førskoler, Vedlegg.
Norges offisielle statistikk Statistisk Ukehefte nr. 32/87	Barnehager og fritidshjem 1985. Barnehager 1986.
St.meld.nr. 4 for 1987-88 St.meld.nr. 8 for 1987-88	Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken. Barnehager mot år 2000.

## 11 Organisasjonenes virksomhet i utdanningssektoren

Innstilling nr. I-IV NOU 1986:23	Om støtte til private skoler. Kirke- og undervisningsdepartementet 1967. Livslang læring.
-------------------------------------	--

## 12 Organisasjonene i internasjonalt arbeid og u-hjelp

<b>Misjonsselskapets historie bind 1-4, Stavanger 1946-49.</b> Myklebust, O.bj.	Norsk innsats i utviklingslandene - gjennom misjonen. I Minerva's kvartalstidsskrift 1960.
Norsk Misjonsstatistikk. St.meld.nr. 23 for 1961-62	Norges hjelp til utviklingslandene.

St.prp.nr. 109, 1966-67  
St.meld.nr. 36 for 1984-85  
St.meld. nr. 34 for 1986-87

Om enkelte hovedspørsmål i Norsk utviklingshjelp.  
Norsk Utviklingshjelp

### **13 Utviklingstendenser og utfordringer i organisasjonslivet**

Bloch-Hoell, Nils E.	Norsk Misjon i fortsatt vekst, i Norsk Tidsskrift for misjon nr. 4-1978.
Brandal, Trygve og Selle, Per	Endringer i organisasjonsmønsteret i Hordaland 1940-80, i Heimen nr. 4 -1983.
Fossaskåret, Erik	Fritid - mellom arbeid og kunst, i Syn og Segn nr. 2-1987.
NOU 1987:9A	Arbeidstidsreformer.
St.meld.nr.79 for 1980-81	Langtidsprogrammet 1982-85.
St.meld.nr. 83 for 1984-85	Langtidsprogrammet 1985-89.
St.meld.nr.4 for 1987-88	Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken.
Statistisk årbok 1987, SSB	

### **15 Organisasjonenes ikke-økonomiske rammebetingelser**

NOU 1985:18	Lov om sosial omsorg m.v.
St.prp.nr.2 for 1985-86	Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt.
St.meld.nr.4 for 1987-88	Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken.
St.meld.nr.8 for 1987-88	Barnehager mot år 2000.

---



Vedlegg I

## De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge Av Johan Raaum

### Innledning

Den følgende fremstilling dreier seg om den delen av det norske organisasjonsliv som tradisjonelt er beskrevet med tre sentrale begreper: frivillig, allmennyttig og ideell, i motsetning til organisering med økonomiske og politiske formål. Frivilligheten er knyttet til organisasjonsdeltakerne, det ideelle til organisasjonens formål og allmennytten til organisasjonenes funksjon i samfunnet.

I en frivillig organisasjon avgjør deltakerne selv om de vil være medlemmer. Denne frivilligheten avgrenser ikke uten videre en del av organisasjonssamfunnet fra en annen. Historisk sett har de fleste organisasjoner vært frivillige i denne forstand. Men det har vært unntak. Deltakelse i laugene i forrige århundre var obligatorisk dersom man ville utføre bestemte yrker. I dag kan man velge å stå utenfor de aller fleste organisasjoner, også de som er knyttet til arbeidslivet. Men i praksis vil det være mange, i hovedsak materielle, faktorer som taler for deltakelse i slike organisasjoner og frivilligheten blir i beste fall utvannet.

Det andre definitoriske kjennetegn ved vår del av organisasjonssamfunnet er knyttet til organisasjonenes formål. Formålet skal være ideelt. Det ideelle formål er det uselviske, arbeidet for andre. En ideell organisasjon har som formål å hjelpe andre enn medlemmene til et «rikere» liv, i åndelig eller materiell forstand. Arbeidet kan være rettet mot en spesiell gruppe eller ha som formål å bedre livsbetingelsene for alle samfunnsmedlemmer. Grenselandet mellom denne type organisasjoner og de politiske kan være uklar. En organisasjon som «Nei til Atomvåpen» er en tverrpolitisk organisasjon med et ideelt formål. De aller fleste er enig om at en verden uten atomvåpen er en idealtilstand som bør etterstrebes. Hvordan man når dette ideal er imidlertid et omstridt politisk tema som organisasjonen blir tvunget til å ta standpunkt til. Internasjonale solidaritetsorganisasjoner har og et ideelt formål ved at de arbeider mot undertrykkelse og for et mer rettferdig verdenssamfunn. Samtidig inngår de i en politisk kamp, og realiseringen av disse organisasjonenes formål har store politiske og økonomiske konsekvenser.

Det er et vesentlig kjennetegn ved de ideelle organisasjonene at de ikke arbeider for medlemmenes eget materielle velvære. Det enkelte medlems motiv for deltakelse kan imidlertid gjerne være egen tilfredsstillelse. Organisasjonenes formål og medlemmenes private motiver må holdes skarpt fra hverandre. All organisasjonsdeltakelse har personlige motiver.

De organisasjoner som gjerne omtales som ideelle er veldedighetsorganisasjoner, humanitære hjelpeorganisasjoner, store helseorganisasjoner, religiøse- og livssynsorganisasjoner og internasjonale hjelpe- og solidaritetsorganisasjoner.

Det tredje begrepet, allmennytten, innebærer at organisasjonen ikke arbeider for særinteresser. Det allmennyttige og det ideelle er ikke alltid sammenfallende. Organisasjoner med et ideelt formål arbeider ofte for spesielle grupper. På den ene side bidrar dette arbeidet til å heve de generelle livsbetingelsene i et samfunn. Men slike tiltak er ikke sprunget ut av en strategi for best mulig anvendelse av samfunnets samlede ressurser. Av dette oppstår diskusjonen om veldedige organisasjoner arbeider for allmennytten eller for særinteresser. Denne problemstillingen er aktuell bl.a. i forbindelse med interesseorganisasjonene for handikappede, diskriminerte og svakerestilte grupper. Slike organisasjoner tjener særinteresser, ofte materielle, samtidig som de har en allmennyttig funksjon fordi de arbeider for en generell akseptasjon av utsatte gruppers rettigheter i samfunnet. Disse organisasjonene har ofte hevdet at staten, som forvalter av allmennytten, har det grunnleggende ansvar for likestillingen i samfunnet. Ved å gi staten det grunnleggende ansvar vil organisasjonene unngå en situasjon hvor ulike interessegrupper konkurrerer om oppmerksomheten på et veldedighetsmarked.

Kultur- og idrettsorganisasjonene kan også sies å være allmennyttige. Det er organisasjoner som formidler og fremmer ikke-materielle verdier. Men også her er det grensetilfeller. For idrettsorganisasjonenes fremste utøvere fungerer organisasjonen både som arbeidsgiver og yrkesorganisasjon. Kommersialiseringen av eliteidretten fjerner idretten fra sitt

ideelle formål og allmenntilgode funksjon. Toppidrett er idag langt på vei et yrke.

Et annet eksempel er Norsk Forfattersentrum som er en organisasjon med formål å spre bokkultur ved hjelp av opplesninger o. lign. Men organisasjonen er dannet av og består av yrkesgruppen forfattere og den tjener spredningen av medlemmenes egen produksjon.

Det kan også være vanskelig å skille kulturorganisasjoner fra rent politisk virksomhet. Den opplysningsvirksomhet som har vært drevet i arbeiderbevegelsens regi helt siden forrige århundre har vært og er i noen grad politisk motivert og politisk i sitt innhold, men samtidig dekker den et svært bredt spekter og kan karakteriseres som folkeopplysning i mer nøytral forstand.

Hobby-, fritid- og friluftorganisasjoner er ikke allmenntilgode på annen måte enn at de hjelper folk å fylle sin fritid på en måte som ikke er til skade for andre samfunnsmedlemmer. Selv her er det imidlertid uklare grenser. En organisasjon som Norges Automobilforbund er både en fritidsorganisasjon for bilister og en samferdselspolitisk pressgruppe med klare økonomiske motiver og mål.

Noen av friluftorganisasjonene er også engasjert i naturvernarbeid. I likhet med de rene naturvernorganisasjonenes virksomhet har disse organisasjonenes arbeid viktige politiske og økonomiske konsekvenser.

Fremstillingen er knyttet til de overnevnte hovedtyper av organisasjoner:

- organisasjoner på helse- og sosialsektoren og humanitære hjelpeorganisasjoner.
- kvinne- og kvinnesaksorganisasjoner
- idrettsorganisasjoner
- kulturorganisasjoner
- organisasjoner for naturvern og friluftsliv
- Hobby- og fritidsorganisasjoner
- Religiøse organisasjoner
- Internasjonalt orienterte organisasjoner.

Disse organisasjonene er alle basert på frivillig medlemskap og de aller fleste er åpne for alle. De er stiftet som følge av et privat engasjement, ikke som resultat av et offentlig initiativ. Flere organisasjoner, særlig på helse- og sosialsektoren, er blitt oppfordret av det offentlige til å ta på seg oppgaver som er erkjent offentlig ansvar, og det er mange eksempler på at organisasjoner har tatt på seg oppgaver som senere er blitt offentlige arbeidsområder. Her har skillelinjene mellom den offentlige og organisasjonsdrevne virksomhet ofte vært uklare.

Et annet viktig kjennetegn ved denne delen av organisasjonslivet er at organisasjonenes drift er ikke-kommersiell. Målet er best mulig tjenester for de midler som står til rådighet.

Medlemmene skal i prinsippet ikke ha direkte økonomisk godtgjørelse for sitt medlemskap, et prinsipp som er uthulet blant annet ved refusjon av tapte arbeidsfortjeneste til toppidrettsutøvere. En rekke av organisasjonene har også etterhvert blitt avhengige av en stab av lønnede medarbeidere. Dette betalte byråkratiet kan utvikle interesser som er i strid med den best mulige realisering av organisasjonenes formål.

Organisasjonssamfunnet i Norge har en lengre historie enn den norske grunnloven. En beskrivelse hvor alle deltakerne i organisasjonsvrimmelen ytes rettferdighet vil sprengte rammene for denne fremstillingen.

I forrige århundre var organisasjonsveksten i stor grad konsentrert om avgrensede perioder. Fremstillingen av det tidlige organisasjonslivet er knyttet til disse «bølgene», hvor en eller to sentrale bevegelser står i sentrum for en generelt aksellererende organisasjonsdannelse. Rundt århundreskiftet ser man klart konturene av det framtidige organisasjonssamfunn. De fleste organisasjonstyper vi finner i dag er da representert. Deretter er det en kontinuerlig vekst i hele organisasjonssamfunnet - også i den delen som behandles her. Veksthastigheten har variert, og det går et hovedskille rundt 2. verdenskrig. I etterkrigstiden har tilskuddet av nye organisasjoner vært svært stort. I tiåret 1965-75 kom det like mange nye organisasjoner innen dette feltet av organisasjonslivet som i hele mellomkrigstiden. Etterkrigstiden markerer og en styrking av organisasjonstyper som tidligere hadde en mer beskjeden plass, og tradisjonelt sterke organisasjoners relative tilbakegang.

Et komplett bilde av utviklingen innen alle organisasjonstyper er ikke mulig å gi. Oppgaven her er å vise når de ulike organisasjonsgrupper har vokst fram, hvilke tilbud de har gitt sine medlemmer og hvilke tiltak de har drevet fram. Spesielt interessant i vår sammenheng er eksempler på at organisasjonene har initiert offentlig deltakelse, engasjement og eventuelt ansvar. Dette mønsteret har man mange eksempler på fra helse- og sosialsektoren fra forrige århundre og inn i vår nærmeste samtid, men vi ser også hvordan offentlig engasjement er blitt blandet med frivillige initiativ innen idrett, kultur, naturvern og internasjonalt hjelpearbeid. Ofte er det vanskelig og i mange tilfelle direkte galt å utpeke én eller flere organisasjoner som eneste kilde til f.eks. helse- eller sosialpolitiske tiltak. Organisasjonene deltar aktivt i den samfunnsmessige debatt og søker å påvirke det politiske miljø, men er ikke alene om å legge premissene for, eller å initiere grunnleggende reformer. Det er mulig ved hjelp av eksempler

å vise at organisasjonene har vært med på å drive fram velferdsstaten og man kan vel også si at de på mange områder har vært en nødvendig forutsetning. Men organisasjonene lever ikke isolert. Organisasjonene er del av et samfunn som både skaper og påvirker organisasjonene, og påvirkes av organisasjonenes arbeid. Organisasjonene har med andre ord sine samfunnsmessige forutsetninger, som de ved mange anledninger selv har vært med på å endre.

Framstillingen nedenfor går for de fleste organisasjonstyper fram til 1970-årene. Det har hovedsakelig praktiske grunner. Den aller nyeste historien til denne del av organisasjonslivet har vært gjenstand for svært lite forskning, og en framstilling av det siste 10-året ville ikke kunne basere seg på utstrakt bruk av allerede utført forskningsarbeid, slik denne framstillingen er.

## Kap. 1. Tiden før 1840

Organisasjonslivet før 1840 er blitt karakterisert som «blekt og fattig». Det var spredte, lokale foreninger med få nasjonale sammenlutninger. For de kondisjonerte i byene fantes lukkede selskapelige klubber, dramatiske selskaper og fugleskyttingsklubber. Fra tid til annen dukket det opp presteledede lese-lag for alle som kunne ha utbytte av det, særlig på bygdene. Bibelselskapet ble stiftet i Christiania i 1816, et tractatselskap i Bergen i 1832.

Tiårene før 1840 var tida for laugenes utvikling, og det var få organisasjonsmessige nydannelser på det økonomiske område. Dels i forbindelse med, dels uavhengig av laugene eksisterte det enkelte private sykekasser, «døde-lader» og andre sosiale selvhjelpsinstitusjoner.

I 1823 kom den første sparebanken. I utgangspunktet var sparebankene tenkt som filantropiske tiltak, hvor samfunnets støtter tok initiativet til at de mindre bemidlede klasser skulle settes i stand til å sørge for seg selv under sykdom og alderdom. Dessuten skulle sparebankene ha en oppdragende effekt og fremme flid og sparsomhet til erstatning for svir og drukkenskap. De mest optimistiske så her en del av løsningen på de påtrengende sosiale problemer. Det viste seg imidlertid mot midten av århundret at kredittoppgaver fortrenget det filantropiske aspekt. Allerede i startfasen ble det klaget over at arbeiderklassen i liten grad benyttet seg av den gode anledning.

Det kgl. selskap for Norges Vel (1809) med en rekke lokale sogneselskap var en av de få nasjonale organisasjonene tidlig på 1800-tallet. I den vanskelige økonomiske perioden fra 1811-20 var en del av disse aktive med opprettelse av boksamlinger og leseselskap. Etter 1837 ble kommunestyrene stadig mer villig innstilt overfor disse potensielle kildene til bøndernes opplysning, noe som hang sammen

med en våknende politisk interesse hos bondene. Det ser ut til at samlingene ofte inneholdt «Stortingsefterretninger» som i denne perioden ble flittig brukt. I 1831 var det 74 slike samlinger, i 1840 var tallet økt til 210. Økingen skjedde parallellt med at de sentrale myndigheter fattet interesse for saken. I årene 1839, 41 og 43 ble det bevilget midler fra «Opplysningsvesenets Fond» og på 1850 og 60-tallet kom denne støtten til å bety mye.

De lokale øvrighetspersoner, lensmann, prest og de kommunale myndigheter hadde ofte en sentral rolle i dannelsen av disse tidligste associationer på 1800-tallet. I stor grad var tiltakene sosialiseringstiltak, for å fremme et passende adferdsmønster hos almuen. Målet var å tilføre folket et minimum av dannelses, måtehold og evne til selvhjelp. På landet ble det ofte lagt mye arbeid i å få hele bygdene med.

Av betydning for organisasjonsutviklingen var at det på 1830 og 40-tallet ble fjernet formelle hindringer for organisasjonsdannelse. Konventikkelplakaten ble opphevet, handels- og håndverksprivilegiene ble delvis tatt bort i 1839 og 42, og ved den nye kriminalloven av 1842 ble opprørsloven opphevet. En ny dissenterlovgivning som kom i 1845 ga religiøse samfunn rett til å organisere seg - riktignok under registreringsplikt. Generelt kan man si at staten la få hindringer i veien for foreningsdannelse på 1800-tallet. I et ikke-publisert arbeid konkluderer Hans Try om utviklingen på 1800-tallet: «Det voks fram ei mengd foreningar og liknande samskipnader frå 1814 og utover, og ein kjennar ikkje til at styresmaktane noen gang prøvde å forby slike samskipnader dersom dei ikkje hadde heimel i spesielle lover som gjorde at dei kunne stemple verksemda som kriminell. Slik sett kan ein vel seia at ein generellt hadde faktisk foreningsfridom i landet». Try mener det er symptomatisk at Thraneforeningene ikke ble forbudt i

seg selv, men at mange enkeltmedlemmer av bevegelsen ble dømt for anti-statlig, revolusjonær virksomhet med hjemmel i reglene om «Forbrytelser imod den offentlige myndighet» i Kriminalloven av 1842. Stortinget tolket det som en trussel mot statens sikkerhet da en redegjørelse for bevegelsens krav ble sendt fra «Lilletinget» til Stortinget ledsaget av en skriftelig uttrykt bekymring for at «menneskemasser vil sette sig op mod den bestaaende tingenes orden» dersom kravene ikke ble tatt opp til behandling. Man anerkjente foreningsfriheten dersom den ikke førte til det man oppfattet, eller ville oppfatte, som anti-statlig virksomhet.

Snarere enn å forby organisasjonsdannelse

mener Try at staten på ulike måter la forholdene til rette for slik virksomhet. For det første i form av direkte bevilgninger. Selskapet for Norges Vel fikk økonomisk støtte helt fra opprettelsen. Vi har sett at boksamlinger nød godt av «Oppbygningsvesenets fond» fra slutten av 1830-tallet. I 1844 fikk «Den norske Forening med Brennevinsdrikk»s første agent - Kjeld Andresen - 400 spd. til omreisende virksomhet i den hensikt å stifte avholdsforeninger.

For det annet kunne Staten gripe inn ved lovgivning. Sparebankene fikk på denne måten et incitament gjennom tillatelse til å gi 5 pst. rente på innlån mens den lovfestede rente ellers var 4 pst.

## Kap. 2. 1840-årene: Den 1. bølgen

En voldsom vekst i organisasjonssamfunnet fant sted i 1840-årene. Det er blitt karakterisert som «en eksplosjon», en bølge som kulminerte med Thranebevegelsens mobilisering 1849-51. I Kristiania var det i 1838 23 foreninger, i løpet av de neste 12 år ble det stiftet minst 84 nye (Seip J.Arup Utsikt II, s. 50). Biskop Neumann konstaterte i 1846 at det «vrimlet av foreninger» i Bergen.

Organisasjonsdannelsen var imidlertid begrenset i sitt innhold og i sine formål. J.A. Seip hevder at det kun var noen utvalgte interesser som legitimt lot seg organisere omkring 1840. Det var interesser med utgangspunkt i yrke, misjon, avhold, filantropi og felles fritidsaktiviteter som dominerte foreningsdannelsen. Rent økonomisk motiverte organisasjonsdannelser var det relativt lite av. Det nærmeste man kom denne typen organisasjoner var yrkesorganisasjoner og Thranebevegelsen. I forbindelse med avviklingen av laugene gjennom håndverksloven av 1839 og handelsloven av 1842 vokste det fram yrkesorganisasjoner for en rekke grupper: offiserer, prester, leger, almueskolelærere, bokhandlere, bakermestere, murmestere, sveisere, byggmestere, underoffiserer, handelsbetjenter, håndverkere og boktrykkersvenner (Seip op.cit. s. 58).

Økonomisk motiverte var óg de forskjellige hjelpekasser og pensjonsinretninger. For «mindre Formuende» kom «Femdalers-pensjonsinretninger» i mange byer på 40-tallet. Det var også endel av laugene som etter en kort tid gikk over til såkalte «understøttelseslader». «Den norske livrenteforening» (1844) og «Christiania gjensidige forsørgelsesanstalt» (1847) var gjennombruddet for en vitenskape-

lig fundert livsforsikring. Sparebankene var en type forening som var dels økonomisk (minkende fattigutgifter), dels filantropisk (oppdra arbeidsklassen til selvhjelp) motivert. 1840 var det 4 på landsbygda og 21 i byene. 10 år senere var tallene h.h.v. 58 og 32. Man kan trygt snakke om en gjennombruddstid for sparebankene i 1840-årene.

Fra midten av 50-tallet kom det en ny vekst i dannelsen av økonomisk motiverte sammenslutninger. Meieriene er framtreddene her. Det første meieri ble dannet i 1856, en sterk og jevn vekst fra 1866 førte til 200 meierier i 1884. Sparebankene hadde en ekspansiv periode fra 1855-65, og i 1870 var det 200 sparebanker på bygdene.

### 2.1 AVHOLD OG MISJON

#### 2.1.1 Misjonsbevegelsen

Avholds- og misjonsbevegelsen, den misjonerende interesse, var den kvantitativt dominerende når man ser 1840-tallet under ett. De første foreningene for den ytre misjon oppstod alt i 1820-årene, gjennombruddet kom ved dannelsen av Det norske Misjonsselskap i 1842. Initiativet ble tatt av Stavanger Misjonsforening (1823) som sendte ut en innbydelse til de lokale misjonsforeningene. I alt 65 foreninger fra Rogaland og rundt Sørlandskysten besvarte innbydelsen og var med på dannelsen av Misjonsselskapet. Selskapet vokste raskt og hadde i 1850 ca. 250 lokallag, spredt over nesten hele landet.

Indremisjonsbevegelsen kom i bakkant av denne første foreningsbølgen. Thranebevegelsen hadde gjort det klart for mange at folkets religiøse grunnmur var vaklende. Dette kan

ha vært et incitament til økt religiøs organisering på kristen grunn, men indremisjonen var ikke først og fremst en motbevegelse, snarere representerte den en kontinuitet. Det var en fortsettelse av de gamle haugianske vennesamfunn i fastere organisatoriske former, i første omgang på lokalplanet.

Indremisjonsforeningene kunne riktignok og hente inspirasjon i samtida. Generelt var samfunnet preget av en stadig mer omseggrående «associationsaand». Det norske Misjonsselskap hadde vist at det var et stort organiseringspotensiale innen misjonen. Bibelselskapet og tractatselskapene var det som til da representerte den kristne frivillige misjonerende virksomhet innen landets grenser.

Med til forutsetningene for indremisjonen hører og de mange regionale lekmannsmøtene som ble arrangert på 50-tallet. En sentral spørsmålsstilling på alle disse møtene var hva som kunne «være gavnlige til at befordre sann Kristendom blandt Folket». Den første indremisjonsforening (Skien i 1853) hadde samme utgangspunkt: «at virke til at vække og nære et sandt Christelig Liv». De første årene var ikke dette et formål som grep så voldsomt om seg - i 1860 var det bare 9 foreninger - indremisjonen var enda i sin barndom.

Den kristne vekkelsesbølgen rundt midten av århundret førte også til opprettelsen av en rekke frikirkelige trossamfunn. Dissenterloven av 1845 tillot under registreringsplikt dannelsen av dissentersamfunn. I 1850-årene ble Metodistkirken og Det norske Baptistsamfunn organisert, i 70-årene kom Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn og Adventistkirken. Framveksten var en del av den kristne vekkelsesbølge rundt 1850 som førte til økt organisering av lekfolket i egne organisasjoner.

### 2.1.2 Avholdsbevegelsen

Avholdsbevegelsens framvekst er blitt sett i lys av, og som en del av den assosiasjonsånden som preget årene rundt 1840. Men den hadde sine spede røtter tidligere. På 1820-tallet oppstod det sparsomhets- og nøysomhetsforeninger som skulle fremme måtehold på alle livets områder, deriblant rusdrikknyselsen. De første rene «edruelighedsforeningene» oppstod ti år senere. Vi vet lite om disse tidlige måteholdsforeningene, men de var ofte forløpere til de senere avholdsforeninger. Det første rene avholdslag kom i Stavanger 1836: «Stavanger Maadeholdsselskab». Denne foreningen fikk mange avleggere i distriktet, vi kjenner til 16 slike fra 1839. Veksten rundt 1840 var særlig sterk på Sør- og Vestlandet, og det var herfra initiativet kom til dannelsen av «Det norske Afholdenhedsselskab» i 1844.

I motsetning til «østlandets» avholdsorganisasjon «Den norske Forening mod Brændevinsdrik», fikk den vestlandske sammenslutning ingen økonomisk støtte fra staten til reisende agitatorer, og konsentrerte seg derfor om sine geografiske kjerneområder. Til tross for det hadde Afholdenhedsselskabet en jevn vekst. I 1844: 54 foreninger med ca. 6000 medlemmer, og i 1850: 77 foreninger med ca. 10 000 medlemmer.

Den norske Forening mod Brændevinsdrik (DnFmB) vokste raskere. Allerede første virkeåret fikk foreningen økonomisk støtte av Stortinget til Kjeld Andresens agitasjonsreiser. Det var oppsiktsvekkende i samtiden at Stortinget bevilget penger til en omreisende agent for å bøte på et erkjent samfunnsproblem. Kjeld Andresen fikk 400 spd. for «Ved stiftelse af Maadeholdsforeninger at virke for Ædruhedens Fremme» (Fuglum, P.: «Kampen om alkoholen 1816-1904», Oslo 1972 s. 96). Andresen kvitterte for tilliten ved å holde 142 offentlige møter og stifte 34 foreninger det første året.

Etter tre år rapporterte Den norske forening mod Brændevinsdrik om 181 foreninger med 24 000 medlemmer. Men allerede på slutten av 40-tallet satte stagnasjonen inn, og i 1849 var det færre foreninger enn det hadde vært 2 år tidligere. Stagnasjonen var imidlertid forbigående og på midten av 50-tallet nådde DnFmB sitt høydepunkt med 300 foreninger med ca. 30 000 medlemmer. Hele tiden nød foreningen godt av Stortingets bevilgninger til emmissærvirksomhet.

De to første avholdsorganisasjonene var ulike i sin sosiale sammensetning og geografiske utgangspunkt. Afholdenhedsselskabet var, og ble sett på, som en del av det kristne humanitære hjelpearbeid, og var sterkt knyttet til lekmannskretser. Organisasjonen var et produkt av en folkelig og lavkirkelig vekkelseskristendom. Initiativtakerne til Afholdenhedsselskabet finner man igjen i Det norske Misjonsselskap som ble stiftet to år tidligere. I ledelsen av denne vestlandsbevegelsen var det et stort innslag av lærere, klokkere, gårdbrukere og håndverkere. Det var særlig gårdbrukere som dominerte medlemsmassen, arbeidere og husmenn var representert. Karakteristisk var fraværet av den sosiale overklassen.

DnFmB så på avholdssaken er rent borgerlig anliggende. Alkoholmisbruk var et mellommenneskelig problem som måtte forsøkes løst ved «eksemplets makt». Det ledende sosiale skikt i hovedstaden ville gå foran med et godt eksempel - men kun når det gjaldt brennevin. Lokalforeningene var ofte dannet på prestens initiativ. Etterhvert kom forenin-

gen til å få et lederskap med en bredere sosial basis. I 1861 var ca. 1/3 av de lokale formenn skolelærere.

I den organisasjonsmessige oppbyggingen var det vesentlige forskjeller mellom de to bevegelsene. Afholdenhedsselskabet bestod av likestilte lokale organisasjoner som alle hadde rett til å sende representanter til landsstyret og påvirke valg av styre og utformingen av bevegelsen program. Medlemsskapet i DnFmB var personlig, og hvert enkelt medlem hadde stemmerett på generalforsamlingen. Kristianas dominans i foreningen ble en uunngåelig følge av dette.

Allerede før avholdsbevegelsen fikk sine første to landssammenslutninger ble det tatt avholdspolitiske initiativ fra lokale avholdslag. Etter opprettelsen av den annen brennevinskommissjonen i 1839 kom det inn 27 petisjoner fra lokale avholdsforeninger. Det var imidlertid ikke avholdsbevegelsen qua organisasjonen som førte til at Odelstinget i 1842 vedtok at brennevinsproduksjon i landet skulle totalforbys med en avviklingsperiode på 5 år for landdistriktene og 10 år for byenes vedkommende. Etter at kongen nektet å sanksjonere Stortingets vedtak forsvant forbudsspørsmålet som aktuelt politisk tema.

## 2.2 THRANEBEVEGELSEN OG REAKSJONENE PÅ DEN

Internasjonalt hadde februarrevolusjonen i 1848 rystet det borgerlige samfunn. Enkelte oppløp hadde man også i Norge, februarrevolusjonen gjorde det lettere å stille spørsmålstegn ved de rådende samfunnsforhold. Noen organisert motstand mot det herskende samfunnsystem kom ikke før et år senere, i mars-april 1849 med dannelsen av de første Thraneforeningene.

Blant de nasjonale forutsetninger for bevegelsen var det voldsomme befolkningspresset fram mot midten av 1800-tallet som førte til en sterk økning innen de lavere klasser på landsbygda, husmenn, «innerster» og landarbeidere. Her lå et medlemspotensiale for det omfang Thranebevegelsen fikk.

Den allmenne «associationsaand» og utslagene av denne på 40-tallet var og en del av bakgrunnen. Thranes personlige innsats bør heller ikke neglisjeres. Den er ikke en hovedforklaring, men kanskje en nødvendig betingelse inntil bevegelsen så og si «rullet videre av seg selv». Særlig den første tiden var arbeiderforeningene et resultat av Thranes virksomhet som omreisende agitator. I løpet av 1849 vokste bevegelsen til 109 lokale foreninger, hvorav 1/3 var stiftet på initiativ fra Thrane, 1/3 av andre omreisende agitatorer og

1/3 på lokalt initiativ. Den maksimale tilslutning ble nådd i juli 1851 med ca. 400 foreninger med noe over 30 000 medlemmer (Per Fuglum regner med at avholdsbevegelsen i 1849 hadde rundt 25 000 medlemmer, Fuglum, op.cit. s. 99).

Når Thrane oppfordret til å danne foreninger på et politisk, delvis klassemessig grunnlag var dette noe nytt. Avholds- og misjonsorganiserings appellerte i prinsippet til alle samfunnsgrupper. En del av den tidlige avholdsbevegelsen hadde i tillegg et filantropisk aspekt, den var ledet av fremstående embedtsmenn og politikere og var preget av deres holdninger. Thrane understreket at arbeidsklassens bevisstgjøring måtte ta utgangspunkt i klassen selv, gjennom egen foreningsvirksomhet. Thranes «Arbeiderforeningens Blad» hadde som undertittel «For arbeidsklassens Oplysning og bedre Fremtid». De lokale foreningene dannet leselag, skriveskoler og holdt møter med foredrag av «almendannende» karakter. Det var denne egenorganisering som vakte borgerskapets og geistlighetens bekymring.

Tidligere radikale hadde sett valg av egne stortingsmenn som middelet til samfunnsforandring. Thrane derimot hadde liten tro på forfatningen «hvorav de fattige nektes innflytelse». At petisjonen med 12 835 underskrifter ble ledsaget av demonstrasjoner og sendt til Kongen, var et uttrykk for at Thrane foretrakk «én Tyrann framfor mange tusen». Et opplyst enevælde var å foretrekke framfor et massivt embetsmannsbyråkrati.

Thrane avskrev imidlertid ikke helt de konstitusjonelle politiske kanaler. Thraneforeninger var i aktivitet ved kommunevalgene i Drammen, Kristiansand og Kongsberg, og ved Stortingsvalget i 1849 oppfordret Thrane alle sympatiserende stemmerettskvalifiserte til å avlegge ed og stemme. Resultatet var magert, 1 representant. Det faktum at Lilletingets krav ble stilet til Stortinget var også et uttrykk for at Thrane forholdt seg til de politiske realiteter.

Arbeiderforeningene var raskt for nedadgående etter arrestasjonene og rettsforfølgelsene. Endel foreninger lå nede alt i 1851. Den delen av Thranebevegelsen som bestod ble sugd opp av den upolitiserte filantropiske arbeidersamfunnsbevegelsen. Eller som J.A. Seip uttrykker det: «opprøret gled inn i den store konsensus mellom samfunnsklassene, splittet og temmet» (Seip, J.A.: Utsikt I, s. 206). Det første varsel om dette var kommet allerede i 1850 med dannelsen av det filantropiske Arbeidersamfunn på Enerhaugen. Stiftelsen av arbeidersamfunnet hadde som utgangspunkt en direkte konfrontasjon mel-

lom Thrane og prost Halling, hvor Halling klarte å snu det som skulle være dannelsen av en Thraneforening til et arbeidersamfunn solid plantet på borgerlig kristen grunn. Den fant sin berettigelse som motvekt mot tidens radikalisme, det uttalte hovedformål var å bekjempe thranittene gjennom opplysningsvirksomhet i form av søndagsforedrag, bibliotek, leseværelser og søndagsskole for voksne.

Arbeidersamfunnet på Enerhaugen var imidlertid ikke typisk for de arbeidersamfunn som oppstod i den «dype natt» som ruget over norsk arbeiderbevegelse i 60-årene. De fleste var ikke så gjennomsyret av den religiøse «bli-ved-din-lest»-filosofi som Halling representerte. Riktignok kan alle sees på som instrumenter for interesseharmonier mellom samfunnsklassene, men samtidig hadde mange av initiativtakerne en genuin tro på at arbeidersamfunnene kunne bli midler til bedring av arbeiderklassens åndelige og materielle kår.

Dannelsen av arbeidersamfunn på 1860- og 70-tallet ble incitert fra borgerlig hold. Tilfellet Kongsberg (1869), hvor politimesteren og sorenskriveren var h.h.v. formann og nestleder, er illustrerende. Samfunnens formål var først og fremst opplysning. I innbydelsen til Drammen arbeidersamfunn (1869) het det at hensikten var «fremhjelp av Arbeidernes Oplysning». Men man var også opptatt av tilværelsens materielle side. Bergen arbeiderforening (1850) delte ut gratis medisiner og bandasjer, foretok koppsetting ved sykdom, fra 1857 også for foreningsmedlemmenes hustruer. Det åndelige aspekt fikk en solid grunnvoll da foreningen overtok Bergen leseselskaps boksamling på over 5000 bind.

Eilert Sundts Kristiania Arbeidersamfunn, som i sin kjerne var en sykehjelpskasse (1864), dannet - trolig som den første i landet - en «Vinterhjelpskasse», en form for arbeidsledighetskasse som fungerte i 3 år og hadde opptil 70 medlemmer. Til tross for avstandstaken fra direkte politisk engasjement var arbeidersamfunnet opptatt av arbeiderklassens sosiale kår. Sundts undersøkelse om «Arbeiderklassens Kaar og Sæder i Christiania» begynte i 1855, og var uttrykk for en genuin interesse for arbeiderklassens levekår. Avgrensingen mot det som ble oppfattet som «politikk» fikk konkret uttrykk gjennom eksklusjonen av Olaus Fjørtoft fra samfunnet i 1873, etter at han hadde politisert arbeiderspørsmålet i samfunnets samtalelag.

I borgerskapets øyne var Thranebevegelsen en trussel mot samfunnsklassens harmoniske samliv og som sådan en spore til filantropisk initiativ. De tidligste arbeidersamfunnene er

et eksempel på det. Folkeopplysningstanken - som fikk sitt gjennombrudd i 1850-årene - er et annet godt eksempel. Stifteren av «Selskapet til folkeopplysningens Fremme», Hartvig Nissen, så ikke noe annet middel til å «befri disse store masser fra å bli blinde redskaper i sådane agitatorers hender, enn nettopp det å utføre en borgerlig opplysning til en bestandig større krets». Lignende selskaper fantes i England fra 1820-årene og i Sverige 10 år senere (Nettun, R. et al (red): Folkelig kulturarbeid, Oslo 1958, s. 105).

Det er ikke å forundres over at de sentrale myndigheter så med velvilje på en slik kamp mot falske ideer ala Thrane, og Selskapet ble det samlende punkt for 1850- og 60-tallets opplysningsarbeid. Stifterne hadde en urokkelig tro på opplysning både som bolverk mot opprørske ideer og som spore til materiell framgang for folket. Ved å vekke til live folkets slumrende sans for kunnskap ville man heve det åndelige og materielle nivå. Ikke bare ved frivillig opplysningsvirksomhet, flere av folkeopplysningens forkjempere var også aktive i oppbyggingen av den offentlige almueskolen. Det lå ikke noen motsetning her. Tidsskriftet «Folkevennen» og omreisende foredragsvirksomhet skulle i første omgang være de sentrale virkemidler i selskapets arbeid. Virksomheten hadde sitt høydepunkt på 1860-tallet med mellom 4 og 5 000 medlemmer, fra 1870 gikk det nedover. Et rent patriarkalsk foretak på filantropisk grunnlag løp tiden mer og mer fra. Man klarte heller aldri å nå ned til folket, «Folkevennen» ble et blad for middelklassen.

### 2.3 FELLESTREKK VED ORGANISASJONSDANNELSEN

Man kan karakterisere denne tidlige organisasjonsdannelsen ved å peke på noen felles trekk ved de foreningene og organisasjoner som oppstod.

Hans Try nevner 4:

1. Foreningslivet nådde ut over den snevre sosiale basis som var typisk for perioden før 1840. Det rekrutteres medlemmer fra ulike sosiale grupper, selv om ledelse og initiativ ofte kommer fra høyere sosiale lag. Hvis man ser på Thranebevegelsen, rekrutterte den - i allefall på bygdene - et representativt utvalg av den mannlige befolkning, dersom man ser bort fra overklassen. Seip ser Thranebevegelsen både som en bondebevegelse, håndverkerbevegelse, husmannsbevegelse og arbeiderbevegelse - samtidig (Seip, I. «Utsikt II», s. 192). Misjons- og avholdsbevegelsen favnet middelstanden, særlig selvstendige

gårdbrukere, lærere, håndverkere, men den evnet ikke i så stor grad å få med seg arbeiderklassen, hverken på landet eller i byene. Den østlandske avholdsbevegelse «Den norske forening mod Brændvinsdrik» var den som i størst grad var preget av det eldre organisasjonssamfunn.

2. 1840-tallet karakteriseres og av at bygdesamfunnet kommer med for alvor. Både misjon, avhold, sparebankene og Thranebevegelsen spredte seg til bygdene.

3. Dannelsen av landsomfattende organisasjoner var noe nytt. Et viktig trekk ved

framveksten av de landsomfattende organisasjonene innen avhold og misjon var at de landsomfattende sammenslutningene ble dannet av allerede eksisterende lokallag. Lokallag følte behovet for en nasjonal organisasjon for å styrke og koordinere sin virksomhet.

4. Det var i denne første fasen ofte personer fra de øvre sosiale og økonomiske skikt som stod bak foreningsdannelsen og ble de ledende. Prestene var sentrale på landsbygda, embetsmenn og borgere i byene. Den neste organisasjonsbølge hadde et sterkere «demokratisk» innslag.

### Kap. 3. Den 2. bølge: 1867-1873

Den andre store bølgen av foreningsdannelser kom i årene rundt 1870. Vagn herred kan tjene som eksempel på den omfattende lokale foreningsdannelsen som kom i slutten av 60-årene (Tinnes, T.: «Framveksten av politiske foreninger i Hedmarken Amt 1867-84», Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.Inst. 1968). I Vagn ble det i 1867/68 stiftet sogneselskap, bondevennforening, skytterlag, misjonsforening og et bibelselskap. Hamar Stiftstidende kommenterte: «Det er folkets Opvaagnen, tiltagende Oplysning og deraf større Frihedsfølelse, dets tilbagevendende Tro og Tillid til sin Ævne og Trangen til en kraftigere Deltagelse i vore Samfundsanliggender - det er disse Gjæringer og Overgange i Folkets Masser, der danner det dybe og brede Grundlag, hvorpaa de frie folkelige Foreninger hvile» (Etter Tinnes op.cit. s. 32 og 33).

Sett i nasjonalt perspektiv er det bondevennbevegelsen som lettest faller en i øynene. Men det må understrekes at denne bevegelsen var del av en bølge av lokale allmueforeninger, velforeninger, grændesamlag, foreninger for ytre og indre misjon, totalavholdsforeninger, forbrukerforeninger osv. Noen eksisterende foreninger knyttet seg til bondevennsbevegelsen, andre ble stående utenfor uten noen sentral nasjonal tilknytning. Enkelte steder - særlig i Trøndelag - fikk bondevennforeningene konkurranse av motforeninger.

Jaabæks bevegelse bestod heller ikke bare av «rene» bondevennforeninger. Bevegelsen ynglet avleggere som sparebanker, forbrukerforeninger og avholdslag. I tillegg til organisasjonsfloraen rundt bondevennbevegelsen foregikk det en ekspansjon av foreningsvirksomheten innen avhold og misjon. Forbrukerkooperasjonen vokste fram som en selvstendig bevegelse som fikk et betydelig omfang i begynnelsen av 70-årene. Skyttersaken - som

var tidens fremste idrettsform - hadde sine ekspansjonsperioder før og etter det vi har karakterisert som den 2. foreningsbølgen, illustrerer at foreningsveksten også var et kontinuerlig fenomen, og at de enkelte foreningstypene hadde særegne vekstbetingelser og ekspansjonsperioder.

Landsmålsbevegelsen hadde sine første spede organisasjonstilløp rundt 1870. De første lokale mållag kom i Kristiania og Bergen i 1868, Det norske Samlaget og Vestmannalaget. Noen betydelig vekst i antall lokallag kom ikke før i 1890-årene.

Folkehøyskolebevegelsen hadde imidlertid sin blomstringstid rundt 1870. Den første folkehøyskolen kom på Hamar i 1864, og de 70 elevene fra alle landets kanter som ble uteksaminert de første ti årene på «Sagatun» ble ofte foregangsmenn i organisasjonslivet i hjembygda. Det ble etterhvert mange uteksaminerte kandidater, tidlig i 1870-årene var det mer enn 30 folkehøyskoler. Det sterke behovet denne veksten var uttrykk for, ble i 1875 erkjent av staten som begynte å opprette amtskoler med undervisning i de samme fag som ved folkehøyskolene.

#### 3.1 BONDEVENNBEVEGELSEN

Jaabæk stiftet den første bondevennforening i Mandal i 1865. Veksten var langsom de første årene, foreningsdannelsen toppet seg før stortingsvalgene i 1868 og 70. Det hang sammen med at Jaabæks hensikt var å skape en velgerorganisasjon som kunne bryte embetsstandens politiske monopol. Jens Arup Seip kaller bevegelsen et for tidlig født parti. Det var en bevegelse som innrettet sin organisatoriske virksomhet på å fremme bondenes politiske krav. Jaabæk ville sikre seg representanter på Stortinget som kunne tale



bøndenes sak. Midlene som ble brukt til å nå dette mål var lokale prøvevalg og stor aktivitet i forbindelse med valgmannsvalgene. Når representantene først var kommet på tinget overvåket Jaabæk deres stemmegivning og bruk av Stortingets kostbare tid. Det hendte at representanter ikke ble gjenvalgt fordi deres opptreden ifølge Jaabæk ikke var bondevennlig nok.

Bondevennernes krav var økonomiske. Kravene om nedskjæring av de offentlige budsjettene og lavere rentefot var bøndenes løsning på den jordbrukskrisen som var bakgrunnen for bevegelsens vekst.

De ulike samvirketiltak som bondevennbevegelsen hadde nær kontakt med, slik som meierivirksomhet, forbruksforeninger og sparebanker, var også økonomisk motivert. Man kunne bryte renteåket ved å organisere sparebanker, og utfordre landhandlernes monopol ved å danne forbrukerforeninger.

Lokalt engasjement i kommunestyre og amtsstyre var også viktig, særlig i tilknytning til behandlingen av veibudsjettet. Dessuten kunne man gjennom uttalelser fra amtsstyrene legge press på de sentrale myndighetene.

Bevegelsens vekst var ikke så avhengig av omreisende «emissærer» som f.eks. Thranebevegelsen var. Jaabæks blad «Folketidene» var en viktig kilde til inspirasjon. Den spredte geografiske veksten de første årene er en indikasjon på det. Fra bondevennenes «overbestyrelse» ble det aldri sendt ut agenter, men det kunne oppstå lokale initiativ til omreisende agitasjonsvirksomhet.

Jaabæks foreninger var helt klart en bondevæggelse. Totalt representerte bøndene over 90 pst. av medlemmene. Arbeidere og husmenn var magert representert, selv om det fantes et visst innslag av de lavere klasser. Det ser ut til at graden av sosial integrasjon i bygda spilte en viss rolle. I strøk med få husmenn var flere av dem med i bondevæggelse, mens der hvor klasseskillet var mer markert og antallet husmenn og landarbeidere var større, hadde ikke bondevæggelse den samme sosialt integrerende effekt.

Bevegelsen vokste raskt og forsvant fort. På sitt høyeste hadde den knapt 30 000 medlemmer, mellom 1871 og 73 forsvant nesten hele organisasjonen. Aktiviteten i bygdene rundt valgene i 1873 og 76 var svært liten.

Det var mange årsaker til bevegelsens tilbakegang. Jaabæks forhold til religion, prestene og stemmeretten skapte splittelse i bevegelsen. I tillegg var en sentral forklaring å finne på selve rekrutteringsplassen: høykonjunkturen som kom i begynnelsen av 1870-årene. Bondevæggelse bygget på en

situasjon med økonomisk krise, og dens krav sprang ut fra de økonomiske problemer som knyttet til krisen. Interessen for en slik organisasjon forsvant samtidig med problemene.

### 3.2 FORBRUKERKOOPERASJONEN

Mange bondevæggelse opprettet forbrukerforeninger, men forbrukerkooperasjonen var en selvstendig bevegelse som i denne perioden fikk sin oppblomstring. En av de første som tok opp ideen om forbrukerforeninger var Thrane. «Arbeiderforeningens Blad» fremmet i 1855 krav om at det i kommunal regi skulle opprettes «Magasiner for billige Nødvendighedsartikler». Det skulle imidlertid gå mange år etter at Thrane hadde lansert og forsøkt realisert denne idéen til den ble realitet, men etter at de første tiltak var satt igang fikk man en voldsom vekst. Den første forbrukerforening ble stiftet i Kristiania i desember 1865 av sekretæren i Kristiania totalvæggelseforening. Ved utgangen av 1868 eksisterte det 7 foreninger, i 1871: 147, 1872: 165 og 1875: 276 (Debes, I.: «Forbrukerkooperasjonen», bind 1. og 2, Oslo 1925-36, bind 1. s. 97 og 105).

Initiativet til forbrukerforeningene på landsbygda kom ofte fra menn som sto folkehøgskolene eller bondevæggelseforeningene nær. Tilknytningen til bondevæggelseforeningene er en vesentlig forklaring på kooperasjonens sterke vekst. Det var et parallellfenomen. Veksten hadde øg sammenheng med den kraftige økonomiske oppgangsperioden den første delen av 1870-årene.

Forbrukerforeningene var et uttrykk for at naturalhusholdningens tid var på hell. Også på landsbygda trengte man et utvalg varer over disk, både til bondestanden og til en voksende arbeiderklasse.

Det ser ut til at det var byforeningene som brøt først sammen. Alt i 1875 var det langt færre byforeninger enn tidligere. Konkurransen om kundene var blitt knivskarp i den begynnende økonomiske nedgangsperioden, og i 1877 var forbrukerbevegelsen nesten utelukkende en bygdebevegelse. Antall foreninger i 1880 var 235, i 1885: 221, 1890: 211, 1895: 206.

### 3.3 AVHOLD OG MISJON

Innen misjon- og avholdsbevegelsen var det øg en kraftig oppblomstring fra slutten av 1860-årene.

#### 3.3.1 Indremisjonen

Indremisjonsforeningene vokste kraftig i antall i 1860-årene, øg det ble gjort forsøk på

å danne en organisasjon for alle indremisjonsforeninger i landet. Lutherstiftelsen (1868), som ble stiftet som en landsomfattende organisasjon, klarte imidlertid ikke å samle de to motstridende retningene innen indremisjonsarbeidet.

Etter at den første indremisjonsforening ble dannet i 1853 var det i perioden fram til 1868 dannet 60-80 nye foreninger. Karakteristisk for organisasjonsutviklingen i indremisjonsbevegelsen var at lokalforeningene kom først, deretter fellesforeninger og kretsforeninger for større regioner, og til slutt Lutherstiftelsen.

Lutherstiftelsen hadde en helt annen organisasjonsform enn Misjonselskapet, som på mange måter var det demokratiske motstykket. Stiftelsen ble ledet av et selvsummerende styre på 12 medlemmer som skulle lede utsendelsen av omreisende bibelbud og stå for utgivelsen av oppbyggelige skrifter. En økende kritikk av Stiftelsens autoritære struktur førte til at det alt i 1870 ble gjennomført en demokratisering ved at det i vedtektene ble slått fast at «Bestyrelsens Medlemmer vælges av Stiftelsens Generalforsamling», som besto av bestyrelsen og utsendinger fra de foreninger som hadde sluttet seg til stiftelsen. Imidlertid het det i paragraf 3 fremdeles at bestyrelsen måtte bestå av «mindst 12 i eller ved Kristiania boende Mænd» (Rudvin, O.: Indremisjonsselskapets historie, bind I. s. 286).

Indremisjonens vekst var en del av den generelle foreningsaktiviteten i årene rundt 1870. Noen nøyaktig oversikt over utviklingen av antall foreninger er ikke tilgjengelig. Antallet indremisjonsforeninger er av Rudvin anslått til omkring 250 foreninger i 1873, hvorav 150 sto tilsluttet Lutherstiftelsen. Det var mange foreninger som ble stående utenfor fordi de mente at stiftelsen gikk på akkord med arven fra Hans Nielsen Hauge. Kjernepunktet i diskusjonen var lekfolks rett til å offentlig forkynne Guds ord, en rett stiftelsen ikke kunne anerkjenne prinsipielt, men kun forsvarte som et «nødsprinsipp».

Veksten fortsatte utover 70-tallet, i 1876 var ca. 220 av rundt 330 foreninger tilsluttet Lutherstiftelsen. I tillegg kom minst 48 registrerte kvinneforeninger innen indremisjonen. Foruten de formelle tilsluttede foreningene fikk stiftelsen bidrag fra ytre misjonsforeninger, menighetsforeninger, kvinneforeninger og fra såkalte «skillingsforeninger» som var lokale innsamlingsaksjoner.

Midlene fra disse lokalforeningene gikk bl.a. til å spre mer enn 2 mill. eksemplarer av større og mindre skrifter i perioden 1868-76.

Stiftelsens vekst ga seg og uttrykk i antallet bibelbud. Etter at 5 stykker ble knyttet til stiftelsen det første året, vokste antallet jevnt til 80 bibelbud i 1876. Dette året besøkte de mellom 150 og 160 prestegjeld.

Indremisjonsbevegelsens andre formål - det sosiale hjelpearbeid - var også i utvikling. Dette var arbeid i de lokale foreningenes regi, og det var en betydelig innsats i fattigpleie, søndagsskolearbeid, diakoni, barnehjem, magdalenahjem, kirkeklær til ubemidlede osv. I Christiania kom man igang allerede i 1856 med Pleiestiftelsen for Smaaabørn, «magdalena-arbeid» blant prostituerte fra 1859 og fattigpleie i organiserte former fra 1862. Fredrikstadforeningen drev hjelp til selvhjelp gjennom sysselsettingstiltak i systuer som solgte de fattiges selvproduserte varer. I Trondheim ble 94 personer hjulpet på denne måten i 1871.

I denne perioden var det også en del av Lutherstiftelsens oppgave å støtte de ikke-grundtvigianske folkehøyskolene økonomisk, og fram til 1875 støttet stiftelsen 8 slike skoler.

På slutten av 1870-tallet var det en merkbar stagnasjon i indremisjonsbevegelsen. Ola Rudvin anslår antallet foreninger i Lutherstiftelsen i 1884 til 140. Økonomisk knappe tider førte til at stiftelsens omreisende forkynnervirksomhet gikk noe tilbake. En del av bakgrunnen for tilbakegangen var at mange av fellesforeningene hadde overtatt en betydelig del av denne virksomheten. Stagnasjonen var imidlertid så følbart at generalforsamlingen i 1884 påla styret å legge mer vekt på stiftelsens emissærvirksomhet.

### 3.3.2 Ytre misjon

Omkring 1870 begynte en kraftig vekst også innen Det norske Misjonsselskap. Mange nye regionale fellesforeninger ble dannet, antallet rene misjonsforeninger og kvinneforeninger økte raskt. I 1870 hadde selskapet 677 foreninger, og en vekst på 10-15 foreninger hvert år ga ca. 830 foreninger i 1884. I tillegg kom hundrevis kvinneforeninger som på mange måter var grunnstammen i hjemnearbeidet.

På 1860-tallet ble også en rekke nye misjonsorganisasjoner dannet. I Stavanger var det i 1844 dannet en forening Israels Venner, i Christiania ble Comiteen for Israelmissionen opprettet i 1861. Foreningen til Evangeliets forkynnelse for Skandinaviske Sjømænd i fremmede Havne (1864) og Santalmisjonen (1867) hører og til veksten innen misjonsarbeidet på 1860 og 70 tallet. Etter bruddet med Misjonsselskapet fikk Schreuder i sin egen Komite til den norske kirkes misjon ved Schreuder (1877).

### 3.3.3 Avholdsbevegelsen

Avholdsbevegelsens vekst faller ikke sammen med det man kaller den andre organisa-

sjonsbølgen. Først fra slutten av 1870-årene begynner den store ekspansjonstid for den nye totalavholdsbevegelsen.

På 1860-tallet kom det til en krise for den eldre måteholdsbevegelsen. Den nye totalavholdsbevegelsen vokste fram, men bortsett fra på Sørvestlandet kan man ikke snakke om noen kontinuitet fra den eldre måteholdsbevegelsen til totalavholdsbevegelsen. Det var sjelden at en eldre forening ble omdannet til en totalavholdsforening.

Den første lokale totalavholdsforening ble stiftet i Stavanger, «Stavanger yngre Afholdenhedsforening» (1859), med det formålet «at afskaffe Brugen af alle slags spirituøse eller berusende Drikker». En del andre foreninger ble óg dannet, men totalavholdsbevegelsen levde en slumrende tilværelse på hele 60-tallet. Først på begynnelsen av 1870-tallet begynte veksten. I 1872 var det 28 foreninger med ca. 4 300 medlemmer, i 1873 45 foreninger med 6 500 medlemmer. Den store ekspansjonen skulle komme først på slutten av 70-tallet, etter at Det norske Totalavholdsselskap var dannet som en nasjonal organisasjon i 1875.

Medlemsmassens sosiale profil lignet på Afholdenhedsselskapets. Embetsmenn og geistlige var praktisk talt fraværende, bevegelsen ble dominert av middelklassen.

### 3.4 IDRETTENS BARNDOM

Idrettsbevegelsen hadde sitt opphav i 1860-åra. Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug (1861) var i utgangspunktet opptatt av skyttersaken. Formålet var å dyktiggjøre fedrelandsforsvarere, og den senere interessen for gymnastikk og skiløping ble dels satt inn i et militært perspektiv. Dette synspunktet ble etterhvert noe svekket, men i den første tiden drev oppimot halvparten av skytterlagene regulær eksersis. Statsstøtten i 1863 gikk til innkjøp av standard-rifler.

Foruten generell skyteinteresse og interesse for sosialt samvær rundt en aktivitet, var den umiddelbare bakgrunn for opprettelsen av de mange skytterlag tidlig på 1860-tallet striden med svenskene om stattholderposten. Henselsene i 1860, da man som en markering mot svensk unionsiver stiftet 8 skytterforeninger 17. mai, aksellererte utviklingen av skytterbevegelsen, en utvikling som gikk svært raskt på begynnelsen av 60-tallet:

1861: 96 lag med 6 654 medl.  
1862: 139 lag med 11 000 medl.  
1863: 172 lag med 12 000 medl.

Deretter fulgte en viss stagnasjon og ny vekst fra midten av 70-årene som endte med

412 lag med 18 000 medl. i 1881. Skytterbevegelsens vekst følger med andre ord ikke de bølgebevegelser som ellers karakteriserer organisasjonsdannelsen.

Spredningen av skytterlagene ser ut til å ha vært en mobilisering ovenfra. Centralforeningen benyttet rundskriv til potensielle initiativtakere, noe som er med på å forklare at bevegelsen til å begynne med mye var en østlandsbevegelse. Fra 1870-årene sprer den seg utover på landsbygda.

Skytterlagene ble i samtiden oppfattet som «civiliserende». De var ofte blant de første foreningene i lokalsamfunnene og arrangerte skytterstevner hvor egne sang- og musikkforeninger underholdt. Sosialiseringen hadde imidlertid sine begrensninger. Det var stort sett foreninger for middelklassen. Arbeidere, husmenn, daglønner og tjenstefolk var fraværende.

Centralforeningen så det som en vesentlig oppgave å få legemsøvelser inn i skolene, og holdt kurs for lærere. Gymnastikk ble innført som fag ved læreseminarene og den gymnastiske Centralskole ble en realitet i 1870.

Christiania Turnforening (1855) var den første rene idrettsforening som sluttet seg til Centralforeningen (1863). Turnoppvisninger med sang og musikk av foreningens egne lag var blitt holdt i Christiania siden 1856. Turn ble i samtiden sett på som sosialt integrerende: «Det bør tillige framheves, hvorledes turnsagen ogsaa har sin store betydning, som et Forbindelsesmiddel mellom de forskjellige samfundsklasser» (Olstad, F.: Idrettens historie, Oslo 1987). Med sine turer i skog og mark var turn i tillegg en «ideologi og livsform» som fremmet fedrelandskjærligheten. Etterhvert kom slike motiver mer i bakgrunnen og turn utviklet seg til en konkurranseidrett.

Noen andre idretter - dels importert fra England - hadde sine tidligste røtter på 1870-tallet. Bergen (1872) og Christiania Seilforening (1878) er eksempler på det. Ellers var det først på 80-tallet at de ulike idrettsgrener fra England grep om seg, slik som roing, sykling og fotball.

### 3.5 GENERELLE TREKK VED ORGANISERINGEN

Karakteristisk for denne andre foreningsbølgen er at den i stor grad fant sted på bygdene. I det hele tatt hadde foreningsveksten en sterk lokal tendens. Almueforeninger, folkevennforeninger, forbrukerforeninger, sparebanker og de mange foreninger med bondekommunistisk tendens grodde opp nedenfra - i geografisk forstand. Mange av foreningene resulterte heller ikke i noen sammenbindende nasjonal organisasjon.

I misjons- og avholdsbevegelsen finner man i noen grad andre trekk. Disse organisasjonene hadde omreisende agenter samtidig som det grodde opp lokalforeninger på eget initiativ. Jaabæks bevegelse kommer her i en mellomstilling fordi «Folketidende» fungerte som en slags omreisende agent og gjennom den store utbredelsen bidro bladet mye til å berede grunnen for foreningsdannelser.

Et annet markert trekk ved organisasjonsutviklingen i denne perioden er demokratiseringen av lederskiktet. Det er ikke lenger bare de kondisjonerte som stiller seg i spissen for oppdragende og disiplinierende foreningstiltak. Bønder, lærere, klokkere o.a. tok initiativ og ledelse innen misjon, totalavhold og bondevennbevegelse. Ingen prest eller embetsmann satt i ledelsen av de nye totalavholdsforeningene. Dette var middelklassens organisering på egne premisser.

### 3.6 ÅRSAKER TIL FORENINGSVEKSTEN

Det er blitt lansert et stort spekter av forklaringer på organisasjonsveksten på 1800-tallet. Forklaringene favner fra en påpekning av sosial-psykologiske behov for livsinnhold til antydninger om at vekstperiodene i organisasjonslivet på 1800-tallet knytter seg til økonomiske krise- og lavkonjunkturperioder.

I noen grad er foreningenes oppkomst selvforklarende i kraft av sitt formål. Et behov, for eksempel for bedre alkoholvaner eller utbredelse av kristendommen utenfor Norges grenser, ble følt av en gruppe mennesker som derfor sluttet seg sammen om dette formål. Ofte var det enkeltpersoner, som f.eks. Asbjørn Kloster og Sven Aarrestad i avholdsbevegelsen, som for en stor del drev organiseringen framover. Den personlige innsatsen var naturlig nok ikke tilstrekkelig, men den kunne bety mye i den første initiativfasen og senere bidra til veksten.

Allerede i samtiden følte man et behov for å forklare organisasjonsdannelsen som fenomen. Mange tok sitt utgangspunkt i erkjennelsen av individets utilstrekkelighet. Statistikeren Jacob Mohn konstaterte i 1865 at samfunnsborgerne hadde innsett at «felles mangler må avhjelpes ved felles virksomhet». Innsikten i at man ikke kunne få utført stort alene var sporen til organisasjonsinitiativ: «Det er nettopp de spredte midlers ubetydelighet, som er den innerste grunn til foreningsvesenet». Mohns perspektiv var arbeiderklassens potensielle organisering, og det var middelklassens «assosiationsprinsipp» som arbeiderne måtte ta i bruk for å effektivt kunne fremme sine interesser.

Den liberale statens utilstrekkelighet har

vært et annet utgangspunkt for forklaringer av organisasjonsveksten. Liberalismens teori om staten og denne statens oppgaver, la vekt på en minimalisering av den offentlige virksomhet, og dette åpnet for et vidt felt av frivillig innsats. Eilert Sundt ga i 1868 uttrykk for at det offentlige fattigvesen burde innskrenkes og det frivillige sosiale hjelpearbeid overta. Det frivillige arbeidet lå logisk i forlengelsen av den liberale statens realisering. Denne frivillighet var og i samsvar med den liberalistiske ide om folkesuvereniteten. Man åpnet for folkets selvbestemmelsesrett gjennom deltakelsen i dets egne organisasjoner. Foreningslivet skulle være fritt for begrensninger, åpent med adgang for alle, med visse unntak, som f.eks. yrkesforeningene.

Den sosialpsykologiske forklaring tar utgangspunkt i individets behov for et meningsfylt livsinnhold. Følelse av utilstrekkelighet kan døyves ved deltakelse i arbeid for en god sak. Det er nærliggende å tenke på organisasjoner bygget over det J.A. Seip kaller de misjonerende interesser, misjon og avhold. Disse organisasjonene ga individet et totalt livsinnhold, man kunne tilbringe hele sitt liv i disse organisasjonenes sosiale nettverk. Et lignende tilbud kunne den filantropiske virksomhet gi. En god sosial samvittighet er et utmerket grunnlag for et akseptabelt selvbilde.

Mangler og utilstrekkeligheter i den sosiale struktur har vært en innfallsvinkel til forklaring av organisasjonenes framvekst Sverre Steen lanserte en slik sosialstrukturell forklaring i sin artikkel om organisasjonsvesenet fra 1948. Steen ser utviklingen av de nye organisasjonene som svar på oppløsningen av de gamle primærgruppene på landsbygda og slike gruppers fravær i byene. Organisasjonene oppsto derfor først i byene hvor behovet for en gruppetilhørighet var størst.

Hans Try (1985) har vært opptatt av om, og i tilfelle på hvilken måte, organisasjonene kom som et svar på endringer i den sosiale struktur. Dette er ikke alltid entydig. Organisasjonene kunne være erstatninger for de gamle former for sosialt samkvem, men de kunne og utkonkurrere dem. Organisasjonene hadde også ofte til formål å verne om gamle former for sosialt samkvem, eller de kunne ta på seg helt nye oppgaver man tidligere ikke var blitt konfrontert med. Foreningsdannelsen kom med andre ord ikke alltid inn der hvor det gamle sosiale mønster var falt bort. De kunne både være uttrykk for helt nye formål eller være dannet for å ta vare på gamle tradisjoner.

Anders Kirkhusmo har også stilt seg kritisk til overdrevent bruk av Steens «tomroms»-

teori. Spesielt gjelder det landsbygda hvor utviklingen ifølge Kirkhusmo er preget av kontinuitet, hvor de nye organisasjonene blir inn i det gamle sosiale mønster og ikke representerer noe brudd. Nyere forskning omkring Thranebevegelsen har også vist at med unntak av den rene overklassen, er de ulike sosiale gruppene godt representert i de lokale arbeiderforeningene. Thranebevegelsen ble ikke dannet i et sosialt tomrom, men bygget på det eksisterende sosiale samkvem i lokalsamfunnet.

Det er likevel klart at mye av organisasjonsdannelsen må knyttes til de omfattende økonomiske og sosiale endringene i det norske samfunnet fra midten av 1800-tallet. Utviklingen skapte en del grunnleggende betingelser for organisasjonsdanning. Utviklingen av samferdselen, forbedringer i postgangen, de økende kommunikasjonsmuligheter gjennom aviser og tidsskrifter, et høyere opplysningsnivå som resultat av et forbedret skolevesen, alt dette er allmenne bakgrunnsfaktorer for organisasjonsutviklingen.

Organisasjonene slo lettest igjennom - grovt sett - i de strøk som var mest preget av disse samfunnsmessige endringene. Foreningsdannelsen var i stor grad et urbant middelklassefenomen. Steen mener det var småborgerskapet som skapte foreningene. Det finnes svært få rekrutteringsstudier av norske organisasjoner som kan understøtte eller avkrefte denne hypotesen, men man vet nok til

å fastslå at middelklassepreget var tydelig på ledelsesnivået. Tore Pryser ser på grunnlag av dette organisasjonene som det nye klasse-samfunnets fremste ytringsform. I de første tiårene etter 1840 under den begynnende overgang fra et standssamfunn til et klasse-samfunn ble de store folkebevegelser skapt i misjon og avhold, thranebevegelsen og bondevennene. Thranebevegelsen illustrerer overgangen fra standssamfunn til klassesamfunn på en bemerkelsesverdig måte. Den kjempet for en ny klasses rettigheter samtidig som dens rekruttering foregikk på standssamfunnsvis.

Når man leter etter årsaker til organisasjonsdanning og vekst er det imidlertid også viktig å være oppmerksom på at dannelsen av en organisasjon alltid har sine egne forutsetninger i tillegg til de generelle trekk ved samfunnet som legger forholdene til rette for, eller skaper et behov for, organisering. Eksempler på dette er lett å finne både fra forrige og vårt eget århundre. Bondevennforeningene hadde bakgrunn i en økonomisk krise på landsbygda, Sanitetsforeningen i en unionspolitisk spent situasjon hvor det ble viktig for kvinner knyttet til venstresiden i norsk politikk å delta, Nasjonalforeningen mot tuberkulose i en erkjennelse av at kampen mot tuberkulosen ikke var effektiv nok. Slik kunne hver enkelt organisasjonsdanning gis egne vilkår og forutsetninger.

#### Kap. 4. Organisasjonsutviklingen 1880 - 1940

I årene rundt 1880 finner man en ny vitalitet i organisasjonslivet og en rekke linjer som peker videre i utviklingen av organisasjonene. Den linjen som raskest avsluttes fører inn i partiene Høyre og Venstre. 1880- og 90-årene rommer arbeidersamfunnenes konsolidering, arbeiderklassens begynnende faglige og politiske organisering, og partienes forsøk på å få kontroll over arbeiderklassens organisasjoner.

Perioden før århundreskiftet representerer på den ene side en revitalisering av eldre organisasjoner som avhold og misjon, og dels springer nye organisasjoner fram, for kvinner, arbeiderklasse og målfolket.

For den gruppen organisasjoner denne fremstillingen dreier seg om er det ikke noen entydig bølge i 80-årene. Utviklingen beskrives bedre ved en generelt økende tilslutning og engasjement langt inn i vårt århundre. Avholdsbevegelsen starter sin vekst og innflytelse som pressgruppe i 1880-årene, en

utvikling som ikke kuliminerer før i forbudstiden. Likeledes samler misjonen stadig fler inn på 1900-tallet, det samme gjelder idretten.

Kvinnenes første selvstendige organisering kom på midten av 1880-tallet. Det rent politiske engasjement innen kvinnebevegelsen gikk inn i en ny fase etter at man oppnådde stemmerett i 1913, mens engasjementet gjennom Norske Kvinners Sanitetsforening og Hjemmenes Vel (Husmorforbundet) var i kontinuerlig vekst til inn i etterkrigstiden.

De første to mållagene kom alt i 1860- og 70 årene, men veksten i antall lag var moderat før 1880-tallet. Det var særlig den frilyndte ungdomsbevegelsen som ga mållagene grobunn. Den landsomfattende organisasjonen, Noregs Mållag, kom ikke før i 1906. En vesentlig årsak til denne sene dannelsen av en landssammenslutning for mållagene var at partiet Venstre lenge ble oppfattet og fungerte som mållagenes nasjonale organisasjon.

#### 4.1 DE POLITISKE PARTIENE OG DET GAMLE ORGANISASJONSSAMFUNN

Utviklingen av Høyre og Venstre hadde sine rikspolitiske forutsetninger i den forfatningsmessige kampen mellom Storting og regjering. Det var denne motsetningen som hadde den mobiliserende effekt. Det politiske engasjement ble imidlertid kanalisert også gjennom organisasjonsformer som hadde sine røtter forutfor tilspissingen av motsetningen på det rikspolitiske plan. Fram til 1882, da dannelsen av rene høyre- og venstre-foreninger skjøt fart, foregikk den politiske organiseringen i mer eller mindre kamuflerte former. På venstresiden var det særlig to slike former, samtalelagene og skytterbevegelsen. Fra slutten av 1870-årene finner man mange samtalelag, folkesamlag o.l. spredt rundt i landet. Opprinnelig skulle de være upolitiske diskusjonsfora med bred sosial basis, mange steder utviklet de seg etterhvert til «politiske kjernegrupper».

Skytterlagene var organisert i Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug. I 1879 førte et mislykket forsøk på å demokratisere Centralforeningen til at foreningen ble sprengt og at de opposisjonelle organiserte seg i folkevæpningssamlag. I 1883 hadde denne venstreledede skytterorganisasjonen ca. 9000 medlemmer fordelt på 15 større regionale samlag med 300 lokallag. Disse lagene drev feltmanøvre og eksersis, og hensikten var åpenbar for alle. Regjeringen var heller ikke i tvil og nektet i 1882 å utbetale bevilgningene til denne delen av skytterbevegelsen.

Tyngden av de rene politiske foreningene kom etter 1882. Venstresidens valgseier i 1882 førte til en voldsom vekst i såkalte grunnlovsforeninger på den politiske høyresiden. I 1882 var det bare 8, vinteren 1883 ble det dannet 21 nye og ved årsskiftet 1883/84 var det 100. I perioden 1882-85 ble det stiftet 160 konservative bygdeforeninger og 28 byforeninger, med mellom 15-20 000 medlemmer. Den konservative motoffensiven vekket venstresiden. Rundt årsskiftet 1882/83 var det rundt 50 venstreforeninger. Gjennombruddet kom også her i 1883 med mellom 220 og 250 lokale foreninger, 25 av disse i byene. Medlemstallet nådde sitt høydepunkt i 1885 med 50 000 medlemmer.

Det er blitt gjort forsøk på å spore opp Venstres røtter i bondevennbevegelsen. En direkte linje finner man ikke ofte, men den eksisterer. I motsetning til de fleste bondevennforeninger, som var definitivt døde før 1874, lot enkelte foreninger seg gjenopplive på slutten av 1870-tallet. Bondevennernes Amtsorganisasjoner i Lister og Mandal Amt og i Smaalendenes Amt ble i 1883 Amt-Venstreforeninger. I

Bratsberg, Akershus og Buskerud Amt var det 1-2 bondevennforeninger som fortsatte som samtalelag og deretter ble politisert.

Men selv om den rent organisasjonsmessige kontinuiteten var sparsom, fantes det en rekke upolitiske lag som på mange måter stod i bondevennernes tradisjon. Sogneselskap, samtalelag, folkeforeninger tok i 1870-årene vare på mange av bondevennforeningenes sosiale funksjoner. Mange av disse ble på 80-tallet en del av Venstrebevegelsen. I tillegg har man funnet en viss kontinuitet på personplanet.

#### 4.2 AVHOLDSBEVEGELSENS GLANSTID

Samtidig med den politiske mobilisering som resulterte i dannelsen av Høyre og Venstre fant det og sted en sterk ekspansjon innen det eksisterende organisasjonsliv.

Avholdsbevegelsen hadde sin store grottid under Oscar Nissens lederskap fra 1879-87. Ved Asbjørn Klosters død hadde Totalavholdsselskapet 59 foreninger med ca. 7 500 medlemmer. I Oscar Nissens formannsperiode ble antallet medlemmer nær på 10-doblet. Nettotilveksten på 611 lag representerte en økning av medlemsmassen til ca. 70 000 i 1887, hvorav halvparten holdt til på Sør- og Vestlandet. Nissen hadde med dette realisert sin intensjon: å bygge opp en slagkraftig bevegelse som han så på som en nødvendig forutsetning for å kunne påvirke utformingen av den offentlige alkoholpolitikken. Den sterke kvantitative vekst fortsatte også i Sven Aarrestads formannstid.

Det Norske Totalavholdsselskap (DNT) var hovedstammen i avholdsbevegelsen. Rundt 1880 ble det dannet noen nye avholdsorganisasjoner, Det Blaa Bånd (1882), Studentenes Totalavholdsforening (1883) og det norske Folkeavholdsselskap som var tilknyttet arbeidersamfunnsbevegelsen og hadde en relativt kort levetid (1879-85). Den sosialistiske arbeiderbevegelsen avviste i begynnelsen kampen mot alkoholen fordi de så alkoholondet som et symptom på kapitalismens råttenskap. Alkoholen kunne derfor bare bekjempes ved en total samfunnsomveltning. Gradvis ble dette synet gjenstand for revisjon - fullført i 1911 da DNA-landsmøtet så på avskaffelsen av drikkeondet som en forutsetning for arbeidsklassens seier.

Den nest største avholdsorganisasjonen var Godtemplarlosjene. Den første IOGT-losje ble stiftet i 1877 og medlemmene følte at de ved sitt personlige avholdsløfte utgjorde avantgarden i avholdsbevegelsen. I 1879 var det 27 losjer knyttet til Norges Storlosje. På 80-tallet var Godtemplarbevegelsen hemmet av splittelse, men i 90-årene startet en ny vekst og i

1894 hadde man samlet i IOGT og DNGTO 191 losjer med 10 750 medlemmer.

Ekspansjonen fortsatte også ved dannelse av nye foreninger. Norske kvinners totalavholdsselskap - Hvite Baand (1892) var den nasjonale videreføring av Christiania Hvite-Baand-forening fra 1889. Christianias bryggerarbeidere fikk sin avholdsforening i 1889, jernbanearbeiderne sin i 1893.

I tillegg til disse alkoholpolitiske organisasjonene må man regne med alle trossamfunn som praktiserte avhold. Per Fuglum har følgende anslag for avholdsbevegelsens samlede tilslutning i perioden.

1880 - ca.	100 000 medl.
1895 - «	140 000 medl.
1900 - «	160 000 medl.
1905 - «	185-190 000 medl. (av en befolkning på 2,5 mill).

DNT's møtevirksomhet er illustrerende for den omfattende aktiviteten. I 1887 ble det holdt 5 200 møter i DNT's regi, i 1896 14 000. De fire største avholdsorganisasjonene holdt i 1905 tilsammen rundt 35 000 møter.

Avholdsbevegelsen utviklet seg imidlertid ikke bare kvantitativt i denne perioden. Det fant samtidig sted en differensiering av organisasjonene i form av både kvinnelag, barnelag, barnelosje, ungdomslag. Det ble også drevet hoteller, kafeer og forlag.

Organisasjonene var etterhvert blitt så mange at det vokste fram et behov for samarbeid og koordinering. De første organer av denne typen kom lokalt. I Bergen ble det dannet et permanent samarbeidsorgan for avholdsorganisasjonene i 1882/83, i 1890 ble et Fellesutvalg for Christiania Totalavholdsorganisasjoner dannet. Også i Kristiansand stiftet man en lignende fellesorganisasjon. Det var striden om samlagene og brennevinslovgivningen som viste nødvendigheten av slike tiltak. Et nasjonalt samarbeidsorgan, Felleskomiteen for Norges Afholdssamfund, ble dannet i 1895 av DNT, IOGT, DNGTO, Blaa Baand, Metodistene, Baptistene, Adventistene og Den evangeliske lutherske frikirke.

#### 4.2.1 Avholdsbevegelsen i politikken

Avholdsbevegelsen engasjerte seg tidlig i pressgruppevirksomhet vis a vis de valgte politiske organer. Det var en utvikling fra lokalforeningenes petisjoner til Kongen i 1839 (før dannelsen av noen nasjonal avholdsorganisasjon), til dannelsen av avholdspartiet (1905) og den påfølgende formelle organisering av stortingsrepresentantenes avholdsgruppe.

På det lokalpolitiske plan dreide det seg om påvirkning av kommunale bestemmelser om

skjenkebevilgninger, åpningstider og opprettelse/nedleggelse av samlag. Særlig i avholdsbevegelsens kjerneområder på sør- og vestlandet kunne slikt press være effektivt. Lokale aksjoner førte tidlig fram.

På det rikspolitiske plan var det andre konflikter enn de alkoholpolitiske som dominerte i denne perioden. Stortinget var i 1880-årene kun interessert i å foreta lovjusteringer på dette området. Staten var engasjert i edruskapspolitikken gjennom direkte støttebevilgninger til avholdsorganisasjonene. I perioden 1877-84 ble det bevilget 6000 kr. årlig, 1885-90 økt til 8000. Senere fikk man betydelige tilskudd til edruskapsarbeidet fra brennevinssamlagenes overskudd.

Begynnelsen til en opptrapping av avholdsbevegelsens innflytelse kom i 1888 ved nedsettelsen av den såkalte monopolkomiteen. Denne fikk tidlig utvidet sitt mandat til å gjelde generelle alkoholpolitiske spørsmål. Etter en henstilling fra fellesstyret for forbudsforeningene kom DNT's formann Sven Aarrestad inn i komiteen.

Aarrestad kom særlig til å prege komiteens arbeid i spørsmålet om hvilken status byenes brennevinssamlag skulle ha. Fra 1871 hadde man hatt rett til å meddele såkalte «samlag» brennevinshandelsrettigheter. Aarrestad fikk flertallet i komiteen med seg på at slike samlag skulle gis monopol på omsetningen av brennevin i byene. Lokalbefolkningen, med allmenn stemmerett for kvinner og menn, skulle avgjøre om slike samlag skulle dannes, eller om salg og skjenking av brennevin skulle forbys innen byens grenser.

Avholdsbevegelsen utfoldet stor aktivitet for å sikre flertall for Aarrestads (og komiteflertallets) forslag i Stortinget. Flere steder hadde avholdsfolkene stor innflytelse på sammensetningen av valgmannslistene og en rekke kandidater avga løfte om å støtte hovedlinjene i Aarrestads forslag. Det er imidlertid et åpent spørsmål om hvor bindende representantene følte dette løftet. Avholdsspørsmålet var enda ikke politisk overordnet og heller ikke tatt inn i noe politisk program.

Ved siden av forsøkene på å binde kandidater og representanter til Stortinget var Aarrestad opptatt av å ha opinionen med seg: «opinionen (må) holdes vaaken, og den maa gi seg udslag i stedse krav på sakens gjennomførelse.» Slike krav kom i form av uttalelser fra herredsstyrrer og store folkemøter. Kampanjens høydepunkt var en stor felles demonstrasjon, en søndag i juni 1894.

Den intense aktiviteten fra avholdsbevegelsens side ga resultater. Loven av 1894 åpnet for lokale samlagsavstemninger og man var nå bare avhengig av lokal mobilisering for at

Aarrestads gradvise tørreleggingslinje skulle gjennomføres. Denne linjen ble gjennomført med betydelig suksess, og det var særlig i dette lokale tørreleggingsarbeidet at avholdsbevegelsen kan sies å lykkes i perioden før 1914. Den nye brennevinsloven av 1904 ble ingen ny seier for avholdsbevegelsen, man holdt stort sett fast ved de gamle alkoholpolitiske prinsipper. Men det ble stadig færre samlag i byene. I 1894 hadde det vært brennevinsamlag i 52 byer, i 1907 var det 26 og i 1913 var det bare 13 igjen.

Avholdsbevegelsens fokusering på Stortinget som lovgivende organ avfødte naturlig tanken på å danne et eget avholdsparti. Idéen hadde eksistert allerede i 80-årene. Med på å avgjøre denne utviklingen fram mot et parti var at det i 1896 ble alminnelig stemmerett for menn ved kommunevalgene, og anledning til å avholde kommunestyrevalgene som forholdsstallvalg. I 1898 ble det stilt rene avholdslistene i 19 av de 59 byene som hadde egne kommunestyre, og i mange av disse erobret avholdslistene mellom 1/4 og 1/3 av representantene. I 1901 var antall byer med egne avholdslistene økt til 27, og i tillegg stillet man lister i 7 valgsoqn. Betegnelsen «Avholdspartiet» ble nå i økende grad benyttet, selv om de fleste DNT-lederne avviste tanken om et eget avholdsparti helt fram til 1905, da partiet ble en realitet.

I praksis ser det ut til at avholdsbevegelsen i stigende grad oppfattet seg som et parti, eller snarere handlet som om de var et parti. Ett uttrykk for dette ser man av programmet til fellesutvalget i Kristiania 1901, hvor det regnes opp en rekke aktuelle saker: effektivt tilsyn med barnepleien, kommunale lån og tilskudd til oppføring av arbeiderboliger, flere og billigere folkebad og stipender til evnerike ubemidlede barn. Dette lignet et partiprogram. Det slo imidlertid ikke an hos velgerne, listen fikk inn 2 representanter i kommune-styret i 1901.

Som nevnt ble 1904-loven ingen ny seier for avholdsbevegelsen, men en stadfesting av det gjeldende lovverk. Avholdsbevegelsen var ikke lenger de eneste organisasjoner som var opptatt av å påvirke alkohollovgivningen. Da Odelstinget skulle behandle den nye alkoholloven i 1904 forelå det henvendelser både fra Den norske Bryggeriforening (1901), Forening for Reiseliv i Norge (1903), Norsk Restauratørforening (1894), Den norske Handelsstands Fellesforening (1889) og Gjørffabrikkens landsforening. Konsekvensene av et stadig mer utbygd organisasjonssamfunn viste seg.

#### 4.2.2 Veien mot forbud

Avholdsbevegelsen var svært aktiv i tiden

fram mot folkeavstemningen om brennevinsforbud i 1919. Aktiviteten utfoldet seg på mange plan, fra lokale samlagsavstemninger til Stortingets avholdsgruppe som stod i intim kontakt med avholdsbevegelsen. Prosessen fram til folkeavstemningen er komplisert. Blant annet ble det alt under første verdenskrig innført midlertidige forbud mot brennevin som det var allmenn politisk enighet om. Det er ikke hensikten her å fullt ut drøfte årsakene til utfallet av folkeavstemningen og den senere lovfesting av brennevinsforbudet i 1921. Det viktige er å peke på den store tilslutning avholdsbevegelsen hadde og det brede spekter av påvirkningsteknikker bevegelsen tok i bruk for å fremme sine synspunkter. Uten å si at avholdsbevegelsen var «årsaken» til den stadfestelsen av forbudet som folkeavstemningen var, er et klart at avholdsbevegelsen utformet en svært moderne og effektiv form for pressgruppevirksomhet. Det som står fast er at 250 000 barn og voksne stod tilsluttet avholdsorganisasjoner i 1919. 224 000 av disse var medlemmer av DNT eller IOGT. DNT hadde større tilslutning enn LO med 116 mot 107 000 medlemmer.

Fra 1905 hadde avholdsbevegelsen sitt eget valgprogram og kandidatene fra de politiske partiene ble konfrontert med dette gjennom avholdsbevegelsens kretsnevnder som var organisert i de aller fleste valgkretser. Programmet ble utarbeidet i god tid før partienes landsmøter. Avholdsbevegelsens landsnemnd utga brosjyrer om hvordan spørsmål til partikandidatene burde utformes, det ble holdt valgsmøter og avholdspressen engasjerte seg sterkt med offentliggjøring av kandidatenes standpunkter til avholdsbevegelsens program. I 1912 ga landsnemnda og ut en fyldig oversikt over stortingsrepresentantenes stemmegivning og overløt til kretsnevndene å avgjøre hvorvidt kandidatene hadde oppfylt sine forpliktelser.

Valgordningen fra 1906 skapte gode muligheter for store organisasjoner til å nå fram med sine synspunkter til de aktuelle stortingskandidatene. Landet var ved stortingsvalgene fra 1906 delt inn i enmannskretser. Dersom ingen kandidat oppnådde flertall i første valg-omgang, ble det omvalg hvor kandidaten med flest stemmer bak seg ble valgt. I 1909 var det omvalg i 1/2 av kretsene, dermed ble støtte fra store interessegrupper svært viktig.

Valgarbeidet ga resultater. I 1909 var det over 80 stortingsrepresentanter som ble regnet som støttere av avholdsprogrammet, av disse var 30 organiserte avholdsfolk.

Avholdsbevegelsen hadde helt fram til 1919 meget stor støtte blant stortingsrepresentantene:



År	Antall repr.	Avh. gruppen + programstøtter	Andel
1909	123	82	66 pst.
1912	123	99	80,5 «
1915	123	85	70 «
1918	126	64	53 «

Også mange representanter for Høyre og Frisinnede Venstre hadde bundet seg til programmet, til tross for disse partienes kjølige holdning til avholdssaken. Disse programstøtterne sluttet imidlertid ikke alltid hundre prosent opp om avholdsbevegelsens krav. Et av avholdsbevegelsens sentrale krav var opprettelse av en kommisjon for å utrede «Bekjempelsen av drikkeondet». Bevegelsens prinsipielle standpunkt var at dette skulle være en parlamentarisk oppnevnt komite. De så det slik at det var folket gjennom avholdsbevegelsen som hadde fremmet dette kravet, kommisjonen måtte følgelig nedsettes av folkets representanter. For mange av representantene fra Høyre og Frisinnede Venstre veide imidlertid lojaliteten til regjeringen mest i denne sammenheng og resultatet ble slik regjeringen hadde foreslått, en blandet kommisjon med 5 regjeringsoppnevnte og 4 Stortingsoppnevnte medlemmer. Avholdsinteressene hadde imidlertid god grunn til å være fornøyd med sammensetningen av kommisjonen. Alle de tre representantene bevegelsen hadde foreslått ble oppnevnt, Egede-Nissen, Aarrestad og Johan Scharffenberg (som ble oppnevnt av regjeringen). Av de 9 medlemmene i kommisjonen var således 3 «rene» representanter for avholdsbevegelsen. Næringsinteressene var representert ved brenneriforeningens formann A. Krogvig og bryggeridirektør Platou.

En rekke av avholdsbevegelsens krav ble gjennomført i perioden: endring i ølbekskatningen, forbud mot utskjenking av rusdrikk på festninger og ekserserplasser, forbud mot fortæring av rusdrikk i jernbanekupéer, og økte bevilgninger til edruskapsarbeidet. I 1912 ble det opprettet et eget fond til bekjempelse av drikkeondet på 75 000 kroner. I tillegg kom en utvidelse av smughandelsloven til hele landet og brennevinsforbud på jubileumsutstillingen i 1914.

Dette var viktige krav fra avholdsbevegelsen som ble fremmet i Stortinget via Stortingets avholdsgruppe og i Stortingets 2. næringskomite hvor avholdsgruppen var sterkt representert.

Avholdsbevegelsen var også opptatt av å ha sine talsmenn i regjeringen, slik at de også her hadde muligheter for å fremme sine synspunkter. Sven Aarrestad i Michelsens regje-

ring og Abrahamsen i Gunnar Knudsens 1. regjering så avholdsbevegelsen på som «sine» menn. Da Knudsen skulle danne sin 2. regjering i 1913 fremmet avholdsbevegelsen krav om å bli representert i regjeringen. Venstres store valgseier i 1912 skrev avholdsinteressene mye på sin konto og henvendte seg til Gunnar Knudsen med sine ønsker. Statsrådene Abrahamsen og Bryggesaa ble oppfattet som avholdstalsmenn i den nye regjeringen. I forbindelse med utskiftninger i regjeringen våren 1916 krevde avholdsfolket at ingen endringer måtte foretas uten at de ble konsultert.

Innføringen av brennevinsforbudet må sees i lys av verdenskrigens konsekvenser for Norge. I august 1914 ble det midlertidig forbudt å bruke korn og poteter til brennevinsbrenning, likeså å selge eller skjenke brennevin. Da forsyningssituasjonen viste seg å ikke lenger være akutt, var avholdsbevegelsen enig i at forutsetningene for et forbud ikke lenger var til stede.

I desember 1916 innførte regjeringen igjen forbud med bakgrunn i forsyningssituasjonen. Dette forbudet ble fornyet i mai 1917, med et midlertidig forbud mot salg, skjenking og import av vin eller brennevin med større alkoholprosent enn 15. Det var denne midlertidighet som ble gjort permanent ved folkeavstemningen i 1919 og loven av 1921.

Etter at beslutningen om å avholde en rådgivende folkeavstemning ble tatt, startet en intens kampanje fra begge sider. Avholdsbevegelsen forberedte seg svært grundig og samlet de sympatiserende organisasjoner i «Avholdsfolkets Centralkomite for folkeavstemningen i 1919». Av en lang rekke organisasjoner deltok bl.a. Norsk Søndagsskoleunion, Frelsesarméen, Blaa Kors, Indremisjonsselskapet, Kinamisjonsselskapet og Norges Misjonsforbund foruten de rene avholdsorganisasjonene. I alt ble det trykket 2 1/3 mill. brosjyrer. Motkrefte samlet seg i organisasjonen «den personlige frihets vern». Det hjalp ikke. Nesten 490 000 stemte for forbud, 305 000 mot.

#### 4.2.3 Avholdsbevegelsen etter forbudet

De provisoriske forbudene mot brennevin og hetvin ble gjort varige ved lov i 1921 som resultat av den rådgivende folkeavstemningen. Norges handelsforbindelse med veksporterende land, Frankrike, Spania og Portugal førte imidlertid til at Stortinget ikke lenger så landet tjent med å opprettholde sterkvinforbudet. Også flere fra Stortingets avholdsgruppe støttet opphevelsen av sterkvinforbudet i 1923. Det var òg andre tegn på at avholdsgruppas alkoholpolitiske innflytelse var på retur. Avholdsfolkets landsnemnd inn-

kalte i 1923 til en konferanse for å drøfte tiltak mot smugling. Kun 8 av Stortingsgruppas 49 representanter møtte. Og på Avholdsfolkets landsnemnds landsting i 1924 var det kun 1 fra Stortingets avholdsgruppe tilstede.

Regjeringen Berge foreslo i 1924 at også brennevinsforbudet skulle oppheves, men stortingsflertallet gikk inn for at spørsmålet skulle løses ved folkeavstemning, noe som førte til at regjeringen gikk av. Da avstemningen ble avholdt høsten 1926 hadde forbudsmotstanderne mobilisert, 530 000 var imot forbud, 423 000 for. Antallet tilhengere av forbud var ikke særlig redusert, det var motstanderne som hadde mobilisert. Det var først og fremst i Nord-Norge stemningen hadde snudd - der hadde man fått det inntrykk at forbudet hadde brakt fiskeeksporten i fare. Smugling, hjemmebrenning, surrogater og økt forbruk av øl og vin førte også til at flere satte spørsmålsteget ved forbud som alkoholpolitisk virkemiddel. Dessuten var forbudet blitt utvult ved at sterkvin var tillatt.

Resultatet av avstemningen ble at brennevins igjen kom i salg gjennom vinmonopol i byene. Avholdsbevegelsen var dermed tilbake til den lokale tørreleggingsstrategien. Den direkte landsomfattende forbudslinje ble gravlagt som aktuell strategi, selv om den ble tatt fram igjen under stor-lockouten i 1931 da Avholdsbevegelsens Landsnemnd kritiserte regjeringen for å ikke ta i bruk et midlertidig brennevinsforbud. I 30-årene forsøkte man uten hell å få gjennomslag for større, distriktsvise avstemninger, gjerne på fylkesplan, for å få landet gradvis tørrlagt.

Nederlaget i 1926 betød med andre ord ikke at avholdsbevegelsen ga opp, man gikk bare over i en ny fase med andre og mindre pretensiøse mål enn et landsomfattende forbud. Den primære oppgave var nå å forhindre at brennevins frigjøring som handelsvare «skaper værre tilstander enn de vi ville fått etter lovgivningen i 1918.»

Sett fra avholdsbevegelsens side skjedde det óg positive ting. I 1926 ble det nedsatt en Edruelighetskomite som bl.a. skulle drøfte hvordan opplysningsvirksomheten omkring alkoholspørsmålet skulle drives mest mulig effektivt, vurdere hensiktsmessigheten av edruskapsnemnder lokalt i kommunene og hva som var rasjonell behandling av alkoholikere. Spørsmålet om edruskapsnemnder var drøftet og anbefalt av avholdsbevegelsen tidligere, og det faktum at det offentlige nå engasjerte seg i alkoholpolitikken utover regulering av omsetningen viser at avholdsbevegelsen fremdeles hadde påvirkningskraft. Det at det kommunale edruskapsnemnds-systemet etterhvert fikk gjennomslagskraft i lovverket var et symptom på avholdsbevegelsens styrke.

Lov om edruskapsnemnder, som kom i 1932, men først ble gjennomført i 1939, tillå nemndene følgende oppgaver:

1. Gi alkoholikere anvisning på behandling.
2. Drive opplysningsarbeid.
3. Være et rådgivende organ for lokale myndigheter i alkoholspørsmål.

Nemndene ble oppnevnt av kommunestyrene, og ble i stor grad besatt av representanter for avholdsinteressene. Edruskapsnemndene ga avholdsfolket et unikt utgangspunkt for det lokale edruelighetsarbeid.

Det sentrale nasjonale edruskapsarbeid ble i 30-åra styrket ved opprettelsen av Statens Edruelighetsråd. Rådets primære oppgave var å skape «enhet i offentlig og privat edruelighetsarbeid.» Det offentliges innsats for å fremme undervisning og annen opplysningsvirksomhet om edruelighetsspørsmål skulle kanaliseres gjennom rådet som også skulle være rådgiver for alle offentlige institusjoner når det gjaldt edruelighetsspørsmål. Dessuten skulle rådet bistå og rettleie edruskapsnemndene. Statens Edruelighetsråd skulle med andre ord være et møtested for organisasjonenes og det offentliges innsats. Det offentlige skulle utnytte de ressurser som organisasjonene rådet over. Stortinget så det slik: «Det er forutsetningen at Statens Edruelighetsråd vil benytte seg av Landsrådet for Edruelighetsundervisning og de private organisasjoner til å utføre undervisnings- og opplysningsarbeidet således at det store og betydningsfulle arbeidet som disse institusjoner utfører, kan fortsette» (Budsj. Innstill. S. nr. 46-1936, s. 2).

I innstillingen om Edruelighetsrådet het det at rådet må være «mest mulig allsidig sammensatt av personer med særlige kvalifikasjoner og interesser for arbeidet.» Det er tydelig at man tenkte seg et levende og nært samarbeid mellom det offentlige og de private organisasjoner på dette området. Hensikten var å øke det offentlig engasjement på de eksisterende organisasjoners premisser.

Bortsett fra opprettelsen av Statens Edruelighetsråd og loven om edruskapsnemnder, som ikke ble satt i verk før i 1939, hadde avholdsbevegelsen lite å glede seg over. I 1936 fikk man riktignok lovfestet pliktmessig avhold for visse grupper yrkessjåfører samt forbud mot å kjøre motorvogn med over 0,5 promille alkohol i blodet. Ellers kjempet man forgjeves mot rusdrikkreklame på jernbanestasjoner og postkontorer, og protesterte uten virkning mot opprettelsen av en departemental ankeinstans for sjenkerettigheter ved høyfjells- og turisthotell. Man ergret seg over, og protesterte mot utvidet sjenketid for brennevins, det fortsatt frie salget for ølagenter og at bryggeriene fikk tillatelse til å produsere en ny sterk øltype. Brennevinsavstemningene i

1934 ga heller ingen framgang for avholdsbevegelsen, 2 byer fikk vinmonopol, 8 ble fremdeles uten og 4 beholdt sitt.

Oppslutningen om avholdsorganisasjonene stagnerte, eller gikk noe tilbake. Den største avholdsorganisasjonen, Det norske Totalavholdsselskap, fikk redusert sitt medlemstall med 20 pst. fra 1931 til 1939, fra 49 000 til 40 000. Antall barn tilsluttet sank fra 23 000 til 18 500. Den nest største organisasjonen, IOGT, holdt bedre på sine medlemmer. I 1931 hadde IOGT 39 000, i 1939 36 500. Disse to utgjorde mer en 3/4 av de norske avholdsorganisasjonene og hadde i 1919 hatt tilsammen 224 000 medlemmer. I 1931 hadde de 146 000, i 1939, 131 000.

Det var bare de to avholdsorganisasjonene som var blitt stiftet etter 1926 som hadde framgang. Motorførernes Avholdsforbund (MA) som ble stiftet i 1928 og Arbeidernes Avholdslag (1932) tilknyttet LO og DnA. Halvparten av medlemmene i MA var imidlertid tilknyttet andre primære avholdsorganisasjoner.

Tilbakegangen krever forklaring. Det er trolig berettighet å snakke om en generell avmattelse etter nederlaget i forbudssaken i 1926. Mobiliseringen før avstemningen i 1919 var enestående, man fikk en tilslutning det ikke var mulig å holde på i mer «normale» tider. Det viste seg at forbudslinjen ikke hadde tilstrekkelig moralsk feste i folket. Avholdsbevegelsen kunne med rette peke på uthuling av forbudsvedtaket i og med opphevelsen av sterkvinforbudet og at det offentliges kamp mot hjemmebrenning, gauking og smugling ikke ble ført med tilstrekkelig nidkjærhet.

Men uansett årsak stod det fast at avholdsbevegelsens forbudsstrategi hadde slått feil. Det som hadde vært strategien på lokalplanet var ikke nødvendigvis like vellykket på nasjonalplanet. De lokale samlagsavstemningene foregikk i et mer homogent miljø hvor konfliktpotensialet tross alt var mindre enn på det nasjonale plan, hvor et sterkt mindretall av den norske befolkning i 1921 måtte bøye seg for et vedtak om å gjøre det midlertidige forbud fra 1916 permanent.

#### 4.2.4 Alkoholistsorgen

Tradisjonelt la avholdsbevegelsen ansvaret for behandlingen av alkoholskade på staten. Så lenge det offentlige tillot omsetning av alkohol så man det primært som en offentlig oppgave å behandle konsekvensene av alkoholkonsumet.

I mangel av offentlig initiativ ble imidlertid avholdsorganisasjonene pionérer innen alkoholistsorgen. Til tross for uviljen mot å gå i bresjen og lappe på forhold som staten etter

avholdsbevegelsens syn var ansvarlig for, ble det organisasjonene som tok det første initiativ innen alkoholistsorgen. Det første kursted ble opprettet av Blaa Kors i 1909, året etter kom Lægeforeningens kursted på Ørje. Her var de største avholdsorganisasjonene og Indremisjonsselskapet representert i styret. Hvite Baand opprettet det første kursted for kvinner på Jeløya i 1913. Alle disse anstaltene mottok noe statsstøtte, men staten engasjerte seg direkte i alkoholistsorgen først i 1920 da den overtok Lægeforeningens kursted på Ørje. I 20-årene kom det ytterligere to kursteder, hvorav ett statlig. Ved utgangen av 20-årene fantes det i alt 120 kurplasser, halvparten var statlige. På 30-tallet ble det opprettet 2 nye kursteder, Bjørnebekk (statlig) med 60 plasser og et privat drevet med 30 plasser.

### 4.3 MISJONSARBEIDET FRAM TIL 1940

#### 4.3.1 Indremisjonen

På Lutherstiftelsens generalforsamling i 1884 satte man seg som mål å bli den samlede organisasjon for landets indremisjonsforeninger. Ved hjelp av utvidet emissærvirksomhet skulle man samle de frittstående lokalforeningene og distriktssammenslutningene. Det var samlingstendenser i tiden. Trondheim krets for indre misjon ble dannet i 1885 og sluttet seg til Lutherstiftelsen, en rekke andre enkeltforeninger og fellesforeninger gjorde det samme.

Men oppfatningen om at Lutherstiftelsen gikk et åndelig dødt presteskaps ærend var fremdeles til stede i indremisjonsmiljøet og hemmet samlingstendensene. Motsetningene var grunnet på at stiftelsen legitimerte lekfolks rett til å forkynne offentlig med et «nødsprinsipp». Stiftelsens syn var at lekfolk i prinsippet ikke hadde en slik forkynningsrett, men at de på grunn av mangelen på ordinerte prester midlertidig kunne utøve forkynnervirksomhet. Lutherstiftelsens understreking av at lekfolk skulle utøve sin virksomhet i «tilslutning til kirkens embete» virket også splittende. Den vestlandske lekmannsopposisjon tolket dette som et uttrykk for en oppfatning av lekmannsbevegelsen som en bevegelse underordnet kirken.

På Vestlandet var man også opptatt av samlingstanken. Idéen om en egen indremisjonsorganisasjon med sentrum i den vestlandske indremisjonsbevegelse var fremme alt i 1884, og var i de følgende 6 år gjenstand for diskusjon. Et stort indremisjonsmøte i Stavanger i 1890 var et forsøk på tilnærming. Innbydelsen var undertegnet av en rekke indremisjonsledere og det møtte 257 deputerte fra Sør- og Vestlandet. Tilnærmingen fikk bl.a. som re-

sultat at Lutherstiftelsen endret sine lover slik at lekfolks rett til å forkynne ikke lenger ble begrunnet i et «nødsprinsipp». Resultatet ble en midlertidig bileggelse av konfliktene, og de indre stridighetene ble holdt i sjakk fram til 1898 og dannelsen av et selvstendig Vestlandsk Indremisjonssamband.

For Lutherstiftelsen - som endret navn til Det norsk-lutherske Indremisjonsselskap i 1891 i et forsøk på å komme vestlands bevegelsen i møte - var 90-årene ingen veksttid. På generalforsamlingen i 1893 møtte deputerede fra 106 foreninger. Antallet bibelbud, nå kalt «arbeidere», de av selskapet fast ansatte forkynnere, var synkende. I 1892 var det hele 34 av dem, i 1897 bare 5. Årsaken var både trange økonomiske kår, og at kretsene hadde overtatt en god del av ansvaret for den omreisende forkynnervirksomheten. Tanken om en egen emissærskole ble drøftet. Innen Indremisjonsselskapet var det utbredt skepsis til utviklingen av en betalt emissærstand, det gjaldt å verne om lekmannslinjen. Den rene lekmannslinjen var imidlertid vanskelig å holde på, og det ble i økende grad arrangert bibelbudsamlinger og «lekmannskurs» utover 1900-tallet. I 1916 tok man det endelige skritt å stifte Bibelskolen, med formål å utdanne troende «unge mænd til arbeidere i de frivillige kristne virksomheter innen den norske kirke.» Også for kvinnelige misjonsarbeidere ble det arrangert kurs, med vekt på syke- og fattigpleie, søndagsskolevirksomhet og ungdomsarbeid.

Før århundreskiftet tok Indremisjonsselskapet viktige initiativ innenfor syke- og fattigpleien. Det meste av dette arbeidet ble drevet av lokalforeningene. Et koordinerende organ, Hovedstyret for kristne kjærlighetsgjerninger, ble opprettet i 1899.

Det største løftet var Diakonhjemmet. Idéen var å opprette en anstalt for praktisk og teoretisk indremisjonsarbeid, og knytte den praktiske delen til et pleiehjem for menn. Lokaler til driften ble først leid, deretter ble det holdt innsamlinger, og i 1893 kjøpte man gården Stensrud i Vestre Aker hvor det nye sykehuset ble innviet i 1900. Foruten Diakonhjemmet tok Indremisjonsselskapet initiativ til opprettelsen av et hjem for døve på Nordstrand i 1898.

Stagnasjonen i 90-årene ble avløst av en kraftig vekst etter århundreskiftet. Foreningstallet økte jevnt fra 576 foreninger i 1902 til 1100 i 1914. Stadig flere «arbeidere» ble knyttet til selskapet sentralt. I 1906 var det 19, fem år senere var det økt til 31. Også økonomisk var Indremisjonsselskapet i ekspansjon. Det sentrale budsjettet var i 1900 ca. 9 000, i 1914 33 000 kr.

Engasjementet i arbeidet for syke og fattige

var også økende. Et nytt prosjekt var opprettelsen av Menighetsøsterhjemmet i samarbeid med «Lutherske Menighets-Diakonissers Forening». Diakonissesykehuset hadde siden 1890 utdannet «menighetsøstre» som gjennomgikk ettårige kurs. Det store behovet utover landet var bakgrunnen for opprettelsen av Menighetsøsterhjemmet hvor man kombinerte sykehusdrift og opplæring. Den sosiale hjelpevirksomhet, ved siden av Diakonhjemmet og Hjemmet for døve som var selvstendige institusjoner, ble for det meste drevet av byforeningene. Ifølge beretningen for 1914-16 var det 13 foreninger som drev sosial hjelpevirksomhet. Det dreiet seg om sykepleie, barnehjem, gamlehjem, leseværelser og arbeid blant forkornne og alkoholisererte.

Utover på 1900-tallet ble skolevirksomheten en stadig viktigere del av indremisjonens virksomhet. Ved århundreskiftet hadde indremisjonsselskapet 3 «ungdomsskoler», i løpet av de neste 10 år ble det stiftet 3 nye. Dette var den første fase i utbyggingen av et kristent skolealternativ som skulle få en sterk vekst og bli en betydelig del av organisasjonens virksomhet fram mot 2. verdenskrig. I ti-året 1912-22 - den andre utbyggingsfasen - kom det 8 nye ungdomsskoler, og i 1913 kom Kristelig Gymnas som var et samarbeidstiltak mellom flere store kristne organisasjoner. Lærerstuderenter fikk i 1912 et kristent alternativ i Oslo nye lærerskole.

Skolevirksomheten var en del av det arbeidet som ble nedlagt for å nå ungdommen. Søndagsskolevirksomheten var rettet mot barna. Det ble òg startet «yngresarbeid»; foreninger for ungdom mellom 13 og 18 år. Årsberetningen for 1914-16 forteller om 25 tilsluttede ungdomsforeninger.

Det organisatoriske skillet i indremisjonsarbeidet som ble etablert i 1898 er blitt stående helt til idag. Årsakene til den endelige splittelsen lå særlig i synet på forholdet mellom lekmannsarbeidet og prestene. Vestlendingene var redde for at prestskapet skulle dominere et eventuelt landsomfattende indremisjonsselskap og dermed gi lekmannsarbeidet dårlige vilkår.

Det Vestlandske Indremisjonssamband og Indremisjonsselskapet engasjerte seg på de samme feltene; i skolearbeid, forkynnervirksomhet, sosialt arbeid og etterhvert emissærutdanning. Søndagsskoler var blitt drevet av indremisjonen i Stavanger, Ålesund og Bergen alt fra 1870-årene av. Søndagsskolen i Bergen hadde i 1899 112 lærere og 3 000 elever. Det Vestlandske Indremisjonssamband stiftet sin første ungdomsskole i Ulsteinvik i 1908, ytterligere 5 skoler kom før 1. verdenskrig var omme.

Det sosiale arbeid var også en stor del av

indremisjonsarbeidet på Vestlandet, og det var drevet helt siden 1860-årene. Hjelpearbeidet spredte seg over et vidt spekter; fattigpleie, sykepleie, barnehjem, hjelp til sjøfolk, sysselsetting av fiskere i dårlige sesonger og direkte hjelp i penger og varer. Det hende også at det offentlige direkte påkalte indremisjonens ressurser som da et fattigstyre i Østfinnmark bad misjonen om å utstyre de fattige med klær. At driften av tiltak og samarbeidet med det offentlige ikke alltid var like enkelt, erfarte den vestlandske indremisjon i sitt arbeid i Nord-Norge. Kommunenes svært dårlige økonomi i mellomkrigstida førte til at de ikke alltid kunne oppfylle sine forpliktelser. Indremisjonens gamle hjem på Måsøy fikk fra 1922 et årlig statstilskudd på 8 000 kr. som gradvis ble redusert til halvparten. Kommunene var i tillegg svært dårlige betalere for sine gamle på hjemmet, og i 1933 måtte nesten 16 000 kr. avskrives som tap på grunn av manglende kommunal betaling. Lignende problemer hadde indremisjonen ved barnehjemmet «Vårsol» i Vadsø. Staten støttet dette i 1921 med 25 000 kr, men kommunens forpleiningsbidrag var vanskelig å få inn.

#### *Mellomkrigstiden*

Foreningsveksten fortsatte inn i mellomkrigstiden helt fram til 1932 da Indremisjonsselskapet hadde 1900 lokale indremisjonsforeninger og 250 ungdomsforeninger. I tillegg var det en mengde kvinneforeninger som ofte arbeidet for flere misjonsorganisasjoner samtidig. Den store aktiviteten blant ungdom kom til syne på de store landsungsstevnene. Det første ble holdt i 1925 og samlet 8-900 deltakere.

I 30-årene var veksten mer moderat. Det var mest blant ungdom en rekrutterte nye medlemmer, i 1940 var det ca. 400 ungdomslag i de 2 100 lokalforeningene. Indremisjonens vekst i mellomkrigstiden illustreres av at det i 1940 var omkring 500 bedehus i misjonens eie, 55 «arbeidere» var ansatt av selskapet sentralt, 160 i kretsene.

Det ser med andre ord ut til at de vanskelige økonomiske forhold ikke hindret en økende tilslutning til Indremisjonen. Det er bare i selskapets budsjett at krisetidene anseiler seg. Nivået fra 1919/20 (ca. 500 000 kr.) nådde man ikke igjen før 20 år senere.

På skolefronten var det også økt aktivitet i mellomkrigstiden. Indremisjonen drev i 1940 18 ungdoms- eller folkehøgskoler. I tillegg til opprettelsen av nye ungdomsskoler i 1918, 20, 23 og 36, utvidet Indremisjonsselskapet i mellomkrigstida sin skolevirksomhet på andre felt. Oslo lærerskole, som fra 1916 fikk eksa-

mensrett og statsstøtte, ble i 1919 på bakgrunn av den store lærermangelen av det offentlige bedt om å opprette parallellklasser. Nidaros lærerskole startet i 1922 og drev i 7 år, uten statsstøtte.

Stortingets holdning til organisasjonsdrevet lærerskolevirksomhet var imidlertid i ferd med å endre seg, og i 1926 vedtok Stortinget at statsbidraget til Oslo lærerskole skulle inndras gradvis gjennom en 3-års periode. I 1929 ble kun styrerlønn og lønn til én lærer refundert. Året etter endret situasjonen seg ved den nye loven om 4-årig lærerskoler, hvor Oslo lærerskole ble sidestilt med de andre lærerskolene i landet. Innledningen til siste kapittel kom i 1935 da Lærerskolekomiteen foreslo at alle private lærerskoler enten skulle legges under staten eller nedlegges. De to private lærerskolene på Elverum og Notodden ble lagt ned, mens Oslo lærerskole fortsatte driften i Indremisjonsselskapets regi til den ble overført til staten i 1946.

De kristne organisasjonene bygget i de første tiårene av det 20. århundre opp et enestående apparat for formidling av sin religion og ideologi. Grunnstammen var hundrevis av ytre- og indremisjonsforeninger som var det sosiale sentrum for det kristne lekfolket. Både indre- og ytre misjonsforeninger og dissentermenighetene ga livsinnhold og et tilbud om sosial tilhørighet som få andre organisasjonstyper. De kristne organisasjonene kunne fylle et menneskes liv gjennom søndagsskole, yngreforeninger, ungdomsforeninger, ungdomsskoler og folkehøgskoler, jordbruksskoler, gartnerskoler, lag ved universiteter og høyskoler, bibelskoler og et tett nettverk av misjonsforeninger. I tillegg kunne man gi sitt liv mening gjennom arbeid i de kristne sosiale og humanitære hjelpetiltak.

I tiden rundt første verdenskrig og i mellomkrigstiden ble det tatt initiativ til å knytte de kristne organisasjonene tettere sammen. De mange organisasjonene fikk etterhvert et behov for å bygge bro over motsetningene, koordinasjon og informasjon om hverandres virksomhet. Det første organ for å ivareta slike behov var Geilomøtene som ble holdt for første gang i 1913 etter at Indremisjonsselskapet hadde tatt opp tanken. 15 organisasjoner var med fra starten. Organisasjonenes Fellestråd, som ble dannet i 1938, var en fastere organisering av dette samarbeidet. Kristne organisasjoners arbeid for edruskapsspørsmål fikk sitt fellesorgan i Kristenfolkets Edrueghetsråd i 1925. Spørsmålet om de kristne organisasjonene skulle delta i direkte politisk virksomhet ble også aktuelt etter århundreskiftet. Kirkepartiet oppsto som et resultat av konflikten mellom ortodokse og liberale 1906 - 09 og det

sluttet seg hovedsakelig til Indremisjonsforbundet. Formålet var å skille kirke og stat. Partiet klarte imidlertid ikke å erobre de lavkirkelige velgerne fra Venstre og fikk en kort levetid.

Et mindre tilløp til politisk virksomhet kom i 1913 da kristne tilknyttet statskirken og dissertermenigheter stilte egen liste ved kommunevalget i Sarpsborg. Tanken om eget parti slo etterhvert rot i flere av organisasjonene, og til det 5. Geilomøtet i 1919 forelå det et prinsipielt forslag til partidannelse. Tiden var imidlertid ikke moden, først i 1933 stilte Kristelig Folkeparti egen liste i Hordaland.

Retten før krigen skjedde også en organisering av kristne innen arbeiderklassen. I Hamar ble den første arbeidergudstjeneste holdt 1. mai 1938 og september samme år stiftet Hamargruppen «Kristne Arbeideres Tidsskrift». Hamargruppen ville ha en politisk uavhengig organisasjon for kristne arbeidere. Det fantes også et annet kristent arbeidermiljø, i Porsgrunn-området, som foretrakk en organisasjon knyttet til Arbeiderpartiet. Det var dette synet som slo igjennom i «Norges Kristne Arbeideres Forbund». Flertallet i forbundets lokale og sentrale styrende organer skulle ifølge vedtektene tilhøre DNA. Motsetningene mellom disse to fraksjonene kom til å prege organisasjonen helt til mindretallet brøt ut og dannet «Norsk Evangelisk Arbeiderstiftelse» i 1945.

### 4.3.2 Ytre misjon

Den politiske mobiliseringen i begynnelsen av 1880-årene la en demper på misjonsforeningens virksomhet både innen indre og ytre misjon. Det norske Misjonsselskap, som da var den klart dominerende ytre misjonsorganisasjon, hadde likevel en jevn inntektsvekst:

1880 : 165 500 kr.

1885 : 320 500 kr.

1890 : 423 654 kr.

Inntektene i perioden 1887-91 var større enn den samlede inntekt i de 35 år organisasjonen til da hadde eksistert. Den økonomiske ekspansjonen fortsatte i samme tempo fram til verdenskrigen.

Misjonen ble i økende grad akseptert av statskirken. Fra 1884 kunne misjonærer tale i kirken etter avtale med sognepresten og fra 1889 kunne kirkene brukes til «kirkelige Møder angaaende den ytre eller indre Mission». I 1885 fikk det norske misjonsselskap, Schreudermisjonen og Santalmisjonen tillatelse til et årlig offer på alteret. Fra 1897 fikk lekmenn tale fra prekestolen, etter at de i 9 år hadde vært henvist til kordøren.

Veksten i ytremisjonenes hjemmearbeid foregikk dels innen de eksisterende misjonsorganisasjonene. Det norske Misjonsselskap

vokste i tiåret 1884-94 fra 830 til 900 rene misjonsforeninger. I tillegg kom 300 kvinneforeninger som ikke formelt var knyttet til selskapet, men som regelmessig ga økonomisk bidrag. Forklaringen på Misjonsselskapets relativt moderate foreningsutvikling er i hovedsak konkurransen fra Kinamisjonsselskapet og Santalmisjonen. Santalmisjonen fikk ikke noen landsomfattende organisasjon før i 1908, men lokale foreninger hadde begynt arbeidet for Santalmisjonen alt på midten av 1870-tallet. På slutten av 80-årene ble det gjort forsøk på å binde dette arbeidet sammen, men hele ledelsen var i India og hadde liten interesse for et fast organisert hjemmearbeid. Resultatet ble en sammenslåing i regionale fellesforeninger og kretsorganisasjoner før man i 1908 holdt det første landsmøtet.

Interessen for misjon i Kina hadde fått sin organisasjon alt i 1889 i Den norske Kinamisjon, en evangelisk organisasjon som var åpen for samarbeid med alle anerkjente kristne samfunn. Initiativet til en luthersk Kinamisjon ble tatt i Bergen noe senere. Det man ønsket var i første omgang å få Misjonsselskapet engasjert i arbeidet i Kina, men selskapet ville ikke spre sin virksomhet ytterligere. Dermed ble det selvstendige Norsk Luthersk Kinamisjonsselskap dannet i 1891 (nåværende «Norsk-luthersk Misjonssamband»). Kinamisjonsselskapet la fra starten av stor vekt på «hjemmefronten» og kom til å bli en konkurrent til Misjonsselskapet om misjonsoppmerksomheten. Alt første året hadde Kinamisjonsselskapet 8 omreisende emissærer, i 1892 hadde man 20, og i 1910 100. Inntektene i tiåret 1900-11 ble 3-doblet og foreningene dekket før I. verdenskrig hele landet. Foruten Santalmisjonen og Kinamisjonsselskapet ble det dannet noen mindre misjonsorganisasjoner rundt århundreskiftet. En av Den norske Kinamisjonens utsendinger startet i 1901 sin egen misjonsorganisasjon under navnet Tsjili-misjonen (fra 1927 Den norske Misjonsallianse). I likhet med Kinamisjonen stod denne på det «evangelisk-kristelige trosgrunnlag», men forble en av de mindre misjonsorganisasjonene.

Norges Kristelige Ungdomsforbund tok opp sitt eget misjonsarbeid i Kina i 1908, Ungdomsmisjonen. Frimenighetene sluttet seg sammen i Det norske Misjonsforbund alt i 1884.

Det ble også dannet enkelte foreninger som ikke drev eget misjonsarbeid, men som støttet eksisterende organisasjoner. Kvinnelige Misjonsarbeidere (1902) hadde som formål å vinne kvinner for misjonstjeneste, og var fra 1917 en støtteforening for Santalmisjonen.

Lærerinnenenes Misjonsforbund (1902) knyttet seg både til Misjonsselskapet, Santalmisjonen og Misjonssambandet (Norsk Luthersk Kina-misjonsforbund). Akademikerne hadde hatt sitt «frivillige misjonsforbund» siden 1916.

Før 1914 var det m.a.o. i alt 7 misjonsorganisasjoner som drev hedningemisjon i egen regi. Disse hadde tilsammen et stort antall tilknyttede foreninger, det dreiet seg om flere tusen - hvorav de fleste var kvinneforeninger.

Selv om hovedformålet for misjonen var utbredelse av kristendommen, drev misjonærene helt fra begynnelsen sosialt og humanitært hjelpearbeid. Ofte var dette inngangsbilletten på nye misjonsmarkeder. I mellomkrigstiden ble det stiftet to mindre foreninger som spesielt skulle ta seg av denne siden av misjonsarbeidet. Sykepleiernes Misjonsring (1921) skulle samle inn penger til utdanning av sykepleiere blant de fastboende på misjonsfeltene og Kristelig legeforening (1936) ble stiftet for å skaffe hjelp i form av medisinsk utstyr. Den første legemisjon, Komiteen for norsk legemisjon var stiftet alt i 1880-årene, men hadde ikke gjort mye av seg.

Den økonomiske krisen i 1920-årene var en vanskelig tid for misjonsorganisasjonene. Misjonsselskapets gaveinntekter sank fra 2.3 mill. i 1920 til under 1.5 mill. på slutten av 20-tallet. Det var klart at den økonomiske middelklasse ikke hadde det samme overskudd som før. Først etter 1935 ble det igjen en beskjeden oppgang. Misjonsorganisasjonene ble i tillegg hardt rammet av den lave kroneverdien. Opptil 75% av de innsamlede midlene ble brukt på misjonsfeltene og dette gjorde misjonsøkonomien svært følsom overfor ustabil kroneverdi.

Hva med foreningstilslutningen? Tall fra Norsk Luthersk Misjonssamband tyder på en foreningsstagnasjon på 1920-tallet. Misjonsselskapet hadde til tross for svært anstrengt økonomi en viss tilslutning fra nye grupper fra midten av 20-årene, særlig fra ungdommen. Ungdomsarbeidet kom inn i mer organiserte former, fra 1927 ble det ansatt en egen ungdomssekretær sentralt og flere av kretsene fulgte etter hvert opp med en egen ungdomsansvarlig. Etter 1930 fikk mange av kretsene sitt eget ungdomsråd, et uttrykk for at misjonen så det som en vesentlig oppgave å få tak i den delen av befolkningen som ikke var blitt desillusjonert i sin ungdomstid under krigen. Misjonsselskapet hadde framgang i sitt arbeid blant unge, og i 1940 var det 380 yngresforeninger tilknyttet selskapet. Barna var óg en viktig misjonsmark. Alt i 1903 dannet Misjonsselskapet en egen «landsring» av barneforeninger, og man ga snart ut et eget barneblad. Arbeidet for barn var i vekst hele mellom-

krigstiden og ved krigsutbruddet hadde Misjonsselskapet over 1 000 barneforeninger.

De nye misjonstiltak i mellomkrigstiden sprang ut av allerede eksisterende organisasjoner. Dissenterne begynte så smått sitt misjonsarbeid. Baptister og metodister startet misjonsvirksomhet under og rett etter 1. verdenskrig, pinsevevnerne kom skikkelig igang først i 1930-årene. Tibetmisjonen ble startet i 1938 av en av misjonsalliansens misjonærer i Kina. Buddistmisjonen (1926) var et resultat av Karl-Ludvig Reichelts brudd med Misjonsselskapet.

Inspirasjon til misjon i Sudan kom fra «Dansk Forenet Sudanmisjon» og det ble i 1918-20 dannet mange foreninger for Sudanmisjon i Norge. Generalforsamlingen i 1921 besluttet at misjonen skulle slutte seg til Misjonsselskapet. I 1930 var det ca. 200 slike Sudanforeninger innen selskapet.

På hjemmefronten var det også enkelte nydannelser i mellomkrigstida. I likhet med Indremisjonen, om enn ikke i samme grad, var organisasjonene for ytre misjon interessert i skolearbeid og så dette som et vesentlig arbeidsfelt. Misjonssambandets misjonsskole var startet alt i 1898, en bibelskole i 1919. Dette var skoler som primært skulle dyktiggjøre organisasjonens arbeidere. Folkehøyskolene hadde et videre folkepedagogisk, forkynner-perspektiv. Det var viktig å gi tilbud om undervisning i et aktivt kristent miljø. Det ble opprettet 3 folkehøyskoler mellom 1917 og 21, samt en handelsskole i 1930 i Misjonssambandets regi. Det norske Misjonsforbund hadde i 1920-årene 2 bibelskoler. Misjonsskolen i Stavanger hadde gymnaslinje i tillegg til den ordinære misjonsutdannelsen.

#### 4.4 KVINNENE ORGANISERER SEG

Den første kvinneorganisering på egne premisser fant sted i 1880-årene. Kvinnene hadde da lenge spilt en sentral rolle innen misjon og avholdsbevegelsen hvor de ofte utgjorde ryggraden i det praktiske foreningsarbeidet. De skaffet svært mye av foreningenes inntekter ved hjelp av salg av varer tilvirket i foreningen, basarer, loddsalg o.lign.

De egne kvinneforeningene hadde helt fram til århundreskiftet karakter av praktiske arbeidsforeninger. Antallet kvinneforeninger i Misjonsselskapet 1885 er blitt anslått til ca. 1700, mens det var 830 «rene» misjonsforeninger (Nome, J.: «Det norske Misjonsselskaps historie», bind 1 s. 55). Kvinnene deltok også i en viss grad på misjonsfeltene, i midten av 1890-årene hadde Misjonsselskapet 35 kvinnelige utsendinger. Til tross for denne store

deltakelsen hadde kvinnene rundt 1900 ingen del i Misjonsselskapets styre eller administrasjon, ei heller stemmerett i selskapets «rene» misjonsforeninger, kun i kvinneforeningene. I 1903 sendte hovedstyret et brev til selskapets kretsforblyninger hvor man la fram spørsmålet om kvinnelig stemmerett og valgbarhet. Etter en debatt på generalforsamlingen i 1904 fikk kvinnene stemmerett og valgbarhet som deputerte til kretsforblyninger og generalforsamlinger, samt til styrene i de alminnelige misjonsforeningene. Først i 1916 fikk de adgang til å bli valgt inn i kretsstyrene. I Indremisjonsselskapet fikk kvinnene stemmerett i 1911.

I misjon- og avholdsbevegelsen ser man med andre ord kvinnens omsorgsrolle plantet inn i organisasjonslivet. Kvinnene hadde ansvaret for det sosiale aspektet ved møtevirksomheten samt det praktiske økonomiske arbeid. I kvinnes egenorganisering i 1880-årene lå det et brudd med denne rollen, ved at den politiske likestilling ble satt i sentrum. At en egenorganisering på grunnlag av spørsmålet om kvinnens politiske rettigheter ikke uten videre var akseptert i samtiden kommer klart til uttrykk i diskusjonsforeningen «Skuld»'s statutter av 1883: «Taushed angaaende foreningens Diskusjonstemaer og Diskusjon iakttages». Allerede høsten året etter sto man imidlertid offentlig fram, «Skuld» ble en «fri diskusjonsforening for kvinner». Da var Norges Kvinnesaksforening (NKF) alt dannet.

Den sentrale sak for NKF var kvinnes stemmerett. Stemmeretten ble sett på som det viktigste krav fordi den var inngangsbilletten til arenaen der avgjørelsen av andre viktige kvinnespørsmål ble tatt. Kravene var i utgangspunktet moderate, det første man ville oppnå var stemmerett ved kommunevalg på samme betingelser som menn, samt adgang for kvinner til å bli valgt inn i fattig- og skolekommisjonene. Alt i 1885 ble den første kvinne valgt inn i en skolekommisjon, men ellers hadde kravene liten gjennomslagskraft.

NKF's holdning til kvinnes stemmerett var imidlertid uklar. I 1885 sto Gina Krog bak en henstilling fra foreningen om stemmerett for kvinner på samme grunnlag som menn. Det sto ikke noen samlet forening bak dette kravet, og Krog hadde liten tro på at NKF ville sette et slikt krav på sitt program. Hun gikk derfor i spissen for dannelsen av en kvinnes stemmerettsforening (KSF) høsten 1885. Dette var i motsetning til NKF, som hadde en mann som formann (H.E. Berner) samt flere mannlige medlemmer, et rent kvinneinitiativ.

KSF drev fra begynnelsen et aktivt agitasjonsarbeid. Ledende aktivister reiste rundt,

holdt foredrag, avholdt møter som sendte adresser til Stortinget, og sendte forslag om endringer i stemmerettsreglene gjennom meningsfeller blant Stortingets Venstrerepresentanter. Det var til Stortinget kravene ble rettet, og målet var å få valgt kvinner som kunne fremme andre kvinnekav på Stortinget. I 1891 oppfordret KSF de stemmeberettigede til å gi sin stemme til kandidater som hadde uttalt seg utvetydig for kvinnelig stemmerett.

Arbeidet for kvinnelig stemmerett sto i stampe på 90-tallet, til tross for foreningens iherdige arbeid. Men man kunne notere små seire på andre fronter. I 1894 kom det en ny alkohollov med bestemmelser om kommunale samlagsavstemninger. Her ble den alminnelige stemmerett - for begge kjønn - anerkjent. Det at kvinner ble ansett som meningsberettiget i denne sammenheng, noe som klart hadde bakgrunn i deres aktive innsats i avholdsbevegelsen, fikk stor betydning for den senere stemmerettskampen.

Ved lov av 1896 ble det bestemt at de lokale vergeråd skulle ha ett eller to kvinnelige medlemmer, også et tegn på en gryende akseptering av kvinner som deltakere i det offentlige samfunnslivet.

Selv om stemmerettssaken sto i fokus var kvinnesaksforeningen også opptatt av andre spørsmål. Kvinners utdanning og deltakelse i yrkeslivet var saker som pekte ut av den tradisjonelle kvinnerollen. Kort etter dannelsen av NKF startet man opp friundervisning i Kristiania for ubemidlede kvinner, fra 1888-98 ble denne undervisningen drevet med kommunal støtte. NKF opprettet en komite som skulle arbeide for å fremme kvinnes faglige utdanning, men lite konkret kom ut av det.

Foreningen engasjerte seg i tiltak for å gi omsorgsrollen bedre vilkår. Begrepet «Husstellsaken» samler opp mye av dette. På 90-tallet arrangerte man de første fagkurs i søm og koking, forløpere for Drammens husmorskole (1899) og Kvinnesaksforeningens Fagskole i Huslig økonomi. Skolekjøkkensaken var en annen «sak», som utviklet seg fra Kvinnesaksforeningens første kurs for skolekjøkkenlærerinner i 1897 til Statens lærerinner-skole i husstell fra 1908.

Tiden fra slutten av 1880-årene til midten av neste tiår er blitt kalt NKF's sosiale periode. Foreningen engasjerte seg i kampen mot prostitusjon, og støttet både økonomisk og moralsk fyrstikkerarbeiderskenes streik i 1889. NKF var og delvis medvirkende til den tidligste faglige organiseringen blant kvinner. I 1889 tok Kvinnesaksforeningen opp spørsmålet om en pensjonskasse for kvinner og året etter omtales en «Pensions- og Hjelpeforening



for kvindelige tjenere i Christiania og omegn.» Senere organiserte denne gruppen seg i foreninger knyttet til Arbeiderpartiet.

I 1891 foreslo Ragna Nielsen, NKF's leder at man skulle gå inn for å danne foreninger for syersker og strikkersker, men det ble sosialdemokratiet som tok initiativet. Men innen handelsstanden fikk kvinnene sine organisasjoner på NKF's initiativ. Foreningen samlet i 1890 interesserte til et møte hvor det ble nedsatt en komite som førte til dannelsen av Kristiania Kvindelige Handelsstand, en såkalt «harmoniforening» som skulle organisere både arbeidsgivere og arbeidstakere. En rekke andre fagforeninger for kvinner ble også dannet: jordmorforeningen (1897), lærerinneforeningen (fra 1866 - revitalisert i 1883) og foreninger for avisbud, tobakkarbeidersker, sømarbeidersker, cigarleggersker, sættersker, alle før århundreskiftet. NKF hadde ingen direkte del i dette annet enn som en del av en generell oppmerksomhet omkring kvinneorganisering.

Den manglende framgang i stemmerettskampen i begynnelsen av 90-årene førte til forslag om strategendringer. Det var i tillegg konstitusjonelle forutsetninger for denne strategidebatten: Utvidelser av den kommunale stemmerett kunne avgjøres med simpelt flertall ved en endring av paragraf 2 i formannskapsloven av 1837. Spørsmålet var om man skulle fremme subsidiære forslag om endringer i stemmeretten. Gina Krog gikk sterkt imot og så en slik endring som en kamp kun for de privilegerte kvinner. Hun fikk ikke støtte for dette i Kvinnestemmerettsforeningen, og foreningen rettet et forslag til Stortinget om kvinnelig stemmerett ved kommunevalgene med en censusgrense på 500 kr på landet og 800 i byene. Generalforsamlingen i KSF i januar 1898 avgjorde endelig at foreningen skulle slå inn på denne strategien. Dermed var den andre organisasjonsmessige splittelsen i kampen for kvinnelig stemmerett et faktum. Bare 14 dager senere ble Landskvinnestemmerettsforeningen (LKSF) dannet på grunnlag av KSF's gamle program i stemmerett for kvinner på samme betingelser som menn, uten unntak.

LKSF vokste fort og ble raskt den største av de to. I 1899 hadde LKSF ti utenbys underavdelinger og 750 medlemmer - KSF hadde 200. Syv år senere hadde LKSF vokst til 40 lokale organisasjoner med 2500 medlemmer. LKSF fikk raskt andre enn medlemmene med seg. I 1899 sendte foreningen en petisjon til Stortinget med krav om kvinnelig stemmerett på like vilkår som menn, undertegnet av nær på 12 000 personer.

Ved århundreskiftet var det ikke bare de

rene kvinnestemmerettsforeningene som deltok i kampen for kvinners politiske rettigheter. I stemmerettsstoget i Christiania i 1899 deltok både Kristiania Kvinnesangforening, Logen «Lykkens Prøve» og Vika avholdsforening.

I 1901 kom den første seieren i form av kvinnelig stemmerett ved kommunevalg med censusgrenser på 300 og 400 kr for h.h.v. land og by. Under behandlingen av dette forslaget var det blitt sendt inn en rekke adresser til Stortinget fra engasjerte kvinneforeninger. Vedtaket satte en ny oppgave på dagsorden. Kvinnestemmerettsforeningene måtte vise at kvinnene fortjente denne begrensede tilliten og mobiliserte til valgdeltakelse. Resultatet ble imidlertid magert. Til tross for et utstrakt opplysnings- og mobiliseringsarbeid deltok bare 9,5 pst. av de stemmeberettigede kvinnene på landet, 40 pst. i byene. Det ble valgt inn svært få kvinner som representanter. KSF satte opp en egen politisk uavhengig liste i Kristiania, 2 kvinner ble valgt inn i kommunestyret. I 1904 fikk en slik liste bare 1 representant - en mann. Egne lister ble etterhvert gitt opp og kvinnene ble oppfordret til å virke innenfor de eksisterende partiene.

Et nytt nivå i organiseringen ble nådd i 1904 med dannelsen av Norske Kvinners Nasjonalråd. Både kvinnesaksorganisasjoner, fagorganisasjoner, humanitære organisasjoner, misjonsorganisasjoner og andre kristelige foreninger sto tilsluttet rådet. Det første året var det 26 organisasjoner som hadde sluttet seg til.

Dannelsen av Nasjonalrådet førte ikke til noen umiddelbar akseptering av kvinners politiske rettigheter. I begge folkeavstemningene i forbindelse med unionsoppløsningen ble kvinnene utelukket fra deltakelse. Kvinneorganisasjonene tok likevel et initiativ for å vise sin interesse for nasjonalpolitiske spørsmål og samlet inn rundt 300 000 underskrifter som sluttet opp om 7. juni-beslutningen. En adresse fra Nasjonalrådet med samme innhold, undertegnet av 565 foreninger, ble sendt til Stortinget. Omfanget av dette indikerte, om noen skulle være i tvil, at den politiske interesse i høy grad var til stede også blant kvinner.

Men stemmeretten lot seg likevel ikke lett realisere. I 1907 ble det innført inntektsavhengig stemmerett for kvinner ved stortingsvalgene. LKSF mobiliserte kraftig og alle lokale organisasjoner ble oppfordret til å presse på «sin» stortingsrepresentant. Det kom inn 46 henstillinger med over 18 000 underskrifter. Et nytt steg på veien ble tatt i 1910 med alminnelig stemmerett ved kommunevalg, og i 1913 var utviklingen både i opinion og blant representantene kommet så langt at alminne-

lig stemmerett for kvinner ble vedtatt enstemmig uten debatt.

Norske kvinners Nasjonalråd hadde ikke bare satt seg det mål å være en koordinator for kampen for kvinnelig stemmerett. Rådet var ment å være kvinneorganisasjonenes kontaktorgan vis a vis myndighetene og det ga uttrykk for et ønske om å bli forelagt alle saker som berørte kvinner til uttalelse. Statsminister Hagerup svarte Gina Krog at man ikke kunne regne med en automatisk oversendelse til uttalelse alle lovforslag som angikk kvinner. Nasjonalrådet tok imidlertid ofte selv initiativet, leste gjennom Stortingets arbeidsplan, merket seg saker av interesse og ga uttalelser i god tid før behandlingen. Ofte sendte man saker ut til de enkelte organisasjonsleddene med oppfordring om å uttale seg, som f.eks. når det gjalt opprettelsen av kvinnelige fabrikkinspektører under behandlingen av fabrikktilsynsloven i 1904/05, og forslag om kvinners adgang til embeter. Da regjeringen Hagerups proposisjon om kvinners adgang til offentlige embeter ble sendt ut til ny høring av Stortinget i 1904, karakteriserte Gina Krog det som «å sende bud på alle fordommene i landet». Kvinnesaksforeningen protesterte og mot det den oppfattet som en trenering av saken, det ble holdt et stort demonstrasjonsmøte og 9 andre kvinneorganisasjoner sendte uttalelser til Stortinget. Saken kom til realitetsbehandling først i 1911. Da hadde flere kvinneorganisasjoner engasjert seg. Venstrekvinnelaget, Nasjonalrådet, Kvinnesaksforeningen, Norske Kvinnelige Akademikeres Landsforbund og Kvinnenes Velgerforening sto bak kravet om kvinnelige prester og kvinners deltakelse i religiøs forkynning. Den nye loven tilfredstilte ikke disse kravene, men den ble likevel sett på som en delseier. Kvinner fikk ikke adgang til statsrådsstillinger, ei heller til embeter innen diplomati og konsulatvesen, og ikke til militære eller geistlige embeter. Men de fikk anledning til å «holde foredrag til menighetens kristelige oppbygning» i kirken, en rett som i 1925 ble utvidet til retten til å forkynne Guds ord i kirken - dog ikke under den alminnelige gudstjenesten.

I andre saker ble Nasjonalrådets forslag tatt til følge. Et eksempel er tillegget til en mødre-forsikring i sykeforsikringsloven av 1915, hvor det ble foretatt en utvidelse av retten til barselpenger. En generell akseptasjon av Nasjonalrådets virksomhet kom til uttrykk gjennom offentlige bevilgninger i 1909 og 1914 til deltakelse på Internasjonal Congress of Women.

I samarbeid med forsvarsdepartementet utarbeidet rådet en plan for mobilisering av kvinner i tilfelle krig.

Gina Krog og F.M. Qvam ble i 1908, 09 og i 1913 benyttet som regjeringens representanter ved den internasjonale stemmerettsalliansens kongresser. Dette, i tillegg til at Stortingssalen ble stilt til disposisjon for Nasjonalrådets 4. landsmøte, var uttrykk for en gryende akseptasjon av organisasjonene spesielt, og kvinners krav generelt.

Det mangler imidlertid ikke eksempler på at kvinnekraft ble avvist. Stemmerett og adgang til offentlige embeter var ingen selvsagt rett, i konkrete saker som skilsmiselloven og kvinnelig deltakelse i provianteringskommissjonen hadde man møtt stengte dører. Kontakten mellom kvinneorganisasjonene og staten var likevel bedret, de ulike departementer tok i økende grad kontakt med Nasjonalrådet. Kvinnene ble akseptert som deltaker, og det hendte også at de fikk støtte for sine synspunkter.

Stortinget var sentrum for kvinneorganisasjonenes oppmerksomhet før 1914. Det hadde sin bakgrunn i at stemmerettskravet var det sentrale og at kvinner ikke slapp til i det lovforberedende arbeidet. Første gang man kom med i det lovforberedende arbeid var i 1914 da en kvinne ble valgt som medlem av den skandinaviske familierettskommissjon, opprettet i 1909. Et annet eksempel fra mellomkrigstiden hvor kvinnene kom mer med som premissleverandører, var da Nasjonalrådet i 1933 nedsatte en komitee for utredning av en ny skilsmisellovgivning. Denne komiteens innstilling ble det viktigste grunnlaget for den proposisjon som justisminister Trygve Lie la fram i 1937.

#### 4.4.1 Norges Husmorforbund/Hjemmenes vel

Den første organisering av husmødre var dels et svar på den gryende solidaritet hos de som hadde sitt i beskjedne grad betalte arbeid i de velstående hjem; tjenestejentene. Hjemmenes Vel i Christiania (1898) ville ha innført skusmålsbøker for hushjelper og straffebestemmelser for tjenere som «ved antagelse av en tjeneste undlader at opplyse om mulig svangerskab eller anden for tjenesten kvindelig sygelighed». I formålsparagrafen het det at foreningen ville «befordre hjemmenes vel i hygienisk, økonomisk og social henseende». Dette var formålet også for de Hjemmenes Vel-foreninger som oppsto rundt i landet og som sluttet seg sammen i Hjemmenes Vel's Landsforbund i 1915.

Tilslutningen til Hjemmenes Vel's Landsforbund (fra 1935, Norges Husmorforbund) var raskt økende i mellomkrigstiden. Til en viss grad var dette et resultat av emissærvirksomhet. I 1921 ga landsmøtet formannen

mandat til å reise ut og stifte foreninger, og på landsmøtet 2 år etter deltok 36 foreninger. Deretter steg det raskt, i 1927 var det 94 foreninger fordelt på 8 kretser, 2 år senere 190, i 1930 232 og i 1931 nær på 300 foreninger. Utover på 30-tallet fortsatte veksten, og da Husmorforbundet som resultat av forsøket på «nyordning» av organisasjonslivet under krigen la ned alt arbeid var det i virksomhet omkring 700 lokallag.

Foreningenes arbeid var sterkt konsentrert om husmorens situasjon. Et planmessig og innholdsmessig stadig mer mangfoldig arbeid omkring folkeernæring, matstell og husstell ytret seg i form av utstillinger, messer, kurs og demonstrasjoner. Det var i bunn og grunn et pedagogisk prosjekt. Husmorens arbeid skulle rasjonaliseres og effektiviseres, resultatene av det skulle bedres, både ernæringsmessig og allment helsemessig. Opplysning og instruksjon var de sentrale virkemidlene. Som et ledd i å bedre husmødrenes kår tok man også opp husmorvikarsaken på landsmøtet i 1929. Noe betydelig resultat av dette arbeidet kom ikke før etter krigen.

Hjemmenes Vel's Landsforbunds opplysningsvirksomhet utviklet etterhvert et nært samarbeid med norsk næringsliv. All den stund 80 prosent av forbruksvarene ble kjøpt inn av kvinner sto det klart for næringslivet at Landsforbundet var en fruktbar mark i markedsføringsøyemed. Den 1. husmoruken ble arrangert i 1925 i Oslo Håndverker- og Industriforenings utstillingslokaler, og på en rekke av messene og utstillingene ble det propagandert for bruk av norske varer i et ernæringsfysiologisk perspektiv. Livsforsikringselskapene var også interessert i ernæringsopplysningens virkninger og bidro økonomisk til Husmorforbundets virksomhet i 1935. Det intime samarbeidet med næringslivet var imidlertid ikke uproblematisk, og det førte til at Oslo Hjemmenes vel meldte seg ut av Landsforbundet i 1931.

På slutten av 1930-tallet tok man opp to nye felt som skulle bli svært sentrale i etterkrigstiden, barnehager og mor-barn stasjoner. Her var husmorlagene blant pionérene. Sin første barnehage opprettet Husmorforbundet i 1937 etter en innsamling av midler. Når det gjaldt helsearbeidet for mor og barn gikk utbyggingen raskere, i 1941 hadde Husmorforbundet 34 slike stasjoner.

#### 4.5 ORGANISASJONENE PÅ HELSE- OG SOSIALSEKTOREN FØR 2. VERDENSKRIG

Misjons- og avholdsforeningene var blant pionérene i det filantropiske sosiale arbeid.

Aktiviteten var innrettet mot spesielle grupper som nødsstilte og arbeidsløse kvinner, alkoholskadde, omstreifere, eller det var rettet mot lindring av nød generelt.

Kristent hjelpearbeid og menighetspleie hadde og et vidt sosialt arbeidsfelt. Frelsesarméen drev fra midten av 1890 årene i Norge svært omfattende sosialt hjelpearbeid. I 1898 hadde arméen 17 sosialhjelpinstitusjoner (Seip, A.L.: Sosialhjelpstaten blir til, Oslo 1984, s. 179).

I tillegg var det på 1800-tallet en lang rekke lokale filantropiske initiativ, spredt omkring i alle byer, med vesentlig kvinner som initiativtakere og deltakere. Ingen har hittil forsøkt å gi noen fullstendig oversikt over alle disse foreningene, men de var svært tallrike og hadde tildels omfattende og pengekrevede oppgaver som barnehjem og arbeidshjem.

Nydannelsene utover på 1900-tallet fulgte to linjer: Den ene var framveksten av landsomfattende organisasjoner med et vidt humanitært formål. Riktignok var ikke formålet utpreget omfangsrikt i utgangspunktet, men det favnet stadig flere oppgaver. Sanitetsforeningens prioriterte oppgave var opprinnelig opparbeidelse av sanitetsmaterieell og utdanning av sykesøstre. Nasjonalforeningen startet med tuberkulosen som arbeidsfelt. Den utvidelsen av virkefeltet som kom i mellomkrigstiden lå delvis naturlig i forlengelsen av tuberkulosearbeidet. Et bredt arbeid for folkehelsen var å gå til tuberkulosens røtter og ikke bare behandle symptomer. Det utvidede engasjement ble på denne måten gitt av et bredt perspektiv på det opprinnelige formål.

Nasjonalforeningen og Sanitetsforeningen var også blant initiativtakerne til foreninger med nye, avgrensede formål som Foreningen til kreftens bekjempelse (1938) og Tuberkuloses hjelpeorganisasjon (1943).

Den andre linjen er utviklingen av landsomfattende organisasjoner for personer med ulike funksjonshemminger. I de første to tiår av 1900-tallet ble de første landsomfattende interesseorganisasjonene for handikappede dannet, de blinde i 1908 og døve ti år etter. De første initiativ til egenorganisering blant vanføre kom først i tyveårene.

Den filantropiske virksomhet ble ikke svekket i mellomkrigstiden, snarere tvert imot. På det lokale plan er mulig å få en viss oversikt over hvilke tiltak som ble drevet. I Oslo i 1937 (Sosial Håndbok for Norge-1937, s. 64) var det over 200 foreninger som drev et frivillig helse- og sosialarbeid. 73 foreninger drev barnehjelp, 16 hjelp til ungdom, 32 drev gamlehjem, 18 arbeidet for invalide og syke, 5 enkehjelp, 6 for generelt sosialt arbeid og 34 for alminnelig understøttelse.

Den offentlige støtten til slike foreninger var svært variabel. Det kunne i noen tilfelle dreie seg om direkte støtte, men mest vanlig var at man fikk disponere lokaler av kommunen, noen ganger tildelt tomt. Det var noen unntak fra dette, f.eks. var «omstreifermisjonen», Norsk misjon for hjemløse, berettiget offentlig støtte fordi barna på misjonens hjem og kolonier sto under vergerådene og derfor egentlig var det offentliges ansvar. På slutten av 30-tallet bevilget Stortinget rundt 50 000 kroner årlig til misjonen i tillegg til 115 000 som ble øremerket til vergerådene anbringelse av omstreiferbarn. Omstreifermisjonen skaffet selv resten gjennom innsamlinger i 300 lokalforeninger, tilsammen ca. 70-80 000 årlig. Det private bidrag til omstreiferomsorgen var m.a.o. betydelig, og dette er et trekk man finner igjen på felt etter felt på helse- og sosialsektoren i mellomkrigsperioden. De lokale myndighetene så på organisasjonenes arbeid som en betydelig ressurs. Innen eldreomsorgen og herbergevirksomheten i Oslo var det mange eksempler på at kommunen overlot initiativ og tiltak til organisasjonene.

#### 4.5.1 De store helseorganisasjonene

##### *Norske Kvinners Sanitetsforening*

Sanitetsforeningens (1896) aller første år representerte en blanding av omsorgsrolle og politisk engasjement. Norske Kvinners Sanitetsforening oppsto av et behov som enkelte av samtidens kvinner, knyttet til Venstre, følte for å bidra til Norges politiske og nasjonale selvstendighet. Det var ikke tilfeldig at initiativtakerne var del av det miljø som hadde kvinnenens politiske frigjøring på dagsordenen: «I Erkjendelse af Kvinders Pligt til at tage sin Del af Landets Byrder har vi stiftet vor Forening». Slikt sett var den et motstykke til kravet om politisk medbestemmelse gjennom stemmeretten. Ingen politiske rettigheter uten et samfunnspolitisk ansvar.

Formålet med Sanitetsforeningen (NKS) hadde med andre ord klare politiske overtoner. Men arbeidsformene og dels innholdet sprang ut av, og var klart knyttet til, den tradisjonelle kvinneverken. Oppgaven var å opparbeide sanitetsmateriell og utdanne sykesøstre til støtte for hærens sanitet. I oppropet «til de Norske Kvinder» het det at «Saasandt man vil opretholde sit Forsvar, maa ogsaa det Sygemateriell forefindes, for hvilke Forsvaret har Behov.» Dette var Sanitetsforeningens arbeidsoppgaver de aller første år fram til unionsoppløsningen.

Virksomheten kom imidlertid til å utvikle seg raskt - både kvantitativt og kvalitativt. NKS begynte som en hjemmeindustri og ut-

viklet seg til en storbedrift. Slik uttrykte Frederikke Marie Qvam, bevegelsens mangeårige leder, seg ved foreningens 40-års jubileum i 1936. En rekke nye saker var blitt satt på foreningens dagsorden, samtidig som NKS hadde hatt en kraftig kvantitativ ekspansjon: 1916: 350 foreninger med ca. 40 000 medl. 1930: 630 foreninger med ca. 91 000 medl.

Alt i 1899 kom den første utvidelsen av NKS formål i og med at den nå begynte den aktive innsatsen mot tuberkulosen. Denne kampen, som grovt sett hadde sin intensive fase de første 50 år av det tyvende århundret er et godt eksempel på en blanding av offentlig og privat initiativ, realisering og drift. Flere frivillige organisasjoner deltok, de samarbeidet både seg imellom og med lokale og sentrale myndigheter. Det ble tatt ulike initiativ som myndighetene senere tok opp og utviklingen viser klart hvordan organisasjonene reorienterte sin virksomhet når det offentlige helt eller delvis overtok ansvaret.

##### *Kampen mot tuberkulosen og andre oppgaver. De frivillige organisasjonenes utvikling og rolle.*

3 store organisasjoner hadde kampen mot tuberkulose som ett av sine hovedarbeidsfelt i tida før 2. verdenskrig: Norske kvinners Sanitetsforening (1896), Nasjonalforeningen mot Tuberkulose (1910) og Norges Røde Kors, som var engasjert i tuberkulosearbeid fra 1926.

Tuberkulosen hadde vært et stort samfunnsproblem lenge før organisasjonene engasjerte seg. Legevitenskapen hadde siden midten av 1800-tallet diskutert tuberkulose. I 1880-årene ble det allment godtatt at sykdommen ble overført av tuberkelbasillen og at man måtte ta forholdsregler mot smitte.

Det første tiltak mot sykdommen i Norge var utgivelsen av en tuberkuloseplakat, med 10 gode råd om hvordan man skulle forholde seg til sykdommen, utarbeidet av et legemøte i 1889 og distribuert av Medisinaldirektoratet. Legemøtet ville prioritere opplysning om sykdommen, deretter arbeide for en lov som ga myndighetene rett til å gripe inn for å forhindre smitte, og dessuten arbeide for å reise kursteder.

Stortinget bevilget i 1894 midler til «en kommisjon til behandling av spørsmålet om offentlige foranstaltninger mot tuberkulosen». Presidenten i den norske lægeforening, Klaus Hanssen og medisinaldirektør M. Holmboe sto sentralt i arbeidet med forslaget som ble grunnlaget for loven av 8. mai 1900. Loven representerte på mange måter noe nytt. For det første ble det erkjent at det offentlige hadde hovedansvaret for et helseproblem den private filantropi ikke kunne løse alene. Dess-

uten var loven et brudd med synet på sykdom som en privat sak. Alle leger fikk plikt til å melde fra til «sundhedskommisjonen» ordfører når man fikk tuberkulosepasienter til behandling og sundhetskommisjonen kunne legge personer inn på sykehus mot vedkommendes vilje. Forslagsstillerne hadde også understreket det offentlige oppgave som institusjonsbygger. Sanatorier og sykehjem burde etter kommisjonens mening bygges i stort antall - over hele landet. Stortinget erkjente at det offentlige hadde et slikt ansvar, men ville ikke la det nedfelle seg i paragrafs form.

Det kom etterhvert en rekke typer institusjoner for tuberkulose: kysthospitaller, sanatorier, tuberkulosehjem, arbeid- og rekonvalesenshjem og institusjoner for barn. På institusjonssiden gjorde særlig Sanitetsforeningen og Nasjonalforeningen en betydelig innsats.

Det området der organisasjonene hadde den mest sentrale rolle var i driften av institusjoner for barn og arbeids- og rekonvalesenshjem. Den første institusjon for barn ble startet av Bergen Sanitetsforening i 1911, samme år kom Rønningen friluftsskole for tuberkulosetruede barn igang i Oslo på Sanitetsforeningens initiativ. I 1920 var det i alt 6 organisasjonsdrevne institusjoner for barn, i 1939 var 28 av 33 slike institusjoner drevet av frivillige organisasjoner eller andre private. Arbeids- og rekonvalesenshjem ble før annen verdenskrig praktisk talt utelukkende drevet på privat initiativ.

Når det gjaldt de andre typene institusjoner var det i ulik grad av offentlig og privat initiativ og drift.

Kysthospitallene utgjorde en liten gruppe. Det var syv stykker i 1939 - hvor det private og offentlige initiativ var noenlunde likt fordelt helt fram til etterkrigstiden.

Etter 1. verdenskrig engasjerte det offentlige seg sterkere i utbyggingen av sanatorier, og i mellomkrigstiden utgjorde de offentlige sanatoriene rundt halvparten av institusjonsplassene. I etterkrigstiden sto det offentlige for mellom 2/3 og 3/4 av disse plassene. Et enda sterkere offentlig engasjement var det i utbyggingen av tuberkulosehjem. Her har det offentlige helt siden 1910 hatt over 1/2 av institusjonsplassene. Samtidig har det vært et sterkt engasjement fra de frivillige organisasjonenes side i hele perioden. I 1930 drev organisasjonene 49 tuberkulosehjem med 1351 plasser.

Foruten bygging av institusjoner kanaliserte staten sitt engasjement i tuberkulosearbeidet også på andre måter:

1. Refusjon av pleieutgifter etter bestemmelsene i tuberkuloseloven.

2. Lånegarantier og bidrag til ikke-offentlige institusjoner.

3. Overtakelse av driften av tidligere ikke-offentlige institusjoner.

Både statens, Sanitetsforeningens og Nasjonalforeningens (fra 1910) engasjement var relativt beskjedent før 1910. Sanitetsforeningen hadde 5 institusjoner i 1909, men behovet var enormt. Dersom man måler aktiviteten i antallet institusjonsplasser sto de frivillige organisasjonene og andre private for over halvparten fram til 1913. Etter dette overtok det offentlige gradvis føringen bortsett fra når det gjaldt institusjoner for barn og rekonvalesenshjem. De frivillige organisasjonene supplerte imidlertid det offentlige innsats på en del andre felter hvor denne også var utilstrekkelig. Per Arne Hestetun har analysert Nasjonalforeningens utgifter i detalj, og kommet til at den økonomiske hjelpen fra foreningen til de tuberkulose besto i husleiestøtte, hjelp til rekonvalesens (som tuberkuloseloven ikke dekket tilstrekkelig), til familiene, samt utdeling av mat, melk og klær til syke. Disse utgiftene var svar på et utilstrekkelig tilbud fra sykestrygden og et supplement til fattigloven. En dominerende utgift var støtte til institusjonsopphold. I 1912 og i 1917 gikk mer enn 20 pst. av Nasjonalforeningens utgifter til slik støtte.

#### *Foreningenes virksomhet*

##### *- Sanitetsforeningen*

Sanitetsforeningen bygget den første institusjon for tuberkulose. Foreningen hadde tidlig en plan for sitt tuberkulosearbeid som prioriterte opplysningsvirksomhet og institusjonsbygging. Målet var en institusjon i hver av foreningens 6 kretser, og i 1910 var 5 av dem bygd. Men man må se denne pionérvirksomheten på bakgrunn av at tuberkulosen var et erkjent problem, og at det var lagt opp en offentlig strategi for bekjempelse av sykdommen. Riktignok tok det tid før det offentlige engasjement nedfelte seg i praksis, men når det først kom igang ble det etterhvert mer omfattende enn det private.

Det betød imidlertid ikke at Sanitetsforeningens drift av slike institusjoner gikk tilbake, eller ble overtatt av det offentlige. Før 2. verdenskrig hadde foreningene i drift 19 tuberkulosehjem, 16 kombinerte syke- og tuberkulosehjem og 2 sanatorier. Dette utgjorde tilsammen over 1300 sengeplasser. I tillegg drev Sanitetsforeningen i mellomkrigstiden 6 friluftsskoler for tuberkulosetruede barn, og det var reist en del hus og leiligheter av lokale sanitetsforeninger for tuberkulosetruede familier.

Sanitetsforeningen fortsatte samtidig sitt arbeid på de tradisjonelle feltene. Rett før ver-

denskrigen ble arbeidet med sanitetsmateriell forsert, delvis finansiert ved aksjonen «Kvinnens innsamling til forsvaret». Den 1. sykevognen ble kjøpt inn og mange foreninger tok opp pasienttransport til og fra sykehusene. Den spente internasjonale situasjonen førte til 70 nye sanitetsforeninger i 1914, tallet var i 1916 oppe i 300 foreninger med ca. 40 000 medlemmer.

Utdanning av sykepleiersker var tidlig et av de viktigste tiltak i Sanitetsforeningen. I 1896 var det kun 3 organisasjoner som hadde sykepleierutdanning på programmet: Diakonisseanstalten (fra 1868), Samaritanforeningen og Røde Kors. Sanitetsforeningen startet et 6 mnd. kurs i 1898. I 1904 overtok man sykepleien ved Smaalendenes Amtssykehus og fra 1904 en del av medisinsk avdeling på Rikshospitalet. Etter 1. verdenskrig tok foreningen opp driften av 3 sykepleierskoler: Trondheim (1919), Stavanger (1919) og Bodø (1921). Gradvis ble utdanningstiden utvidet til den i 1921 ble fastsatt til 3 år.

Fram til 1946 ble det utdannet i:

Oslo:	1375 søstre
Trondheim:	288 søstre
Stavanger:	533 søstre
Bodø:	160 søstre
Tilsammen:	2356

Av disse var 1208 i arbeid i 1946 - noen i offentlige sykehus.

#### *Vekst og utvidelse*

Ved siden av tuberkulosearbeidet, sanitets- og sykepleievirksomheten tok Sanitetsforeningene opp en rekke nye arbeidsoppgaver. Utviklingen gikk i retning av det Marie F. Qvam kalte en «storbedrift».

På begynnelsen av 20-tallet ble badesaken tatt opp i sin fulle bredde, som en del av det generelle hygienearbeidet. Sand Sanitetsforening var den første som engasjerte seg i 1921, etterhvert tok andre lokalforeninger, ungdomslag, idrettslag og velforeninger opp spørsmålet om bad, gjerne i samarbeid med kommunale myndigheter. Som et koordinerende og faglig rådgivende organ ble Norges badeforbund opprettet i 1922.

Badesaken var bare en av de nye «saker» som Sanitetsforeningen spredte sin arbeidsinnsats på i mellomkrigstiden. Kreftsaken var en annen. Det ble samlet inn penger og «linnetutstyr» til et planlagt Radiumhospital. Da hospitalet ble åpnet i 1932 hadde foreningen bidratt med 80 000 kr.

Revmatisme var ytterligere en «sak». I 1929 nedsatte Sanitetsforeningen en komite som skulle samarbeide med den Norske komite til motarbeidelse av kronisk leddrevmatisme.

Osloforeningen lanserte idéen om et eget revmatismesykehus, finansiert ved innsamlinger og private bidragstere (bl.a. forsikringsselskapet Idun). Sykehuset ble åpnet i 1938, og av 145 plasser overtok Oslo og Aker kommune h.h.v. 40 og 20 plasser. Ved siden av sykehusdriften drev NKS en iherdig opplysningsvirksomhet om revmatisme.

En rekke andre tiltak kan bare nevnes kort: skolehygiene, renslighetsuke, NSB's drikkevann, arbeidsstuer ved tuberkulosehjemmene som et nytt trekk ved behandlingen, kontrollstasjoner for mor og barn, kontrollstasjon for gravide og for barn mellom 1 og 7 år, skolebepising, tannbehandling, feriekolonier, hjem for sukkersyke, en stadig mer omfattende kursvirksomhet (sanitetskurs, 1.hjelpskurs, husstellkurs, kostholdskurs, spebarnstellkurs, hygienekurs etc.), og innsats ved landsulykker (f.eks. Tafford i 1934 og Lom i 36).

På mange av disse områdene var det Sanitetsforeningen som hadde tatt initiativ, enten alene eller sammen med Nasjonalforeningen mot tuberkulose. En form for offentlig støtte var vanlig, men det foreligger ingen grundig undersøkelse om den offentlige og private finansiering av alle disse ulike tiltak. Men i alle fall kan man slå fast at Sanitetsforeningen spilte en vesentlig rolle som initiativ og inspirator på en rekke helse- og sosialpolitiske felt i mellomkrigstiden, foruten de millioner som på ulike måter ble skaffet til foreningens virksomhet.

Et uttrykk for Sanitetsforeningens vekst er at den i 1933 drev 128 institusjoner til en verdi av 8 millioner kr. Veksten i antall medlemmer og lag var sterk og jevn helt fra 1906/07 til slutten av 20-tallet da man var kommet opp i 90 000 medlemmer. Vekstkurven er avtagende men fremdeles stigende fram til 1937/38, deretter en kraftig vekst på slutten av 30-tallet og fram til frigjøringen. I 1946 hadde man 195 000 medlemmer fordelt på over 1 000 foreninger og 126 ungdomsavdelinger.

#### *- Nasjonalforeningen mot tuberkulose*

Sanitetsforeningen hadde som nevnt opprettet 5 institusjoner for tuberkulose i 1910. Det offentliges innsats på området var i sin spede begynnelse. Legeforeningens tuberkulosekomite mente at den samlede private og offentlige innsats var alt for spredt og usystematisk. Komiteen dannet derfor Nasjonalforeningen mot tuberkulosen i 1910. Hensikten var å danne en overordnet, koordinerende organisasjon for alt tuberkulosearbeid i landet. Nasjonalforeningen la vekt på å ha tett kontakt med helsemyndighetene og ga medisinaldirektøren fast plass i foreningens styre, fra

1914 også til statens overlege for tuberkulosen. Der hvor organisasjoner allerede arbeidet mot tuberkulosen skulle foreningens enkeltmedlemmer arbeide innen de eksisterende foreninger. Andre steder skulle Nasjonalforeningen stifte lokalforeninger i egen regi og arbeide for å bringe lokale ungdomslag, idrettslag og fagforeninger inn i arbeidet mot tuberkulosen. Eksisterende lokalforeninger og kommuner kunne kollektivt melde seg inn.

Nasjonalforeningen besluttet å konsentrere innsatsen på 3 felt: helseopplysning, sykepleierutdanning og bygging av tuberkulosehjem. Opplysningsvirksomheten kom man lettest igang med, det krevde minst ressurser. Omfanget var allerede fra starten svært stort. De første ti årene ble det i Nasjonalforeningens regi holdt ca. 2 300 foredrag. «Meddelelser fra Nasjonalforeningen mot tuberkulose» ble spredt i et opplag på 20-25 000 eksemplarer.

Utdanningen av Nasjonalforeningens sykesøstre foregikk før 2. verdenskrig ved eksisterende sykehus, i 1920 var det utdannet i alt 350. Statens anerkjennelse av viktigheten og nødvendigheten av denne virksomheten kom blant annet til uttrykk ved at søstrene i 1922 ble tilknyttet Statens pensjonskasse. Foruten å arbeide ved sanatorier, tuberkulosehjem og offentlige sykehus, arbeidet noen søstre som «hygiene-emissærer» og drev et utstrakt opplysningsarbeide i form av kurs- og foredragsvirksomhet. Først etter 2. verdenskrig fikk Nasjonalforeningen realisert planene om en egen sykepleierskole.

Institusjonsutbyggingen overlot hovedforeningen normalt til lokalforeningenes initiativ. Lokale foreninger drev i samarbeid med kommuner og fylker samt andre organisasjoner drev slike tiltak frem, ofte med økonomisk støtte fra hovedforeningen. Generelt var strategien å sette et tiltak ut i livet - for så å finansiere det med offentlig og privat støtte. De midler som Nasjonalforeningen mottok fra Pengelotteriets overskudd var en viktig kilde i institusjonsutbyggingen. I perioden 1913-20 var støtten fra Pengelotterimidler samlet på 660 000 kr. På 1920-tallet var støtten gjennomsnittlig 200 000 pr. år.

#### Medlemsgrunnlag og økonomisk basis

Oppslutningen om Nasjonalforeningen økte eksplisivt de første ti årene. Foreningen hadde både kollektivt tilsluttende og individuelle medlemmer. I 1911 var 117 foreninger med tilsammen ca. 16 000 medlemmer tilsluttet, 227 kommunestyre og 2360 individuelle medlemmer. Den offentlige anerkjennelsen av foreningens virksomhet gjennom tilsluttende kommunestyre skulle øke. I 1919 var 546

kommunestyre tilsluttet, 583 foreninger med 96 000 medlemmer og 2300 individuelle medlemskap.

Noen tall fra hovedforeningens økonomi kan være med på å illustrere veksten. I 1911 utgjorde foreningskontingenten 2000 kr, støtten fra staten 10 000 og driftsbudsjettet var på 29 000 kr. I 1919 var kontingentinntekten økt til 29 000 kr, statsstøtten til 25 000 og driftsbudsjettet til ca. 80 000 kr. Ved siden av dette hadde de lokale foreningene i stor grad sin egen økonomi. Mot slutten av den første tiårs-perioden kostet lokallagene drift ca. 1 mill. kr årlig. Inntektene skrev seg fra foreningenes egne aktiviteter (lodd, merkesalg etc.) og bidrag fra private, kommuner og banker. I de første årene gikk det meste av midlene til støtte til tuberkulose og deres familier. Senere i mellomkrigstiden, i takt med utvidelsen av lokalforeningens virkeområde, gikk det etterhvert mer til hjelpestasjonsvirksomhet, forebyggende helsearbeid i vid forstand og til helseopplysningsarbeid.

Noe som i denne forbindelse innbyr til en spesiell omtale er utviklingen av Nasjonalforeningens inntekter ved ulike former for salg, lotteri etc. De frivillige organisasjoners innsats på dette området er et konglomerat, og hensikten her er kun å gi et eksempel på hvordan slik virksomhet ble organisert, hva den besto i og hvilket utbytte den ga.

Nasjonalforeningen og Sanitetsforeningen opprettet i 1912 et felles forretningskontor for å koordinere foreningenes inntektsgivende virksomhet og for å forhindre at man kom i uheldig konkurranse med hverandre. Inntektene skulle deles i forhold til foreningenes innsats. Sanitetsforeningen hadde siden 1906 solgt sine julemerker, arrangert landslotteri og solgt maiblomsten siden 1909. Dette fortsatte nå fra 1912 i felles regi. I 1930 kom festtelegrammene. I løpet av de første 25 år av denne fellesvirksomheten tilfløt det Nasjonalforeningen disse beløpene:

-juleblomsten	1,33 mill. kr
-maiblomsten	4,0 mill. kr
-landslotteriet	2,56 mill. kr
festtelegram 1930-35:	180 000 kr

#### 1920 årene: utvidelse av arbeidsområdet

Under 1. verdenskrig var arbeidet mot tuberkulosen fremdeles lite planmessig. Reisingen av sanatorier, tuberkulosehjem etc. foregikk ikke etter noen sentral og samordnet plan. Idéen om hjelpestasjoner, som oppstod etter 1918, var ment å bøte på dette. Etter at Nasjonalforeningen hadde feilet i sitt forsøk på å samle alt tuberkulosearbeidet i 1911, var dette det neste forsøket på koordinering. Kort etter 1. verdenskrig hadde Nasjonalforeningen

og Sanitetsforeningen nedsatt en felles komite for å utarbeide en plan for hjelpestasjonsarbeidet. Denne planen ble vedtatt i 1921. Tanken var at en slik hjelpestasjon i alle kommuner samt kommunale tuberkulosenemnder skulle sørge for at alle tuberkuløse kom under tilsyn. Som overordnet organ opprettet man «Sentralstyret for hjelpestasjonsvirksomheten» i 1923, med statens overlege for tuberkulose, 3 representanter fra Nasjonalforeningen og 3 fra Sanitetsforeningen. Fra 1926 kom Røde Kors med i Sentralstyret. Man hadde nå etablert et fast samarbeid mellom myndigheter og organisasjonene, både på sentralt og lokalt plan, og grunnlaget for en mer effektiv kamp mot tuberkulosen var i teorien lagt.

En helt ny sak som Nasjonalforeningen tok opp i 1920-årene hadde utspring i en bekymring over at tuberkulosedødeligheten holdt seg stabil i aldersgruppen 15-30 år. I 1924 nedsatte foreningen en komite til å utrede spørsmålet om legeundersøkelse av alle skolebarn, og alt ett år senere krevde Nasjonalforeningen kontroll av skolebarn 2 ganger årlig, finansiert av staten.

Selv om dette var en del av tuberkulosearbeidet, var det et skritt i retning av engasjement for en generell bedring av folkehelsen som Nasjonalforeningen her gikk i spissen for. Initiativet ble realisert med støtte fra Rikstrykdeverket, Vinmonopolpengene og lokalforeningenes innsats. Arbeidet bar frukter. I 1935 hadde 610 av landets 750 kommuner innført skolebarnundersøkelser. I 1936 fulgte departementet opp med en henstilling til alle ungdoms- og folkeskoler om at man burde søke å få gjennomført en ordning med fast helsetilsyn og undersøkelse av alle elever.

#### *1930-årene: Knappe tider og nyvinninger*

Nasjonalforeningen understreket i 30-årene gang på gang de vanskelige økonomiske vilkår foreningen hadde. Statens tuberkulosebudsjetten var i 1921-22 oppe i 5 mill. kr, i 1933-34 var det på snau 3 mill. Pengelotterimidlene ble skåret ned fra slutten av 20-årene til de helt falt bort i 1934. I 1927 hadde støtten fra pengelotteriet vært på 291 000 kr. Den delen av vinmonopolpengene som etter press fra Nasjonalforeningen fra 1930 ble øremerket tuberkulosearbeidet, kunne fra 1933 også brukes til vanlige lovbundne utgifter til sunhetsvesenet, noe som førte til en nedprioritering av tuberkulosearbeidet.

Likevel skjedde det en utvikling i kampen mot tuberkulosen på 30-tallet. Hjelpestasjonsvirksomheten skulle suppleres med diagnosestasjoner med røntgen slik at man kunne oppdage tuberkulose på et tidligere stadium. Nasjonalforeningen nedsatte en komite til å utrede spørsmålet. Det resulterte i at det i

1933 ble sendt et sirkulære via medisinaldirektøren til alle fylkesmenn og fylkesleger med en oppfordring til å opprette minst én diagnosestasjon i hvert fylke. Nasjonalforeningen opprettet selv en del diagnosestasjoner i begynnelsen av 1930-årene, og flere av tuberkulosehjemmene ble av foreningen utstyrt med røntgen.

Nasjonalforeningen var tidlig ute med vaksiner mot tuberkulose. I 1935 var det 5 år siden den første eksperimentelle BCG-vaksiner ble foretatt i Norge. Nasjonalforeningen hadde brukt slik vaksine til sine pleiersker fra 1932, og i 1935 gikk både medisinaldirektøren og foreningens formann inn for bruk av BCG i det forebyggende arbeid. Et BCG-laboratorium ble opprettet i foreningens regi i 1937.

Nasjonalforeningen hadde de første 20 årene av sin virksomhet konsentrert seg om opplysning, forebyggende arbeid og behandling. Men behovet for rekonvalesens ble påtrengende, og foreningen opprettet to rekonvalesentinstitusjoner, en i 1929 og en i 1936. Etter krigen fulgte man opp denne linjen med å støtte egne yrkesskoler for tuberkuløse og andre yrkesvalgshemmende.

Nasjonalforeningens arbeid før 2. verdenskrig var først og fremst preget av kampen mot tuberkulosen. Stadig nye midler ble tatt i bruk, strategien i kampen endret seg underveis og man bekjempet tuberkulosen etter hvert på flere plan. I stigende grad ble man også opptatt av det generelle forebyggende helsearbeidet, som også var en del av tuberkulosearbeidet.

#### *- Norges Røde Kors*

Røde Kors kom ikke med i tuberkulosearbeidet før etter 1925. Organisasjonen var stiftet alt i 1865, men fungerte fram til 1891 hovedsaklig som et fond. Da korpslege Chr. Smith på generalforsamlingen i 1875 gjorde framlegg om at foreningen skulle ta stilling til spørsmålet om utdanning av sykepleiersker og innkjøp av «syketransportvogn eller lignende» ble han nedstemt. Da Smiths idé om en Samaritanskole falt på samme måte i 1883, opprettet han en samaritanforening som fungerte selvstendig til 1919 da den ble underlagt hærens sanitet.

Røde Kors' formål var «at bistaae den militære sygepleie i omsorg for syke og saarede, samt i fredstid at forberede midler hertil». Det var arbeidet for hærens sanitet som sto i fokus, og den militære vinkling kom til uttrykk gjennom at Røde Kors - søstrene, som ble utdannet fra 1895, forpliktet seg til å stille seg til disposisjon for Røde Kors ved mobilisering eller krigsutbrudd. Dette, i tillegg til at ledelsen var utpreget høyrevennelig og kongetro,



hemmet klart bevegelsens vekst. Norske Kvinners Sanitetsforening hadde i 1905 over 4 000 medlemmer, Røde Kors nådde i denne perioden aldri over 700.

Den manglende oppslutningen kan ved siden av organisasjonens politiske slagside også forklares ved den ensidige satsing på sanitetsmaterieell og utdanning av sykepleiere. Karakteristisk nok så man sykepleierutdannelsen som en forberedelse til krigsinnsats. Før 1. verdenskrig skjedde det imidlertid en overgang fra et «krigsperspektiv» til et «fredsperspektiv» samtidig som man la økende vekt på den sivile sykehusbyggingen.

Etter 1905 fikk Røde Kors en økende medlemstilslutning. Synet på unionen stod ikke lenger i veien. I 1908 hadde hovedforeningen 21 underavdelinger med 1 600 medlemmer. Under verdenskrigen ble det fart i sanitetsarbeidet og antallet underavdelinger ble nær på doblet i årene 1916-17.

Dette var imidlertid ikke en trend som fortsatte og ledelsen ble etterhvert klar over at det var flere faktorer som la en demper på organisasjonens ekspansjon. Det første var den tradisjonelt nære tilknytning til hærens sanitet og forsvaret. I lys av de anti-militaristiske straumdrag som etterfulgte verdenskrigen måtte Røde Kors' forsvarsvennlige profil aksentueres i mindre grad dersom organisasjonen skulle ha håp en bredere oppslutning. Den kunne svekkes, og ble svekket, ved at man fikk større bredde i det sosiale arbeidet i 1920-årene. For det andre måtte man søke å svekke inntrykket av Røde Kors som en «overklasseorganisasjon», som en drenering av bedrestiltes dårlige samvittighet.

Lovrevisjonen i 1920 tok sikte på å reformere Røde Kors og skape en bredere basis for organisasjonen. I tillegg til en del av de gamle ble en rekke nye felter for Røde Kors-aktivitet skissert: sykehusbygging, bygging av sykestuer i spredt befolkede strøk, fødehjem, utdanning av sykepleiere, bekjempelse av folksykdommer og helseopplysning. Alt dette nedfelte seg i den nye formålsparagrafen av 1920: «Norges Røde Kors er en forening som har til formaal at delta i sosialt og humanitært arbeide bl.a. ved at pleie syke og saarede, og at avhjælpe nød blandt dem, samt at bringe hjælp ved store landsulykker, at bekjempe folksykdommer og at støtte arbeidet for omsorgen af barn.»

Denne endringen i Røde Kors formål viste seg klart i praksis i 1920- og 30-årene. Landsmøtet i 1920 så på opprettelse av sykehus samt sykestuer i perifere strøk som organisasjonens hovedoppgave. I løpet av 20-årene ble det reist ca. 20 mindre sykestuer og i 8 av de større kretsene ble det reist sykehus med opptil 60 senger. Dessuten overtok Røde Kors et krigs-

skip vederlagsfritt i 1921 som ble utstyrt som hospitalskip. Dette var i drift på kysten av Nord-Norge helt til slutten av 30-årene og fikk fra 1928 et årlig bidrag fra Stortinget på 7000 kr.

Utdanningen av sykepleiere ble òg kraftig forsert, i 1938 ble den 8. og 9. Røde Kors-sykepleierskole åpnet. I 1927, da 7 skoler var i drift, ble det utdannet ca. 75 pleiere årlig. I perioden 1923-30 ble det utdannet like mange pleiere som i tiden før 1923, i alt 500.

Et spesielt tiltak var opprettelsen av en helsesøsterskole på Lillehammer i 1927 som skulle utdanne søstre for den ikke-kliniske sosiale sykepleie. Dette var et ansvar Røde Kors i 1938 mente at staten burde ta på seg, noe som først skjedde ved opprettelsen av statens helsesøsterskole i 1946.

Både byggingen av institusjoner og utdanningen av pleiersker var en opptrapping av virksomheten på felt man lenge hadde vært opptatt av. «Tuberkulose, kreft og veneriske sykdommer» var imidlertid en del av det nye sosiale helsearbeidet på 1920-tallet. Man tok i bruk vandrende helseutstillinger, foredragsvirksomhet, lysbildeserier, tidsskrift og en lang rekke brosjyrer for å fremme opplysning om disse sykdommer spesielt og helse generelt.

En annen del av det sosiale arbeidet var tiltakene for barn; spedbarnstøy til trengende i Nord-Norge, skolefrokosten, kurser i barnestell og ernæring, kontrollstasjoner for mor og barn etc.

Løftet «at bringe Hjælp ved store landsulykker» ble oppfylt en rekke ganger: f.eks. ved Tyfusedimiene i Trondheim, Strinda og Kafjord i 1925, ved en rekke brann, flom og rasulykker. Dette ulykkesarbeidet ble styrket og bedre organisert ved dannelsen av de første hjelpekorpsene i 30-årene. Ellers kan det nevnes at en rekke lokale foreninger engasjerte seg i syketransport til og fra de sentrale sykehusene. I 30-årene hadde mange av kretsene egen sykebil.

Røde Kors utviklet seg i mellomkrigstiden til å bli en organisasjon med en allsidig innsats for folkehelsen. Innsatsen ble rettet mot de store sosiale og helsemessige oppgavene som det var så mange av i mellomkrigstiden. For å få oppslutning om organisasjonenes arbeid måtte man i 1920 bevisst endre organisasjonenes perspektiv - både praktisk og ideologisk.

#### 4.5.2 Utviklingen av handicap-omsorgen for 2. verdenskrig - et område for privat-offentlig virksomhet

##### 4.5.2.1 Innledning

I 2. halvdel av det 19. århundre ble det dannet foreninger som ville bedre kårene for

personer med ulike former for handikap. Det var først for de døve at den filantropiske interesse organiserte seg, siden også for blinde, åndsvake og vanføre. Arbeidet begynte i trange kår og var avhengig av private donasjoner og offentlig bidrag. Etterhvert som organisasjonene for sympatisører og de handikappede selv oppsto, fikk man kontingentinntekter og inntekter fra organisasjonenes ulike innsamlinger, basarer og utlodninger etc.

Foruten å skaffe midler til ulike tiltak for handikappede fungerte organisasjonene også som sosialt treffsted, som sysselsettere og i stadig større grad som pressgrupper med krav vis a vis det offentlige. Staten involverte seg gradvis i skole- og institusjonsdrift. Graden av, og tidspunktet for det offentlige engasjement var forskjellig innen de ulike omsorgene. Mønsteret fra privat og organisasjonsmessig initiativ og drift, til statlige tiltak er derimot felles.

#### 4.5.2.2. *Arbeidet for blinde og deres egen organisering*

Jochum Nicolai Müller Johansen var initiativtakeren i blindesakens aller tidligste fase. Et besøk i Danmark inspirerte Johansen til å begynne undervisning for blinde i Norge. Ut-dannelsen ble sett på som det primære, og i 1858 allierte han seg med blant andre skolemannen Hartvig Nissen og dannet «Foreningen for Blinde». En henvendelse fra foreningen til myndighetene førte til en stortingsproposisjon om opprettelse av et blindeinstitutt i Christiania. Økonomisk skulle det være et privat-offentlig tiltak, staten skulle bevilge halvparten mot at foreningen skaffet til veie resten. Skolen startet sin virksomhet i 1861 og flyttet inn i eget bygg i 1867 etter at generalkonsul Petersen hadde donert en tomt til foreningen.

Det offentlige ansvar for undervisningen av døve, blinde og åndsvake barn ble erkjent i Lov om døve, blinde og åndssvake av 1861, den såkalte abnormskoleloven. Her ble retten til skolegang for disse grupper av barn slått fast. Det betød imidlertid ikke at staten umiddelbart overtok skolen for blinde som var i drift i Christiania, ei heller engasjerte seg i bygging av nye skoler for blinde. Først i 1895 overtok staten blindeinstituttet i Christiania, og utvidet det med et pikeinternat og en vevstue i 1902.

I Trondheim ble det startet en skole for blinde på privat initiativ i 1886. Denne ble drevet med en viss statsstøtte før staten overtok driften i 1893.

Blindemisjonen «IL» (1891) grunnla i 1899 et hjem for blinde kvinner i Christiania, hvor man drev yrkesopplæring. Fram til 1912, da

staten overtok, ble denne institusjonen drevet med statsstøtte.

Mønsteret i utviklingen er tydelig. Det startet med et initiativ fra en forening eller private. Slike tiltak fikk en periode offentlig støtte og ble deretter overtatt av staten.

De blindes egne organisasjoner sprang ut av skolemiljøet. De blinde ungdommene tok selv initiativet, støttet av lærere og andre sympatisører. «De blindes selvhjelpsforening» ble dannet i Trondheim i 1900, styret besto av to seende og to blinde. I foreningene i Kristiania (1907) og Bergen (1904) var det bare blinde i foreningsstyret og blant medlemmene. Seende kunne tegne støtte-medlemskap. Disse tre regionale foreningene samlet seg raskt i en landsomfattende organisasjon. Norges Blindeforbund (NBF) holdt sitt konstituerende landsmøte i 1908, hvor også «Foreningen til selvhjelp for Norges Blinde», stiftet av blindevenner med personalet ved Blindeinstituttet i Kristiania i spissen, var til stede.

Samtidig med opprettelsen av disse organisasjonene for de blinde selv, ble det opprettet en rekke blindesakslag, særlig i de siste årene før 1. verdenskrig. Alt i 1909 ansatte Vestlandets blindeforbund en reisesekretær som drev opplysning om blindesaken og dannet en rekke blindesaksforeninger. Senere kom det flere slike emissærer i virksomhet og i 30-årene var det en betydelig vekst i antallet lag.

Norges Blindeforbund (NBF) var de blindes egen interesseorganisasjon. Organisasjonen skulle foruten å drive opplysningsvirksomhet gjennom bladet «Norges Blinde» og annen trykkerivirksomhet som månedsbladet «Blindesaken» fra 1912, også være de blindes talerør vis a vis staten. Det første man oppnådde var et statlig bidrag på 1200 kr. til «Norges Blinde», en støtte som i 1921 ble økt til 6000 kr. Man oppnådde også i 1912 å få nedsatt portotaksten for blindeskrift. Siden ble den gradvis satt ned til portoen for blindeskrift og lydbøker ble helt opphevet i 1955.

De blindes tilgang på fag- og skjønnlitteratur har også utviklet seg fra privat filantropi til offentlig ansvar. Det som i dag er organisert som et offentlig sentralbibliotek for blinde har sitt historiske utgangspunkt i dameforeningen «Bøker for de blinde» i Christiania, som i perioden 1904-13 håndskrev over 100 bind som de forærte Østlandets Blindeforbund. Fru Wilmars dameforening i Trondheim drev en lignende virksomhet.

Sysselsetting av blinde var et svært vesentlig arbeidsfelt for de regionale blindeorganisasjonene. Både i Kristiania (1910), Bergen (1916) og i Trondheim (1919) ble det åpnet «Blindes Utsalg» som solgte varer produsert

av blinde håndverkere. I mellomkrigstiden sysselsatte disse et betydelig antall håndverkere og omsetningen var respektabel. Kristiania blindesalg sysselsatte i større og mindre omfang opptil 200 håndverkere, «Blindes Utslag» i Bergen hadde i 1925 en omsetning på 65 000 kr.

Blindeforbundet ansatte i 1935 en egen arbeidskonsulent som skulle koordinere denne virksomheten og hjelpe de blinde med å skaffe seg arbeid. Dette var et felt i framgang, og i 1948 var 40 blinde arbeidsplassert i industrien.

Den betydeligste sosiale reform for de blinde i mellomkrigstiden var gjennomføringen av offentlig blindetrygd i 1936, en sak som ble tatt opp i begynnelsen av 30-årene. I dette arbeidet hadde man stor nytte av det blinde-registeret som Blindeforbundet hadde utarbeidet siden 1912. Saksbehandlingen i departementet gikk svært hurtig og i 1936 kom «midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre». Denne ga de blinde i byene 40 kr. mnd. i trygd. De som var bosatt i landsbygda fikk 30 kr. Trygden var liten, men kunne være en hjelp til å holde seg unna fattigkassa. Blindeforbundet fikk imidlertid ikke fullt gjennomslag for sine synspunkter idet trygden ble sterkt behovsprøvet.

#### 4.5.2.3. De døve

Arbeidet for de døve hadde sin beskjedne begynnelse alt i 1825 med Trondheims døveinstitutt. I likhet med blindeskolene var skolene for døve en blanding av privat filantropi og offentlig støtte. Balchens Taleskole for døve ble opprettet i 1848 med 500 speciedaler i offentlig tilskudd. Både Balchen og A. Gleditsch, som sto bak døvstummeinstituttet i Bergen i 1850, hadde vært i Tyskland og studert undervisningen av døvstumme. I 1850 kom skolen i Kristiansand - også den med offentlig støtte.

Etter at abnormskoleloven ble vedtatt i 1881 engasjerte staten seg mer i utbyggingen av skoler for døve, og i 1884 var det 7 døveskoler med tilsammen 446 elever. Skoletilbudet ble deretter redusert helt fram til 2. verdenskrig. I 1914 var det kun 4 døveskoler, i 30-årene bare 3.

Døveskolene ble som skolene for blinde utgangspunktet for de funksjonshemmedes egne organisasjoner. Christiania fikk sin døveforening i 1878, i Bergen ble foreningen stiftet i 1879. I tiden før 1. verdenskrig utfoldet disse foreningene en stadig mer omfattende virksomhet. Bergensforeningen kan tjene som et illustrerende eksempel. På 1890-tallet startet man i Bergen med en rekke sosiale hjelpetiltak, foreningen ga rentefrie lån til kjøp av

klær, støtte til begravelser, det ble organisert kafedrift i foreningens lokaler, holdt søndagsgudstjenester, og lokalene var åpne for sosialt samvær. Foreningen startet de døves Sparekasse i 1910, en syforening i 1902, en begravelseskasse - «dødelade» - som skulle sikre ubemidlede døve en respektabel begravelse ble dannet i 1904. De døves Idrætsklub startet opp i 1905 og i 1907 dannet man sitt eget totalavholdslag. Tilbudene til foreningens medlemmer var med andre ord mangfoldig. Foreningen fikk noe offentlig støtte til sin virksomhet. En søknad til brennevinssamlaget på 10 000 kr. ble innvilget i 1896, i årene før hadde man mottatt tilsammen 6000 kr. fra samlaget.

Etter initiativ fra døveforeningen i Trondheim ble Norske døves landsforbund (NDF) stiftet i 1918. Et sentralt krav fra landsforbundet var kravet om en yrkesskole for døve. Resolusjoner med krav om en yrkesskole for døv ungdom og en skole for døve barn på Vestlandet var gjengangere på landsmøtene i mellomkrigstiden. Det første positive resultat av dette arbeidet kom etter et «sterkt andragende til statsmaktene» fra Bergensforeningen om å nedsette en komite til utredning av spørsmålet om en yrkesskole for døve. En komite, hvor døveinteressene var godt representert, ble opprettet i 1935. NDF ble også bedt om å opprette et rådgivende utvalg for komiteen. Den var ferdig med sitt arbeid i 1936 og foreslo opprettelse av en yrkesskole for døve gutter i Bergen. Kirke- og undervisningsdepartementet stilte seg positivt under forutsetning av at Døveforbundet skaffet lokale. Skolen startet opp i 1942 i Døves Hus i Bergen. De døve måtte med andre ord bruke sine egne lokaler for å få realisert et over 20 år gammelt krav.

Døveforbundet arbeidet også i mellomkrigstiden med ulike tiltak som skulle lette de døves situasjon. Man oppnådde i 1927 reisemoderasjon for døve til og fra døvegudstjenester, man fikk opprettet et arbeidsanvisningskontor i Bergen for arbeidsløse døve, og i 1934 fikk man en viss støtte av arbeidsledighetsmidlene. I 1936 fikk Døveforbundet igjennom et ønske om at de døve selv måtte være representert i døveskolenes tilsynskomiteer. Etter å ha forsøkt i 16 år fikk Bergensforeningen en egen døveprest for Vestlandet.

#### 4.5.2.4. Vanføres organisasjoner

Et viktig incitament til arbeidet for vanføre kom fra Danmark. De som tok initiativet til den første arbeidsskolen for vanføre i Norge i 1892, og som året etter stiftet Foreningen til understøttelse av trengende vanføre, ble inspirert av et foredrag grunnleggeren av den

danske vanføreomsorg, Hans Knudsen, holdt på et skolemøte i Christiania i 1892.

Arbeidsskolen i Christiania ble støttet økonomisk av private, brennevinssamlaget i byen og Christiania Sparebank. Samlaget og banken var halvoffentlige innretninger. Det rent offentlige bidrag begrenset seg til 900 kr. til friplasser for utenbys vanføre samt at kommunen stilte lokaler til rådighet for et hjem i forbindelse med skolen. Arbeidshjemmets virksomhet ble i 1902 flyttet til det nybygde Sophies Minde, som i det vesentlige ble finansiert av jubileumsgaven til Oscar II fra 1887. Kongens uttalte ønske var at staten skulle overta driften, men Stortinget anbefalte at institusjonen skulle organiseres som en offentlig stiftelse. I den første tiden var Sophies Minde - som arbeidsskole - vesentlig et arbeidssted, og mindre en medisinsk institusjon. Man mottok utviklingsdyktige elever mellom 12 og 30 år.

Det neste initiativ, som også kom fra Foreningen til understøttelse av trengende vanføre, hadde til hensikt å bøte på denne mangel på muligheter til medisinsk behandling. Foreningen fikk i 1913 et statstilskudd på 2800 kr. til opprettelse av en klinikk for kirurgisk behandling av vanføre etter poliomyelitt. Klinikken behandlet hvert år mellom 80 og 100 pasienter, det første tiår ialt 813. I forbindelse med klinikken opprettet foreningen et skomakerverksted for tilvirking av ortopedisk fottøy. Utgiftene til behandlingen ble dekket av fattigvesenet, foreningen eller pasientene selv. Foreningen drev i tillegg en poliklinikk for vanføre i arbeidsskolens gamle lokaler fra 1910. Klinikken, som var det første egentlige medisinske tilbud til vanføre, var blitt drevet privat av en lege fra 1902 til 1910.

Også i vanføreomsorgen var det på denne måten filantropien som kom først. Gradvis fikk man offentlig støtte, og deretter kom de funksjonshemmedes egne organisasjoner. Den første forening for vanføre kom på Vestlandet (i Bergen) i 1910, deretter kom Nord-Norge (1919) og Trøndelag (1922). Dette var støtteforeninger, alle med det formål «å hjelpe trengende vanføre og bistå den i deres bestrebelse for saavidt mulig å bli selvhjulpne mennesker». Først i 1920 kom organisasjonsinitiativ fra de vanføre selv. Vestlandets Vanførelag (1920) satte seg som oppgave «å samle alle vanføre og deira friske vener på Vestlandet til eit organisera, målmedvete arbeid til stund for dei vanføre si strid til sjølhjelp». I løpet av 20-åra ble det organisert vanførelag på Østlandet, Sørlandet, i Nord-Norge og i Trøndelag. Den nasjonale sammelingen i Norges Vanførelag kom først i 1931.

Det offentlige engasjement for de vanføre

ble aktualisert under 1. verdenskrig. Etter initiativ fra forsvarrets sanitetssjef ble Centralstyret for vanføre dannet i 1916. Centralstyret besto av en representant for hærens sanitet, en fra Riksforsikringsanstalten, og en fra Foreningen for understøttelse av trengende vanføre. Styrets mandat var «i samarbeid med bestående og opprettede institusjoner å organisere og lede forsorgen for de vanføre i fred og i krig.» Verdenskrigen var tett innpå og nødvendiggjorde beredskap overfor vanføre. Det første styret gjorde var derfor å henstille til alle kommuner å opprette kommunale vanførenemnder. I 1924 hadde 92 pst. av kommunene fulgt denne oppfordringen. Centralstyret henvendte seg óg til de lokale myndighetene i Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø med en anmodning om å etablere ortopediske avdelinger ved de store sykehusene, noe det tok svært lang tid å realisere på grunn av manglende økonomiske midler.

Etter 1. verdenskrig kom det militære aspekt mer i bakgrunnen og Centralstyret ble i 1920 overført til Sosialdepartementet. Det fikk navnet Statens Centralstyre for vanføreomsorgen og arbeidet skulle nå rettes mot de sivile vanføre. Centralstyret skulle være rådgivende organ i vanføresaker, drive opplysning gjennom utgivelse av småskrifter, arbeide med vanførestatistikken og fordele stipendmidler.

Et uttrykk for at de vanføre etter 1. verdenskrig ble gjenstand for større offentlig oppmerksomhet var opprettelsen av et vanføreutvalg med forsorgsdirektør N. Rummelhoff som formann. Utvalget ga i sin innstilling en rekke grunner til et økt offentlig engasjement innen denne omsorgen. For det første hadde utviklingen innen ortopedien og den ortopediske kirurgien skapt bedre behandlingsmuligheter. Statens sosiallovgivning hadde etter utvalgets mening gitt «Staten større og større anledning til å interessere seg for foranstaltninger til forebyggelse, helbredelse og forminskelse av invaliditet» (Innstilling om Vanføreforsorgen 1924, s. 47). Store polioepidemier og verdenskrigens konsekvenser hadde óg aktualisert offentlige tiltak. Sist, men ikke minst, pekte utvalget på at de gode resultatene vanføreanstaltene kunne vise til og understreket vanføreomsorgens nasjonaløkonomiske betydning. De vanføre kunne bli produktive samfunnsborgere i stedet for poster på det offentlige fattigbudsjettet.

Utvalget var opptatt av den offentlige innsatsens form og drøftet på prinsipiell grunnlag forholdet mellom offentlig og privat initiativ og drift. Man kom til at for vanføreomsorgen var en stor grad av privat engasjement ønske-

lig. De vanføre krever en svært individuell behandlingsform, og «det syns som om den delvis private drift skulde levne større frihet og muligheter for å anstille forsøk i nye retninger.» Utvalget mente at det private er mer fleksibelt og bedre istand til å gi et individuelt behandlingstilbud. Dessuten var det generelt viktig å ta vare på det humanitære filantropiske aspekt, og man var heller ikke fremmed for at privat initiativ hadde større tiltrekningskraft på private donatorer enn rent offentlige institusjoner. Konklusjonen ble at staten bør «i betydelig grad (bør) vedblive at gi det private arbeide plass i vanføreomsorgen, ja la det stort sett utøve ledelsen». Statens oppgave var å gi økonomisk støtte og kontrollere virksomheten.

Utvalget ville ikke pålegge staten å opprette institusjoner selv om den «fant det tiltalende at den vanføre gis rettskrav på fornøden undervisning og opplæring til selvhjelp». På grunn av de vanskelige økonomiske forhold ble materialet fra utvalget liggende i 10 år, og det ble «Statens Sentralstyre for vanføreomsorgen» som tok opp spørsmålet om en egen lov for vanføre. I mellomtiden hadde ikke staten vist noe eget initiativ som institusjonsbygger. I 1936 fantes det bare Sophies Minde, som var en kombinert klinikk, skole og arbeidshjem, 3 hjem for hjemløse vanføre barn (Tromsø, Trondheim og Hamar), og ett arbeidshjem i Tromsø. Ingen av disse 284 plassene var rent offentlige, og den midlertidige lov for blinde og vanføre av 1936 førte ikke til økt offentlig innsats på institusjonsfronten før etter krigen. Loven ga imidlertid de «hjelpeløse vanføre» en årlig understøttelse og representerte en endring i synet på statens rolle. Staten skulle nå ikke lenger bare kontrollere at behandlingsevnefunksjonen fungerte etter intensjonene, men skulle også bidra med «positive tiltak for å bedre selve behandlingen». De ortopediske spesialavdelingene på sykehusene var det staten kunne tilby utenom de privat/offentlige institusjonene.

#### 4.5.2.5. *Institusjoner for åndssvake*

Døvelærerne H. Hansen og J.A. Lippestad sto bak opprettelsen av to skoler for åndssvake og evneveike barn i Christiania i midten av 1870-årene. Begge disse, samt én som ble åpnet i Bergen i 1882, fikk statsbidrag. Oppholdet ble betalt av elevenes foreldre eller hjemstavnskommunen. Emma Hjort tok initiativet til et pleiehjem for åndssvake som sto for lavt til å komme inn på skolene. Abnormsskoleloven hadde ikke anvist noen tiltak utover skoletilbudene.

Mønsteret var her det samme som innen de andre handikapomsorgene, privat initiativ og

drift som ble gitt offentlig støtte. Neste steg var at staten overtok Emma Hjorts hjem vederlagsfritt i 1915 og samtidig opprettet et pleiehjem på Klæbu.

I mellomkrigstiden lå det offentliges arbeid for de åndssvake nede. Det ble kun opprettet to nye institusjoner, Aufjord arbeidshjem og skole i 1925, og en spesialscole på Gjøvik i 1934. Begge var opprettet i privat regi. Skolen på Gjøvik fikk statsstøtte og noe senere betalte staten lønnsutgiftene. På slutten av 40-tallet overtok staten skolen helt.

## 4.6 ORGANISERING FOR NORSK MÅL OG KULTUR

Avhold- og misjonsinteressene la grunnlaget for massebevegelser. Det var organisasjoner som hadde tyngde i kraft av sin massebasis. Avholdsbevegelsen hadde riktignok svært mange talsmenn i landets styrende organer, men den store oppslutningen var utvilsomt med på å gi bevegelsen autoritet.

Målbevegelsen, som man ofte nevner som en tredje folkebevegelse, var ikke i nærheten av den organisasjonsmessige utvikling og konsolidering som foregikk innen avhold og misjon. Før 1900 bestod målbevegelsen av ca. 30 lokallag i tillegg til Vestmannalaget og Det norske Samlaget som hadde til hovedformål å gi ut bøker.

Det har vært hevdet at hovedårsaken til målbevegelsens manglende organisatoriske styrke på 1880- og 90-tallet var det faktum at «målsak var venstresak». Venstre var et nasjonalt mållag godt nok. Målbevegelsen hadde ikke behov for en sterk organisasjon som kunne legge press på myndighetene så lenge Venstre var et godt talerør.

Ved siden av målbevegelsen spilte også de «frilyndte ungdomslaga» en viktig rolle i arbeidet for å likestille landsmål og riksmål. Ungdomslagene hadde sine røtter i ymse lese- og samtalelag og ungdomsforeninger på 1870 og 80-tallet. I 90-årene gikk lagene sammen i fylkeslag, som i begynnelsen hadde svært vide formålsparagrafer. Etterhvert fikk de en mer politisk-ideologisk profil som plasserte dem i en målpolitisk sammenheng. Eksempelvis heter det i formålsparagrafen til Sunnmøre frilyndte Ungdomssamlag at «Ungdomssamlagets formaal er samverknaad i fridoms- og opplysningsarbeidet».

Fylkeslagene som gikk sammen i Noregs Ungdomslag (NU) i 1896 understreket at ungdomslagene skulle arbeide for den «nasjonale sjølvkjensle i Norig». «Det Norske Ungdomslag vil arbeide for ein upplyst og nasjonalt tenkjande ungdom» het det i formålsparagrafen. Herfra var ikke veien lang til at kampen

for et norsk språk ble satt i sentrum. I 1901 het det at NU «har ei merkesak, norskt Maal i Norig». Ungdomslagene tok opp sentrale målkrav og fremmet dem for myndighetene. Etter at flertallet på Stortinget i 1885 hadde oppfordret regjeringa til «at træffe fornøden Forføining til, at det norske Folkesprog som skole- og offisielt Sprog sidestilles med det almindelige Skriftsprog», og en revisjon av folkeskoleloven i 1891 hadde likestilt de to språkene i skolen som skriftlige opplærings-språk, vedtok 131 ungdomslag i 1897 et krav til Stortinget om å gi ut lover på begge språk. Året etter sluttet 62 lokale lag opp om kravet om en obligatorisk landsmålsprøve ved avgangseksamen på lærerseminarene.

Sommerstevnene som samlet flere tusen ungdommer hadde og målsaken som et viktig emne. Fra stevnene ble det sendt resolusjoner om landsmål i lærerutdanninga på slutten av 1890-tallet. Landsmålet fikk gjennomslag da Stortinget i 1901 vedtok obligatorisk oppgave i landsmål til eksamen ved lærerseminarene.

Ungdomslagene engasjerte seg og for å fremme nynorskens plass i det kirkelige arbeid. De propaganderte for de nynorske Blix-salmene og krevde nynorsktalende prester. Blix-salmene ble innført ved avstemninger i en rekke kirkesogn og i 1907 vedtok Stortinget at en kapellan i hvert stift «fortrinnsvis anvendes til at forkynde Guds ord paa det norske Landsmaal».

Ungdomslagene tok ofte initiativ til å få skolestyret til å innføre nynorsk som undervisningsspråk. Norges Ungdomslag og Mållaget stod sammen om å få nynorsk innført som undervisningsspråk i kommunene i hele mellomkrigstida.

Noregs Ungdomslag var utvilsomt et redskap for målarbeidet rundt 1900. Det hadde organisatoriske konsekvenser. Ofte stod det ungdomslag bak dannelsen av lokale mållag, og etableringer av distriktsorganisasjoner i Noregs Mållag skjedd ofte i tilknytning til de miljøene hvor ungdomslagsbevegelsen stod sterkt. Noregs Ungdomslag var klart den største organisasjonen. Rundt århundreskiftet hadde man ca. 330 lokallag, mållagene hadde enda ikke noen landsomfattende felles organisasjon.

Utviklingen mot en landsomfattende målorganisasjon startet rundt århundreskiftet. Da fikk målbevegelsen en rekke distrikts- og fylkesorganisasjoner. Det reelle innholdet i organiseringen varierte, mållagene var enda en løst sammenknyttet organisasjon. Sammenlignet med Noregs Ungdomslag var de ca. 40 mållagene med rundt 500 medlemmer en svak organisasjon. Da den landsomfattende

sammenslutningen kom i 1906 ble det møtt med adskillig skepsis lokalt og mange tvilte på nytten av en slik sentralisering.

I hele mellomkrigstiden hadde Noregs Mållag en oppslutning på mellom 10 og 12 000 medlemmer. Antall lag var i 1915 179, ved krigsutbruddet i 1940 ca. 200. 20- og 30-årene var økonomisk vanskelige, i 1936 hadde man til og med problemer med å danne en komité som skulle uttale seg om rettskrivingsarbeidet. Medlemstallet holdt seg imidlertid relativt stabilt. Noregs Ungdomslag mistet derimot ca. 20 pst. av sine medlemmer mellom 1921 (48 000 medlemmer) og 1938 (37 700). Det var en jevn nedgang bortsett fra 1925-27 og 1934-36 da det var en økning i tilslutningen.

Et trekk ved utviklingen i mellomkrigstiden er dannelsen av en rekke yrkesmållag: Telegrafmållaget (1925), Lensmannsmållaget (1929), Prestemållaget (1927), Departementsmållaget (1930), Norsk ordføreremållag (1934), Norges Postmållag (1934), Ingeniørmållaget (1934) og Noregs Lærarmållag (1934).

Til tross for at ikke målbevegelsen vokste til en massebevegelse hadde det målpolitiske program stor gjennomslagskraft. Etter 1905 hadde det dels sin forklaring i at målbevegelsen var en vesentlig del av den nasjonale frihetsbevegelsen. Målfolkets krav stod i en ramme av nasjonal selvbevissthet. De så Norges politiske og språklige selvstendighet som sterkt sammenvevd. Denne ensidige vektlegging av det nasjonale sperret lenge utsikten til en allianse med arbeiderbevegelsen. Det var kløft mellom Noregs Ungdomslags medlemskap i organisasjonen «Folk og Forsvar» til arbeiderbevegelsens anti-militaristiske internasjonisme.

Målbevegelsens misnøye med det urbane Venstres framgang i partiet og det lokale samarbeidet med DNA-representanter i skolemåls spørsmålet gjorde at kløften etterhvert ble smalere. I 1920 henvendte årsmøte i Noregs Mållag seg til DNA og ba partiet ta standpunkt til språkspørsmålet på sosialistisk grunnlag. Halvdan Koht, som da var formann i Noregs Mållag, utredet spørsmålet for partiet, og bidro gjennom dette til en forståelse for at bønder og arbeidere hadde felles interesser i måls spørsmålet. Koht ville forene det radikale standpunkt i språkstriden med arbeiderbevegelsen.

Målbevegelsen fikk gjennomført en rekke av sine programsaker. Etter gjennomføringen av obligatorisk sidemålsstil i gymnaset i 1907 var den store saken opprettelse av egne landsgymnas. Noregs Ungdomslag tok opp dette i 1910 og 4 år senere kom loven om 4-årige

landsgymnas. I 1916 startet det første offentlige landsgymnas opp på Voss. Siden kom det ytterligere 3.

Kampen om norske stedsnavn ble ført i hele mellomkrigstiden, med striden om Nidaros/Trondhjem fra 1929 til 1931 som høydepunktet. Arbeidet for norske stedsnavn hadde målbevegelsen startet før 1. verdenskrig, men det første gjennomslag kom i 1919/20 da bispedømmene og fylkene fikk norsk navneform. I 20-årene fulgte et skred av navneendringer, spesielt feiret man skiftet fra Kristiania til Oslo i 1925.

Nynorskens plass i skoleverket ble fremmet både gjennom lokallagenes virksomhet og krav satt fram av Noregs Mållag. I gjennomføringen av nynorsk som undervisningsmål i skolekretsene spilte lokale mållag og ungdomslag den viktigste rollen. Rundt århundreskiftet hadde ca. 250 skolekretser nynorsk som undervisningsspråk. I løpet av 1920-årene ble dette økt til 2000 kretser. Et departementalt rundskriv av 1921 til alle skoler i landet understreket at «det levande folkemålet i by og bygd må bli dyrka og halde i ære i alle skular.» Noregs Mållag passet på at bokmålslesebøkene hadde et tilstrekkelig antall nynorske lesestykker.

Det meste av 1930-tallet var preget av stagnasjon i arbeidet for nynorsk som undervisningsspråk, helt fram til den nye rettskrivningen av 1938. Etter denne fulgte et skred som førte til at i 1940 foregikk undervisningen på nynorsk i over 1/2 av landets ca. 5000 skolekretser. En egen norrønlinje på gymnaset ble første gang drøftet i Mållaget i 1925 og fremmet som krav 3 år senere. I begynnelsen av 30-åra fikk flere av landsgymnasene en slik norrønlinje.

Et krav man aldri fikk gjennomslag for var prøve i nynorsk til embedseksamen. Målbevegelsen så dette som et naturlig og berettiget krav all den stund nynorsken formelt hadde vært likestilt med bokmålet siden 1885.

Noregs Mållag arbeidet for å få nynorsken akseptert i alle deler av samfunnet. Det var en svært langvarig strid om små og store saker. Av de store var kampen for bruk av nynorsk i sentraladministrasjonen viktig. Første gang nynorsk ble benyttet i et departementsrundskriv var i 1915. I begynnelsen av 20-åra ble «kommunalmålprinsippet» gradvis gjennomført i praksis. Det betød at de statlige kontorene skulle rette seg etter språkvalget til de lokale folkevalgte organer. Dette ble stadfestet i forskriftene til lov om bruk av nynorsk i offentlig tjeneste fra 1931. I forskriftene het det og at offentlige skjema, attester o.l. skulle være tilgjengelig på både bokmål og nynorsk.

Noregs Mållag hadde i sine forslag til lov

om bruk av nynorsk i offentlig tjeneste og krav til norskkunnskap i offentlig tjeneste - begge fra 1928 - krevd at ledige stillinger i statsadministrasjonen skulle besettes med nynorskkyndige personer. Kravet gikk ikke gjennom.

Overraskende nok engasjerte målbevegelsen seg svært lite i kringkastingarbeidet på 20-tallet. Da de første private prøvesendingene til Kringkastingsselskapet A/S startet i 1923 ønsket man det nye media velkommen som en nyvinning i folkeopplysningsarbeidet, men det var svært lite debatt om bruk av nynorsk i kringkastingen. Først da Noregs Telegrafmållag ble dannet i 1926 begynte kritikken mot Kringkastinga som et underbruk av Riksmålsforbundet. I 1929 sendte Mållaget en liste med navnet på 34 nynorske foredragsholdere. På lederplass i Mållagets talerør «Den 17de Mai» blir det i 1930 slått til lyd for en norsk statskringkaster: «Kringkastinga hev vilkaar for aa verta ein kulturspreidar av dei beste, når ho kjem i dei rette hender.»

Da en statsdrevet kringkasting var et faktum i 1933 fremmet Noregs Ungdomslag og Noregs Mållag krav om sikring av nynorskens stilling i NRK. Det viktigste for målbevegelsen var å få en stor del nynorsk i de program som spesielt angikk bygde-Norge. Nynorsken fikk en beskjeden plass, selv om det ble noe bedre fram mot krigen. I 1933 var det 5 pst. nynorske sendinger, i 1937 ca. 9 pst. Denne økningen og ansettelsen av Olav Midttun som riksprogramsjef og Karl C. Lyche som nynorsk hallowann (1934) var nok til å vekke sterke protester fra riksmålshold. Østlandets lytterforbund ble dannet for «å hevde rigsmålet i Kringkastingen som landets kultursprog». Etter et mislykket forsøk på å danne et Rikslytterforbund som skulle oppfordre folk til å si opp lisensen gikk det meste av aktivismen over og mot slutten av 30-tallet ble det ansatt flere nynorskarbeidere i NRK uten store protester.

Rettskrivingsspørsmålet var den store saken i årene før 2. verdenskrig. En rettskrivningskomite ble oppnevnt i 1934 og i utgangspunktet så denne ut til å tilfredsstille interessegruppens krav. Det deltok 6 personer, 3 bokmålsrepresentanter og 3 nynorskrepresentanter. Ingen av de 3 nynorskrepresentantene, Halvdan Koht, Arne Bergsgaard og Martin Birkeland, var ubøyelige tradisjonister, noe som skulle komme til å få konsekvenser. Komiteens mandat var å komme med forslag til «tilnærming på norsk folkemålsgrunn». De skulle også foreslå en begrensning av den store mengden dobbeltformer i begge mål. Målfolket på Vestlandet var svært lite fornøyd med det utkastet som kom fra komiteen i ja-

nuar 1936. En rekke kjente ord fra det nynorske kjerneområdet var ikke lenger tillatte nynorskformer. Noregs Mållag mente at tilnærmingen hadde skjedd på nynorskens bekostning. Landsmøtet i 1936 nedsatte en komite som kom med sterkt kritiske merknader til Rettskrivingskomiteens arbeid. Det ble hevdet som hovedrettesnor at all tilnærming mellom de to språk måtte komme fra bokmålsiden. Stortinget mottok 191 skriftlige protester mot Rettskrivingskomiteens konklusjoner, 176 av dem fra nynorskhold. Resultatet av protestene var i første omgang at Rettskrivingskomiteen kom med en tilleggsinnstilling som tok hensyn til en del av målfolkets innvendinger. Da Noregs Mållag igjen tok avstand fra forslaget ble det nedsatt en revisjonsnemnd som modifiserte forslaget ytterligere i retning av målbevegelsens krav. Flere endringer ble ikke foretatt før den nye rettskrivingen trådte i kraft i juli 1938.

For vestlandsfraksjonen var resultatet likevel ikke tilfredsstillende. Men på Østlandet var stemningen helt annerledes, folkemålene fra Østlandet, Trøndelag og Nord-Norge hadde fått innpass. Motsetningene mellom disse to fraksjonene kom til å prege de to årene før krigen. Tilhengerne av å bygge arbeidet videre på det positive i 1938-rettskrivinga organiserte seg i «A-frontnemnda», mens Vestlandske Mållaget dannet en «Aasenring» hvor medlemmene forpliktet seg til å bruke «Same målform som fyrr, utan omsyn til målbrigdet i 1938». Etter krigen ble gjenoppbyggingen av organisasjonen og kampen mot riksmålsframstøtene det viktigste. Rettskrivingsstriden innad i mållaget ble dermed midlertidig tildekket.

#### 4.7 FOLKEOPPLYSNING OG KULTUR

Når man ser bort fra organisasjoner knyttet til arbeids- og næringslivet var det i kultursektoren at organisasjonslivet hadde størst vekst i mellomkrigstiden, målt i antall landsomfattende sammenslutninger. Mellom 1918 og 40 fikk man nær på en ny landsomfattende organisasjon på kultursektoren i året. Og da er idretten holdt utenfor.

Det som her kalles kulturorganisasjoner er en høyst uensartet gruppe. Noen er blitt opprettet for et relativt avgrenset formål, slik som Slekthistorisk Forening, Norsk forening for fotografi, Norsk Folkeminnelag eller «Ny musikk» for å nevne noen av nydannelsene i mellomkrigstiden. Disse organisasjonene er opprettet for å gi en bestemt kulturell aktivitet en plass i det totale kulturbilde. De vil vise fram og vinne flere for en virksomhet man mener har kulturell verdi, de vil formidle kultur.

Slike organisasjoner bør skilles fra sammenslutninger som driver et kulturarbeid hvor man er opptatt av folkets dannelse på et bredere felt, folkeopplysning, for eksempel nasjonal historie og kulturarv eller generelle samfunnsprosesser. Formålet er å gi kunnskap på et i prinsippet ubegrenset antall områder. Arbeiderbevegelsen var svært tidlig opptatt av denne folkeopplysningsvirksomheten. Allerede Thrane hadde gjennom arbeidernesammfunnene skapt forståelse for hvor avgjørende det var å skolere arbeiderklassen. I Arbeiderpartiet var det særlig ungdomsforbundet som var opptatt av denne siden av det politiske arbeidet. Splittelsen i arbeiderbevegelsen i mellomkrigstiden lammet mye av skolerings- og opplysningsvirksomheten. Den sosialistiske dagskole lå nede fra 1920, 30-40 kveldsskoler og Arbeidernes Korrespondanseskole (stiftet 1922) hadde også innstilt undervisningen mellom 1923 og 1927. I 1927 var det bare 2 kveldsskoler i virksomhet, i 1930 var det 38. Studiesirkelarbeidet var en form som fikk vind i seilene etter samlingen i 1927, særlig etter at Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF) var dannet i 1931 for å koordinere studiarbeidet i arbeiderbevegelsen. Emnene for studieringene var dominert av samfunns-spørsmål i vid forstand; organisasjonsspørsmål, fagforeningskunnskap, samfunnskunnskap, sosialismens teori og historie samt økonomiske spørsmål. «Andre emner» utgjorde i 1936 18,5 pst. En indikasjon på en viss «avpolitisering» er at denne gruppen emner i 1950 hadde økt til 34 pst.

Aktiviteten i AOF var stor i 30-årene. Mellom 1932 og 39 økte antallet studieringer fra 226 med 3 200 deltakere til 1 250 med 11 150 deltakere. Antallet kveldsskoler økte i samme periode fra 47 (1 240 elever) til 110 (2 400 elever). Kursvirksomheten hadde en eksplosiv vekst, fra 110 kurs med 5 000 deltakere til 620 med 25 000 deltakere. Arbeidsløsheten hadde opplagt skapt et behov og et rom for utdanning i «fritida». Andre organisasjoners opplysningsvirksomhet slet hardt på grunn av manglende offentlige bevilgninger. Det kan ha gitt arbeiderbevegelsens ulike folkeopplysningstiltak et bredere rekrutteringsgrunnlag enn hva de ellers ville hatt.

Organisasjonene med tilknytning til bygde-Norge var også svært opptatt av folkeopplysning. For Noregs Ungdomslag og Noregs Mållag var folkeopplysning en del av arbeidet for å bevare og beskytte kulturen på landsbygda. Opplysningsarbeidet var i vekst i mellomkrigstida, selv om Noregs Ungdomslags medlemstall var i stagnasjon og gikk tilbake på 30-tallet. Språksaken utgjorde kjernen for både Ungdomslaget og Mållaget, men den var del av en omfattende kulturell virk-



somhet. Kampen for det norske målet ble ført både gjennom teatervirksomhet, rettskrivningsarbeidet og utgivelse av litteratur på nynorsk. I 1902 gikk Noregs Ungdomslag og Student-Mållaget sammen om utgivelsen av serien «Norske Folkeskrifter», og ved opprettelsen av Noregs Boklag i 1926 fikk dette arbeidet en ny start.

Noregs Ungdomslags virksomhet innen folkeopplysning og annet kulturarbeid var i kraftig ekspansjon i mellomkrigstida. Kveldsskolevirksomheten, som startet alt før århundreskiftet, omfattet i begynnelsen av 20-åra over 100 skoler. Antall «leselag» tilknyttet de ulike ungdomslagene økte fra 8 i 1920 til 123 i 1927. Boksamlingene ekspanderte samtidig. I 1913 var det ca. 140 samlinger med 13 000 bøker, toppen ble nådd i 1932 med 40 000 bøker. Studieringen gjorde sitt inntog i Ungdomslagene på slutten av 20-tallet, i 1928 var det 9, ti år etter 163.

En type opplysningsvirksomhet som tok seg kraftig opp i årene rundt og rett etter første verdenskrig var foredragsvirksomheten. I 1906 ble det i NU-regi holdt 125 foredrag. I 1912 var dette økt til 3 000 og i 1921 til 5 100. Utover på 30-tallet sank aktiviteten noe, men det ble holdt hele 4 200 foredrag i 1937. Opprettelsen av de mange særslag innen NU er karakteristisk for utviklinga i mellomkrigstiden. Det var ikke noe nytt, men det fikk et langt større omfang enn tidligere. Spellag, sangkor, musikklag og leikaringer ynglet. Teatergruppene - spellaga, ble tredoblet i 20-åra, fra 100 til nesten 300 stykker. I 1925 var det 200 kor, 61 korps, 75 leikaringar og det ble holdt 150 folkedanskurs. Som følge av den tekniske utviklingen var det i 1934/35 100 lyttergrupper tilknyttet NU.

All denne virksomheten krevde lokaler og stadig mer av kulturarbeidet foregikk i egne lokaler. I 1912 var det 231 ungdomslag som eide eget hus, året før okkupasjonen var det 563. Det er lett å forestille seg at lagshuset kunne være et vitalt kulturelt sentrum.

En viktig del av folkeopplysningen ble drevet av Folkeakademiene, som hadde røtter i «forelesningsforeninger», «arbeiderakademier» og ungdomslagenes «foredragslag» på 1880- og 90-tallet. I 1905 gikk disse sammen i et landsomfattende forbund, Folkeakademiernes Landsforbund. Etter bare noen år hadde landsforbundet over 100 tilsluttede akademier. I utgangspunktet skulle det i akademiene holdes opplysende naturvitenskapelige foredrag for allmenheten. Etterhvert ble emnekretsen utvidet og reiseskildringer og litterære emner var populære. Flere beklaget seg over at akademiene utartet til ren underholdning da kinoen kom med i konkurransen

om folks fritid. Akademiernes virksomhet var i vekst helt til begynnelsen av 1920-tallet. I 1922/23 ble det holdt 4 820 foredrag med til sammen 522 700 tilhørere, en tilslutning man siden aldri oppnådde.

Den offentlige støtten var helt avgjørende. Statsstøtte ble første gang bevilget i 1885 (3 000 kr). I toppåret 1923/24, da 233 akademier søkte om støtte, ble det bevilget 85 000 kroner. I 1926 var bevilgningene over statsbudsjettet helt fjernet, folkeakademiene fikk også føle konsekvensene av kulturpausen i statsbudsjettet. Dette fikk store konsekvenser, i 1930 var det 80 akademier i drift, i 1939 bare 30.

Organisasjonsdrevne kveldsskoler var en form for folkeopplysning med lange tradisjoner. Alt i 1875 bevilget Stortinget for første gang penger til kveldsskoler. Denne formen for undervisning fikk raskt stor oppslutning. I 1886/87 var det 1 054 kveldsskoler med et gjennomsnittlig elevtall på 14. Morsmål og regning var de dominerende fagene. Undervisningen ble gjerne holdt på søndagskveldene, dermed fikk skolene også en moralsk funksjon. I første halvdel av 1890-årene ble den offentlige støtte til kveldsskolene innstilt på grunn av satsingen på den nye framhaldsskolen, men da det viste seg at mange allikevel klarte å opprettholde driften fikk skolene fra 1895 igjen offentlig støtte. Fram til første verdenskrig holdt antallet skoler seg på mellom 4 og 500. Deretter var det stadig færre skoler som søkte støtte og kveldsskolene led samme skjebne som folkeakademiene. Det året de mistet alt tilskudd, i 1924/25, søkte 280 skoler om bidrag fra det offentlige.

Da staten igjen bevilget midler til kveldsskolene ti år senere, var det av arbeidsløshetsmidler, noe som forutsatte at elevene var arbeidsledig ungdom og at lærerkreftene ble rekruttert blant arbeidsløse lærere. I underkant av 200 skoler kom i drift ved hjelp av slike midler de siste årene før krigen.

Avholdsbevegelsen hadde lenge interessert seg i studiearbeid. Avholdsfolket hadde alt i 1902 dannet Landskomiteen for Edruskapsundervisning. Særlig IOGT var aktiv i studievirksomheten. Organisasjonen var en pioner innen studieringarbeidet. IOGT startet studieringer alt i 1909 og etter krigen vokste denne virksomheten til 240 ringer i 1931. Totalavholdsselskapet tok opp dette først i begynnelsen av 30-årene. Det meste av studieaktiviteten innen avholdsbevegelsen dreide seg om edruskapspolitiske spørsmål. Men ikke utelukkende. Dessuten var det en avholdsorganisasjon, IOGT, som i 1931 tok initiativet til dannelsen av Samnemnda for Studiearbeid (1932). 8 organisasjoner, blant annet AOF,

DNT, IOGT, Noregs Mållag, Noregs Ungdomslag og Husmorforbundet gikk sammen for å fremme folkeopplysningen. Samordning av studieplaner, felles lederopplæring og felles henvendelser til myndighetene var aktuelle samarbeidssaker.

Også fra myndighetenes side ble det tatt koordineringsinitiativ. Etter at bevilgningene til folkeopplysningsvirksomheten lå nede siste halvdel av 1920-årene og begynnelsen av 30-tallet, sendte Kirke- og undervisningsdepartementet i 1933 ut innbydelse til dannelse av en folkeopplysningsnemnd. Bakgrunnen var, slik departementet så det, at man sto ovenfor en krise ikke bare av «økonomisk-materialistisk» art, men óg av «åndelig-moralsk» karakter. 27 organisasjoner svarte positivt på henvendelsen og nemnda foreslo allerede året etter en rekke tiltak for å fremme opplysningsarbeidet. Nemnda, senere kalt Statens Folkeopplysningsråd, var medvirkende til en langsom avvikling av den offentlige «kulturpausen».

#### 4.8 NATUR OG MILJØVERN FØR 1940

På 1800-tallet var det to organisasjoner som hadde naturfredning som en av sine arbeidsoppgaver; Den norske Turistforening (1868) og Norges Jeger- og Fiskerforbund (1871). Turistforeningen hadde i 1898 fått fredet Skjeggedalsfossen og Tyssestrengene, og i 1904 var naturfredningsspørsmålet tema på foreningens generalforsamling. Formannen, Yngvar Nielsen, pekte på behovet for nasjonalparker i Norge og viste til eksempler i Canada. Turistforeningen rettet en henvendelse til Landbruksdepartementet om saken, men det hele rant ut i sanden.

Et nytt initiativ kom da Det norske geografiske selskab i 1909 nedsatte en komité for å utarbeide forslag til en lov om naturfredning, etter at botanikeren, prof. N. Wille hadde holdt et foredrag i selskabet «Om Naturens Mindesmærker og Bevarelse». Forslaget til lov ble sendt til Arbeidsdepartementet som innhentet uttalelser fra amtmenn og vitenskapelige institusjoner. Reaksjonene var overveiende positive, og Stortinget vedtok i 1910 en lov om naturfredning. Loven tilfredsstilte ikke fullt ut naturfredningsinteressene. Den åpnet ikke for fredning av planter eller dyr innen et avgrenset område, men kun for artsfredning. Etter press fra Østlandske Kretsforening av Landsforeningen for naturfredning ble det i 1916 vedtatt en lov som gjorde det mulig å frede «visse naturforekomster eller steder ..... naar det er af videnskabelig eller historisk betydning for at bevare vilde planter eller dyr, geologiske eller mineralogiske dannelser

eller lignende». Dette var et definitivt gjennombrudd for naturverntanken. Loven hadde sitt utspring i komitéen nedsatt av Norges Geografiske Selskab, og det var også denne komitéen som dannet Landsforeningen for naturfredning. Landsforeningen startet sin virksomhet i 1916 etter at det var opprettet kretsforeninger på Østlandet (1914), Nord-Norge (1914) og Trøndelag (1915). Senere kom kretsforeninger i Rogaland (1928), Nordland (1938) og Agder (1938).

Det var dette miljøet som stod bak og som fikk gjennomført den første lovgivning på naturvernområdet. Det var en organisasjon med få medlemmer og små økonomiske ressurser. Landsforeningens tyngde lå i medlemmer med sakkunnskap og høy sosial status. Medlemssammensetningen var snever. De fleste var enten naturvitenskapsmenn, embetsmenn eller offiserer. I begynnelsen talte de bare noen få hundre, mot slutten av mellomkrigstiden nesten 1 000. Bredo Berntsen kaller Landsforeningen et vitenskapelig elitefenomen, og ser det som bakgrunnen for at de fikk gjennomført en rekke fredninger fram mot annen verdenskrig (Berntsen, B.: «Naturvernets historie i Norge», Oslo 1977). Kongstanken - nasjonalparkene - ble ikke virkelighet før krigen. Det som ble fredet, og det vil føre for langt å gjøre noe annet enn å henvise til Berntsen når det gjelder de konkrete fredningstiltak, praktisk talt alle slike initiativ kom fra Landsforeningen eller en av de tilsluttede kretser. Turistforeningen tok óg enkelte initiativ. Ett av dem var kjøpet og fredningen av Vettisfossen som et plaster på såret etter at foreningen hadde solgt Tyssestrengene og Skjeggedalsfossen til A/S Tyssfallene i 1920 for en svært stor sum - en sak som satte naturvernmiljøet i Norge i kok. Foreningen fikk imidlertid hindret Vassdrags- og Elektrisitetsvesenets planer om regulering av Gjende i begynnelsen av 1920-årene.

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) engasjerte seg i fredning av dyr. Alt i 1890 var beveren blitt fredet etter initiativ fra NJFF. Forbundet arbeidet også for å bevare bjørnestammen. Da Landsforeningen for naturfredning mottok Landbruksdepartementets forslag til endringer i jaktloven i 1926, gikk man sammen med NJFF om et forslag om totalfredning av bjørn. Resultatet i jaktloven av 1932 ble fredning av bjørnen i vinterhalvåret og at den ellers bare kunne felles med grunneierens tillatelse. Skuddpremien ble fjernet. I 1930 ble fjellreven og måren fredet.

Sett i forhold til medlemstall og økonomiske ressurser oppnådde naturfredningsorganisasjonene med Landsforeningen i spissen mye. Landsforeningens regnskap hadde i 1939

3 000 kroner på utgiftsiden, statstøtten var på 750 kr. Statsstøtte oppnådde Landsforeningen for første gang i 1934: 300 kr. Det var sakkunnskapen, den sosiale status og posisjon medlemmene hadde, og kanskje aller mest evnen til å formulere og begrunne krav som ga Landsforeningen gjennomslagskraft. Dessuten er det viktig å ta i betraktning at fredningstiltakene ikke truet samfunnsmessige økonomiske interesser i mellomkrigstiden på samme måte som de gjorde det etter 1945. Da fikk naturvernorganisasjonene adskillig vanskeligere arbeidsforhold.

#### 4.9 IDRETTE

Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug hadde alt på 1860-tallet oppfordret sine lokalforeninger til å ta initiativ til «mandige idretter» som ski og skøyter. Mange skytterlag dannet skiløperlag, skiløping var en idrett som særlig grep om seg i siste halvdel av 70-årene. Årlige landsrenn ble arrangert i Husebybakken fra 1879. Rene skiforeninger slo igjennom i 80-årene, og på begynnelsen av 1890-tallet favnet disse over hele landet. I 1893 var ca. 40 skiforeninger med rundt 3000 medlemmer knyttet til Centralforeningen. Foreningen til Skiidrettens fremme ble dannet i 1883.

Enkelte av Centralforeningens lokallag tok også opp skøyteøvelser. Men skøyting hadde liten militær interesse, så det ble Turnforbundet som ble skøytesportens fødselsjelper. Et skøyteøvelseslag arrangert av Christiania Turnforening i 1863 inspirerte til dannelsen av Christiania Skøyteklubb, som i 1869/70 hadde 5700 medlemmer av byens befolkning på 66 500, og en rekke andre klubber. På denne tiden var skøyteøvelsen en sosial aktivitet, skøytebanen var mer et sosialt møtested enn en arena for idrettslig utfoldelse. Først i 1880-årene ble lengdeløpsporten utviklet. Det var en sped begynnelse med få klubber, og Norges Skøyteforbund (1893) ble dannet for å kunne delta i det internasjonale samarbeidet, det sprang ikke ut av et behov for nasjonal koordinering og samarbeid.

Utviklingen av den organiserte idrett var i stor grad et byfenomen, samtidig som det sosialt sett var snevert. Ski og skøyter som organisert idrettsaktivitet var et overskuddsphenomen som ikke åpnet for de lavere sosiale lag.

##### 4.9.1 Centralforeningen splittes

Centralforeningen for Legemsøvelser og Vaabenbrug var ledet fra hovedstaden og lite demokratisk i sin oppbygning. Etter at et forsøk på demokratisering innenfra mislyktes i

1880 ble det dannet regionale folkevæpnings-samlag som alternative organisasjoner for lokale skytterlag. I 1882 var det 11 slike samlag, 3 år senere dekket de alle fylker. Tilslutningen til folkevæpningssamlagene kulminerte i 1886, medlemstallet var da over 20 000. I løpet av 1882 og 83 hadde Folkevæpningen passert Centralforeningen i antall tilsluttede lokallag:

Tabell 4.9.1 Medlemmer og lag i Centralforeningen og Folkevæpningen.

	1882		1883	
	Lag	Medl.	Lag	Medl.
1. Med i både CF og Folkevæpn.	176	8 690	49	2 242
2. Bare i CF	133	6 420	119	6 042
3. Bare i Folkevæpn.	86	3 825	246	11 747

Kilde Finn Olstad: Norges Idrettshistorie bind 1, Oslo 1987.

Av tabellen ser man tydelig hvordan situasjonen tilspisset seg før 1884, med Folkevæpningen som den seirende part.

Folkevæpningssamlagene var i høy grad en bondebevegelse. Hovedtyngden av medlemmene var bønder og håndverkere. Bevegelsen hadde en mer demokratisk struktur enn Centralforeningens sentralisme. Hvert skytterlag sendte sine representanter til et ombudsmøte hvor samlagets styre ble valgt. Disse igjen valgte representanter til et nasjonalt fellesstyre.

Først i 1882 fikk samlagene et egentlig politisk innhold. På skytterfestene ble det nå holdt taler med svært politisk innhold og flere lag hadde Johan Sverdrup som æresmedlem. Da Stortinget i 1882 bevilget 20 000 kr til Folkevæpningssamlagene og 10 000 til Centralforeningen var det i en klar erkjennelse av bevegelsens politiske betydning.

Folkevæpningssamlagene er ofte blitt betegnet som en «Venstrehær». Finn Olstad har i sin idrettshistorie satt spørsmålsteget ved dette som en noe ensidig betraktning. Et fremtredende ønske hos lokallag tilsluttet Folkevæpningen var en demokratisk og desentralisert skytterbevegelse med det idrettslige i sentrum. Samtidig var den militære trening ikke så utbredt som man vil forbinde med en «hær». Imidlertid var samlagenes politiske effekt - som ris bak speilet i en situasjon uten bruk av vold - utvilsomt stor.

Etter 1884 var det ingen fordel, nasjonalt sett, å ha en splittet skytterbevegelse, og i 1892 vedtok Stortinget at en samling av skytterbevegelsen var en betingelse for statsstøtte. Resultatet av denne offentlige innblanding - noe som utviklet seg til en tradisjon for idrettens del - ble at skytterne samlet seg i en

organisasjon og at Centralforeningen ble en Centralforening til utbredelse af Idræt.

#### 4.9.2 Centralforeningens vekst og fall

Centralforeningen ble fra nå av idrettens samlede punkt som fordelte statsstøtte. Foreningens idrettssyn var «folkehygienisk», idrettens mål var å skaffe dyktige fedrelandsforsvarere gjennom å fremme god fysisk og psykisk helse. Slike tanker sto særlig sterkt i tiden før 1905 og etter 1914.

Det andre grunnsyn på idretten var det «olympiske». Dette ble forfektet av de stadig flere særforbund som la vekt på den idrettslige dyktiggjøringen på sine felt. I 1880- og 90-årene ble det dannet seilforeninger, roklubber, fotballklubber, sykkelklubber og tennisklubber. Allsidighetsidealet hadde ingen grobunn her. Centralforeningen motarbeidet denne utviklingen iherdig, og de fleste av særforbundene måtte starte opp uten statsstøtte.

Særforbundene var svært misfornøyd med Centralforeningens rolle som fordeler av statsmidler. Staten på sin side så fordelene i at midlene ble kanalisert gjennom én organisasjon. Forsvarsdepartementet uttalte i 1908 at «man ledes naturlig til den tanke at fremtidsmaalet bør være opprettelsen av en centralorganisation, hvori samtlige forbund ere forpligtet til at være medlemmer, saafremt de ønsker at faa del i statens bidrag til idrættens fremme.» Det sterke offentlige engasjement i spørsmålet om organiseringen av idretten må sees på bakgrunn av slike synspunkter. Engasjementet uttrykte seg ved at departementet innkalte til et idrettslandsmøte i september 1909 hvor idrettens framtidige organisering sto på dagsorden. Resultatet ble en reorganisering av idretten som inneholdt prinsipper som fikk avgjørende betydning for den videre utviklingen. Det ble opprettet et Riksforbund for norsk Idrett (1910) som skulle fordele statsbidraget og være statens konsulent i idrettslige spørsmål. Under Riksforbundet sto rekken av nasjonale særforbund, Centralforeningen ble redusert til et slikt særforbund. Centralforeningen skulle være et landsforbund «for almen idræt», med tilslutning fra «allsidige idrettslag». Dette særforbundet skulle forsvare folkehygieneidealet.

Det var bestemmende for særforbundenes stilling at de selv ble tildelt avgjørelsesmyndighet i idrettsfaglige spørsmål på sin sektor. Ved at det lokale idrettslag måtte være tilsluttet et av særforbundene for å få statsstøtte var grunnlaget lagt for en monopolisering av idrettsaktiviteten under Riksforbundets ulike særforbund. All idrett som fortjente statsstøtte, og som dermed fikk offentlig anerkjennel-

se for sin virksomhet, ble samlet i en potensielt slagkraftig organisasjon.

Konflikten mellom særforbundenes spesialiseringlinje og Centralforeningens allsidighetsperspektiv var imidlertid ikke over med opprettelsen av Riksforbundet. Centralforeningen, som nå var redusert til et særforbund, stod fremdeles fast på at det var «idrættens maal at være med at opdrage en sund og sterk, arbeidslysten, arbeidsdyktig og forsvarsdygtig ungdom - en ungdom som baade kan bygge og trygge landet» (Olstad op.cit. s. 265). Centralforeningen var misfornøyd med for liten representasjon i Riksforbundets styre og for liten andel av statsmidlene. Derfor gikk de ut av Riksforbundet i 1917 og lanserte et forslag om en ny idrettsorganisasjon som skulle bygge på distriktsforbund som omfattet alle idrettsgrener. Slik skulle man ta knekken på spesialiseringstendensene. Centralforeningens aktive påvirkningspolitikk vis å vis Stortinget ga resultater. Militærkomiteen var meget positivt innstilt til organisasjonsforslaget. Ifølge Finn Olstad var dette «en frukt av et bevisst arbeid for å bringe idrettssaken inn i politikernes bevissthet». Man oppfordret lagene til å ta kontakt med sin stortingsrepresentant, og arbeidet for å få idrettssympatiserende stortingsmenn inn i idrettsledelsen.

I innstillingen som den parlamentariske idrettskommisjonen (opprettet 1917) la fram i 1918 var det Centralforeningens distriktsforbundsprinsipp som seiret. Den offentlige støtten ble foreslått fordelt gjennom distriktsforbund som omfattet all idrett.

På Idrettstinget i 1919 hvor den nye organisasjonsordningen skulle godkjennes ble imidlertid denne seieren undergravet på flere måter. For det første måtte alle lag som skulle delta i konkurranser være tilsluttet et særforbund. Det ble heller ikke satt noen grenser for videre spesialisering, og den nyvalgte ledelse i den nye fellesorganisasjonen «Norsk Landsforbund for Idrett» (NLfi), var dominert av særforbundenes menn. Landsforbundet kom derfor ikke til å bety noe radikalt brudd med Riksforbundet. Etter at «Landsforbundet for allmen idret», som Centralforeningen nå het, hadde forsøkt å danne en egen idrettsorganisasjon for ungdom, men møtte motstand fra særforbundene, vedtok forbundet at man skulle fortsette som en forening til fremme av «fedrelandskjennskap, friluftsliv og kroppskultur». Noe senere tok det navnet «Kjenn ditt land». Et kapittel i idrettshistorien var med det definitivt slutt.

#### 4.9.3 Idrettens utbredelse før 1. verdenskrig

Idretten fikk sitt gjennombrudd i de to ti-årene før 1. verdenskrig. I 1893 var 752 lag

med ca. 24 000 medlemmer tilsluttet det frivillige skyttervesen. Tallene var mer enn doblet 20 år senere: 1575 lag med ca. 58 000 medlemmer. Centralforeningen hadde en enda mer eksplosjonsartet økning. 67 lag med 4500 medl. var tilsluttet foreningen i 1893, i 1910 var medlemstallet økt til 42 000. I tillegg til disse to organisasjonene hadde man framveksten av de mange særforbund som etter dannelsen av Riksforbundet for Idrett (1910) hadde nesten like mange medlemmer som Centralforeningen. Mange av forbundene hadde en sterk vekst også under 1. verdenskrig og i 1918 var det 12 særforbund med tilsammen 67 000 medlemmer. Veksten innen særforbundene var ikke resultat av noen bevisst utbyggingspolitikk og propagandavirk-somhet. Spredningen var et resultat av «smitteeffekten». De hadde nesten utelukkende lag i tettstedene og 2/3 av de tilsluttede klubbene var på Østlandet.

Centralforeningen dominerte klubb- og lagsdannelsen på Vestlandet, i Agder og i Trøndelag. Foreningen var knyttet til landsbygda. Av de 732 lag som sto i Centralforeningen i 1918 var kun 59 bylag. I 1894 hadde Centralforeningen begynt med å sende ut foredragsholdere som var med på å opprette nye lag. Særlig la man vekt på et godt samarbeid med de frilyndte ungdomslagene, det var gjerne disse som skaffet foreningens foredragsholder lokale. Samarbeidet ga tydelige resultater: i 1918 regnet man med at de rene ungdomslagene utgjorde 1/3 av medlemsmassen i Centralforeningen. Foreningen drev i det hele tatt et allsidig arbeid blant barn og ungdom. Tilsluttende lag arrangerte kurs i svømming, roing, friidrett, samt skiskoler og skirenn. Foreningen forsøkte å få innført obligatorisk svømming i skolen fra 1904. Skytterbevegelsen orienterte seg også mot ungdommen og i 1893 ble det drevet skyteøvelser ved 59 skoler. Alle disse tiltak viste ifølge Centralforeningen idrettens fortreffelighet som «billige smaa rekrukskoler». Dette perspektiv var også tilstede da Centralforeningen tok initiativ til å danne speiderpatroljer etter Baden-Powellmønster i Kristiania i 1909/10. Speiderguttforbundet ble stiftet i 1911 og overtok dette arbeidet.

Kvinneidretten var i sin første spede fase før 1914. I 1910 var det 40 turnforeninger for kvinner med rundt 1000 medlemmer. Kvinner fra høyere sosiale lag deltok tidlig i tennis, og i svømming ble det arrangert Norgesmesterskap for kvinner alt i 1911. Kunstløp på skøyter kom rett før 1. verdenskrig. I andre idrettsgrener som bandy, ski, sykkel og roing var det bare sporadisk noen lokale foreninger. Det ble heller ikke fra idrettsorganisasjonene satt i verk spesielle tiltak for kvinner.

Fra 1890-årene vant idretten i økende grad innpass i arbeidermiljøer. Ofte dannet man sin egen svært lokale forening. Utgangspunktet kunne gjerne være en gjeng som spilte fotball på løkka. Arbeiderungdommen var aktive, og det ble dannet idrettslag i tilknytning til fagforeningene for å styrke foreningens egen virksomhet. Det var særlig idretter hvor kravene til utstyr var små som fenging, friidrett og fotball. Når arbeiderbevegelsen begynte å interesse seg for idretten for alvor, var det imidlertid ikke det idrettslige, men idrettsbevegelsens politiske potensiale som var sentrum for interessen.

#### 4.9.4 AIF: Idrett som politikk

Spørsmålet om arbeideridretten skulle drives innenfor eller utenfor Landsforbundet for idrett ble aktuelt i begynnelsen av 1920-årene. I 1921 kom en komité bestående av representanter fra DnA, LO og AUF fram til at man skulle fremme arbeideridretten innen den eksisterende idrettsorganisasjonen, og i 1922 ble Arbeidernes Idrettsopposisjon dannet innenfor Landsforbundet.

Det var imidlertid en rekke forhold som ga næring til dannelsen av en selvstendig arbeideridrettsorganisasjon. I noen grad var det blitt lagt hindringer i veien for arbeideridretten i Landsforbundet. Tydeligst var det i Fotballforbundet hvor det måtte være et flertall blant klubbene for å ta opp nye. Uviljen mot nye klubber førte til opprettelse av alternative fotballigaer. Det var også uoverenstemmelser når det gjaldt amatørreglene, mangelen på idrettsledere «fra folket» ble kritisert og idrettsopposisjonen mente at Landsforbundet fungerte som rekrutteringsmark for streikebryterorganisasjonen Samfundshjelpen. Kampen mot streikebryterne var en egen post på idrettsopposisjonens program.

Men det fantes en mer grunnleggende årsak til splittelsen, og den var av ideologisk karakter. AIF's blad «Arbeideridrett» uttrykte det slik i 1927: «Den borgerlige idrett oppdrar arbeiderne til likegyldighet for sin klasses interesser». Idretten skulle tvert om lære arbeiderne å bli «gode klassekjempere». Idretten ble sett på som en forlengelse av den politiske virksomheten, og de mest radikale så arbeideridretten som «grundlaget for den røde armé». De mer moderate ville motarbeide den borgerlige sosialisering innenfor Landsforbundet.

Kommunistene hadde de første årene en dominerende plass i AIF's styre. Fra dannelsen av AIF i 1924 og til sosialdemokratenes overtakelse i 1927, forsøkte NKP å engasjere idrettslagene i den politiske kampen. Dette ble imidlertid mer teori enn praksis. Lagene

var, som lagene i Landsforbundet, mest opp-tatt av å drive sin idrett.

Etter 1927 ble AIF i økende grad et lojalt redskap for DnA. AIF var en viktig rekrutteringsbasis for partiet og lagene gjorde en stor innsats ved valgene. I 1931 ble det vedtatt at ethvert AIF-medlem måtte stå i LO dersom det var praktisk mulig.

Forholdet til Landsforbundet ble ikke lenger så motsetningsfylt. DnA-ledelsen i AIF så ikke lenger NLFi som klassefienden og de aksepterte at en borgerlig idrettsorganisasjon hadde livets rett. At Landsforbundets ledelse hadde politiske preferanser var klart for de fleste, selv om man la vekt på å framstille seg som politisk nøytral og tok avstand fra slike eklatante brudd på nøytraliteten som Bergen Turnforening presterte da de i 1929 protesterte mot nedskjæringen av forsvarsbudsjettet. Men Landsforbundets intime kontakt med borgerlige politikere blir godt illustrert av et internt dokument som omhandler forhandlingene om en sammenslutning mellom AIF og forbundet i 20-årene: «Avgjørelsen ble truffet av Landsforbundet etter konferanse med representanter for de borgerlige partier, samt etter flere konferanser med Forsvarsdepartementets daværende sjef - statsråd Jacobsen.» (Sitert etter Olstad op.cit., s. 337). Landsforbundet og de borgerlige partier fant i fellesskap ut at en idrettsamling ikke var tjenlig - på dette tidspunkt.

#### 4.9.5 AIF's nye idrettspolitiske profil

I de første årene skulle idretten i AIF være et haleheng til politikken, idrett i revolusjonens tjeneste. Etter 1927 kom en idrettspolitisk linje til å erstatte den politiske idretten i AIF. Arkitekten var Rolf Hofmo, AIF's sekretær. Idretten skulle være «massenes fysiske oppdragelse», ikke for å dyktiggjøre revolusjonens fortropp, men for å fremme folkehelsen. Folkehelsen fikk egenverd. Dette var et syn som sto i klar motsetning til den herskende oppfatning i Landsforbundet: «Målet er nemlig ikke å få hele folket inn i idrettens ruller» (Landsforbundets meddelelsesblad, 1938).

AIF skulle fremme folkehelsen på ulike måter, gjennom konkurranseidrett, gjennom masseidrettsarrangementer, gjennom medisinsk folkehelsearbeid og gjennom bedriftsidrett. Bedriftsidretten fikk sitt gjennombrudd i AIF fra begynnelsen av 30-årene, de fleste idrettslag som oppsto på bedriftene sluttet seg til AIF. Enkelte større bedrifter arrangerte egne stevner for alle ansatte, men denne virksomheten, som ble støttet av Landsforbundet, ble av AIF stemplet som borgerlig samrøring og man nektet AIF-medlemmene å delta. Bedriftsidretten vokste kraftig og i 1938 var det 383 bedriftsidrettslag (av 1723 lag) i AIF.

Som en del av massenes fysiske oppdragelse hørte også et folkehelseengasjement som sprang ut av et miljø av unge sosialistiske leger. Legekontrollarbeidet innen idretten førte med seg en mer generell interesse for folkehelsen på arbeidsplassene. Oslo Arbeidersanitet (1932) ble utgangspunktet for en landsomfattende bevegelse som blant annet organiserte sanitetsgrupper på arbeidsplassene. Disse gruppene skulle ta opp arbeidsulykker og holde førstehjelpskurs. Saniteten vokste raskt og fra 1938 ble den drevet av LO og DnA i fellesskap. Omfanget illustreres godt av den innsats Arbeidersaniteten gjorde da den i 1938 sammen med Røde Kors av myndighetene ble bedt om å ta seg av utdanningen av mannskaper til det sivile luftvern. De to organisasjonene ble tildelt 12 byer hver, men Arbeidersaniteten nøyde seg ikke med det. I 1939 holdt saniteten kurs på 39 steder med i alt 13 890 deltakere. 214 leger og studenter samt 92 sykepleiere underviste gratis.

Det ble drevet politisk skoling i AIF også i 30-årene. En rekke kurs og studiesirkeltilbud fantes, det ble opprettet et eget studieutvalg og man sluttet seg til Arbeidernes Opplysningsforbund. Men arbeidet var ikke lenger i revolusjonens tjeneste.

#### 4.9.6 Idrettsforliket

Ved tidligere skisma i idretten hadde staten grepet inn og stilt seg i spissen for forhandlinger og dels diktert løsninger. Slik ble det også i striden mellom AIF og Landsforbundet. I 1935 innbød Venstreregjeringens sosialminister idrettsorganisasjonene til en komité som skulle la opp statens stilling til idrettsarbeidet. Det egentlige motiv var å få istand en idrettsamling, i tråd med Venstres ideologi om utjevning av klassemotsetningene. Resultatet ble to likestilte forbund, begge med statsstøtte.

AIF var fornøyd med to likestilte forbund og en upolitisk arbeideridrett. Landsforbundet var imidlertid i utgangspunktet mot et forlik som innebar statsstøtte til AIF. Det ble Stortingets vedtak i 1936 om likestilling av forbundene som snudde stemningen i Landsforbundet - de så ingen annen utvei. Ved å ikke bøye seg for Stortingets vedtak risikerte man å miste den offentlige støtten og at AIF ble den ledende idrettsorganisasjonen.

Etter forliket satset AIF mer og mer på den upolitiske idretten, selv om enkelte lag holdt fast på den politiske virksomheten. Forlikstevner førte til ytterligere tilnærming mellom de to forbund. Det var allikevel få innen AIF som så en samling som den naturlige utviklingen i forlikets kjølvann. Da Rolf Hofmo i 1939 lanserte samlingsforslaget måtte det

nærmest et kabinettsspørsmål til for å vinne et knapt flertall for samling på landsmøtet.

I de etterfølgende samlingsforhandlinger med Landsforbundet var det AIF som ga etter. Det nye forbund skulle baseres på særforbund slik det gamle hadde vært. «Det var lite igjen av arbeideridrettens selvstendige profil i den avtalen de to partene skrev under høsten 1940» (Olstad op.cit., s. 435).

Arbeiderklassen var da ledet av et parti som i stadig mindre grad så nytten av en ideologisk arbeiderklasseidrett, snarere kunne en slik til tider være en politisk belastning. En annen årsak til at samlingen lot seg gjennomføre uten større ideologiske konfrontasjoner var at den økende krigsfare aktualiserte en samling av idretten.

#### 4.9.7 Idretten og staten

AIF hadde på grunn av sin politiske virksomhet fra begynnelsen ingen økonomisk støtte fra staten. Landsforbundet på sin side var opptatt av å gjøre seg uavhengig av det offentlige for det tilfelle at Arbeiderpartiet skulle få regjeringsmakten. Og mange mente man burde takke nei til offentlig støtte dersom støtten ble fordelt på begge idrettsorganisasjonene. Landsforbundet ville heller ikke motta støtte til idrettsanlegg dersom betingelsen var at AIF også skulle bruke anlegget. Som vi har sett ble de økonomiske realitetene for nærværende når saken ble satt på spissen etter Stortingets vedtak i 1936.

AIF krevde økt offentlig engasjement innen idretten. De offentlige tilskudd var beskjedne og det meste av anleggsutbyggingen før 2. verdenskrig skjedde i organisasjonenes regi. I 1938 var det 70 kommunale idrettsanlegg, Landsforbundet hadde 1563, AIF 272.

AIF foreslo at staten skulle finansiere sin økte innsats for idretten gjennom et statlig tippeselskap og ta vare på den idrettsfaglige siden med opprettelse av en statlig idrettshøyskole. Rolf Hofmo hadde i 1935 vært i Sverige og studert A/S Tipptjänst. I Norge hadde det siden 1933 vært drevet en del tippevirksomhet av private selskap. Politiet grep inn mot disse i 1936 med hjemmel i lotteriloven. Landsforbundet så da ikke noe alternativ til å støtte AIF i tippesaken, og fulgte senere også opp AIF's krav om en statlig idrettshøyskole. Ingen av delene ble realisert før etter krigen.

#### 4.9.8 Økende oppslutning om idretten

Idretten var i rask vekst i 1920-årene, en

vekst som nærmest ble eksplosiv i 30-årene. Da var det særlig AIF som sto for veksten. Samlet økte NLFI og AIF sin oppslutning fra 120 000 i 1930 til 305 000 i 1939. I 20-åra hadde man øg hatt vekst, men ikke i samme omfang. Tilslutningen økte fra 1920-29 med ca. 50 pst., hvor AIF sto for nesten 1/3. I 30-årene var det AIF som relativt sett økte mest, og bidro med noe over 1/2 av de nye medlemmene.

Idretten ble stadig mer differensiert, i 1940 var det 20 særforbund. Skyttervesenet nådde en topp i 1923 med 49 400 medlemmer, ti år senere var oppslutningen nede i 31 000, hvorpå den igjen steg til 44 000 i 1939.

Idretten spredte seg, geografisk og sosialt. Det var ikke bare i AIF at arbeiderne drev sin idrett, Oscar Torp hevdet i 1935 at 80 pst. av Landsforbundets medlemmer var fagorganiserte. Men det var først og fremst AIF som gjorde det praktisk mulig for arbeiderne å drive idrett. AIF hadde en sosial medlemspolitikk, en stor del av medlemmene var arbeidsløse arbeidere som ikke ble avkrevd kontingent. Gjennom AIF fikk også kvinneidretten et betydelig oppsving. Kvinnene i AIF, som i 1936 utgjorde rundt 1/6 av medlemmene, deltok i friidrett, turn, svømming, skyting og langrenn. Først i siste halvdel av 30-årene begynte Landsforbundet å interessere seg spesielt for «dameidretten».

Det var mange årsaker til idrettens voldsomme vekst i mellomkrigstiden. Det var en aktivitet som grep om seg og som ble stadig mer populær. Dette var klart en selvforsterkende tendens. Samtidig hadde man fått en mer regulert og større mengde fritid. En viss bedring av de økonomiske kår fra 1935 kan og hatt betydning. Viktig var også at AIF - som hadde den største tilstrømmingen - la stor vekt på at massene skulle bli grepet av idrettsinteresse. Arrangementer som turløp, turrenn og havnesvømming brakte idretten ut til folket. Slike tiltak ble også etterhvert tatt opp av Landsforbundet, mest kjent er Birkebeinerrennet.

Det var heller ikke uten betydning for oppslutningen at idretten fikk et stadig større publikum og en stadig bredere plass i media. Selv arbeiderpressen måtte dekke Landsforbundets stevner. Radioen hadde sin første sportsending i 1925 - fra Holmenkollbakken. Idretten var blitt en aktivitet for massene, både den aktive og passive delen. Veksten på begge fronter var gjensidig mobiliserende.

## Kap. 5. Organisasjonssamfunnet fram til 1940: Dets struktur og betydning

### 5.1 UTGANGSPUNKTET RUNDT ÅRHUNDRESKIFTET

Det mest iøynefallende trekk ved organisasjonssamfunnet ved århundreskiftet er de religiøse organisasjonenes dominans. Gruppen religiøse organisasjoner utgjorde ca. 40 pst. av de landsomfattende rundt århundreskiftet. Innen denne gruppen finner man for det første alle misjonsforbund, -foreninger og -selskap: Sjømannsmisjon, Israelmisjon, Evangelisk Orientmisjon, Norsk Lutherske Misjonssamband, Det Norske Misjonsforbund, Det Norske Misjonsselskap, lærerinnens misjonsforbund, ungdomsmisjon, misjon blant hjemløse, samemisjon og indremisjon. Dette utgjorde 100-vis av lokalforeninger spredt utover hele landet. Det var videre de mange dissentersamfunn, Frelsesarméen, Søndagskoleunion og -forbund og kristelig studentbevegelse. En rekke av disse organisasjonene, f.eks. Indremisjonen og Frelsesarméen drev et omfattende humanitært og sosialt arbeid ofte uten misjonerende aspekter. Det overordnede krisne forkynnerperspektiv plasserer allikevel disse organisasjonene innen gruppen religiøse organisasjoner til tross for at de på langt nær hadde forkynnelse som sitt eneste formål. Dette gjelder også organisasjonene for ytre misjon som drev et omfattende helsearbeid på misjonsfeltene.

Den andre store gruppen rundt århundreskiftet var de humanitære og sosiale organisasjonene. Avholdsbevegelsen utgjorde en stor del av disse. Halvparten av organisasjonene på helse- og sosialsektoren før 1910 var organisasjoner med det formål å bekjempe drikkeondet, med Totalavholdsselskapet (DNT) og Godtemplarordenen (IOGT) som de største. I tillegg til de åpne store avholdsorganisasjonene var det avholdsorganisasjoner for jernbanearbeidere, lærere, leger, prester og en egen avholdsorganisasjon for kvinner. For å fremme opplysningsvirksomheten opprettet avholdsorganisasjonene i 1902 Landskomiteen for edruelighetsundervisning.

To av de store humanitære hjelpeorganisasjonene var stiftet. Røde Kors ble en aktiv organisasjon først på 1890-tallet og Nasjonalforeningen mot tuberkulose ble dannet i 1910. Begge organisasjonenes arbeidsfelt var sterkt begrenset. Røde Kors skulle bistå den militære sykepleie i felt og Nasjonalforeningen bekjempe tuberkulosen. Typisk for mellomkrigstiden er at disse perspektivene ble sterkt utvidet.

Ut fra den senere omfattende virksomhet

ville det være naturlig å klassifisere Sanitetsforeningen som en humanitær organisasjon, men i utgangspunktet var denne en kvinneorganisasjon opptatt av hva kvinner kunne gjøre for å styrke landets forsvarsevne. Og i likhet med Husmorforbundet var man i Sanitetsforeningen i mellomkrigstiden sterkt opptatt av hva man kunne gjøre for å bedre kvinners livsvilkår. Men Sanitetsforeningen er et eksempel på en organisasjon hvor det skjer en formålsforskyvning. Foreningen brukte stadig mer av sine ressurser på tuberkulose- og allment helsearbeid. Dette illustrerer et problem knyttet til kategoriseringen av organisasjonene.

I 1908 kom den første landsomfattende organisasjon for handikappede, Norges Blindeforbund, etter betydelig lokal organisasjonsvirksomhet. Blant humanitære og sosiale organisasjoner rundt århundreskiftet finner vi ellers «Norsk selskap til skibbrudnes redning» (1891), «Norsk Forening for sosialt arbeid» (1908) og «Norges Livredningsselskap» (1906).

Innen språk- og kultursektoren vokste det fram landsomfattende sammenslutninger før 1910: Noregs Ungdomslag (1896), Noregs Mållag (1906) og Riksmålsforbundet (1907). Mållaget med utgangspunkt i lokale lag og foreninger som hadde eksistert i flere tiår, det første på 1870-tallet. Folkeakademiene sluttet seg sammen i et landsforbund i 1905, Norsk forening for grafisk kunst ble dannet samme år. Nordmannsforbundet var en organisasjon for personer av norsk ætt i utlandet med emosjonell tilknytning til hjemlandet.

Idrettsbevegelsen hadde i 1910 12 særforbund. I tillegg kom skytterbevegelsen og andre organisasjoner for natur- og friluftsliv. Den norske Turistforening ble dannet alt i 1868, Norges Jeger og Fiskerforbund i 1871, Norges Tindeklub (1909) var en eksklusiv klatreforening som den dag i dag bare tar opp anbefalte medlemmer.

### 5.2 VEKSTEN I MELLOMKRIGSTIDEN

Ett utgangspunkt for beskrivelse av veksten innen vår del av organisasjonssamfunnet er antallet landsomfattende organisasjoner. Det var 103 i 1910 og 211 i 1940. Det er knyttet en lang rekke problemer til en beskrivelse av utviklingen av organisasjonssamfunnet på grunnlag av landsomfattende organisasjoners stiftelsesår. Periodiseringen blir da foretatt med utgangspunkt i landssammenslutningens



stiftelsesår, men for en rekke av organisasjonenes vedkommende oppsto det først lokale eller regionale foreningsdannelser som siden sluttet seg sammen i en landsorganisasjon. Det dreide seg i slike tilfelle vesentlig om en konsolidering av en allerede etablert organisasjonsstruktur. Dette gjelder, for å nevne noen, organiseringen av blinde, døve og vanføre, Norges Mållag, Noregs Ungdomslag og Hjemmenes Vels landsforbund.

Et lignende forbehold er at en del av de registrerte organisasjonene er paraplyorganisasjoner, sammenslutninger av allerede eksisterende organisasjoner. Eksempler på dette fra tidsrommet 1900-40 er Barnevernsbandet, Kristenfolkets Edruskapsråd, Avholdsfolkets Landsnemnd, Norsk Misjonsråd og Organisasjonenes Fellesråd. Denne delen av organiseringen er et uttrykk for en vilje til en kvalitativ bedring og effektivisering av organisasjonenes arbeid.

I tillegg til dette skjuler en beskrivelse av framveksten av landsomfattende organisasjoner store forskjeller i medlemstilslutning og arbeidsområde. Organisasjonene teller like uansett antall medlemmer og omfanget av virksomheten. Det betyr for eksempel, sett på bakgrunn av de store helseorganisasjonenes sterkt utvidede virksomhet, at det bare er én del av veksten i organisasjonssamfunnet som kommer til uttrykk i en beskrivelse bygd på data om stiftelsesår for landsomfattende organisasjoner. Det er store ulikheter mellom Norske Kvinners Sanitetsforening og Norsk numismatisk forening.

Et viktig trekk ved organisasjonsutviklingen i vårt århundre, og særlig i mellomkrigstiden, er den økende spesialiseringen av organisasjonssamfunnet. Det skjer en spesialisering ved at det vokser fram organisasjoner med svært avgrensede formål - som for eksempel Selskapet for parapsykologi (1917), eller Seilskuteklubben, og for svært avgrensede grupper, som Sykepleiernes Misjonering eller Kristen tannlegeforening.

Samtidig er den motsatte tendens til stede. Det er organisasjoner, særlig på helse og sosialsektoren, som utvider sitt arbeidsområde og sprer sin innsats på stadig flere områder. De store helseorganisasjonene er eksempler på det.

Den gruppe som hadde størst vekst i mellomkrigstiden målt i antall landsomfattende sammenslutninger var organisasjoner knyttet til kultur, natur, friluft og miljøvern. Særlig på det kulturelle området var veksten omfattende. De organisasjonene som ble dannet på kultursektoren hadde veldefinerte, avgrensede aktivitetsområder. Den historiske interesse fikk mange av sine organisasjoner i denne

perioden: Landslaget for by- og bygdehistorie (1922), Norsk Folkeminnelag (1920), Norsk Slektshistorisk Forening (1926) og Arkeologisk Selskap (1938). Norges kunst- og kulturhistoriske museer fikk sin landssammenslutning i 1928.

Det ble også dannet en rekke organisasjoner for sang- og musikk: Norges Musikkorps Forbund (1918), Landslaget for spelemenn (1923), Norges Landssangerforbund - en sammenslutning av sangkor (1921), og Norges Sangerlag (1929). Andre organisasjoner det er rimelig å plassere innen en vid kultursektor er Norsk Forening for fotografi, Astronomisk selskap (1928), Selskapet for parapsykologi (1917) og Selskapet for lyskultur (1936).

Innen natur- og miljøvern var organiseringen i sin barndom rundt 1. verdenskrig. Det norske geografiske selskap (1889) nedsatte i 1909 en komité som skulle utarbeide et forslag til lov om naturfredning. Komitéen fikk Arbeidsdepartementet til å ta opp saken og det resulterte i en Lov om naturfredning i 1910 som ga anledning til å verne enkelte trær og planter. Komitéen tok deretter initiativet til en Landsforening for naturfredning (det senere Norges Naturvernforbund) som raskt etablerte seg som landsorganisasjon (1916).

Det fant óg sted nydannelser innen det kristne organisasjonsliv i mellomkrigstiden. Dels var det kristen aktivitet på nye felter, slik som Norges kristelige lægeforening (1935), Kristnes arbeid blant blinde og svaksynte (1933), Kristen Tannlegeforening (1934) og Norges kristelige prestelag (1938). Det ble i tillegg dannet nye kristne organisasjoner på tradisjonelle områder. Eksempler på det er Den nordiske østasismisjon (1917), Sykepleiernes misjonsring (1921), Norges tibetmisjon (1937), Telefunksjonærenes misjonsring (1934) og Norges kristelige student- og ungdomslag (1924). Det var i alt 21 misjonsorganisasjoner i 1940, 8 av disse var dannet etter 1900. Dessuten ble det opprettet to nye samarbeidsorganer for kristne organisasjoner. Norges Misjonsråd (1921), hvor svært mange misjonsorganisasjoner var medlemmer, skulle være et koordinerende organ og fremme samarbeidet med myndighetene. Organisasjonenes Fellesråd (1938) var en sammenslutning av ulike misjonsorganisasjoner, søndagsskolevirksomheten og to ungdomsforbund innen den norske kirke. De frikirkelige samfunnene var organisert i Norges Frikirkeråd alt i 1902.

Fritidsaktivitetene ble mer organisert i mellomkrigstiden. Landsomfattende organisasjoner for hobby og fritid ble det stadig flere av. På 1920 og 30-tallet var nok disse i høy grad middelklassens organisasjoner: Brigdeforbundet (1932), Norsk numismatisk forening

(1927), Norges Filatelistforbund (1934), Norsk Seilskuteklubb (1934) og Outboardklubben (1936). I alt var det 16 slike organisasjoner for hobby- og fritidsaktiviteter (unntatt friluftsliv) i 1940. Arbeiderbevegelsen hadde sine egne foreninger for mange av disse aktivitetene.

En ny organisasjon på helse- og sosialsektoren hadde utgangspunkt i arbeiderbevegelsen. Norsk Folkehjelp (1939) ble stiftet av LO for å ivareta arbeidernes helsemessige interesser. Man ønsket å samle den aktiviteten som Arbeidersanitetet (1932) og den norske hjelpekomité for Spania (1936) hadde stått for. Arbeidersanitetets 14 000 førstehjelpere ble kjernen i Folkehjelpens virksomhet. Oppgavene skulle være nødsarbeid ved krig, ulykker og «økonomisk sammenbrudd» samt opparbeidelse av hjelpemateriell til bruk i slike krisesituasjoner. Dessuten skulle man drive helseopplysning og annet forebyggende helsearbeid. Før krigen var Folkehjelpen engasjert i Finnlandshjelpen og i hjelpen til krigsherjede distrikter.

De tre andre store humanitære hjelpeorganisasjonene utvidet, som vi har sett, sin virksomhet kraftig i mellomkrigstiden. De døde og vanføres regionale organisasjoner gikk sammen i landsomfattende forbund. Det samme gjorde forsorgs- og verneforeningene.

De norske Forsorgsforeningers Landsforbund (1917) hadde røtter i de «Fængselselskab» som fra 1870-tallet var blitt dannet med det formål «at tage sig af de straffedte der løslades .... for at bevare dem mod tilbagefald paa Forbryderbanen» (Kra. Fængselsforenings formål av 1875). Forsorgsforeningenes Landsforbund sluttet seg i 1923 sammen med Norges lærehjems- og Verneforbund (1920) i Verneforeningenes Landsforbund.

### 5.3 ORGANISASJONSLIVETS ROLLE

Spørsmålet om hva organisasjonslivet har betydd for utviklingen av demokratiet i Norge, dets rolle i samfunnsutviklingen og politiske betydning har opptatt historikere og samfunnsforskere.

Sverre Steen oppsummerte i 1948 organisasjonenes betydning ved å betrakte dem som «en stimulans for demokratiet». For Steen var det slik at den norske stat var demokratisk i sin oppbygning, derfor «kan enhver utvidelse av statens virkefelt sees som en styrking av det norske demokrati» (S. Steen: «De frivillige sammenslutninger og det norske demokrati», Historisk Tidsskrift 1948, s. 590). I den grad organisasjonenes virksomhet engasjerte staten på nye områder fikk organisasjonene dermed demokratisk betydning.

Historisk er organisasjonene som et demo-

kratisk element og drivkraft ofte blitt knyttet til innføringen av parlamentarismen i 1884. Steen hevdet at det norske folk lettere aksepterte parlamentarismen som styreform fordi man hadde gått skole i et demokratisk oppbygd organisasjonssamfunn. Andre har pekt på organisasjonenes folkepedagogiske virkninger i kampen mot embetsstandens politiske monopol. En stor del av Venstre-bevegelsens grunnlag var nettopp de såkalte motkulturelle ytringene, avholdsbevegelse, lekmannsbevegelse og målbevegelsen. Disse var nært knyttet til kampen mot embetsstanden. Jens Arup Seip understreker at embetsstaten hvilte på et foreningsløst samfunn og at organisasjonsframveksten gradvis ga nye betingelser for det politiske spillet. Det politiske liv i organisasjonssamfunnet kunne ikke beherskes av en så avgrenset gruppe som embetsstanden var.

Måten organisasjonslivet var bygd opp på, dets indre struktur, fikk derfor betydning. Foreningslivet brøt relativt tidlig med den paternalistiske organisasjonsform hvor organiseringen var en form for sosialisering på de ledende sosiale gruppers betingelser. Det er et faktum at foreningsdemokratiet i stor grad kom før den nasjonale parlamentarisme og den gradvise innføringen av allmene politiske rettigheter først for menn, så for kvinner. Organisasjonenes eksistens førte også til at det vokste fram en «underskog av folkelige ledere» (J.A. Seip) som kunne utfordre embetsstandens tradisjonelle politiske hegemoni.

Man finner stadig færre eksempler på udemokratiske organisasjonsstrukturer etter 1850 og 60-årene. De aller fleste landsomfattende organisasjonene var bygd opp på lokalforeninger, generalforsamlinger, valgte distriktsstyrer og landsstyre. Ragnar Holmqvist har studert arbeiderforeninger, totalavholdsforeninger og misjonsforeninger i Misjonselskapet, og konkluderer med at foreningene i stor grad var demokratisk styrt og at dette i økende grad ble formalisert og utdypet fram mot århundreskiftet. I totalavholdsforeningene og i en del av arbeiderforeningene hadde man også en form for parlamentarisme i forholdet mellom medlemmene og styret i foreningene. I misjonsforeningenes statutter var det bestemmelser som sikret medlemmene god innsikt i, og kontroll med, bruken av de innsamlede midlene (R. Holmqvist: De frivillige foreningers forfatning og indre politiske liv. H. oppg. i historie. Univ. i Oslo 1964).

Kvinnenes stilling i organisasjonslivet er det rimelig å se som en av forutsetningene for innføringen av allmen stemmerett for kvinner i 1913. De rene kvinnesaksforeningene spilte selvfølgelig en viktig rolle her, men kvinners

deltakelse og rettigheter i det øvrige foreningsliv var også av betydning for aksepteringen av kvinner som fullverdige samfunnsmedlemmer. Kvinnene oppnådde medbestemmelse og enkelte rettigheter i organisasjonene før de oppnådde det på det politiske plan. I avholdsbevegelsen fikk kvinner rett til å bli valgt inn i enkelte tillitsverv i 1880-årene. Det var riktignok ikke noe som kom av seg selv. I Stavanger tvang kvinnene i avholdsforeningene fram sin stemmerett ved hjelp av boikott i 1886-89 (Brit-Marit Foldøy: Frivillig organisering blant kvinner i Stavanger fram til første verdenskrig. Hovedoppg. i historie. Univ. i Bergen 1982). Noe senere ble kvinnene valgbar i misjons- og arbeiderforeninger. Det norske Misjonsselskap ga kvinnene full stemmerett og tilgang på de fleste tillitsverv i 1904. Det er med andre ord grunnlag for å si at ihvertfall i deler av organisasjonslivet ble kvinnene myndige før de ble det i nasjonalpolitisk sammenheng. Rettighetene ble innrømmet alle kvinner som deltok, det var ingen cencusbestemmelser knyttet til inntekt slik det var i den gradvise innføring av kvinners stemmerett i politikken før 1913.

Det kan innvendes mot en for sterk betoning av organisasjonenes demokratiske funksjoner at foreningene ikke lever isolert. De er deler av samfunnets sosiale, politiske og økonomiske strukturer som både påvirkes av og påvirker organisasjonenes oppbygning og arbeidsmåte. Går en tilbake til forrige århundre kan formannskapsloven av 1837 med sitt lokale, riktignok svært begrensede demokrati, sees som en av forutsetningene for et rikt organisasjonsliv. Politisk medbestemmelse lokalt skapte grobunn for organisasjonsdannelse samtidig som organisasjonssamfunnet ga trening til deltakelse i kommunalpolitisk aktivitet. Noen enkel årsaksmodell er det m.a.o. liten plass til her. Jostein Nerbøvik skriver at «dei nye organisasjonane avspeglar eit opnare og meir liberalt samfunn», samtidig som de «som regel (vart) reiskapar for vidare endring og omkalfatring» (Nerbøvik: «Norsk Historie 1870-1905», ny utg. 1986, s. 126-27).

Betraktninger om organisasjonenes betydning for demokratiet i Norge knytter seg gjerne til organisasjonslivet rent allment. Deltakelsen i organisasjonene antas å ha overføringsverdi, en pedagogisk funksjon, som rekrutteringsgrunnlag for samfunnsbevisste deltakende borgere. Organisasjonene hevdes å ha utvidet sfæren for deltakelse i det offentlige liv.

I dag er det en del av idéen om et demokrati at alle samfunnsmedlemmer skal ha like muligheter til deltakelse i samfunnslivet generelt. Det offentlige har i økende grad tatt

ansvaret for å legge forholdene til rette for en slik deltakelse. Denne utviklingen har vært en del av realiseringen av arbeiderbevegelsens solidaritetsfilosofi, men organisasjonene har også på mange felter vært med på å bane veien for et økende offentlig engasjement ved å synliggjøre grupperes problemer og gå i breisjen for å gjøre noe med dem.

Perspektivet i framstillingen hittil har vært de enkelte organisasjoners formål og arbeid, og deres forsøk på å realisere sine målsettinger ved hjelp av egeninnsats og offentlig støtte. Vi har i en rekke tilfelle sett organisasjonenes entreprenørrolle, men det kan også være vanskelig å skille offentlig og organisasjonsmessig initiativ.

Utviklingen fram mot 1940 er klart preget av en økning i organisasjonenes virksomhet og et stadig nærere forhold til det offentlige. Organisasjonene, særlig innen helse- og sosialsektoren, her etterhvert oppnådd offentlig støtte og det offentlige har helt eller delvis erkjent et medansvar for de grupper denne del av organisasjonsvirksomheten retter seg mot. Et medansvar som forutsetter en stor innsats fra de frivillige organisasjoner på de fleste områder, slik vi har sett eksempler på. Et forsøk på å summere opp innsatsen i regi av de 42 organisasjonene på helse- og sosialsektoren og de 52 religiøse organisasjonene - som utførte et betydelig arbeid på helse- og sosialsektoren - som eksisterte i 1940, kan ikke gjøres her. De eksemplene som er gitt, kan bare gi en pekepinn om i hvilken retning konklusjonen ligger.

#### 5.4 ORGANISASJONENE OG DET OFFENTLIGE I MELLOMKRIGSTIDEN

Det er to hovedtyper av relasjoner mellom organisasjonene og det offentlige, økonomiske og politiske. De økonomiske er de direkte og indirekte offentlige bidrag til organisasjonene. På helse- og sosialsektoren er det bidrag til institusjonsdrift innen eldreomsorg, alkoholomsorg og helsestasjonsvirksomhet, for å nevne noen. Ofte har organisasjonene drevet institusjoner på vegne av det offentlige. Generelt kan man si at de offentlige tilskudd til organisasjonsdrevne institusjoner har vært økende, men dette er et svært uoverskuelig felt hvor det har vært et uttall finansierings- og støtteformer, både lokalt og sentralt.

Foruten støtte til institusjonsdrift og andre tiltak i organisasjonsregi fikk en rekke organisasjoner i mellomkrigstiden bidrag direkte over statsbudsjettet. Det kunne være bidrag til utgivelse av bøker og tidsskrifter, innkjøp av rifler (det frivillige skyttervesen), til opplysningsarbeid, kulturarbeid eller til organisa-

sjonsdriften generelt. På statsbudsjettet for 1930 finner man bidrag til en rekke enkeltorganisasjoner : Norske Folkeminnelag, Det norske Samlaget, Sjømannskristelig forening, Selskapet for Norges Vel, Hagedyrkningens Venner, Dyrebeskyttelsesforeningens Landsforbund osv. Gjennom slike direkte bevilgninger fikk organisasjonene offentlig anerkjennelse for sin virksomhet. Men det betyr ikke at det nødvendigvis tas hensyn til organisasjonenes synspunkter i utformingen av offentlig politikk. Støtten til organisasjonene kan også være motivert av et ønske om å opprettholde mangfoldet blant organisasjonene. En slik begrunnelse var nok mindre utbredt i mellomkrigstiden enn etter 1945. De organisasjonene som fikk offentlig støtte i mellomkrigstiden hadde alle et samfunnsnyttig og «godt formål».

De som har vært opptatt av organisasjonenes muligheter til å påvirke den offentlige politikken har tradisjonelt konsentrert sin oppmerksomhet om to kanaler, offentlig administrasjon og folkevalgte organer. Departementene har helt siden midten av 1800-tallet knyttet til seg sakkyndige ekspertorganer som skal supplere forvaltningen med kunnskap. Det offentliges behov for faglig kompetanse på områder som var i rivende utvikling, slik som jernbane, telegraf, landbruk, helsevesen, medisin, skolevesen, var dengang som i dag, stort. I noen tilfelle kunne slike råd føre til opprettelse av egne direktorater, f.eks. var Medisinalrådet (1850) en forløper for Medisinaldirektoratet som ble opprettet 25 år etter. Antallet utredningskomiteer var i vekst, særlig fra 1890-årene:

Tabell 5.4. *Antall utredningskomiteer 1816-1935.*

1816-30:	108 komiteer
1831-45:	144
1846-60:	122
1861-75:	170
1876-90:	163
1890-1905:	238
1906-20:	501
1921-35:	365

Bruken av slike råd og utvalg ble særlig aktualisert i forbindelse med et økende statlig engasjement under den første verdenskrig. Den omfattende offentlige reguleringspolitikk under krigen førte med seg utstrakt bruk av permanente kollegier med representanter først og fremst fra næringslivets organisasjoner.

Nedskjæringene i de offentlige utgiftene i 1920- og begynnelsen av 30-årene ga seg tyde-

lig utslag i reduksjon av antall utredningskomiteer.

Fra midten av 30-tallet fortsatte veksten i offentlige råd og utvalg med interesserepresentasjon. Utbyggingen av slike organer med representasjon fra arbeidskjøper og arbeidstakersiden hadde en del av sin bakgrunn i at arbeiderbevegelsen fra 30-tallet aksepterte de parlamentariske spillereglene. Hovedavtalen av 1935 er det fremste eksemplet på det. På den annen side var de stadig flere landsomfattende sammenslutningene et grunnlag for veksten.

En annen samfunnsmessig forutsetning var at statens virksomhet økte, staten engasjerte seg i nye sektorer i samfunnet. Det offentlige tok i økende grad på seg ansvar for helse, kultur, industriutbygging, etc. Nygaardsvolds regjering fra 1935 «braut ut av «kulturpausen» og «sosialpausen», kom med krisetiltak og langsiktige planar for utbygging av næringslivet. Det vrirmla med utgreiingar, komitear, planar, proposisjonar for trygder, bustadbygging, industrireising, vegbygging, jernbaner, kraftverk, skular o.s.b.» (Berge Furre: «Norsk Historie 1905-40», s. 270). Samarbeidet mellom det offentlige og det private næringsliv sprang imidlertid ikke først og fremst ut av statens reguleringsstrang, men «av næringslivets egen trang for hjelp fra staten - til kreditt, grunnlagsinvesteringar, omsetningsapparat, marknadsregulering o.s.b.» (Furre, op.cit., s. 295).

Når det gjelder organisasjonenes deltakelse i slike offentlige råd og utvalg har vi lite data om utviklingen før 1940. I 1936 var det 261 slike utvalg, og 30 pst. av dem hadde interesserepresentasjon. Det var særlig organisasjoner knyttet til det økonomiske liv som hadde slik representasjon, kulturelle og sosiale organisasjoner hadde i 1936 representanter i bare 5 pst. av utvalgene. I vurderingen av denne andelen må man imidlertid ta med i betraktning hvordan utvalgene fordelte seg på de ulike sektorene.

Opprettelsen av faste råd for kontakt, informasjon og rådgivning mellom staten og frivillige allmenntilgjengelige organisasjoner er først og fremst et etterkrigsfenomen, men ikke utelukkende. For avholdsorganisasjonene var opprettelsen av Statens Edruskapsråd (1936) en viktig erkjennelse av det offentliges oppgaver innen edruskapsarbeidet. Statsråd Bergsvik uttalte i debatten om Edruskapsrådet i Stortinget at staten nå må ta et større ansvar for opplysningsarbeidet omkring edruskapsproblemer (St.tid 1936 - s. 1470 ff.). Det offentlige hadde tidligere deltatt i dette opplysningsarbeidet gjennom Landsrådet for Edruskapsundervisning som var stiftet av avholdsorganisasjonene i 1902. Landsrådet var

på begynnelsen av 1930-tallet en halvoffentlig institusjon med representanter fra avholdsorganisasjonene, Sosialdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Kirkedepartementet. Staten engasjerte seg også i edruskapsarbeidet gjennom «Riksaksjonen mot hjemmebrenning, smugling og gauking». I januar 1932 erklærte Sosialdepartementet at på bakgrunn av den økende hjemmebrenning og påfølgende gauking ville departementet «så langt det er mulig av sosiale hensyn, søke midler til å slå denne trafikk ned». Riksaksjonen, som ble et samarbeid mellom flere departementer og en rekke organisasjoner, avdekket forhold rundt hjemmebrenning og gauking, og var en del av det offentlige engasjement som førte til Statens Edruskapsråd.

Edruskapsrådet hadde 5 medlemmer som skulle oppnevnes av regjeringen. Hensikten med opprettelsen var både å samle den offentlige innsatsen for edruskapsarbeidet, som var spredt på 8 departementer og 30 offentlige kontorer, og «å skape mest mulig enhet i offentlig og privat edruelighetsarbeid». Rådet skulle dels sette igang egne tiltak, veilede lokale edruskapsnemnder og dels samarbeide med Landsrådet, som skulle gjøres om til et «fellesorgan valgt og ledet av de private interessers organisasjoner». Det ble sett som naturlig at Edruskapsrådet samarbeidet med Landsrådet «ved å bruke Landsrådet som rådgiver og i den utstrekning det finnes hensiktsmessig, som utførende organ for undervisnings- og opplysningsarbeidet». Edruskapsrådet skulle også fordele midlene til avholdsorganisasjonenes opplysningsarbeid.

På midten av 1930-tallet skjedde det også en utvidelse av samarbeidet mellom staten og organisasjonene som drev folkeopplysningsarbeid. En lang rekke organisasjoner ble i 1933 invitert av staten til å delta i et utvalg som skulle trekke opp linjer for det framtidige frivillige opplysningsarbeid i Norge. 27 organisasjoner og institusjoner deltok i arbeidet. I september 1934 forelå nemndas innstilling, og et av forslagene var at nemnda burde utvides til et fast råd for folkeopplysning. Dette ble akseptert av myndighetene, men først etter krigen - i 1946 - fikk nemnda formelt status som permanent råd, «Statens Folkeopplysningsråd.»

Gjennom disse to rådene fikk man to organer for utforming av offentlig politikk på områder hvor organisasjonene lenge hadde vært dominerende. Det var en formalisering av kontakten mellom myndigheter og organisasjonene koblet til et økt offentlig arbeid med den private innsatsen. I etterkrigstiden utvikles slike kontakt- og samarbeidsorganer

på en lang rekke områder, f.eks. idrett, barn og ungdom og naturvern. Foruten kontakten mellom organisasjonene og staten gjennom midlertidige og faste råd og utvalg, har organisasjonene søkt direkte kontakt med Stortinget. Karen A. Melander har systematisk undersøkt de skriftlige henvendelsene til Stortinget i perioden 1919-69 (Karen A. Melander: Henvendelser til Stortinget 1919-69. Hovedoppg. i statsvitenskap, Univ. i Oslo 1974). Melanders hovedfunn er at antallet henvendelser gikk sterkt ned fram mot 1940. I 1919 og 1929 var det henholdsvis 401 og 292 henvendelser, i 1939 var det sunket til 60, et nivå det har holdt seg på fram til 1969. Henvendelsene i 1919 domineres av avholdspolitikk og språkspørsmål, godt over halvparten av henvendelsene gjelder disse to temaene. I 1929 var forbudsspørsmål uaktuelle, men språkspørsmål stod for 1/4 av henvendelsene. Ellers fordelte de seg over en rekke felt: kommunaløkonomi, skatter og avgifter, skole og utdannelse, fiskeripolitikk, jakt, jordbruk, skogbruk og utenrikspolitiske saker og forsvar. Reduksjonene i antall henvendelser i 1939 gjaldt alle områder, hvilket viser at det ikke lenger er denne veien organisasjonene først og fremst går for å fremme sine interesser.

## 5.5 OSLO KOMMUNE OG ORGANISASJONENE

Svært mye av de frivillige allmennyttige organisasjonenes arbeid foregår på lokalplanet i regi av lokallag, kretslag og i foreninger med eller uten overordnet nasjonalt organ.

Dette lokale organisasjonssamfunn kan studeres fra flere synsvinkler. Det kan fokuseres på organisasjonssamfunnets sammensetning, hvilke typer organisasjoner som er dominerende eller hvem det er som deltar i organisasjonene, organisasjonenes sosiale sammensetning. Slike spørsmål er ikke de mest sentrale her. Temaet er først og fremst organisasjonenes aktiviteter, mer enn organisasjonssamfunnets sammensetning og rekruttering. Interessen er særlig konsentrert om tiltak organisasjoner har satt i verk som det offentlige har funnet verdig støtte, og initiativ som senere er blitt kommunalt ansvar. Vi er opptatt av å fokusere på skjæringspunktene mellom den kommunale virksomhet og organisasjonenes aktiviteter, og av hvordan dette forholdet mellom privat og offentlig sfære har utviklet seg i vårt århundre.

Av ressurshensyn har vi valgt å se på én kommune - Oslo. Det er liten grunn til å tro at denne kommunen er representativ for landets kommuner med hensyn på organisasjons-

aktivitet og forholdet mellom organisasjoner og lokale myndigheter. Trolig er variasjonene mellom de enkelte kommunene når det gjelder disse spørsmål mer iøynefallende enn likhetstrekkene. Hovedgrunnen til valget av Oslo er at man her sannsynligvis finner et stort spekter av organisasjoner og en omfattende organisasjonsaktivitet. Det er grunn til å tro at Kristianas/Oslos historie vil fremby et rikt materiale til belysning av organisasjonenes virksomhet og ulike forbindelsesformer mellom organisasjonslivet og det offentlige.

Organisasjonslivet i Kristiania ved århundreskiftet var mangfoldig. Ingen har forsøkt å registrere det totale antall foreninger, men man har forsøkt å få oversikt over noen typer foreninger på enkelte tidspunkt. For året 1913 er det registrert 68 barne- og ungdomsforeninger og 94 foreninger som drev veldedighetsarbeid i Kristiania. 40 av disse var knyttet til menighetenes fattigpleie (K. Aukrust: Kirkelig-sosialt arbeid i Kristianas menigheter i 1913. Norsk teologisk tidsskrift 1983, nr. 3, 84 årg.).

Kommunen var på forskjellig vis implisert i disse foreningenes arbeid. Den enkleste form for samspill mellom myndighetene og organisasjonene var den kommunale økonomiske støtten til «gode formål». Allmenntjenesten var støtteberettiget. Det var nedfelt i lovs form at foreninger som fremmet kommunens «Tarv» helt eller delvis kunne fritas for eiendomsskatt.

Den enkleste form for økonomisk støtte var direkte pengebidrag. Et eksempel på allmenntjenstlige tiltak som fikk kommunal pengestøtte ved århundreskiftet er kontoret for fri retts-hjelp, opprettet av Den demokratiske diskusjonsforening i 1893. Kontoret fikk allerede i 1894 statlig støtte og Stortinget oppfordret Kristiania kommune til å bidra med midler til kontorets virksomhet. Komitéen for barns opphold på landet om sommeren ble også tilgodesett med kommunale midler. Dette feriekoloniarbeidet ble startet av Kristiania Arbeidersamfunn alt i 1881 og tok de ti første årene kun sikte på å gi et tilbud til barn av samfunnets medlemmer. I 1891 ble virksomheten utvidet og ble et tilbud til alle svake barn i folkeskolen. Samtlige av folkeskolens tilsynslærere ble valgt inn i komitéens styre slik at utvelgelsen kunne skje mest mulig rettferdig. Komitéen fikk kommunal støtte for første gang i 1896. Virksomheten var etter dette i rask vekst fram mot I. verdenskrig. I 1891 drev komitéen 2 kolonier med 48 barn, i 1911 hadde den tilbud til 1291 barn på 23 kolonier.

Barneasylene var daghjem for barn under skolealder. De var ment til hjelp først og

fremst for utarbeidende mødre. Mange av asylenes ble stiftet allerede i 1870/80-årene av ymse dameforeninger som støttet asylenes ved å arrangere bespisning og skaffe barna klær. Kommunen dekket driftsunderskuddene inntil 1888 da Christiania Brændevinssamlag overtok ansvaret for støtten til asylenes. I perioden 1886-1911 støttet samlaget barneasylene med tilsammen 557 330 kr.

Det var også frivillige foreninger som stod bak institusjonene for ugifte og hjemløse mødre. I 1911 var det 4 slike: Sebbelows stiftelse, som ble drevet utelukkende for legatmidler, hjemmet «Hjemløse mødre og spedbarn» (1908) som var foreningsdrevet, og to i regi av Freisesarméen (1902). Disse hjemmene hadde med unntak av Sebbelows stiftelse en liten kommunal og statlig støtte. Støtten var på mellom 250 og 300 kr. i året fra kommunen og 1500 -2500 kr. fra staten av samlede inntekter på mellom 10 og 20 000 kr. årlig.

Pengestøtten fra kommunen var ikke alltid uten betingelser. Det var ofte at kommunen forlangte at noe i nærheten av det innvilgede beløp skulle skaffes tilveie «paa anden Maade». Det kunne være statlig bidrag eller frivillig innsamlede midler. Komiteen for barns opphold på landet om sommeren ble i 1896 bevilget 3000 kr. mot at det dobbelte ble skaffet tilveie på annen måte. Dette viste seg å være et for strengt krav, og i 1897 bevilget kommunen 4000 kr. på betingelse av at et like stort beløp kom fra andre kilder (Sak 66-1900, Oslo kommune). En oversikt over denne komiteens inntekter i 1899 kan gi en vag indikasjon på de offentlige bidrags rolle i den foreningsdrevne filantropiske virksomhet:

Bidrag fra	
Christiania Brændevinssamlag	- 4 000 kr
Christiania Folkebank	- 2 000 kr
Konserter og foredrag	- 3 282 kr
Kristiania kommune	- 10 000 kr

Kommunen var opptatt av at de midlene som ble bevilget fant den tiltenkte anvendelse. Det kunne kontrolleres enten gjennom fremleggelse av regnskap eller ved at kommunen fikk en representant i den komité eller det styret som forvaltet det kommunale bidraget. Kommunen var f.eks. fra 1900 representert i Komitéen for barns opphold på landet om sommeren. Ofte kunne en slik representasjon være et skritt på veien til kommunal overtakelse, slik det utviklet seg for feriekolonienes vedkommende. I forbindelse med en bevilgning på 3000 kr til et guttehjem drevet av Selskapet til hjelp for rotløs ungdom i 1910, uttalte magistraten at det var viktig for kommunen etter bevilgning å øve kontroll med hjemmets ledelse, «hvilket formentlig hensigtsmessigst sker ved, at formannskapet faar

ret til at oppnævne et medlem av dets styre» (Sak II, Kristiania Kommunes budsjett 1910/11, s. 99).

En annen og hyppigere forekommende form for kommunal støtte var at foreningenes eiendommer helt eller delvis ble fritatt for eiendomsskatt. En debatt i formannskapet i april 1889 (Formannskapsbeslutning 4.4.1889) illustrerer kommunens holdning. Den aktuelle sak var en søknad fra det foreningsdrevne «Christiania hjem for vordne tjenestepiger». I sin søknad om fritakelse for eiendomsskatt viste foreningen til den nyttige forebyggende virkning som foreningens tiltak hadde, og at det var presedens for at slike allmenntilgjort anstalter, f.eks. barnehjem, skulle fritas for eiendomsskatt. Enkelte medlemmer av formannskapet advarte mot å la det gå automatisk i behandlingen av slike saker og hevdet at kommunen måtte ha en viss garanti for slike institusjoners varighet dersom man skulle innfri skattefritak. Ole Jacob Broch var talsmann for formannskapets flertall og pekte på den «Trang» som var tilstede for denne type institusjoner. Broch mente at hjemmet utgjorde et nødvendig ledd i den kjede av kriminalitetsforebyggende, sosialt nyttige institusjoner som begynte med barneasylene. Formannskapet sluttet seg til et slikt syn og samlet seg om en praksis hvor man innvilget en rekke tilsvarende søknader. Det gjaldt barnehjem, diakonisseanstalten, Arbeidersamfunnet på Enerhaugen (som drev et viktig sosialt hjelpearbeid), Christiania Turnforening, Oslo krets av Sanitetsforeningen o.s.v.

Det kommunale fattigvesen og vergeråd benyttet seg av i alt 16 barnehjem i 1911. 12 av disse var fritatt for eiendomsskatt. Indremisjonens barnehjem hadde fått husrom gratis og Vår Frelses barnehjem leide lokaler billig av kommunen. I tillegg til fattigvesenets og privates betaling for barnas forpleining var det nødvendig med «betydelige tilskudd i form av gaver, legatrenter, bidrag fra brennevinsamlaget eller lignende» (Dokument nr. 20-1911). Grovt regnet utgjorde denne kategori inntekter mellom 50 og 80 pst. av de samlede inntekter.

Før 1. verdenskrig var kommunen tilfreds med en slik organisering av barnehjemmene: «Saalænge den private offervillighet gir sig saa smukke utslag som den hittil har gjort overfor barn, ...vil, saavidt skjønnes, det offentlige være tjent med at benytte de veldædige barnehjem... For kommunen at drive barnehjem paa den maade, som der nu drives av velgjørende foreninger, maa antages at ville medføre betydelig forøkende utgifter. I kommunens interesse vil det dog være at støt-

te disse foreninger mest mulig» (Dok.nr. 20/1911: «Redegjørelse for kommunens pleieforhold for barn, gamle og husvilde», Oslo kommune - 1911).

Ytterligere et foreningsdrevet tiltak for barn ble startet av Foreningen for arbeidshjem for barn. Formålet var å aktivisere barna utenom skoletiden. Foreningen fikk støtte av Christiania Sparebank og Brennevinsamlaget og gratis lokale av kommunen mellom 1881 og 88. En betydelig del av inntektene var frivillige bidrag. I 1911 var 1/3 av inntektene slike bidrag.

Søknadene om fritak fra eiendomsskatt kan gi verdifulle innblikk i en forenings praktiske arbeid. I søknad om skattefritak for et elevhjem i Akersbakken 27 (Oslo Komm. sak 166-1912/13) anførte Oslo Sanitetsforening at

- foreningen hadde stilt en søster til disposisjon for friklinikken i Thv. Meyersgt. 79 og betalt halve lønnen.

- foreningen de 2-3 siste årene hadde delt ut gratis melk til barn fra tuberkuløse hjem.

- en sanitetssøster, betalt av Sanitetsforeningens tuberkulosefond, var daglig leder av Tøyen barnekrybbe.

- «Etter indtrængende anmodning fra hr. stadsfysikus har sanitetsforeningen siden nytaar stillet en søster til raadighet for sundhedskommisionen for at gaa i spedbarnpleie hos de daarligst stillede mødre i byen». Foreningen betalte hennes lønn.

Skattefritak ble med andre ord innvilget mot dokumentasjon av samfunnsnyttig virksomhet. Andre argumenter kunne også bli brukt. Selskapet til hjelp for rotløs ungdom hevdet i sin søknad om hjelp til gjedssanering at «den private offervillighet tør ikke paaregnes i nogen vesentlig grad, selskapet vil derfor, om ikke et konstant bidrag opnaaes, se seg nødt til at nedlegge «Hjemmet for hjemløs ungdom»»

En annen måte kommunen støttet foreningenes virksomhet på, var å stille lokale til disposisjon, gratis eller mot en symbolsk leie. Verksgt. 14 ble overlatt til Frelsesarméen i 1909 «til et hjem for gamle paa betingelse av, at Frelsesarméen selv bærer utgiftene ved husets istandsettelse og vedligehold» (Formannskapsbeslutning 2.6.09). I tillegg disponerte Frelsesarméen kommunale lokaler i Norbygt. 1b, Maridalsveien 47 (til barnekrybbe og slumvirksomhet) og Observatoriegt. 11 til spedbarnshjemmet «Gry». Da Observatoriegt. 11 ble revet i 1915 fikk arméen en husleiestønad på 1400 kr. som erstatning for det tapte gode. Indremisjonen og menighetenes fattigpleie disponerte også kommunale eiendommer gratis.

Saken om det Heftyeske barneherberge illu-

strerer kommunens oppfatning av sin plikt til å støtte opp under den private veldedighet. Et privat fond hadde siden 1901 stått til forrenting for at det skulle dekke både bygging og drift av et barnehjem. Da det viste seg urealistisk å tro at alle utgifter skulle dekkes av fondet ga kommunen tomt og bidrag til driften. Kommunen tok sin del av ansvaret for realisering av et prosjekt som var av privat opprinnelse.

Den samme erkjennelse av kommunens ansvar finner man når det gjelder barnekrybbene. Barnekrybbene, daghjem for de minste barna helt ned til nyfødte, fikk i utgangspunktet ingen direkte økonomisk støtte fra kommunen. Av de 8 barnekrybbene som ble startet før 1914, ble 4 drevet av menighetene og 3 av Frelsesarméen. Den offentlige innsats begrenset seg til gratis lokale til Frelsesarméens 3 krybber. I 1911 ble det etterlyst et økt kommunalt engasjement. I en redegjørelse for Kristiana kommunes pleieforhold for barn, gamle og husville heter det at det må «ansees at være i samfundets interesse at barnekrybbene planmessig støttes ved bidrag ogsaa av det offentlige. Dette er ikke hittil gjort hos os, og uden saadan offentlig støtte, ser det ud til at barnekrybbene ikke vil kunne utvikle seg paa en tilfredsstillende maate i Kristiania» (Dokument nr.20-1911, s. 36 Kristiania kommune).

Idretten hadde også til en viss grad kommunen i ryggen. I 1901 åpnet Kristiania Skøiteclub byens første virkelige idrettsplass på Frogner etter at kommunen året før hadde overlatt klubben endel av arealet langs Kirkeveien mot en årlig forpaktningsavgift. Avgiften ble frafalt i 1909 og ettergitt for 1907-9. Det nye Frogner stadion (1914) ble drevet av skøyteklubben fra 1914 til 1928 da den ble overtatt av kommunen.

Bislet har en lignende forhistorie. I 1898 kjøpte kommunen et område på 60 000 kvm. øst for Pilestredet for å skaffe de nordvestlige bydeler en sports- og lekeplass. Endel av dette arealet ble i 1907 overlatt de organiserte idrettsforeninger som opparbeidet en idrettsplass. Anlegget ble fram til 1916 bestyrt av representanter for idrettsforeningene i samarbeid med 2 representanter for kommunen.

Et eksempel fra friluftslivet er Skiforeningen som i 1909 fikk tillatelse til å felle trær i kommunens skoger for halv pris i forbindelse med tildeling av tomt til den planlagte Skjenungstua for en symbolsk festeavgift.

Kommunen var med andre ord ofte relativt positivt innstilt til organisasjonenes initiativ. Støtteformene fordelte seg over et bredt register: direkte pengestøtte, rente- og avdragsfrie lån, ettergivelse av kommunale skatter og av-

gifter, samt tildeling av lokale eller tomt. Kommunen skulle støtte den private veldedighet der den ikke strakk til. Utviklingen gikk i retning av et økende kommunalt ansvar på områder som i startfasen var avgrenset til privat filantropi og foreningsvirksomhet.

#### Mellomkrigstiden

Samarbeidet mellom Kristiania kommune og Menighetspleienes Fellesutvalg om utbyggingen av eldreomsorgen i mellomkrigstiden er illustrerende for utviklingen av et økende kommunalt engasjement på helse- og sosialsektoren og et nærmere samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene. På mange områder skjer det en utvidelse av det kommunale ansvarsområdet og det opprettes organer for samarbeid mellom det offentlige og organisasjonslivet. Kommunen overtar feriekoloniarbeidet, engasjerer seg i en utbygging av herbergevirksomheten og kontoret for fri rettshjelp blir rent kommunalt. Det opprettes samarbeidsorganer mellom friluftslivets organisasjoner og en lang rekke kommuner på østlandet. Kommunen utvider og sitt engasjement på kultursektoren, men her utvikles ikke samarbeidet med organisasjonene på samme måte.

Ved siden av den økende kommunale innsatsen var det filantropiske og religiøse foreningsliv svært mangfoldig. Oslo sociale register, som ble opprettet i begynnelsen av 1920-årene, var et samarbeidstiltak som skulle fylle både kommunens og organisasjonenes behov for en koordinering og rettferdig fordeling av hjelpen til de trengende. Herbergesenralen (1928) og gamlehjemsentralen (1931) skulle koordinere de organisasjonsdrevne og kommunale institusjonstilbud, og organisasjonene var representert i ledelsen av disse.

Utviklingen av eldreomsorgen i Kristiania hadde utgangspunkt i privat filantropi og et stadig sterkere kommunalt engasjement. Fra kun å benytte seg av privat-, legat-, forening- eller menighetsdrevne gamlehjem, gikk kommunen i årene rundt 1. verdenskrig inn på en arbeidsdeling hvor menighetene skulle stå for bygging av gamlehjem og kommunen for pleiehjemmene, begge deler i hovedsak finansiert av kommunen.

Det fantes en rekke ulike typer institusjoner for eldre før 1914. Noen hjem ble drevet mer eller mindre kommersielt for pensjonærenes egen regning, noen helt eller delvis av legatmidler, og noen hjem ble drevet av foreninger og menigheter. Kommunen ville bort fra bruken av private hjem, og prioriterte hjem drevet av menighetene eller foreninger. Slike var det endel av: «Kristiania hjem for gamle tjenestepiger» ble eid og drevet av «Understøt-



telsesforeningen for eldre tjenere av kvindeskjøn i Kristiania by», 3 menigheter drev gamlehjem, Kristiania Indremisjon drev 2 og Frelsesarméen ett. Disse ble på forskjellige måter støttet av kommunen. En menighet hadde fått gratis tomt, Indremisjonen og Frelsesarméen gratis lokale.

I 1910 dannet menighetspleiene et fellesutvalg og underrettet kommunen om at de hadde gamlehjemsaken på sitt program og samlet inn midler til dette. Sekretæren i fellesutvalget ga uttrykk for at fellesutvalget «... ønsker helst at bygge saa mange gamlehjem, som der trengtes... Dersom der trenges tusen pladser til for gamle mennesker, er det Kristiania menighetspleiers fellesudvalgs ønske inden rimelig tid at skaffe disse naar den der til erholder passende kommunalt bidrag til byggekapitalen» (Oslo kommune, sak I B, 1916-17, s. 132). Sekretæren, sokneprest Skaar, pekte på de store private ressurser som kommunen burde ta i bruk, spesielt «... paa en tid da andre, store sociale, med gamlehjemsaken beslektede men rent kommunale oppgaver staar og venter paa sin løsning. Jeg tenker her på pleiehjemsaken.»

Delingen av ansvaret for utbyggingen av institusjonene innen eldreomsorgen ga raskt resultater. Oslo Menighetspleiers fellesutvalg stod for oppføringen av en rekke gamlehjem: Vålerengen (1917), Gamle Aker (1917), Jakob Gamlehjem (1921), Gamlebyen (1925) og Kampen (1934). I 1937 fikk fellesutvalget en kommunal eiendom på Enerhaugen til drift av gamlehjem. På kommunens eiendommer i Verksgt. 14 og Stockfeldtsgt. 33 drev fellesutvalget gamlehjem fra 1931. Fra samme år hadde Frelsesarméen drevet gamlehjem i kommunale lokaler på Ensjø.

Den mest vanlige kommunale støtteform var rente- og avdragsfrie lån, ellers dreide det seg om grunnavstøelser, direkte bidrag og skattelettelser. Utbyggingen medførte at organisasjons- og menighetsdrevne gamlehjem fikk en dominerende stilling. Det første rent kommunale gamlehjem ble bygget i 1938/39. I 1947 var 587 av de plassene kommunen brukte rent kommunale, 1238 var i gamlehjem drevet av menigheter eller organisasjoner.

Herbergene var før 1. verdenskrig i det vesentlige drevet av frivillige organisasjoner. I mellomkrigstiden økte kommunen innsatsen for de husville og det ble opprettet en rekke rent kommunale herberger, samtidig som kommunen støttet Frelsesarméens og Blå Kors' herbergedrift økonomisk. Denne utviklingen gjenspeiler seg i de kommunale utgiftene til herberging som i 1919/20 var på 11 154 kr. og ti år senere 210 924 kr. Samarbeidet med Frelsesarméen, Indremisjonen og Blå

Kors ble institusjonalisert ved opprettelsen av herbergesentralen hvor organisasjonene hadde hver sin representant i styret. Det store kommunale herberge i Christian Kroghsgt. med 400 plasser ble tatt i bruk i 1939 og erstattet flere mindre kommunale herberge.

Når det gjelder barneforsorg finner man mye av den samme utviklingen. Alt i 1912/13 var det 10 kommunale daghjem. Dette var de tidligere barneasylene som hadde fått hoveddelen av sitt økonomiske grunnlag fra brennevinsamlaget og kommunal dekning av driftsunderskuddet.

I 1911 var det ingen rent kommunale barnehjem. Året etter overtok kommunen det Heftyeske barnehjem og før 1920 hadde kommunen ytterligere 6 barnehjem hvorav 2 tidligere hadde vært privat drevet. I 1921 kjøpte Nasjonalforeningen mot tuberkulose en eiendom i Åkerbergvn. 23 som foreningen ominnredet og stilte til disposisjon for kommunen som et hjem for tuberkulosetruede barn. Fra 1922 ble hjemmet drevet som de andre kommunale barnehjem med den forskjell at Nasjonalforeningen hadde eiendomsretten og én representant i hjemmets tilsynskomite. Driftsutgiftene ble bekostet av kommunen.

Før 1940 kjøpte kommunen flere eiendommer til bruk som barnehjem, noen av disse var tidligere drevet av private. Det økende kommunale ansvar for barnehjemmene avspeiler seg i budsjettet. I 1946/47 var de kommunale utgiftene til barnehjemsdriften 826 769 kr.

#### «Oslo sociale register»

De organisasjonene som drev veldedighet hadde et behov for å sikre seg mot misbruk. En rettfærdig fordeling av midlene forutsatte kunnskap om hvem som fikk hjelp fra de ulike offentlige og private hjelpetiltak. I februar 1915 ble slike problemer drøftet på et møte innbudt av Betzy Kjelsberg og formannen i statens arbeidsledighetskomité. Det deltok representanter for en rekke humanitære hjelpeorganisasjoner, Frelsesarméen, menighetspleiene, Indremisjonen, Kristiania offentlige arbeidskontor og Kristiania kommunale arbeidsledighetskomité. Det ble besluttet å forsøke å opprette et registerbyrå som registrerte alle mottakere av offentlig og privat hjelp. Kontoret skulle være et samarbeid mellom det offentlige fattigvesen, menighetspleiene, Indremisjonen, Frelsesarméen, veldedige foreninger, pensjons- og sykekasjer, legatbestyrelser og enkeltpersoner. Planen var å bygge på et register som allerede var utarbeidet av «Christiania Understøttelsesforening og opplysningskontor for den private

godgjørenhet». Det lyktes i utgangspunktet ikke, og saken møtte lunken interesse hos de aktuelle organisasjoner og i kommunen. En økende misbruk av veldedige tjenester førte imidlertid til at «Selvhjelpsforeningen» tok opp saken på sitt program i 1920 og fikk midler av Sosialdepartementet til å starte oppbyggingen av et register. Foreningens problem var nå å få kommunal forståelse for nødvendigheten av et hjelperegister slik at et samarbeid med kommunen, som var en nødvendig forutsetning for en effektiv registrering, kunne etableres. Kristianias fattigborgermester ble overbevist etter at det ble lagt fram en rapport finansiert av Sosialdepartementet om de svenske og danske registreringssystemene. I 1923 ble registret opprettet og det førte med seg et nært samarbeid mellom kommunen og de private veldedighetsorganisasjonene. Et grunnleggende prinsipp var at kommunen og foreningene skulle være likt representert i ledelsen av registret. Mellom 70 og 80 organisasjoner og foreninger var medlem på slutten av 1920-tallet, og i 1929 ble det slått sammen med Oslo understøttelseskontors register. Driften ble i hovedsak finansiert med kommunale midler.

#### *Oslo kommune og organisasjonene på kultursektoren*

Før 1. verdenskrig var kommunens bevilgninger til kulturelle formål svært beskjeden i forhold til den kraftige økningen i årene rett etter krigen. Deichmanske bibliotek ble drevet med kommunal støtte, kommunen bidro til driften av Kunstindustrimuseet. Fra 1889 bevilget kommunen et årlig bidrag til Christiania Teaters orkester, og teateret var tilgode sett med «ekstraordinær nedsettelse i gasprisen», et gode som Nationaltheateret overtok. Nationaltheateret fikk 75 pst. moderasjon på elektrisiteten, i 1911 representerte det 11 434 kr.

Støtten til foreningsvirksomhet var beskjeden. Kristiania Arbeidersamfunn hadde i en årrekke fått kommunal støtte. Fra 1888 var det brennevinssamlaget som bidro til samfunnets aktiviteter, men da samlaget reduserte sitt bidrag i 1902 bevilget kommunen midler tilsvarende reduksjonen. Foreningen Det gamle Kristiania fikk i 1909 besørge nedrivningen av Strandgt. 4 mot å ta vare på gjenstander av bygningshistorisk og kulturhistorisk verdi.

Begrunnelsen for å gi Likbrenningsforeningen et lån på 15 000 kr. til oppføring av krematoriebygningen på Vestre Gravlund er interessant: «at den bygning det her er tale om, vil komme til engang i tiden at bli avgitt til Kristiania og da blir en for kommunen

særdeles viktig indretning» (Formannskapsbeslutning 4.2.1909).

Først i 1915/16 opptrer posten «Bevilgninger til kulturelle formål m.v.» i det kommunale regnskap (Fuglerud, G.: Kommunal kulturpolitikk. Oslo Kommunes bidrag til kulturelle formål 1915-29. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1972). De samlede kommunale utgiftene til kulturformål steg kraftig fra 1916-20, og ble etterfulgt av en noe mindre økning utover på 20-tallet. Utgiftene til kulturformål økte med 150 pst. i perioden 1916-29. Bakgrunnen for den økte kommunale kulturpolitiske aktiviteten var inntektene kommunen fikk av overskuddet av kinodriften som ble gradvis kommunal fra 1919, og et kulturellt initiativ fra et borgerskap som opplevde økonomiske oppgangstider i etterkrigsboomen. Kinopengene utgjorde opptil 2/3 av bevilgningene til kulturformål mellom 1915 og 30. Kinodriften ble grunnlaget for et ekstraordinært kulturbudsjett.

I beskjeden grad kom denne økende offentlige aktivitet organisasjonene på kultursektoren til gode. Innstillingskomitéen for bruken av kinopengene var for at man samlet seg om «enkelte større oppgaver». De store prosjektene det i starten ble satset penger på var et Folketeater, Vigelands atelier og museum og planene om et konserthus. Det var tverrpolitisk enighet om en kulturpolitikk hvor folkets kulturelle oppdragelse ble satt i sentrum. Den anerkjente kunsten skulle bringes ut til folket, noe man håpet ville ha både en kulturelt opplysende og en politisk, sosialt integrerende effekt. Den kulturelle egenaktivitet var ikke gjenstand for offentlig interesse. Bidrag til amatørvirksomhet som sangkor, amatørorkestre eller teatergrupper ble avvist når det forelå søknader om støtte til slik aktivitet. Bevilgningene til kunst og kultur hadde to siktemål, byen skulle skaffes kulturell anseelse, og kunst og kulturformidlingen skulle være allmendannende. En spredning av den borgerlige kulturelle dannelse stod i sentrum.

Kommunen ble stilt i en ny situasjon etter innføringen av brennevinsforbudet. De bevilgninger som tidligere var blitt gitt av samlagets overskudd måtte kommunen nå stå for. Det dreide seg om støtten til 3 organisasjoner: Foreningen gamle Kristiania, Studenter-samfunnets undervisningsutvalg og Kristiania Folkeakademi. Foreningen Brukskunst fikk kommunal støtte for første gang 1920. Fra 1918 bidro kommunen til utgivelsen av Norsk personalhistorisk tidsskrift som ble ansett for støtteberettiget fordi «der i tidsskriftet optages bidrag av særlig lokalhistorisk interesse». Den lokalhistoriske interesse fikk kommunal støtte også ved utgivelsen av 5-bindsverket om Kris-

tianas historie, bidragene til utgravningen av Ruinparken og bidrag til tidsskriftet St. Hallvard som utkom for første gang i 1915.

Mye av det nye kommunale kulturpolitiske engasjement ble gjennomført i former for samarbeid mellom kommunen og komitéer/foreninger dannet av privatpersoner. Kontakten mellom byens sosiale elite og de folkevalgte spilte ved flere anledninger en stor rolle. Den generelle interesse for å profilere byen foran by-jubileet i 1924 var en del av bakgrunnen for den lokalhistoriske interessen. Men både når det gjaldt den kostbare utgravningen og tomteoppkjøpet i forbindelse med utgravningen av Ruinparken som Fortidsminnesmerkeforeningen hadde tatt initiativet til, den kommunale støtten til St. Hallvard og arbeidet med verket om Kristianas historie, var det avgjørende at ledende personer innen Vitenskapsakademiet og Fortidsminnesmerkeforeningen stod bak. Disse tilhørte byens sosiale elite og hadde gode kontakter med sentrale kommunale autoriteter.

Denne koblingen mellom byens sosiale elite og kommunal kulturpolitikk er det også andre eksempler på fra denne perioden. To av de mest prestigetunge kulturelle tiltak, Vigelandsanlegget og Filharmonisk selskaps orkester ble i stor grad drevet fram av private støtteforeninger med gode kommunalpolitiske kontakter. Historien om Vigelandsanlegget er et godt eksempel på hvordan private interesser sluttet seg sammen og gradvis fikk kommunen interessert i et prosjekt som fikk store konsekvenser for fordelingen av kommunens kulturmidler. Det som i utgangspunktet var et akseptert kommunalt ansvar for å skaffe Vigeland et nytt atelier som konsekvens av reguleringsplanene for Hammersborg, endte med Vigelandsmuséet og Vigelandparken som i 1949 ble kostnadsberegnet til 11 mill.kr. Av disse var 1,5 mill. samlet inn fra private. Hele saksgangen var sterkt preget av den private støttekomitéens utrettelige aktivitet og gode forbindelser.

Det samme mønsteret, fra privat initiativ til kommunalt ansvar, er tydelig når det gjelder stiftelsen og driften av Filharmonisk Selskaps orkester. Da Nationalteateret i 1918/19 ikke lenger hadde økonomi til å holde et fast orkester, tok musikere og musikkinteresserte initiativet til å få opprettet et konsertorkester på minst 50 musikere. Komiteen for Filharmonisk Selskap ble dannet og en privat innsamlingsaksjon ga 1,2 mill. kr. i garantier for et eventuelt driftsunderskudd de første 3 år. Kommunen ga 100 000 kr. i driftsstøtte etter at komitéen hadde forsikret om at resten ville bli skaffet til veie ved frivillige bidrag. Det var ingen politisk uenighet om hovedstadens be-

hov for et slikt orkester og kommunen fikk to representanter i selskapets styre. Etter et par års drift ble det klart at orkesteret ikke kunne drives uten fast kommunal støtte, og i kjølvannet av den økonomiske krisen ble de private bidragene stadig mindre. Det private kulturinitiativet hadde sitt opphav i en økonomisk ekspansjonsperiode som var over og måtte erstattes av kommunal og statlig støtte.

#### *Oslo kommune og friluftsjnteressene*

Som resultat av foreninger og organisasjoners arbeid for å sikre friluftsjnteressene oppstod det på 1930-tallet to samarbeidsorganer hvor en rekke kommuner på østlandet og friluftsjnt- og idrettsorganisasjoner deltok. Dette var selvstendige organer på siden av den kommunale administrasjon, men med omfattende kommunal deltakelse og med innflytelse på kommunal friluftsjntpolitikk. De to friluftsjntrådene kom istand på organisasjonenes initiativ, men responsen fra kommunene kom raskt. Og i det minste når det gjaldt Oslofjordens friluftsjntråd må man si at resultatene og samarbeidet lot ikke vente på seg.

#### *- Oslofjordens friluftsjntråd*

Norges Badeforbunds Oslokrets og Selskapet for Oslo Bys Vel nedsatte i 1932 en komité som skulle utarbeide forslag til hvordan man skulle sikre badeplasser og friarealer for befolkningen langs Oslofjorden. Alt på 20-tallet hadde Oslo Bys Vel påpekt konsekvensene av den økende utparsellering av øyene i fjorden. Sommeren 1933 lanserte Holger Koføed idéen om et Oslofjordens friluftsjntråd. Idéen ble drøftet på et stort debattmøte i Universitets aula i august 1933. Her var representanter for en rekke organisasjoner knyttet til friluftsliv og idrett tilstede samt ordførerne fra alle kommuner som sognet til det indre av fjorden. Forslaget var med andre ord helt fra starten gjenstand for oppmerksomhet fra det offentlige. Da rådet ble dannet i november deltok 18 kommuner, 7 byer, 38 friluftsjnt- og idrettsorganisasjoner samt 64 velforeninger. Oslofjordens friluftsjntråd var unikt som møtested mellom kommuner og organisasjonene. Finansieringen av rådets virksomhet var dels kommunal, dels privat. Fra 19 kommuner fikk rådet i startfasen ett øre pr. innbygger, fra 39 organisasjoner og foreninger 5 øre pr. medlem. I 1951 økte det kommunale bidraget til 5 øre pr. innbygger. Samme år fikk rådet bidrag fra Feriefondet, noe som førte til at man ble istand til å kjøpe friluftsjntarealer på kort varsel og deretter søke om kommunalt bidrag.

Rådet fikk raskt økende tilslutning. I 1948 var 45 kommuner og nesten 100 organisasjoner medlem av rådet. Dets prioriterte oppgave

var å sikre friarealer langs Oslofjorden. Det ble gjort dels ved egne oppkjøp med kommunal støtte og dels ved at rådet fikk kommunale myndigheter til å stå for opparbeidelse av friarealer. Rådet spilte også en rolle som juridisk konsulent for mange kommuner ved at det informerte kommunene om retten de hadde til å ekspropriere etter bestemmelsene i den midlertidige strandloven av 1937, og man gjorde oppmerksom på at enkelte av bestemmelsene i bygnings- og konsesjonsloven kunne brukes for å sikre friluftslivet langs fjorden.

Oslofjordens friluftsråd spilte en sentral rolle i arbeidet for en ny friluftslivlov etter krigen. Friluftslivkomitéen ble oppnevnt i 1951 og den hadde to representanter fra Oslofjordens friluftsråd. Påtrykk fra friluftssinteresserte var en viktig årsak til at det alt i 1952 forelå et forslag til lov om midlertidig byggeforbud. Da friluftslivloven ble vedtatt i 1957 ble den godt mottatt både av grunneiere og naturbrukere, noe man kan ta som tegn på at friluftssinteresserte var blitt akseptert som legitime.

#### - Oslomarkas friluftsråd

Oslomarkas og Oslofjordens friluftsråd har en parallell historie. I 1935 drøftet Friluftsklubben opprettelsen av et råd for Oslomarka etter mønster av Oslofjordens friluftsråd. Skiforeningen, Friluftsklubben og andre foreninger var med i det forberedende arbeidet, og i april 1936 ble det konstituerende møte holdt. 64 friluftssforeninger, idrettsorganisasjoner og

kommuner hadde meldt seg som deltakere. Også dette rådet var uavhengig av den kommunale administrasjon og det var de frivillige organisasjonene som var drivkraften. Utgiftene ble de første årene dekket av organisasjonene, etter krigen kom man fram til en ordning hvor hver kommune bidro med 2 øre pr. innbygger. Fra 1948-61 bevilget Oslo kommune 7500 kr. til rådets virksomhet.

En av rådets sentrale oppgaver var å fortsette det arbeidet som Skiforeningen hadde startet alt i 1910; å få kommunen interessert i å legge planer for utbygging av turveier fra byen ut til markagrensen. Den omfattende byggevirksomheten rett etter krigen gjorde dette spørsmålet akutt. Oslomarkas friluftsråd leverte en utredning med forslag til turveier i 1948, og forslaget som generalplankontoret la fram året etter bygget i det vesentlige på rådets forslag. Kommunen vedtok generalplankontorets turveiplan i 1953, og dermed gjenstod bare gjennomføringen. Friluftsrådet arbeidet aktivt for å få bevilget midler, men den første bevilgning kom ikke før 1958/59. Av andre saker hvor Oslomarkas friluftsråd har spilt en rolle kan nevnes arbeidet for å sikre friluftssinteresserte i Oslomarka, bl.a. i spørsmålet om trasévalg for kraftledningene gjennom marka. I Oslomarkkomitéen, som ble oppnevnt av bystyret i 1946 for å drøfte framføringen av kraftledninger, hovedveier og vannforsyning gjennom marka, hadde Oslomarkas friluftsråd fem representanter.

## Kap. 6. Organisasjonene under krigen

### 6.1 MOTSTAND GJENNOM ORGANISASJONENE

Organisasjonslivet i Norge i 1940 utgjorde et finmasket sosialt nettverk. I alt var det over 700 landsomfattende organisasjoner. Svært mye av nordmenns samfunnsdeltakelse foregikk gjennom organisasjonene.

Dette etablerte nettverk fikk stor betydning for oppbyggingen av det sivile motstandsapparatet under krigen. Th. Chr. Wyller viser at yrkesorganisasjonene var basis for den koordinasjonskomitéen som ble dannet med årsskiftet 1941-42 og hevder at «organisasjonene vokste fram til å bli bæresoklene under den sivile motstandsbevegelsen» (Wyller, Th. Chr. «Nyordning og motstand», Oslo 1958). Fagbevegelsens illegale ledelse, Faglig Utvalg, ble dannet våren 1942, Norges Ungdomslag gikk under jorda under navnet «Sivleringen» i 1942. Generelt utgjorde organisasjonene et

kommunikasjonssystem som var svært viktig når presse og radio var i nazistenes hender.

Det er mulig at Rikskommisær Terboven ikke var tilstrekkelig kjent med organisasjonenes sterke stilling i det norske samfunnet da han 25. september 1940 forbød «sammenslutninger som på en eller annen måte har politisk virksomhet som formål». Forbudet gjalt utelukkende de politiske partiene og ikke de frivillige organisasjonene. Avgrensningen av forbudet til de politiske partiene kan ha vært taktisk motivert, resultatet var iallefall svært vellykket - en fullstendig oppløsning av det politiske partivesenet i landet. Partiene var med ett slag borte, og de kom heller ikke til å bety noe som grunnlag for en illegal motstandsbevegelse. NS hadde overtatt den politiske scenen, men det «statsbærende parti» klarte kun å gjøre scenen sparsomt befolket. Partiets medlemstall steg etterhvert til ca.

43.000 i 1943, det kunne ikke tolkes som en nasjons politiske omvendelse.

Når velgerne ikke strømmet til Nasjonal Samling ble det et problem for partiet hvordan det skulle klare å innlemme folket i en nasjonalsosialistisk framtidsstat. Veien gjennom organisasjonene pekte seg ut. Etter at partiene var borte var organisasjonene de eneste sammenslutningene med grunnlag i folket som hadde frivillig oppslutning ved siden av NS. Quisling forestilte seg at organisasjonene skulle ha to oppgaver. De skulle omformes til formidlere av den nasjonalsosialistiske ideologi, rekonstrueres innenfra i pakt med førerprinsippet og utgjøre det ideologiske fundamentet for den nasjonalsosialistiske staten. Dette var innholdet i nyordningen av organisasjonsvesenet. Organisasjonene skulle etter nyordningen utgjøre det representative element innen en utbygd korporativ styreform, noe som forutsatte full kontroll med organisasjonene. Rikstinget som Quisling planla å innkalle i september 1942 skulle ha representanter for 13 hovednæringsgrupper. Representantene for de organisasjonene som ikke var under full kommisarisk kontroll av NS foretrakk departementet å utnevne selv.

Quisling førte ikke et koordinert felttog i den hensikt å erobre organisasjonene i ett slag. Han begynte der den forventede motstand var minst, hos bøndene. Bøndernes organisasjoner var i utgangspunktet ikke fiendtlig innstilt til en ideologi som ga bondestanden en grunnleggende betydning for nasjonens overlevelsessevne. Etter noe vakling samlet bøndene seg allikevel til motstand mot et Norsk Bondesamband og avviste det i november 1940.

Nazistene opplevde høsten 1940 også nederlag på andre fronter. Forsøket på å opprette et Fiskersamband mislyktes og man klarte heller ikke å opprette sanitets- og helselaug eller presselaug.

Angrepet på idretten kom også i 1940. Den ansvarlige konstituerte statsråd Axel Stang var ikke drivkraften bak nyordningsframstøtet mot idretten. Den tyske okkupasjonsmakten var derimot sterkt interessert i en germanisert idrett i Norge, mens interimstyret i Idrettsforbundet med Helset og Hofmo i spissen var redd for uklare fronter og at de norske nazistene skulle lykkes med sin kompromisslinje. Interimstyrets provokasjonspolitikkk førte til at Stang ble tvunget til å velge side og erklære nyordning av idretten 22. november 1940.

Svaret kom allerede i begynnelsen av desember da en landskamp i bryting mot Finland ikke lot seg gjennomføre på grunn av mangel på norske utøvere. Streiken rammet

effektivt. Av de 23 skirenn som var satt opp for sesongen 1940/41 ble ett avholdt, 2 utsatt og 21 avlyst. Idrettsboikotten ble så effektiv at tyskerne rundt årsskiftet var nær ved å skifte mening og akseptere en idrettsorganisasjon bygd på valg og ikke på førerprinsippet eller ansvarsprinsippet som Nasjonal Samling fant det mest opportunt å kalle det.

Betydningen av idrettsaksjonen nådde ut over idretten selv. Idretten hadde gitt et eksempel til etterfølgelse, vist hvor grensen gikk for nazistisk innflytelse i norsk organisasjonsliv, selv om den grunnholdning som idrettsstreiken skapte mot samarbeid og kompromissvilje ikke var like utbredt i alle organisasjonene. I enkelte av næringsorganisasjonene, Norges Arbeidsgiverforening, Industriforbundet og Håndverkerforbundet tok det to år før man utviklet en konsekvent motstandslinje.

Tilløp til organisering av motstand kom også tidlig i lærerorganisasjonene og i Den norske kirke i samarbeid med de kristne organisasjonene. I oktober 1940 ble Kristent samråd for den norske Kirke dannet. Organisasjonene kunne bygge på det samarbeid som har etablert i 1939, da misjonsorganisasjonene, Frelsesarméen, Dissenteringet og Filadelfia hadde dannet Organisasjonenes Fellestråd. Man hadde alt før krigen et kontaktnett som viste seg nyttig.

Det første utspillet fra kirken kom 6. februar 1941 i form av et hyrdebrev som var tiltrådt av de kristne organisasjonene. Biskopene ga i brevet uttrykk for uro over utviklingen av rettsstaten, eksemplifisert ved hirdens provoserende framfred, høyesteretts nedleggelse og forordningen fra desember 1940 som ga politimyndighetene anledning til å løse prester fra taushetsplikten. Hyrdebrevet etterlot ingen tvil om hvor kirken og de kristne stod.

Noen demonstrasjon av motstandsviljen innen organisasjonene knyttet til nærings- og arbeidsliv kom ikke før man ble gitt en anledning i februar 1941. Det var så langt ikke noe fast organisert samarbeid mellom organisasjonene innen nærings- og arbeidslivet. Striden våren 1941 gjaldt nye retningslinjer for ansettelse av tjenestemenn i det offentlige, utarbeidet av Personalkontoret for offentlige tjenestemenn (NSPOT). Av de nye reglene gikk det klart fram at tilknytning til nasjonalsosialismen ville være avgjørende ved tilsettelse i offentlige stillinger. Etter mye diskusjon organisasjonene imellom endte det med at 22 nærings- og yrkesorganisasjoner den 3. april undertegnet et protestskriv hvor de på det sterkeste motsatte seg at faglige kvalifikasjoner ikke lenger var avgjørende ved besettelsen av offentlige stillinger. Da svar

uteble gjentok man henvendelsen i mai. Fronten var nå mer konsolidert, 43 organisasjoner var medunderskrivere, de største var Landsorganisasjonen og Norske Kvinners Nasjonalråd.

Reaksjonen på «de 43's protest» kom først i form av innkalling til en «Besprechung» 18. juni hvor Terboven forklarte representanter for underskriverne at i den nasjonalsosialistiske staten var det makten som var rettens grunnlag, og at man ikke akttet å ta hensyn til liberalistiske fraser og demokratisk staffasje. Behandlingen organisasjonene fikk var i tråd med disse prinsippene. De 11 vitenskapsorganisasjonene blant underskriverne ble oppløst, 26 yrkes- og næringsorganisasjoner ble satt under kommisarisk ledelse, og det ble opprettet et foreningskontor som skulle se til at organisasjonene ble drevet i samsvar med den nye ordnings krav. LO ble unntatt. 10. september ble det innført sivil unntakstilstand. LO, NAF og Håndverkerforbundet ble lagt under kommisarisk styre, Norsk Folkehjelp og Speiderorganisasjonene ble oppløst, og Nasjonalhjelpen fikk statsråd Riisnes som formann. Rolf Wickstrøm og Viggo Hansteen som begge hadde gått imot provokatoriske aksjoner mot tyskerne, ble de første ofre for terroren mot arbeiderbevegelsen. Til tross for dette ble det enda ikke organisert noen utmeldingsaksjoner i LO. LO hadde enda ingen illegal ledelse som kunne ta ansvaret for og koordinere en slik kampform.

Den 9. februar 1942 innledet lovene om Norges Lærersamband og ungdomstjenesten den avgjørende fase i kampen om organisasjonene. Utnevnelsen av Quisling til ministerpresident 1. februar 1942 hadde gitt ham fornyet selvtillit i sin kamp for overtakelse av organisasjonsvesenet. Quislings vidtgående planer om et Riksting, fredsavtale med Tyskland og en selvstendig norsk stat forutsatte at den yrkesaktive befolkning ble organisert i lydige organisasjoner.

Denne siste offensiven mot organisasjonene ble innledet med planene om Norsk Lærersamband. Lederen for lærersambandet, Orvar Sæther, ga uttrykk for at alle lærere nå skulle samles om å oppdra barna i god NS-ånd. Det samme formål hadde ungdomstjenesten hvor all norsk ungdom skulle delta. Protestene kom raskt, og fra to hold - lærerne selv og foreldrene. Ca. 12 000 av landets 14 000 lærere protesterte skriftlig mot deltakelse i lærersambandet, rundt 1 200 ble medlem. Til tross for represalier som midlertidig stansing av lønn, deportasjon av 1 000 lærere til Kirkenes og trusler om avskjed forble lærersambandet en papirorganisasjon. Lærernes aksjon inspirerte foreldrene. De to som tok initiativet til

en foreldreaksjon mot ungdomstjenesten, Helga og Aasta Stene, deltok i en kvinnegruppe som fra august 1941 hadde fungert som en koordinasjonskomité for flere kvinneorganisasjoner. Blant fremtredende hjemmefrontsledere var det - illustrerende for vårt formål - en sterk skepsis mot aksjonen fordi foreldrene ikke hadde en egen organisasjon som kunne formidle aksjonsplanen. Men alle former for sosialt nettverk ble benyttet og over 200 000 brev kom inn til departementet fra foreldre som ikke ville ha sine barn inn i ungdomstjenesten.

Den konsekvente motstandsholdning blant lærerne i 1942 fikk virkninger langt utover skolegården. Trolig var den motstanden som ble vist av lærere og foreldre sterkt bestemmende for Terbovens holdning til Quislings planer om et norsk Arbeidssamband og et norsk Riksting. Norsk Arbeidssamband skulle være en videreføring av den kommisariske overtakelse av NAF, LO og Håndverkerforbundet i september 1941. Ingen av disse hadde den gang protestert mot innsettelsen av en kommisarisk ledelse. Quislings plan var at Arbeidssambandet skulle overta alle funksjonene til organisasjonene i arbeidslivet fra 1. mai 1942. Denne storslagne visjon endte imidlertid med en flau konfirmering av 1. mai som «arbeidets dag». Det hadde to årsaker. De tyske hovedinteressene i Norge var først og fremst militære og økonomiske - ikke ideologiske. Et relativt knirkfritt produksjonsliv det var viktigste for tyske interesser. Aksjonene blant lærere, foreldre og i kirken hadde vist den tyske okkupasjonsledelsen at det norske folk ikke følte seg som del av det stortyske riket. Folkets svar på en eventuell realisering av planene om et Arbeidssamband kunne lett bli en trussel mot arbeidsfreden. Quisling måtte legge planene på is.

En lignende skjebne fikk Rikstinget. Her spilte imidlertid nærings- og arbeidslivets organisasjoners egen opptreden en rolle. Det begynte med at Bankforeningen, Industriforbundet og Norges Forsikringsselskaps Forbund oppfordret sine medlemmer til å melde seg ut dersom organisasjonene skulle være representert i et Riksting. Neste skritt var at «Lov om organisasjonene og foreninger» ble offentliggjort 9. september 1942. Hovedpunktene i den nye loven var at organisasjonene skulle ledes i samsvar med folkets og statens felles beste, at innriksdepartementet ble gitt anledning til å oppløse foreninger og inndra eventuell formue, og at obligatorisk medlemskap kunne innføres av vedkommende fagdepartement. Dette var inngrep mot organisasjonene som helhet og førte til at 15 nærings- og arbeidslivsorganisasjoner protes-

terte mot både organisasjonsloven og planene om et Riksting. Midlene man tok i bruk var utmeldelser, trusler om utmeldelser og nedleggelse av tillitsverv. Faglig Utvalg, fagbevegelsens illegale ledelse som var blitt dannet i april, lanserte for første gang parolen om utmelding. Aksjonen begynte 12. september og ble omfattende. Det ble snart tydelig at Quisling ikke hadde herredømme over situasjonen, og i midten av september ble det avgjort fra tysk hold at Riksting-planene skulle skrinlegges. Utmeldingsaksjonene ble stoppet med trusler om dødsstraff og i løpet av september var aksjonene avblåst. I stedet for åpningen av et Riksting 25. september som planlagt, ble det arrangert et «Førerting». Quislings forsøk på å omdanne organisasjonene til lydige redskap for den nasjonalsosialistiske staten hadde lidd et definitivt nederlag.

## 6.2 DE HUMANITÆRE ORGANISASJONENE

De store humanitære organisasjonene ble under krigen stilt overfor et grunnleggende dilemma. Deres hjelpearbeid var i prinsippet rettet mot mennesker i nød, uavhengig av nasjonalitet. I et okkupert land hadde ikke slike prinsipper like god grobrunn som i fredstid. Norges Røde Kors kan tjene som eksempel. Røde Kors fikk ikke bemannet et lasarett som ble satt opp for å behandle tyske sårede soldater, og ledelsen i Røde Kors nektet å stille sanitetspersonell til disposisjon for Den norske legion.

I de siste to årene før krigen var det Norges stilling i en eventuell storkrig som var det avgjørende perspektiv i Norges Røde Kors' planleggingsarbeid. Organisasjonen tok i 1938 på seg et oppdrag fra Justisdepartementet som gikk ut på å utdanne 1 900 kvinner og menn til den sivile luftvernsanitet. Man satte fart i utdanningen av den såkalte «felthjelp» for å skaffe den nødvendige personellhjelp til sykehusene i tilfelle krig, innsamling av sanitetsmaterieil og oppbyggingen av feltlasaretter ble trappet opp. Fra august 1939 satte man opp detaljerte mobiliseringsplaner.

Disse forberedelsene hadde klare nasjonale perspektiver, de skulle være til hjelp for nordmenn i en krisesituasjon. Et slikt perspektiv hadde også «Rådet for frivillig sykepleie i felt» som ble opprettet i februar 1939. Rådet bestod av 6 frivillige hjelpeorganisasjoner: Norges Røde Kors, Sanitetsforeningen, Menighetssøsterforeningen, Diakonissehuset, Bethanien og Nasjonalforeningen for Folkehelsen, og skulle stå i nær kontakt med hærens sanitetsjef. Rådet fikk imidlertid ikke den koordinerende rolle det var tiltenkt da okkupasjonen var et faktum. Mer vellykket var «Kvinnernes Ar-

beidshjelp», et samarbeid mellom Røde Kors og en rekke kvinneorganisasjoner som ble etablert i desember 1939. Alt 21. april 1940 søkte Røde Kors administrasjonsrådet om autorisasjon til å koordinere det frivillige hjelpearbeid. Etter samråd med statsfysikus Diesen ble ledelsen av sykehus og sanitetstjenesten i de okkuperte områdene overlatt Røde Kors i samarbeid med en representant for Sanitetsforeningen og Kvinnernes Arbeidshjelp.

Neste skritt var opprettelsen av «Fellesutvalget for humanitært hjelpearbeid» 25. april, hvor Norsk Folkehjelp, Nansenshjelpen, Norske Kvinners frivillige beredskap og det sivile luftvern etter hvert sluttet seg til. Fellesutvalget ble i juni 1940 reorganisert som «Nasjonalhjelpen til de skadelidte distrikter». Samme måned satte Nasjonalhjelpen i gang en innsamling som innbrakte 29 millioner kroner. Under hele krigen var Nasjonalhjelpen i virksomhet, og dens hovedoppgave var å formidle utenlandsk materieil og økonomisk støtte. Ved utgangen av 1948 hadde man formidlet hjelp til en verdi av 135 millioner kroner. I 1947 opprettet Nasjonalhjelpen et fond for krigens ofre, med en kapital på 71 millioner kroner. Dette fondet har ydet støtte til personer som er blitt rammet av krigsskader.

Tyskerne var interessert i å få kontrollen over de frivillige humanitære hjelpeorganisasjonene. Alt høsten 1940 kom det beskjed fra Innriksdepartementet til Røde Kors om at departementet ville «treffe bestemmelser om kontroll med innsamlingen av midler og deres anvendelse». Røde Kors protesterte kraftig og klarte å forhindre det.

Organisasjonen klarte også å hindre at det ble innsatt et kommisarisk styre. Da formannen, F. Heyerdahl, fant å måtte godkjenne NS-mannen Olaf Fermann som medlem av styret i slutten av februar 1942 hadde det bakgrunn i formannens frykt for at alt Røde Kors-arbeid ellers ville bli nedlagt. Vedtaket om innsettelse av Fermann i styret skapte krise i organisasjonen, men et representantskapsmøte i mai kom til at «landsstyret» under de foreliggende «ekstraordinære forhold» ikke hadde hatt noe valg.

Arbeidet resten av krigen var preget av en rekke uoverensstemmelser med de tyske okkupasjonsmyndighetene, men Røde Kors klarte å holde et omfattende hjelpearbeid i gang. Organisasjonen klarte også å utvide deler av virksomheten. Særlig gjaldt det hjelpekorpsene som det i 1940 hadde vært ca. 25 av. Sommeren 1942 var det over 100. Hjelpekorpsene ble bygget opp spesielt med tanke på en alliert invasjon, en tanke tyskerne ikke var fremmed for, men som de neglisjerte fordi de

selv hadde nytte av det sivile luftvern og den rolle hjelpekorpsene spilte i den sammenheng. Røde Kors' storstilte utbygging av en

bedriftssanitetstjeneste hadde óg klar sammenheng med behovet for sanitetspersonell i en ny krig på norsk jord.

## Kap. 7. Organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden

### 7.1 ORGANISASJONSUTVIKLINGEN I ETTERKRIGSTIDEN: KORT OVERSIKT

I 1945 var det i alt ca. 750 landsomfattende organisasjoner i Norge - snau 40 år senere ble det registrert 1685 (Tallene for organisasjonsutviklingen bygger overalt i framstillingen på: Jorolv Moren: «Oppslagsboken Norske organisasjoner» Oslo 1966, Moren, Hallenstvedt, Brautaset og Dovland: «Norske Organisasjoner» Oslo 1972, Moren, Hallenstvedt og Christensen: «Norske organisasjoner» Oslo 1976 og Hallenstvedt, Trollvik, Kjærstad og Thoresen: «Norske organisasjoner» Oslo 1983).

De frivillige, allmenntnyttige ideelle organisasjonene talte noe over 200 i 1945. I 1983 var det ca. 580.

Organisasjonssamfunnet vokste spesielt sterkt det første ti-året etter krigen. I 1945-50 fant det sted en organisasjonsdannelse man siden ikke har sett maken til. I denne 5-årsperioden ble det dannet gjennomsnittlig 35 landsomfattende organisasjoner i året. Veksten avtok gradvis utover på 50-tallet og på slutten av tiåret ble det dannet ca. 20 organisasjoner pr. år. Deretter økte organisasjonsdannelsen igjen jevnt fram til siste halvdel av 70-tallet hvor det dannes nesten 30 organisasjoner årlig. Organisasjonssamfunnet som helhet har med andre ord hatt en formidabel vekst. Det har ofte vært understreket at denne vekst særlig har funnet sted i nærings-, yrkes- og arbeidslivet og det har vært vanlig å peke på de ideelle, allmenntnyttige organisasjonenes synkende relative andel. Rundt århundreskiftet var ca. 60% av organisasjonene det man kan kalle ideelle, allmenntnyttige organisasjoner, i 1930 var det ca. 40% og i 1970 rundt 30%. For at bildet skal bli komplett må det imidlertid trekkes inn andre opplysninger om organisasjonssamfunnets sammensetning og vekst.

I hele det 20. århundre har organisasjonssamfunnet vært i sterk vekst. Det gjelder i høy grad også de organisasjoner som ikke er knyttet til nærings- eller arbeidsliv. De 210 ideelle eller allmenntnyttige organisasjonene rett etter annen verdenskrig var i begynnelsen av 1980-åra blitt ca. 580, d.v.s. en økning på 185%. Antallet medlemskap i ideelle organisasjoner ble i 1960 stipulert til 2.5 millioner av en befolkning på 3.6 millioner.

Denne delen av organisasjonssamfunnet har med andre ord også ekspandert kraftig - til tross for en relativ tilbakegang. I mellomkrigstiden var veksten mellom 3 og 5 organisasjoner pr. år, i etterkrigstiden er det dannet 8-10 nye ideelle/allmenntnyttige organisasjoner pr. år. Veksten var ikke så stor som i de øvrige deler av organisasjonssamfunnet i de første etterkrigsårene, selv om den var sterkere i 1945-55 enn i tiåret etter. Unntaket er humanitære og sosiale organisasjoner og internasjonalt orienterte organisasjoner som hadde en noe sterkere vekst i tiåret 1945-55 enn i de to påfølgende decennier. De organisasjonsgruppene som særlig fikk en aksellerert vekst utover i 60-årene og senere, var organisasjoner knyttet til kultur- og vitenskap, hobby- og fritidsorganisasjoner og organisasjoner for natur og miljøvern. Inkluderer man idretten i et utvidet kulturbegrep har organiseringen på kultursektoren vokst mest av alle sektorer i etterkrigstiden.

Når det gjelder sammensetningen av, og forholdet mellom ideelle, allmenntnyttige organisasjoner innbyrdes, har det skjedd endringer i mellom- og etterkrigstiden. Det mest iøynefallende er at religiøse og livssynsorganisasjonene relativt sett har gått tilbake. Fra å utgjøre ca. 27 pst. av de frivillige ideelle organisasjonene i 1945 utgjorde de 15 pst. i 1983. De er blitt stadig mindre dominerende i organisasjonsbildet.

Det man kan lese ut av tabell 7.1.a. om idrettsorganisasjonenes utvikling er utilstrækkelig i retning av det misvisende. Idrettsgrenenes antall er i praksis mer avgrenset enn for eksempel antallet kulturelle, humanitære eller sosiale formål. Idrettens vekst kan derfor ikke særlig godt måles i antall forbund eller organisasjoner. Det viktigste trekket ved idretten er den eksplosive medlemsøkningen etter 1965. Idrettsrevolusjonen som startet på midten av 60-tallet ga idretten en vekst man ikke kan få øye på i andre deler av organisasjonslivet.

Humanitære organisasjoner og andre organisasjoner på helse- og sosialsektoren har klart å opprettholde sin relative andel av de ideelle, allmenntnyttige organisasjonene. Fra å utgjøre 22% i 1945 har de økt litt, til 26% i 1983. En



Tabell 7.1.a. «Organisasjonsvekst 1945-1983»: Landsomfattende organisasjoner

ORGANISASJONSKATEGORI	pr. 1940	Tilvekst 1940-45	I alt	Tilvekst 1945-55	I alt	Tilvekst 1955-65	I alt	Tilvekst 1965-75	I alt	Tilvekst 1975-85	Uspesi- fisert	I alt pr. 1985
1. Organisasjoner på helse- og sosial- sektoren og humanitære organisa- sjoner .....	43	1	44	25	69	14	83	22	105	29		134
2. Kvinne- og kvinnesaksorg. ....	4		4	1	5		5	2	7	3		10
3. Idrettsorganisasjoner/ forbund .....	28		23	9	32	2	34	5	39	2	10	51
4A. Kulturorganisasjoner .....	35			15	50	14	64	23	87	18	17	122
4B. Vitenskapelige organisasjoner .....	17			6	23	2	25	7	32	6	5	43
4C. Organisasjoner for natur, friluftsliv og miljøvern .....	5				5	2	7	5	12	1	2	15
5. Organisasjoner for hobby og fritid ...	17		17	6	23	6	29	11	40	9	11	60
6. Religiøse og livssynsorg. ....	53	4	56	4	60	8	68	10	78	5	6	89
7. Internasjonalt orienterte organisa- sjoner .....	5		5	11	16	5	21	9	30	9	3	42
8. Velforeninger, nærmiljø, grendelag	1		1		1		1		1			1
9. Andre .....	3		3		3		3		3			3
I alt .....	211	5	216	77	293	53	346	94	440	82	54	576
Samtlige organisasjonstyper <sup>1)</sup> .....	718	34	752	310	1 062	189	1 251	245	1 496	189		1 685

<sup>1)</sup> Inkludert organisasjoner i nærings- og arbeidsliv.

Tabell 7.1.b. Den enkelte organisasjonskategori's relative andel av de ideelle - allmenntnyttige organisasjonene. Prosent.

ORGANISASJONSKATEGORI	1940	1955	1965	1975	1983
1. Organisasjoner på helse- og sosialsektoren og humanitære org. ....	21,0	24,0	24,4	24,2	23,5
2. Kvinne- og kvinnesaksorg. ....	2,0	1,7	1,5	1,6	1,8
3. Idrettsorganisasjoner/ forbund ....	11,2	11,1	10,0	9,0	9,0
4A. Kulturorganisasjoner ....	17,0	17,4	18,8	20,0	21,4
4B. Vitenskapelige organisasjoner ....	8,3	8,0	7,4	7,4	7,5
4C. Organisasjoner for natur, friluftsliv og miljøvern ....	2,4	1,7	2,1	2,8	2,6
4. A + B + C ....	27,7	27,1	28,3	30,2	31,5
5. Organisasjoner for hobby og fritid ....	8,3	8,0	8,5	9,2	10,5
6. Religiøse og livssynsorg. ....	25,4	20,9	20,0	18,0	15,6
7. Internasjonalt orienterte organisasjoner ...	2,4	5,6	6,2	6,9	7,3
8. Velforeninger, nærmiljø, grendelag ....	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2
9. Andre ....	1,5	1,0	0,9	0,7	0,5

lignende utvikling har det vært i organisasjoner knyttet til kultur, vitenskap og natur- og miljøvern. I samme periode har de økt fra 22% til 27%.

Internasjonalt orienterte organisasjoner er i stor grad et etterkrigsfenomen. Det gjelder både internasjonale organisasjoner med et humanitært siktemål og internasjonale vennskaps- og solidaritetsorganisasjoner. Også mange av de grasrotbevegelsene som markerte seg sterkt på 1960 og 70-tallet hadde et internasjonalt solidaritetsstikke.

Utviklingen av organisasjonslivet på lokalplanet fremviser lignende tendenser. En sammenligning av organisasjonsmønsteret i Hordaland i 1940 og 1980 (Selle og Brandal: Organisasjonslivet i Hordaland, Heimen 1983) viser et sterkt ekspanderende organisasjons-samfunn. I 1940 var det i Hordaland 2595 lokallag knyttet til ideelle allmenntnyttige organisasjoner, i 1980 registrerte man 3825 slike lag. Både lokalt og nasjonalt har organisasjonsutviklingen i etterkrigstiden vært karakterisert av en differensiering av organisasjonsfloraen. Lag for sang- og musikk, idrett, lag knyttet til humanitære organisasjoner og foreninger for fritidsaktiviteter (hobbyforeninger, undervisningsorganisasjoner etc.) har utviklet seg til å bli de dominerende i organisasjonsbildet. Misjons- og avholdslag dominerte i 1940 da de utgjorde over 1/2 av lagene i Hordaland. I etterkrigstiden har deres stilling blitt stadig mer svekket, både absolutt og relativt.

Fremstillingen nedenfor av organisasjonsutviklingen i etterkrigstiden prioriterer enkelte sektorer. Utviklingen på helse- og sosialsektoren, de humanitære organisasjonene, organi-

sjoner knyttet til natur- og miljøvern, kultur og idrett er særlig omtalt. På helse- og sosialsektoren ble det blant annet dannet en rekke spesialiserte organisasjoner som arbeidet for avgrensede pasientgrupper. Dette var i prinsippet ikke noe nytt, men det fikk i etterkrigstiden et omfang som fortjener nærmere omtale. Natur- og miljøvernorganisasjonene startet sin historie alt rundt 1. verdenskrig, men utvidet sitt perspektiv og sitt nedslagsfelt på en avgjørende måte i etterkrigstida. Idrettens gjennombrudd som massebevegelse kom i midten av 60-årene, etter at de materielle betingelser var grunnleggende endret i og med dannelsen av Norsk Tipping A/S i 1948. Det store antall nye organisasjoner innen kultursektoren som er dannet etter krigen krever også en egen omtale.

## 7.2 AVHOLDSORGANISASJONENE ETTER 1945

Innen avholdsbevegelsen er det kommet svært få nye organisasjoner i etterkrigstiden: Norsk Avholdsforbund (1950) består i all hovedsak av 7. dagsadventister. Arbeidslivets komite mot alkoholisme og narkomani, AKAN, ble dannet av LO og NAF i 1963 og har utført et omfattende opplysningsarbeid på arbeidsplassene. AKAN er knyttet til det offentlige edruskapsarbeid ved at Statens Edruskapsdirektorat har et medlem i AKANS styre. Den tredje og siste nydannelsen er ungdomsorganisasjonen til Motorførernes Avholdsforbund fra 1976.

På 70-tallet ble det opprettet organisasjoner for å bekjempe annen rusgiftbruk, Folkeaksjonen mot Hasj, Veiledningssenteret for stoff-

misbrukeres pårørende (1973) og Ungdomsak-sjonen mot Rusgift (1974).

Av de 93 nye organisasjonene på helse- og sosialsektoren i etterkrigstiden er altså 3 knyttet til arbeid for å forhindre alkoholmisbruk og 3 rettet mot narkotikamisbruk.

Oppslutningen om de eksisterende avholdsorganisasjonene har vært synkende etter 1945, slik den var det i mellomkrigstiden. For de to største avholdsorganisasjonene har det vært en dramatisk tilbakegang.

Tabell 7.2. Medlemstilslutning i DNT/DNTU og IOGT/NGU og i avholdsbevegelsen totalt i 1950, 1962 og 1980:

	1950	1962	1980
DNT/DNTU	Voksne - Barn 45 400 - 19 000	Voksne - Barn 25 500 - 9 800	Voksne - Barn 10 000 - 2 800
IOGT/NGU	34 850 - 24 300	24 700 - 22 317	15 200 - 5 000
Voksne medl. i avholdsbevegelsen totalt:	113 700	110 500	85 100
Barn totalt:	51 000	37 600	12 500

Medlemstallene for DNT og IOGT for 1950 og 1960 viser en nedgang i samtlige fylkeslag og løsjer. De distrikter hvor avholdsbevegelsen tradisjonelt sett har stått sterkt har vært rammet like kraftig av frafallet. Undersøkelsen av organisasjonsmønsteret i Hordaland i 1941 og 1980 viser at antall avholdslag er halvert fra 207 til 98 lag (T. Brandal og P. Selle op.cit.).

Avholdsbevegelsen har reelt hatt en enda større tilbakegang enn det tabellen viser. Inkludert i totaltallene er nemlig Motorførernes Avholdsforbund, hvor en stor del av medlemmene er med i en av de primære avholdsorganisasjonene. Slike dobbeltmedlemskap er det og grunn til å regne med gjelder for mange av medlemmene i yrkesavholdsorganisasjonene.

Motorførernes Avholdsforbund er den eneste avholdsorganisasjon hvor medlemstallet har økt nevneverdig etter krigen. I 1950 hadde MA 5 400 medlemmer, i 1980 var det økt til 32 000, dvs. 37,5% av avholdsbevegelsens totale antall voksne medlemmer. DNT og IOGT hadde i 1980 hver for seg under 1/3 av oppslutningen om MA.

Ved en skjønnsmessig vurdering av forekomsten av dobbeltmedlemskap bestod avholdsbevegelsen i 1980 av et sted mellom 50 og 60 000 voksne personer. I tillegg kommer 12 500 barn. Avholdsbevegelsens rolle som massebevegelse var over alt i mellomkrigstiden, i etterkrigstiden har den skrumpet ytterligere inn.

Til tross for avholdsorganisasjonenes manglende appell har den i etterkrigstiden utfoldet vesentlig og omfattende virksomhet. Både in-

nenfor institusjonsutbyggingen og opplysnings- og undervisningsvirksomhet. Det siste har vært utformet i et nært samarbeid med statlige organer og kommunale/fylkeskommunale edruskapsnemnder. Landsrådet for Edruskapsundervisning fikk etter en omorganisering i 1930 et styre som hadde 3 representanter for de tilsluttede avholdsorganisasjonene og en representant fra Kirkedepartementet, Sosialdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og Universitetets medisinske fakultet. Dette var starten på koordineringen av den offentlige og private opplysningsvirksomhet omkring edruskapsproblemer som ble videreført i Statens Edruskapsråd, gjennom edruskapsnemndene og andre tiltak etter krigen.

På slutten av 1960-tallet ble det offentlige edruskapsarbeid omorganisert ved opprettelsen av et eget edruskapsdirektorat. Spørsmålet om en sammenslåing av Statens Edruskapsråd, Landsrådet for edruskapsundervisning og overlegen for alkoholstomsorgen i et eget direktorat ble tatt opp i en stortingsmelding i 1964, (St.meld. nr. 9 for 1964/65) og realisert 5 år senere. Avholdsorganisasjonene fikk her representanter i direktoratets styre og representantskap. Landsrådets oppgaver ble overtatt av det nyopprettede Avholdsfolkets Opplysningsråd (1969).

Dette samarbeidet mellom organisasjonene og Staten innen edruskapsopplysning har bl.a. bestått av flere aksjoner og kampanjer. I 1957 arrangerte en rekke organisasjoner i samarbeid med Sosialdepartementet og Statens Edruskapsråd kampanjen «Brei front mot drikkepresset». Den siste av en lang rekke nasjonale og lokale aksjoner er ALKO-kutt

som ble dannet av 44 organisasjoner i 1981. Stortinget bevilget i 1982 900 000 til ALKO-KUTT, i 1983 2,4 mill. og i 1984 3 mill.

For å øke statens innsats i opplysnings- og undervisningsvirksomheten innen edruskapsarbeidet ble Statens institutt for alkoholforskning opprettet i 1959. Tanken om et slikt alkoholforskningsinstitutt ble tatt opp allerede i 1911 av Johan Scharffenberg. Avholdsbevegelsen førte det videre i 1949 da «Fondet for forskning og opplysning» stilte midler til rådighet for et forskerstipend i alkoholspørsmål ved Universitetet i Oslo. Fondet søkte om statstilskudd til utredning av spørsmålet om et eget alkoholforskningsinstitutt. Det førte i 1951 til opprettelsen av den komitéen som la fram forslaget om opprettelsen av Statens institutt for alkoholforskning i 1958. Komitéen så det naturlig at et slikt institutt hadde et nært samarbeid med bl.a. Fondet for forskning og opplysning.

Innen institusjonsutbyggingen er det enkelte avholdsorganisasjoner som har gått i spissen. Blå Kors, Kristenfolkets Edruskapsråd, Hvite Bånd og Norsk misjon for hjemløse har vært pionérer innen alkoholistomsorgen. Organisasjonene har tatt initiativet til nye typer behandlingsinstitusjoner. Et nytt tilbud som dukket opp på 50-tallet var Alkoholklubbene som «Anonyme Alkoholikere» stod bak. Den første ble opprettet i 1951 og i 1957 var det 6 slike i drift med 120 sengeplasser. Klubbene var mer orientert mot den medisinske behandling av alkoholisme enn de tradisjonelle kurstedene, og ble derfor lagt under Helsedirektoratet.

Tilsynshjemmene var òg en ny behandlingsform som ble tatt opp av organisasjonene på 50-tallet, først og fremst av Blå Kors. I 1959 drev Blå Kors 6 slike hjem som hadde til oppgave å gripe inn tidlig i en alkoholikers karriere.

Den kurative behandling var dominert av private organisasjoner og stiftelser. Disse disponerte i 1956 285 plasser, mens staten hadde 149.

Utvalget som avga innstilling om den videre utbygging av alkoholistforsorgen i 1959 (St. meld. nr. 59 for 1959) understreket den virksomhet som var drevet av frivillige organisasjoner. Men samtidig minnet utvalget om at dette ikke fritok det offentlige fra det overordnede ansvar for alkoholistomsorgen. Utbyggingen av institusjoner på 60-tallet ble allikevel i stor grad bestemt av de frivillige organisasjoners initiativ. I 1972 disponerte de statlige institusjonene bare 285 av 1717 plasser totalt.

Begynnelsen av 70-årene ble imidlertid starten på et økt statlig engasjement i alkoholist-

omsorgen. Fra 1971 bevilget staten årlig mellom 6,5 og 8 millioner kroner til etablering av institusjoner og andre tiltak. I tillegg ble en rekke alkoholistinstitusjoner knyttet til sykehusloven i 1970 og 1971. Dette betød ikke at de frivillige organisasjonene ble sett på som overflødige. Utvalget som leverte innstilling om alkoholistomsorgen i 1972 konkluderte: «Frivillige organisasjoner har hittil gjort en stor innsats innen alkoholistomsorgen. Skal alkoholistomsorgen styrkes og bygges ut slik utvalget foreslår, vil et fortsatt samarbeid mellom offentlige organer og frivillige organisasjoner være nødvendig (NOU 1972: 17, s.61). Dette gjelder også innen den lokale alkoholistomsorg: «det offentlige helse- og sosialsenter gis hovedansvaret for den lokale alkoholistomsorg (betyr ikke) ..... at en ønsker å gi avkall på den hjelp det frivillige arbeid innebærer» (St.meld. nr. 17 for 1975-76, s. 43.)

### 7.3 TREKK VED MISJON ETTER KRIGEN

Det er kun startet 3 misjonsorganisasjoner i årene etter 2. verdenskrig. Jesus-save mission (1964), som driver slummissjon i Singapore, Misjon bak jernteppet (1967) og Norges Kristelige muslim-misjon (1975).

Egedeinstituttet for misjonskunnskap og misjonsgranskning har drevet forskning og informasjon omkring misjonsvirksomheten siden det ble opprettet i 1946.

Når man skal registrere utviklingen av oppslutningen om misjonsarbeidet står man overfor svært store problemer. For det første har det vært tradisjon i misjonsbevegelsen å registrere foreninger, ikke antall medlemmer. En nedgang i antall foreninger behøver ikke nødvendigvis bety minkende oppslutning. Det kan også forklares ved at enkelte foreninger slår seg sammen som følge av bedrede kommunikasjoner. Organisasjonene registrerer òg en rekke ulike foreningstyper; dameforeninger, «rene» misjonsforeninger, ungdomsforeninger og barneforeninger. Bruken av disse betegnelsene varierer slik at det er vanskelig å sammenligne over tid. Et annet problem, som ikke er enestående for misjonsorganisasjonene, er at de aktive ofte er medlemmer av flere misjonsforeninger. Hvor utbredt slike dobbeltmedlemskap har vært kan man ikke si noe om.

Men til tross for dette foreligger det endel data som forteller om misjonsorganisasjonenes tilslutning etter krigen. Tall fra Hordaland fylke tyder på at misjonsbevegelsen er i tilbakegang. De rene misjonsforeninger gikk her tilbake fra 1331 foreninger i 1940 til 810 foreninger i 1980. I noen grad er denne tilbakegangen oppveiet av det omfattende kristne arbeid

blant barn og ungdom, men alt i alt har de kristne lagene i Hordaland, kvantitativt sett, stått på stedet hvil.

Selle og Svåsand (Per Selle og Lars Svåsand: Old v.s. new types of voluntary associations. Study of change among community organizations in Norway» Paper til II. ISA World Congress) har funnet at misjonsorganisasjonene i Hordaland i 1980 skiller seg fra de andre typene frivillige organisasjoner ved at de har svært lav medlemstilslutning pr. lag og at medlemmenes gjennomsnittsalder er høy. Misjonsbevegelsens problem er at det ikke dannes nye lag og at det ikke rekrutteres medlemmer blant nye grupper.

Dersom man ser på enkelte av de store misjonsorganisasjonene finner man en lignende utvikling. Indremisjonsselskapet har hatt en svak tilbakegang i antall rene misjonsforeninger i etterkrigstiden. I 1952 var det ca. 1900, på slutten av 50-tallet ca. 2000, deretter sank det til rundt 1400 på midten av 70-tallet. Virksomheten blant unge og barn har vært økende, fra ca. 550 foreninger i 1947 til rundt 900 i 1976.

Men det er også felter hvor indremisjonen har ekspandert kraftig i etterkrigstida. Særlig gjelder det skolevirksomheten. Loven om folkehøgskoler kom i 1948 og ga statsstøtte til lærerlønninger, undervisningsutgifter for øvrig og til dekning av gjeldsrenter av lånekapitalen. I 1968 drev indremisjonen 19 folkehøgskoler, 1 gartnerskole, 1 jordbruksskole og var medeier i Norsk lærerakademi, 2 ungdomsskoler og Kristelig Gymnas i Oslo.

Norsk Lærerakademi for kristendomsundervisning og pedagogikk ble dannet i 1967 for å sikre kristendommens plass i den offentlige skolen. En rekke organisasjoner stod bak: Santalmisjonen, Indremisjonsselskapet, Vestlandske Indremisjonsforbund, Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag, Norsk Luthersk Misjonssamband, Norges Søndags-skoleforbund og Det Norske Misjonsselskap. I 1968 fikk skolen godkjent en ettårig undervisningsplan som kompetansegivende ved adjunkteksamen. Senere er tilbudet utvidet slik at det nå omfatter både grunnfag, mellomfag og hovedfag i kristendom og pedagogikk.

Veksten i Indremisjonsforbundets innsamlende midler, som har vært svært stor i etterkrigstiden, kan tas som en indikasjon på utvidet virksomhet. Årsaken til den stadig ekspanderende økonomi er vanskelig å si noe sikkert om. Det kan være at en effektivisering av organisasjonens innsamlingsmetoder har gitt resultater, og velstandsutviklingen har trolig ført til en større evne til å gi. Ser man på Indremisjonens gaveinntekter etter krigen var veksten særlig stor fra midten av 60-tallet

til midten av 70-årene. Tabellen nedenfor viser utviklingen i gaveinntektene sentralt fra 1950-80 og lokalt fra 1974-80.

Tabell 7.3.a. *Indremisjonsselskapets gaveinntekter. Utvalgte etterkrigsår 1950-80. Beløp i 1979-kr.<sup>1)</sup>*

Periode	Selskapet sentralt	Lokalt/kretsene
1950-52	4.845.000	
1962-64	6.762.000	
1971-73	13.280.000	
1974-76	17.497.000	37.685.000
1977-79	18.191.000	44.149.000

<sup>1)</sup> Beregnet på grunnlag av Statistisk Sentralbyrås levekostnadsindeks fra 1925-59 og konsumsprisindeks fra 1959-84. Basisår 1979.

Innen ytre misjonen - eksemplifisert ved Norsk Luthersk Misjonssamband - ser man mange av de samme utviklingstrekkene. Foreningsutviklingen har her vært noenlunde stabil. Antallet foreninger har ligget mellom 3 900 og 4 350 i årene etter krigen, med maksimum i 1961 og minimum i 1985.

Den økonomiske ekspansjon begynte i årene rundt 1970. Kretsenes bruttoinntekter (som står for det aller meste av de samlede inntektene) utviklet seg slik:

Tabell 7.3.b. *Norsk Luthersk Misjonssamband. Kretsenes bruttoinntekter 1950-85. Omregnet til 1979-kroner.*

1950	12.195.000	1975	32.119.000
1960	17.555.000	1980	36.519.000
1966	18.657.000	1985	36.124.000
1970	25.806.000		

I likhet med Indremisjonsselskapet var økonomien særlig i framgang mellom 1965 og 1975. Økonomien indikerer en omfattende utvikling av Misjonssambandets virksomhet, som særlig har ekspandert på misjonsfeltene. Misjonssambandet hadde i 1945 ca. 150 misjonsnærer ute på feltene. I 1965 var det økt til 300 og i 1985 til 600. Et stadig mer solid økonomisk grunnlag har vært en forutsetning for denne økte aktiviteten på misjonsfeltene. Men også hjemme har man økt virksomheten. Før krigen drev Misjonssambandet 4 ungdomsskoler, en handelsskole og bibelskolen på Fjellhaug. Etter krigen er det i tillegg startet opp 3 folkehøgskoler, 5 videregående skoler og en landbruksskole.

### 7.3.1 Misjon og u-hjelp

Et nytt trekk ved misjonsorganisasjonene i etterkrigstiden er at de er blitt trukket inn i

Norges statsfinansierte hjelp til utviklingsland. Forutsetningen for at private organisasjoner skal få støtte til hjelpeprosjekter er at tiltaket ikke fremmer «økonomiske, politiske eller religiøse særinteresser».

I 1960-årene, da kanaliseringen av offentlig u-hjelp gjennom private organisasjoner tok til, var omfanget beskjedent både i forhold til organisasjonenes egen innsats og i forhold til det offentlige samlede u-hjelp. 3-5 millioner kroner ble årlig kanalisert gjennom frivillige organisasjoner i de første 5 årene fra 1963-68. Et utvalg som i 1966 vurderte organisasjonenes samlede bistand til hjelpevirksomhet i utviklingsland kom til at det årlig ble brukt et innsamlet beløp på ca. 20 millioner kroner, med andre ord adskillig mer enn hva det offentlige kanaliserte gjennom organisasjonene. Senere økte den offentlige støtten til u-hjelp i organisasjonenes regi kraftig, jf. tab. 7.3.1a.

Tabell 7.3.1a Offentlige u-hjelpsmidler til private organisasjoner

	støtte-beløp	% av total offentlig bistand
1972:	13.475 millioner	
1974:	25.151 millioner	2,3%
1982:	114.750 millioner	4,9%
1985:	172.131 millioner	5,9%

Hoveddelen av disse midlene har gått til kristne organisasjoner, men det har vært en utvikling i retning av å gi mer midler til andre hjelpeorganisasjoner:

Tabell 7.3.1b Kristne organisasjoners andel av offentlige u-hjelpsmidler til private organisasjoner

1975-78:	Norske kristne org.	87%
	(derav misjonsorg. 32%) Andre organisasjoner	13%
1984:	Norske kristne org.	42%
	(derav misjonsorg. 27%)	

Antall private organisasjoner som har fått støtte har også økt i denne perioden. I 1975-78 var det 32 ulike organisasjoner som fikk offentlig støtte til sitt hjelpearbeid i u-land, i 1981 var det 70. De organisasjoner som fikk de største bidrag i 1983 og 84 var:

Tabell 7.3.1c

	1983:	1984:
Kirkens Nødhjelp .....	42.1 mill.kr.	27.9 mill.kr.
Redd Barna .....	22.6 «	27.6 «
Den norske Misjonsallianse .....	8.7 «	19.4 «
Norsk Folkehjelp .....	3.0 «	16.0 «
Pinsevennenes Ytremisjon .....	1.6 «	12.0 «
Norsk Luthers Misjonssamb. ....	9.0 «	8.0 «
LO .....	7.5 «	6.9 «
Care-Norge .....	2.1 «	6.4 «
Norsk Blindeforbund .....	1.1 «	6.2 «
Norsk Misjonsselskap .....	5.8 «	4.9 «
Santalmisjonen .....	2.3 «	3.7 «

## 7.4 ORGANISASJONENE PÅ HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

### 7.4.1 Innledning

Målt i antall landsomfattende organisasjoner er det organisasjonene på helse- og sosialsektoren som har hatt den sterkeste tilveksten etter krigen ved siden av organisasjoner for kultur, natur, friluft og miljøvern. På helse- og sosialsektoren er det siden 1945 dannet 91 nye landsomfattende organisasjoner. Det har

vært en jevn og rask vekst, med et unntak for tiåret 1955-65 da veksten var noe mindre.

Organisasjonene på denne sektoren kan deles i tre: humanitære hjelpeorganisasjoner, interesseorganisasjoner og opplysningsorganisasjoner.

De store humanitære hjelpeorganisasjonene ble dannet dels lenge før 2. verdenskrig. Norsk Folkehjelp (1939) hadde sine røtter i Arbeidersaniteten og Spaniakomiteen tidlig

på 1930-tallet. Røde Kors, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Norske kvinners Sanitetsforening hadde utvidet sitt arbeidsfelt kraftig i mellomkrigstiden. Karl Evang sa på et landsstyremøte i Nasjonalforeningen i 1948 at det knapt var et sted i landet hvor det ikke fantes en lokalforening knyttet til en av de 4 store humanitære organisasjonene. Han understreket samtidig at dette var et arbeid det offentlige ikke kunne unnvære.

Fra de store helseorganisasjonene gikk det utløpere som etterhvert etablerte seg som selvstendige enheter. Røde Kors, Nasjonalforeningen, Sanitetsforeningen og Norsk Folkehjelp stod sammen bak Landsforeningen mot Kreft. Europahjelpen som ble dannet rett etter krigen var et lignende fellestiltak som senere ble til Norges Flyktningeråd med over 20 tilsluttede organisasjoner.

Flere av de store humanitære organisasjonene var aktive i arbeidet for å hjelpe grupper som enten fikk, eller alt hadde, sin egen organisasjon. Sanitetsforeningen engasjerte seg sterkt i revmatismesaken og spilte en pionérrolle der. Nasjonalforeningen var aktiv i arbeidet for epileptikere og innen åndsvakeomsorgen. Norsk Folkehjelp engasjerte seg for epileptikere og andre funksjonshemmede. Det er karakteristisk at det var de 4 store humanitære organisasjonene som i 1951 i samarbeid med Sosialdepartementet opprettet «Samordningsrådet for frivillig arbeid for psykisk utviklingshemmede» for å koordinere det frivillige åndsvakearbeid.

Tre store humanitære hjelpeorganisasjoner er dannet etter krigen, alle med et internasjonalt siktemål. Redd Barna (1947), Kirkens Nødhjelp, som da det ble dannet i 1947 het Menighetspleienes Landsforbund, og Det norske flyktningeråd. Flyktningerådet var en fortsettelse og utvidelse av Europahjelpen og ble stiftet i 1952. Senere ble Flyktningerådet en halvoffentlig institusjon i og med at staten i 1981 tok over arbeidet for flyktninger i og til Norge. Flyktingenes Venner, som i dag har ca. 500 medlemmer, ble dannet i 1952 og er en organisasjon som arbeider for flyktninger på individuell basis.

Samarbeidet mellom de store humanitære hjelpeorganisasjonene stammer fra mellomkrigstiden. Nasjonalforeningen tok i begynnelsen av 1920-årene initiativ til et fellesutvalg som skulle drøfte samarbeidsspørsmål. Resultatet ble at man på et møte innkalt av overlegen for tuberkulosen i 1926 underskrev en avtale som slo fast at det ikke skulle opprettes konkurrerende lag på steder det allerede var foreninger som drev tuberkulosearbeid. Denne avtalen forhindret imidlertid ikke at det oppstod gnisninger, og fra 1947 opptok

man mer regelmessige drøftinger. Drøftingene var bakgrunnen for opprettelsen av et permanent samarbeidsråd i 1952. Hensikten var å fremme gjensidig forståelse, løse uoverensstemmelser, foreslå en arbeidsdeling og samarbeide med det offentlige om felles oppgaver. Man antok at behovet for landsomfattende humanitære organisasjoner var dekket og oppgaven var nå blant annet å «anerkjenne hverandres plass og betydning i landets helsearbeid». De fire forpliktet seg i tråd med dette til å ta «gjensidig hensyn til hverandres virksomhet» gjennom bindende avtaler om sin innsamlingsvirksomhet. Man delte et marked.

Den 2. type organisasjoner på helse- og sosialsektoren er de rene opplysningsorganisasjonene. I mellomkrigstiden var det få slike. Vern og Velferd (1936) arbeidet med forebyggende helseopplysning på arbeidsplassene. Ellers var det de store humanitære helseorganisasjonene som først og fremst drev helseopplysningsvirksomhet i tillegg til Husmorforbundet og Sanitetsforeningen. Også når det gjelder helseopplysning har organisasjonsvesenet vært i vekst i etterkrigstiden. Trygg Trafikk og Landsforeningen for kosthold og helse ble dannet i 1956, Norsk forening for familieplanlegging som i dag har 19 medlemsorganisasjoner ble stiftet i 1969. En rekke nye opplysningsorganisasjoner på helse- og sosialsektoren kom på 70-tallet: Norsk ergonomiutvalg (1972), Kvinnetiltak for ferdselstrygghet (1976) og Norsk Forening for mental helse (1978). Samarbeidsorganet for helseopplysning (1979) er et frittstående råd under Helsedirektoratet for alle frivillige organisasjoner og offentlige instanser som er opptatt av helseopplysning. Samarbeidsorganet ble opprettet for å styrke koordineringen av det offentlige og det organisasjonsdrevne helseopplysningsarbeidet. I Stortingsmelding nr. 15 for 1977-78 er det gitt en oversikt over 49 frivillige organisasjoners helseopplysningsvirksomhet. Til opplysningsarbeid i organisasjonsregi ble det i 1973 brukt ca. 20 mill.kr., hvorav ca. 37% ble finansiert over statsbudsjettet. Rundt 100 personer var ansatt i organisasjonene for å drive helseopplysningsarbeid.

Den tredje gruppen organisasjoner på helse- og sosialsektoren er interesse- og selvhjelpsorganisasjonene. Disse har svært ulik opprinnelse. Organisasjonene for blinde og døve ble opprettet alt rundt 1. verdenskrig. I disse organisasjonene har veldedighetsaspektet hatt relativt stor plass og sympatisørinnslaget vært mer framtrødende - i allefall i organisasjonenes tidligste fase. I etterkrigstiden har organiseringen blant funksjonshemmede og vanskeligstilte grupper hatt en sterkere foran-

kring i gruppene selv, men det har også vært tatt initiativ fra de store humanitære hjelpeorganisasjonene til dannelsen av slike interesseorganisasjoner.

#### 7.4.2 Interesseorganisasjonene på helse- og sosialsektoren

Dannelsen av selvhjelps- og interesseorganisasjonene på helse- og sosialsektoren er i vesentlig grad et etterkrigsfenomen. Pr. 1983 fantes det ca. 40 organisasjoner av denne typen. I dag er det ca. 70. Før krigen var det bare blinde, døve og vanføre som hadde slike organisasjoner. Gjennom hele etterkrigstiden har stadig nye pasientgrupper fått sin organisasjon: poliorammede (1947), hørselshemmede (1947), sukkersyke (1948), kreftsyke (1948), cerebral parese-rammede (1950), revmatikere (1951), døvblinde (1957), astmatikere og allergikere (1960), psoriasispatienter (1962), blødere (1966), multipel skleroserammede (1966), dysmelirammede (1965), laryngestomerte (1967), psykisk utviklingshemmede (1967), epileptikere (1974), coeliacirammede (1974), lese- og skrivehemmede (1976), iko-, colo- og urosliomiopererte (1977), ostogenesis imperfecta (1979) og muskelsyke (1981). De aller nyeste eksemplene på slike organisasjoner er Norsk Lymfeødemforening (1987), Norsk Fibrosittforening (1987), en forening for hjerteopererte og Landsforeningen mot AIDS (1987) som ikke er en ren interesseorganisasjon, men en bredt sammensatt felleforening som de homofile organisasjoner tok initiativ til. I tillegg kommer noen organisasjoner jeg ikke har tidfestet opprinnelsen til: Foreningen for barn med høftelidelser, kontakttjeneste for brystkreftopererte og Landsforeningen for psykotiske barn.

Det er i etterkrigstiden også dannet en lang rekke interesseorganisasjoner for vanskeligstilte og diskriminerte grupper: Ensliges Landsforbund (1957), Norges Havfrueforbund (for sjømannsfruer, 1964), Alene-Foreldreforeningen (1966), Ammehjelpen (1968), KROM (1968), Foreldreforeningen for barn fra andre land (1973), Arbeidsgruppe for homofil frigjøring (1976), Veiledningssenteret for stoffmisbrukeres pårørende (1973), Krisesenterbevegelsen (1974), Straffedes organisasjon i Norge (1980) og Foreningen for trafikkskadde.

Rett etter krigen gikk en del av de funksjonshemmedes organisasjoner sammen i fellesorganer for å gi deltakerne mer tyngde og koordinere arbeidet. Landsnemnda for Funksjonshemmedes organisasjoner (fra 1974 kalt Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon) ble dannet i 1950 og Samordningsrådet for åndsvakesaker (i dag Samordningsrådet for det frivillige arbeid for psykisk utviklingshemmede) ble opprettet i 1951.

De med mest synlige handikap fikk sine organisasjoner først. Polio- og cerebral-parese-rammede fikk sine interesseorganisasjoner rett etter 1945. Senere har stadig nye grupper funksjonshemmede fått sine organisasjoner. Den medisinske utvikling har hatt betydning for dannelsen av denne typen organisasjoner. Krav kan dermed rettes til det offentlige om å legge forholdene til rette for behandling.

Som forklaring på en relativt sen organisasjonsdannelse for en rekke handikap har man trukket fram den geografiske og sosiale spredningen av disse funksjonshemmingene. En velstandsutjevning og en større sosial og økonomisk likhet i etterkrigstiden har gitt bedre grunnlag for dannelse av organisasjoner på tvers av sosiale skillelinjer.

Man skal heller ikke se bort fra at utviklingen av interesseorganisasjoner er blitt en selvforsterkende prosess, hvor man for å bli hørt må ha en organisasjon for å fremme sine synspunkter.

Også et økende offentlig engasjement er en del av bakgrunnen for dannelsen av handikappedes interesseorganisasjoner (V. Hjelmteit: Om interesse- og selvhjelpsorganisasjoners sosialpolitiske rolle. I Lorentzen (red.), «Privat eller offentlig velferd» - Oslo 1984). Fra 1967 er det blitt gitt støtte over statsbudsjettet til «praktisk arbeid, trivsel- og velferdstiltak» i de handikappedes organisasjoners regi. Opprettelsen av denne posten bidro konkret til dannelsen av nye interesseorganisasjoner for handikappede (St.meld. nr. 23 for 1977-78, s. 18-20). Bevilgningens størrelse økte fram til 1972, deretter var det en reell nedgang til 1978 etterfulgt av en svak økning.

Organisasjonene for handikappede ivaretar 3 hovedfunksjoner. De er en møteplass for funksjonshemmede med samme handikap, og kan gi en følelse av gruppetilhørighet og dermed større selvtillit hos den enkelte. De er en hjelpeinstans for sine medlemmer gjennom drift av egne institusjoner og andre tiltak, som f.eks. konsulentvirksomhet. For det tredje er de pressgrupper som informerer det offentlige om gruppens behov og forsøker å få det offentlige til å ta et ansvar for at de funksjonshemmede skal kunne leve et verdig liv. Hvordan organisasjonene selv oppfatter disse aspektene ved sin virksomhet og hvordan de prioriteres er forskjellig i de ulike organisasjonene, og det er eksempler på at interesseorganisasjoner for handikappede har endret syn på hva som er organisasjonens primære rolle.

Motivene for dannelsen av interesseorganisasjoner kan være knyttet til alle disse tre funksjonene, men tradisjonelt har de handikappede vært opptatt av forholdet mellom organisering og offentlig ansvar. Det har vært, og er, viktig å få anerkjent de funksjonshem-



medes likestilling i samfunnet. Dermed aktualiseres også spenningen mellom den private veldedighet og det offentlige ansvar for alle samfunnsmedlemmers livsbetingelser. Dette har også vært en kilde til motsetninger innen de funksjonshemmedes egne organisasjoner. Da Vanførelaget i 1970 skiftet navn til Norges Handikapforbund, var det et symbol på at veldedighetsperspektivet hadde lidd nederlag. Den holdning til veldedighetsarbeid som hadde ført til splittelsen av de handikappedes fellesorganisasjon og dannelsen av «Interesseorganisasjonen for Funksjonshemmede» (IFF) på begynnelsen av 1970-tallet: «de handikappede er det offentliges ansvar», denne holdningen seiret i Vanførelaget.

Et eksempel fra 1987 er illustrerende for hvilke konsekvenser disse motsetningene kan få. Dette årets «Røde Fjær»-aksjon i regi av Lions Club ble holdt til inntekt for Evenes Blindesenter og Haugland Helsesportsenter. Norges Handikapforbund uttrykte frykt «for at private innsamlingsaksjoner skal slå beina under den politiske velviljen til at rehabilitering av funksjonshemmede er det offentliges ansvar» (Forbundsleder R. Høyem i Arbeiderbladet 21.3.87). Private innsamlingsaksjoner er ikke del av den helhetlige strategi som er det offentliges ansvar, og det er uheldig at private innsamlingsaksjoner binder offentlige midler til tiltak som ikke er en del av en slik offentlig strategi. Slike synspunkter er det imidlertid ikke enighet om i de funksjonshemmedes organisasjoner. Blindeforbundet, som overfor to regjeringer har tatt opp utbyggingen av Evenes-senteret uten å få gjennomslag, mente at tiden nå var inne til å selv ta et initiativ (Dagbladet 23.3.87). Handikapidrettsforbundet mente at det arbeid de veldedige organisasjonene utfører tiltrekker den offentlige oppmerksomhet til betydelige problemområder og dermed frambringer et økt offentlig engasjement.

Samarbeidet mellom det offentlige og de funksjonshemmedes organisasjoner ble institusjonalisert i 1955 med opprettelsen av Sentralrådet for yrkesvalghemmede, under Kommunal- og Arbeidsdepartementet. Sentralrådet skulle være et rådgivende organ for departementene, offentlige institusjoner og organisasjonene når det gjaldt utføringsspørsmål. Rådet hadde 15 medlemmer fra departementer, direktorater, utføringsinstitutter og fra Samarbeidsnemnda for de yrkesvalghemmedes organisasjoner. Rådet for funksjonshemmede, som ble opprettet i 1969, var en videreføring av Sentralrådet. Dette rådet skulle også bestå av representanter for det offentlige og de funksjonshemmedes organisasjoner for å sikre gjensidig informasjon, samordning

og rådgivning. Om formålet heter det at «Rådet skal virke for at forholdene blir lagt til rette for et samarbeid mellom organisasjonene av funksjonshemmede eller organisasjoner som ivaretar deres interesser, departementer og andre offentlige institusjoner» (St.meld. 88 for 1967-68, s. 57).

I forbindelse med opprettelsen av rådet tok departementet til orde for en klarere grenseoppgang mellom det offentlige og organisasjonene i arbeidet for de funksjonshemmede. Man erkjente at det offentlige hadde ansvaret for omsorgen for de funksjonshemmede. For å koordinere og styrke den offentlige innsatsen ble det opprettet et sosialmedisinsk kontor i Helsedirektoratet (1969) og et fast interdepartementalt utvalg samme år for å samordne innsatsen for funksjonshemmede.

St.meld. 23 for 1977-78 Om funksjonshemmede, tok for første gang opp forholdet mellom offentlige myndigheter og de handikappedes organisasjoner til prinsipiell vurdering. Meldingen ble utarbeidet på bakgrunn av at Stortingets sosialkomite hadde gitt uttrykk for at en rekke av de oppgavene som organisasjonene utfører bør løses i offentlig regi (Innst. S. nr. 11, 1973-74). Komiteen ba om at det ble utarbeidet en plan for «økt offentlig engasjement og ansvar». Dette ønsket ble fulgt opp i stortingsmeldingen ved at en rekke praktiske tiltak drevet av organisasjonene selv ble foreslått overført til det offentlige. Departementet mente at «midler staten i dag bevilger til organisasjonenes praktiske arbeid, bortfaller i sin nåværende form» (St.meld. 23 for 1977-78, s.6). Funksjonshemmedes organisasjoner ville da få en mer enhetlig profil, de «bør i prinsippet fungere som sosialpolitiske interesseorganisasjoner, og gis tilskott til slik virksomhet». Det ble understreket at det var viktig å sikre organisasjonenes økonomi slik at de kunne virke effektivt som pressgrupper.

Departementet lanserte óg nye ideer når det gjaldt samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene. Det ble prinsipielt anerkjent at organisasjonene hadde krav på å få anledning til å komme med forslag til løsninger og at de måtte ha en «reell mulighet for innflytelse». Men man så ikke eksistensen av et fast konsultativt råd som den beste løsningen: «behovet for gjensidig informasjon og kontakt mellom det offentlige og organisasjonene (kan) best ivaretas gjennom kontaktmøter foranlediget av konkrete saker eller behov» (s. 16). Hovedmotivet for en slik organisering av kontakten hevdet departementet var at man ved en slik ordning ville få bedre kontakt med svakt organiserte og uorganiserte grupper. I tillegg pekte man på at «ved å velge en

uformalisert samarbeidsform unngår man å låse seg fast i strukturer som senere vil vise seg uhensiktsmessige og lite egnet til å dekke behovet for informasjon og kontakt». Det overordnede hensyn var fremdeles ønsket om å opprettholde den nødvendige kontakten med de funksjonshemmedes organisasjoner som en viktig forutsetning for en hensiktsmessig offentlig politikk.

#### *Eksempler på interesseorganisasjonenes arbeid*

I tillegg til samarbeidet mellom det offentlige og de funksjonshemmedes organisasjoner har organisasjonene arbeidet med sine egne tiltak, med eller uten offentlig økonomisk støtte. Dette har vært, og er, et svært omfattende arbeid, som ikke kan behandles i sin helhet her. Det følgende er kun tenkt som eksempler på hva 3 interesseorganisasjoner har tatt av ulike initiativ i den første del av etterkrigstiden for å indikere bredden i, og betydningen av engasjementet.

#### *- Revmatikerforbundet*

Det var Sanitetsforeningen som tok opp revmatismearbeidet i 1930-årene. Oslo Sanitetsforening begynte i 1930, med moralsk støtte fra legeföreningens revmatismekomité og medisinaldirektøren, å legge planer for et Revmatismesykehus. I 1938 kunne sykehuset åpne med 145 sengeplasser. Under krigen tok Sanitetsforeningen opp tanken om å bygge 3 nye revmatismesykehus i Bergen, Trondheim og Haugesund, men disse planene ble ikke realisert før på slutten av 1950-tallet.

Etter krigen dannet Den norske forening mot Revmatismen, som hovedsakelig bestod av revmatologer, og Sanitetsforeningen en felleskomité - det norske Revmautvalg - for å fremme arbeidet mot revmatisme.

Norges Revmatikerforbund (NRF) ble opprettet av pasienter på Revmatismesykehuset i Oslo i 1951. Når slike pasientgrupper bringes sammen i behandlings-, trenings- eller skole- og samlingsøyemed oppstår det gode betingelser for egenorganisering. De geografiske og sosiale barrierer blir midlertidig opphevet, og man kan etablere et fellesskap omkring et felles handikap. Helt fra forrige århundre har man sett mange eksempler på det. Revmatikerforbundet vokste raskt og hadde i 1956 21 avdelinger med 4200 medlemmer.

Det viktigste konkrete tiltak som ble satt igang av Revmatikerforbundet de første årene var et hjelp-til-selvhjelpfond for de hardest rammede revmatikerne, og i 1954 kom forbundets første ambuleringende fysioterapi-institutt. De såkalte Revmabilene ble et fast innslag i forbundets arbeid i mange år fram-

over. I 1961 hadde man ca. 10 slike biler som i 1960 ga nesten 19 000 behandlinger. Utgifterne til driften av bilene var dette året 232.000 kroner som ble dekket av egne midler.

Fra 1956 drev NRF også hjemmehjelp for revmatikere i Oslo. Etter 5 år fikk man støtte til dette arbeidet fra Oslo kommune.

I 1950-årene var revmatisme en av de største folkesykdommer. NRF henvendte seg til Helsedirektoratet og pekte på at 100.000 personer led av revmatisme og at det var et stort behov for å samordne organisasjonenes og det offentliges virksomhet på dette området. Som et svar på dette initiativet ble Revmakomiteen opprettet i 1955, og komitéens første innstilling forelå 2 år senere. Departementet vedgikk her at tilbudet til revmatikerne var altfor magert. Noe behandling ble gitt ved de offentlige sykehusene. Sanitetsforeningen hadde på dette tidspunkt to sykehus for revmatikere (ett i Oslo og et i Haugesund), Adventistsamfunnet drev noen kuranstalter og NRF hadde sine biler.

Blant de tiltak departementet foreslo var flere og større spesialavdelinger ved de offentlige sykehus, og opprettelse av en forskningsavdeling for revmatologi ved Rikshospitalet og Haukeland sykehus. Det ble også lagt planer for opprettelse av et forskningsenter for bevegelseslære tilknyttet den ortopediske klinikk ved Sophies Minde. I debatten om innstillingen i Stortinget ble det pekt på Revmatikerforbundets positive rolle som pådriver og informant. Denne rollen har imidlertid ikke ført til radikal bedring av behandlingssituasjonen for revmatikere. Høsten 1986 protesterte en gruppe revmatikere på Løvebakken mot de lange behandlingsskøene.

#### *- Tuberkuløses Hjelpeorganisasjon/Landsforeningen for hjerte- og lungesyke.*

Tuberkuløses Hjelpeorganisasjon (THO) hadde som mange andre interesseorganisasjoner på helse- og sosialsektoren sitt utspring på en behandlingssituasjon. Miljøet rundt pasientbladet «Varden» på Vardåsen Sanatorium dannet i 1943 THO. Grunnlaget var kravet om at tuberkuløse pasienters problemer skulle behandles ved samfunnsmessige tiltak og ikke ved omsorg og veldedighet. THO var en interesseorganisasjon som krevde at staten skulle gi de tuberkuløse gode betingelser for et meningsfylt liv. Organisasjonen spredte seg raskt til andre institusjoner. På landsmøtet i 1945 var det representanter for 35 lokallag over hele landet.

THOs grunnholdning utelukket imidlertid ikke igangsetting av egne tiltak. Yrkeskolen på Krokeide ble innviet alt høsten 1946. Den finansielle hovedkilden var landslotteriet,

men man fikk også støtte fra Rikstrygdeverket, enkelte fylker og fra midlene til ekstraordinær yrkesopplæring.

THO engasjerte seg tidlig i den offentlige debatt om helse spørsmål og da lovene om skjermbilledefotografering, tuberkulinprøver og vaksinasjon skulle behandles i Stortinget i 1947 ble samtlige lag oppfordret til å uttale seg om lovforslagene. Sosialminister Sven Oftedal kommenterte dette slik i Stortinget: «Der ligger på presidentens bord resolusjoner vedtatt av pasientforening på pasientforening rundt omkring i de forskjellige tuberkuloseanstaltene i dette land. De ber alle Odelstinget om å gjennomføre denne lovgivning. Og er det noen som har grunn og rett til å uttale seg i denne sak, så må det være disse mennesker.» THO var iallefall anerkjent som meningsberettiget.

Da loven om obligatorisk syketrygd ble behandlet i 1950 forelå det for Stortinget uttalelser fra 50 THO-lag over hele landet. Det førte ikke til noen uføretrygd for tuberkulose, men en forbedring man oppnådde var rett til sykepenger i mer enn to år dersom det ved kurativ behandling var mulig å bringe pasienten tilbake til arbeid.

Da man i 1959 engasjerte seg i debatten om Lov om uføretrygd førte THOs kritikk mot departementets forslag om 3/4-ervervsuførhet som betingelse for uføretrygd til at dette kravet ble senket til 2/3-ervervsuførhet. Helt siden 1945 hadde uføretrygd for tuberkulose vært en sentral kampsak for THO. Det startet med oppfordringer til kommunene om julebidrag til tuberkulose på 40-tallet. Arbeidet førte til at endel kommuner opprettet trygdeordninger for tuberkulose, og i 1960 var det rundt halvparten av kommunene som hadde en slik lokal trygdeordning. Selv om ytelsene var svært ulike fra kommune til kommune betød det en bedring av de tuberkuloses økonomiske situasjon.

I 1950 tok THO initiativ til dannelsen av Landsnemnda av de delvis Arbeidsføres organisasjoner (fra 1974: Funksjonshemmedes fellesorganisasjon). Her deltok Norges Blindeforbund, Norges Hørselvern, Norges Vanførelag og Norske Døves Landsforbund. Norges Revmatikerforbund var med fra 1951. Landsnemnda ble representert i «Komitéen til utredning om sysselsetting av delvis arbeidsføre», den såkalte Torpkomitéen. Komitéens første innstilling var kommet alt i 1948 og hadde foreslått opprettet arbeidskonsulentstillinger over hele landet. Sysselsettingsloven av 1947 bestemte at det skulle være offentlig arbeidsformidling i alle kommuner og det ble gitt anledning til å ansette konsulenter spesielt for yrkesvalghemmede. Oslo kommune

hadde ansatt en slik konsulent alt i 1947, men når det gjaldt en rekke andre stillinger måtte organisasjonene i flere år purre på Stortinget for å få disse opprettet. Først i valgåret 1953 ble de resterende 11 arbeidskonsulentstillingene bevilget.

Torpkomitéens annen innstilling kom i 1952 og la grunnlaget for utbyggingen av attføringsapparatet. THO var enig i grunnprinsippene, selv om organisasjonen mente at det ikke var tatt nok hensyn til ulikhetene mellom landsdelene og til kvinnenes spesielle problemer.

Mulighetene til attføring hadde vært en av THOs kjernesaker i mange år, og da loven om attføring kom i 1960 hadde organisasjonen lenge pekt på behovet for attføringsinstitutter i Trondheim, Bergen og Oslo. THO hadde også lagt ned mye arbeid i start av egne bedrifter for attføring og varig vernet arbeid.

THO satte søkelyset på tuberkuloses boligsituasjon. I 1952 fikk organisasjonen Helsedirektoratet til å undersøke boforholdene for tuberkulose i Oslo, Trondheim, Bergen og Finnmark. Bergen helseråd påviste at 520 tuberkulose i byen delte soverom med familien. Undersøkelsene førte ikke til noe offentlig initiativ for å bedre tuberkuloses situasjon, og først i 1959 hadde THO ressurser nok til å leie et pensjonat for yrkesvalghemmede. I 1967 ble Landsforeningen for hjerte- og lungesykes Boligselskap stiftet med det formål å reise boliger for funksjonshemmede. Fram til 1983 reiste dette selskapet 21 eiendommer med 336 boenheter.

På grunn av tuberkuloses stadig minkende utbredelse vedtok THOs landsmøte i 1959 å styrke samarbeidet med Landsnemnda for de delvis arbeidsføres organisasjoner. Samtidig åpnet man THO for personer med lidelser i luftveiene, hjerte og kretsløp. Som en konsekvens av dette endret man i 1961 navn til Landsforeningen for hjerte- og lungesyke.

#### - Cerebral-pareseforeningen

Det organiserte arbeidet for barn med cerebral-parese begynte i 1950-årene, og initiativet til behandling av dette handikap har helt fram til midten av 70-tallet ligget hos private. Barn med cerebral parese hadde ingen spesielle behandlingsmuligheter i 40-årene. I 1950 fikk en uformell interessegruppe med bl.a. foreldre til barn rammet av cerebral-parese opprettet en spesialklinikk for 5-6 barn ved barneavdelingen på Rikshospitalet. I forbindelse med dette ble Cerebral-pareseforeningen i Norge stiftet av 3 leger, 3 foreldre og 1 fysioterapeut. Foreningen knyttet seg til Norges Vanførelag og Samarbeidsnemnda for yrkesvalghemmede.

Cerebral-parese foreningen fikk i 1957 opprettet et sentralinstitutt for hele landet i Oslo, fra 1968 på Berg Gård. Organisasjonen hadde i 1965 103 behandlingsplasser, ti år senere var antallet det samme. I 1965 var det óg to andre organisasjoner som drev institusjoner for cerebral parese-rammede. Sanitetsforeningen hadde 78 plasser og Røde Kors 14 plasser. Verken her eller i offentlig regi ble det opprettet noen nye plasser i perioden 1965-75. Det var med andre ord utelukkende organisasjonsinitiativ som stod bak opprettelsen av behandlingstilbud for cerebral-pareserammede.

### 7.4.3 De store humanitære hjelpeorganisasjonene

#### 7.4.3.1 Røde Kors

Forståelsen for Røde Kors' arbeid vokste under krigen, noe som ga seg utslag i medlemsoppslutningen. I mellomkrigstiden hadde Røde Kors hatt mellom 80 og 90.000 medlemmer, i 1949 var dette økt til 135.000, to år senere til 163.000. Oppslutningen har siden vært stabil.

Ungdomsarbeidet gjennom Ungdommens Røde Kors (URK) utviklet seg også etter krigen. Fra 1939 til 1945 var medlemstallet sunket fra 15.400 til 5.400, men arbeidet blant de unge tok seg raskt opp og i 1950 hadde URK 152 lag med 12.000 medlemmer. I resten av etterkrigstiden har oppslutningen vært noe økende.

I tillegg til det flyktningearbeid som Røde Kors drev gjennom Europahjelpen, som i perioden 1946-53 samlet inn 18 millioner kroner til flyktningearbeidet, og senere i Norges Flyktningeråd, tok organisasjonen på seg en rekke nye arbeidsområder i etterkrigstiden.

«Pasientvennene» startet sine besøk på sykehus i Oslo i 1949. Siden utvidet aktiviteten seg kraftig og spredte seg over hele landet. I 1966 hadde Røde Kors 1877 pasientvenner, ti år senere var det 5374.

Røde Kors ble i 1946 oppfordret av Sosialdepartementet og Helsedirektoratet til å gjøre en innsats innen åndssvakeomsorgen. Det offentlige var fullt klar over det frivillige organisasjonsvesens potensialer. Fra før krigen var det bare 2 anstalter for åndssvake i Norge - Emma Hiort i Bærum og Statens Pleiehjem i Klæbu. I 1943 var det blitt opprettet et hjem for åndssvake barn på Grorud i Oslo.

Allerede i 1948 kunne Røde Kors åpne første del av «Bakkebo» ved Egersund, planlagt til å kunne ta imot 500 elever. Noe senere åpnet Oslo Røde Kors sin arbeidsskole og hjem for åndssvake på Søndre Land. Røde Kors har vært aktiv innen institusjonsbyggin-

gen for åndssvake i hele etterkrigstiden og hadde i 1970 15 daghjem, skoler og hjem for åndssvake.

Samarbeidet innen åndssvakeomsorgen mellom offentlige myndigheter og de humanitære hjelpeorganisasjonene ble samtidig utvidet. I 1950 ble det nedsatt et arbeidsutvalg for åndssvakesaken hvor de 4 store humanitære hjelpeorganisasjoner og De norske diakoners broderforbund var representert sammen med Sosialdepartementet. I forlengelsen av dette utvalget ble det opprettet en samarbeidskomité for åndssvakesaken med 2 representanter for hver av de 4 store humanitære organisasjonene og 2 representanter for hver av regionene i åndssvakeomsorgen.

Dermed hadde man opprettet organer for kommunikasjon og samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Det betød ikke at statens oppgave nå var omdefinert. I en innstilling fra Stortingets sosialkomité i 1952 (St.innst. nr. 312/1952) heter det at «Det er ..... ikke forutsatt at staten skal ta initiativ til eller reise de institusjonene det er behov for.» Dette var ifølge komitéen en oppgave for fylker og kommuner i samarbeid med de frivillige organisasjonene. Denne oppfatningen endret seg, og i 1960/61 var holdningen en annen: «Selv om den store innsats som er gjort og stadig gjøres av private organisasjoner o.l. er det uten videre klart at denne fremgangsmåte ikke kan sikre den raske og effektive utbygging som det store og akutte behov krever. Det er derfor nødvendig at det fra det offentliges side ytes betydelig bistand til den videre utbygging. På den annen side er det naturlig å bygge videre på den innsats (fra de frivillige organisasjonene) som det alltid vil være plass for i åndssvakeomsorgen» (St.prp. nr. 36 for 1960-61 s. 7). Her understrekes det offentlige ansvar samtidig som man vil opprettholde organisasjonenes innsats og i tillegg lette deres virksomhet med å godta avdrag på lån som driftsutgifter og dermed berettiget offentlig tilskudd.

Ved siden av innsatsen i åndssvakeomsorgen var arbeidet for epileptikere, som Røde Kors startet i 1930-årene, en del av organisasjonens utvidete engasjement. Det eneste tilbud for epileptikere som eksisterte før krigen var et epileptikerhjem som staten i 1934 hadde fått vederlagsfritt av diakonene. Røde Kors hadde i 1947 samlet inn 925.000 kroner til et planlagt kurhjem for epileptiske barn. Da staten i begynnelsen av 50-årene ikke fant å kunne bevilge midler til opprettelsen av denne anstalten slik forutsetningen hadde vært, finansierte Røde Kors selv et kurhjem med 36 plasser og et søsterhjem som begge ble overrakt staten i 1954. Etter dette var det

Norsk Folkehjelp som ble den drivende kraft i epileptikerarbeidet.

Røde Kors engasjerte seg også i arbeidet for grupper med andre handikap. Indirekte deltok Røde Kors i arbeidet for multipel sklerose-rammede ved å stille lokale til rådighet for initiativtakerne til multipel-skleroseforeningen. På 60-tallet tok man opp arbeidet for astmatikere og allergikere. Foruten et astma-

hjem for barn var kronen på verket Voksenåsen astmainstitutt som ble fullført i 70-årene med en egenkapital på 6 millioner kroner som stort sett bestod av innsamlede midler.

Tabell 7.4.3.1. gir et inntrykk av Røde Kors' omfattende virksomhet i etterkrigstiden.

Et tradisjonelt og prioritert felt innen Røde Kors' virksomhet var sykepleierutdanningen. Behovet etter krigen var stort. En komité nedsett av Norsk Sykepleierforbund slo fast at man manglet 1500 sykepleiere i faste stillinger. Sosialdepartementet ga i 1957 uttrykk for at man ikke ville la det offentlige overta all sykepleierutdanningen. Sosialminister Gudmund Harlem la fram myndighetenes synspunkt på Røde Kors' landsmøte i 1957 og skisserte en ordning hvor fylkene hadde ansvaret for at det eksisterte en sykepleierskole i hvert fylke og selv avgjorde om denne skulle drives av det offentlige eller av organisasjonene. Lov om sykepleierskoler av 1960 slo fast at staten skulle dekke utgiftene til undervisning, mens utgiftene til driften for øvrig skulle dekkes av by- eller fylkeskommunen.

Utdanningskapasiteten på Røde Kors' sykepleierskoler var mellom 250 og 300 elever årlig. Totalt hadde Norges Røde Kors fram til 1970 utdannet 10.350 sykepleiere.

Beredskapsarbeidet ble på bakgrunn av de erfaringene man gjorde under krigen en viktig oppgave. Rådet for frivillig sykepleie i felt ble avløst av Beredskapsrådet for landets helsestell. De frivillige organisasjonenes viktigste oppgave i denne sammenheng skulle være å finne fram til tiltak som kunne øke sykehuskapasiteten i en krigs- eller katastrofesituasjon, særlig gjennom opplæring av reservepersonell. I 1950 bevilget Stortinget 8 millioner til dette arbeidet.

Den generelle katastrofeberedskap i fred ble tatt hånd om av et katastrofeutvalg med representanter for Sivilforsvaret, Luftfartsmyndighetene, Forsvaret og Røde Kors. Røde Kors' Hjelpekorps skulle spille en sentral rolle som sanitetsavdelinger i Heimevernet og Sivilforsvaret og det ble et nært samarbeid med Forsvaret når det gjaldt oppsetningen av korpse, uniformer, utdanning av befal o.l. I 1961 inngikk Røde Kors og Sivilforsvaret en rammeavtale hvor man planlegger de tjenester som Røde Kors kan yte Sivilforsvaret.

#### 7.4.3.2 Norske Kvinners Sanitetsforening

NKS er representativ for utviklingen i de 4 store humanitære hjelpeorganisasjonene i etterkrigstiden. Det har vært en sterk vekst i virksomhetens omfang. Noen tradisjonelle arbeidsområder som tuberkulosearbeid, badesaken og legeundersøkelser av småbarn er enten nesten opphørt, overtatt av det offentlige eller

Tabell 7.4.3.1. *Institusjoner drevet av Røde Kors i 1953, 1960, 1965 og 1970*

	1953	1960	1965	1970
Klinikker (sykehus) ....	6	7	4	3
Sykestuer .....	19	19	22	20
Sykepleierskoler .....	8	8	8	
Tuberkulosesanatorier	3	3	2	0
Fødehjem .....	1	5	4	4
Hjem for eldre .....	8	7	8	11
Kursted .....	1	1	-	-
Barnas Hus .....	6	-	-	-
Rekonvalesenthjem for barn .....	2	1	2	1
Hjem/skole/daghjem for åndssvake barn .....	3	5	11	15
Barnehjem .....	2	1	2	1
Barnehager/daghjem ..	16	34	23	19
Kontrollstasjoner mor/barn .....	26	44	38	46
Folkebad .....	19	19	4	
Helsehus .....	-	7	6	6
Hjem for eldre R.K. søstre .....	-	3	2	1
Hjem for barn med cerebral parese .....	-	1	1	1
Barnehage for barn med cerebral parese ....	-	1	3	6
Astmahjem for barn ....	-	-	1	
Barneparkeringer .....	-	-	9	9
Fysikalske institutter ..	-	-	1	3
Klinisk laboratorium ...	-	-	1	1
Poliklinikk .....	-	-	1	1
Legevakter .....	-	-	2	2
Frigangshjem .....	-	-	1	1
Rednings-hjelpe- korps-hytter .....	-	-	15	31
Pleiehjem .....	-	-	1	
Blodgiversentraler .....	-	-	2	6
Treningsinstitutt .....	-	-	1	1
Hjelpestasjoner/ utlansdepoter .....	-	-	6	63
Sykehjem .....	-	1	5	5
Arbeidsstuer for barn ..	-	-	-	3
Velferdssentraler .....	-	-	-	2
Røde Kors hus .....	-	-	-	1
<b>Totalt: .....</b>	<b>120</b>	<b>164</b>	<b>189</b>	<b>265</b>

sterkt redusert, men til gjengjeld har man engasjert seg på en rekke nye felter. Revmatisme, cerebral parese, åndssvakeomsorg og eldreomsorg er felter hvor organisasjonen har kanalisert mye av sine ressurser i etterkrigstiden.

Noen tall kan illustrere institusjonsutviklingen de siste tiårene. I 1933 eide og drev NKS 120 institusjoner, i 1969 var det 644 institusjoner i drift for ulike helseformål, fordelt på denne måten:

Tabell 7.4.3.2.a. Sanitetsforeningens institusjoner pr. 1946 og 1969/70

	1946	1969/70
tub.hjem og sanatorier ...	21	6
komb.syke og tub.hjem ..	15	
Alm. sykestue .....	9	
Klinikker spes.sykehus/ B-sykehus .....	3	9
Kontrollstasjoner/helse- stasjoner .....	270	649
Feriekolonihus .....	16	3
Bad .....	89	189
Sykepleierskoler .....	4	2
Hjelpepleierskoler .....	-	3
Revmatismesykehus/- revm.hus .....		4
syke/fødehjem .....		24
gamle/pleiehjem .....		18
pensjonistboliger .....		5 (28 leil.)
inst. for multipel sklerose .....		2
inst. for senil demente ...		9
velferdssentraler/eldre ...		8
inst. for cerebral parese ..		6
inst. for åndssvake .....		6
spesialscoleinternater ...		2
psykiatriske behand- lingshjem for barn .....		3
klinikk for nervøse .....		1
rekreasjonshjem .....		2
sykehotell .....		11
leil/hus for tub.truede ...	18 leil. 19 hus	
daghjem, barnehager, barneparker .....		40
fysikalske institutter .....		11
helsehus .....		281

Driften av institusjonene kostet i 1946 5 millioner kroner, i 1971 ca. 93 millioner. Verdien av institusjonene ble i 1946 satt til 12.7 millioner kroner, i 1969 til 146.1 millioner kroner. Lokalforeningens utgifter steg fra 3.66 millioner i 1946 til 15.8 millioner i 1969.

Selv om man tar i betraktning prisstigning og verdiøkning illustrerer disse tallene en kraftig vekst.

Veksten i medlemstilslutningen var ikke like stor. Utviklingen av lag og antall medlemmer mellom 1945 og 1985 framgår av tabell 7.4.3.2.b.

Tabell 7.4.3.2.b. Medlems- og lagsutviklingen i NKS 1944-1985.

	lag	medlemmer
1944 .....		168.255
1945 .....	981	186.963
1950 .....	1.205	218.669
1955 .....	1.264	237.652
1960 .....	1.312	242.833
1970 .....	1.289	243.710
1975 .....	1.240	237.380
1980 .....	1.216	227.694
1985 .....	1.184	212.259

Den sterke veksten i deltakelsen rett etter krigen kan ha sin bakgrunn i håp om at det skulle føre med seg fordeler å delta i NKS fordeling av hjelp fra utlandet. I allefall en del av veksten kan ha sin forklaring her. Den gjennombyggingsentusiasme som preget de første årene etter krigen hadde nok også en viss betydning.

Veksten fortsatte fram til begynnelsen av 60-årene, med noe forminskert styrke fra midten av tiåret. Virkningene av fraflytting og urbanisering rammet NKS i form av foreningsnedleggelse på småsteder i Nordland, Troms og Finnmark, samt ytre strøk av Trøndelag.

Tuberkulosearbeidet ble trappet ned etter krigen. I 1966 var det kun 2 institusjoner igjen av de 19 tuberkulosehjem, 16 kombinerte sykehus og tuberkuloseanstalter, 2 tuberkulose-sanatorier, 5 friluftskoler og 9 bolighus for tuberkulose-truede barn. Omlegging til annen virksomhet skjøt særlig fart i 50-årene, ofte i samarbeid med og i tråd med forslag fra helsemyndighetene.

Sykepleierskolene var en annen tradisjonelt prioritert virksomhet. Skolene gikk imidlertid med underskudd som måtte dekkes av foreningene. En henvendelse til staten i 1957 viser at det offentlige ikke var interessert i å overta, driften ble sikret videre med en viss økning av statsbidraget og elevbetalingen fra sykehuse. I 1963 nedla Oslo Sanitetsforening sin sykepleieskole og startet istedet en hjelpepleierskole. Dette var mindre ressurskrevende og i 1969 hadde NKS 4 slike i drift. Sykepleierskolen i Bodø ble overtatt av fylket i 1967, mens skolene i Stavanger og Trondheim fortsatt ble drevet av organisasjonen. I alt hadde NKS utdannet 5 460 sykepleiere i perioden 1898-1969.

Beredskapsarbeidet ble organisert gjennom

Beredskapsrådet for landets helsestell (1948). Sanitetsforeningen holdt 1. hjelpskurs og kurs i hjemmesykepleie, opprettet lasarett i kretsen og deltok i oppbygningen av Forsvarets og Sivilforsvarets sanitetsdepoter. Kvinnenes forsvarsvilje nedfelte seg og i Komitéen for kvinners frivillige beredskap (1951) som 12 organisasjoner og institusjoner stod bak. NKS var óg representert i Landsrådet for Heimevernet.

Badesaken, som hadde røtter i mellomkrigstiden, nådde sitt klimaks i 1959 da NKS drev 340 bad over hele landet. Etterhvert som innlagt varmt vann i bolighus og leiligheter ble mer vanlig, sank interessen og i 1967 var antallet redusert til 200.

Bygging av helsehus økte derimot sterkt i 1950- og 60-årene. Denne virksomheten fikk betydelig offentlige bidrag. I 1952 hadde NKS 65 slike hus, i 1969 281.

Arbeidet for eldre var ikke noe nytt etterkrigsfenomen, men det har fått stadig større plass i NKS' virksomhet etter 1945. I 1958 var 800 av foreningene opptatt med ulike former for arbeid blant eldre i velferdssentra, helsestasjoner, hjemmehjelp, sykepleie, sykegymnastikk, fotpleie og noen aldershjem. Institusjoner ble bygget, i 1969 var det 18 alders- og sykehjem med ca. 400 plasser som var eid og ble drevet av NKS. Totalt var det 59 pleie- eller sykehjem med 2900 plasser i 1969. NKS drev m.a.o. en betydelig del av dette. I tillegg hadde man 6 bolighus med 31 leiligheter.

Sanitetsforeningen opprettet også spesialinstitusjoner for senil demente (alderssløvede). Den første ble opprettet etter oppfordring fra fylkeslege og overlege i helsedirektoratet, Lohne Knudsen, i 1958. 10 år senere hadde NKS 9 institusjoner for senil demente med tilsammen 441 plasser.

Helsestasjonsvirksomheten var en arv fra mellomkrigstiden som ble videreført og utvidet etter 1945. På slutten av 60-tallet var det 660 slike i drift, kommunene overtok 20, mens driften av de øvrige beløp seg til 1,8 mill kroner årlige - et beløp som i all hovedsak ble dekket av NKS. I 1970 la Helsedirektoratet fram forslag om at kommunene etterhvert skulle overta denne virksomheten, noe som skjedde i løpet av 70-årene.

Sanitetsforeningen var pionéren innen revmatismeomsorgen. Alt i 1930 begynte foreningen å arbeide med planer om et eget revmatismesykehus, noe som ble realisert i Oslo i 1938. 20 år senere ble sykehusene i Haugesund og Trondheim åpnet med hjelp av flere private donasjoner og innsamlinger. På Lillehammer opprettet NKS et etterbehandlingshjem for revmatikere som ble sterkt utvidet i 1966-67. Foruten disse institusjonene

drev NKS pr. 1968 11 fysikalske institutter og man hadde i 1964 samarbeidet med Revmatikerforbundet og Revmatologisk forening om «Helsegaven», en innsamlingsaksjonen som innbrakte 6,3 mill. kroner.

NKS har óg deltatt i kampen mot kreft gjennom Landsforeningen mot kreft (1947). I de første 20 årene av Kreftforeningens virksomhet samlet NKS årlig inn gjennomsnittlig 100 000 kroner. Sanitetssøstre assisterte under landsforeningens masseundersøkelse av brystkreft, og på midten av 60-tallet hadde NKS 56 faste diagnosestasjoner for bryst- og livmorkreft.

NKS var medlem av det Samarbeidsrådet for åndsvakesaken som ble dannet i 1951 etter initiativ fra helsedirektoratet. Konkret førte engasjementet til en ombygging av 5 institusjoner til åndsvakehjem mellom 1952 og 69, med tilsammen 180 plasser.

Arbeidet for cerebral pareserammene foregikk parallellt med dette. Mellom 1952 og 69 fikk man opprettet 6 institusjoner med 118 plasser innen cerebral-pareseomsorgen.

I 50-årene dukket tanken om sykehotell opp. Bakgrunnen var mangelen på sykehusplasser og det faktum at mange utenbysboende beslagla plasser på sentrale sykehus selv om de bare skulle ta enkle prøver og undersøkelser, og ikke hadde behov for profesjonell pleie. NKS opprettet 6 sykehotell i 50-åra og 5 på 60-tallet, og var med på å dekke et stort behov.

Det vil føre for langt å gå inn på alle NKS' arbeidsfelt i etterkrigstiden. Avslutningsvis skal det bare nevnes noen tiltak. Husmorferier kom igang i 50-årene, med delvis dekning fra Statens Feriefond. NKS reiste det første hjem for multiple-sklerosepasienter i Norge i 1964 - det andre i 1967. I 50-årene opprettet man to institusjoner innen det psykiatriske helsevern, som siden ble knyttet til Rikshospitalets barnpsykiatriske avdeling og underlagt loven om psykisk helsevern. NKS drev óg et pionérarbeid innen folketannrøkt i Nord-Norge. NKS' komité for tannrøkt i Nord-Norge ble samlet oppnevnt til Nordland fylkes tannrøktkomite.

#### 7.4.3.3 Nasjonalforeningen mot tuberkulose

Nasjonalforeningens organisasjonsstruktur ble grunnleggende endret kort etter krigen. Endringen innebar dels demokratisering ved at lokallagene fikk større selvstendighet, og det ble opprettet fylkesstyrer som knyttet Nasjonalforeningen sterkere til det offentlige. Fra 1947 ble det opprettet fylkesstyrer hvor det foruten foreningens egne skulle sitte en lege, en representant for kommunene og en for trygdekassene. Nasjonalforeningen hadde

mange kommuner og trygdekasser som tilsluttede medlemmer som nå skulle bli representert i ledelsen. I landsstyret satt bl.a. helsedirektøren, representanter for Norges By- og herredsforbund, Norges Trygdekasselag samt overlegene for tuberkulosen og hygienen. Nasjonalforeningens bånd til det offentlige var mange.

Lokalforeningenes, helselagene som de ble kalt etter krigen, økende selvstendighet hang sammen med at Nasjonalforeningen ved siden av arbeidet for tuberkulose etter krigen ville arbeide generelt for bedring av folkehelsen. Sykepleie, spedbarnskontroll, skolefrokost, kostholdsopplysning, folkebad, og helseopplysning var deler av dette.

Tuberkulosearbeidet stod fremdeles sentralt, men det offentlige viste etterhvert større engasjement på dette feltet. Under krigen hadde Nasjonalforeningen klart å utvide BCG-vaksineringen og diagnosestasjonsvirksomheten, og man ville etter krigen fortsette med det forebyggende arbeid i form av BCG, skjermbildefotografering og utbygging av diagnosestasjoner. I 1947 kom imidlertid en revisjon av tuberkuloseloven og to nye lover om tvungen vaksinasjon og skjermbildefotografering. Dermed var det offentliges ansvar for tuberkulosearbeidet knesatt. Det betød at staten ville overta en del av det som var Nasjonalforeningens arbeidsområde. En naturlig følge ble at staten overtok foreningens BCG-laboratorium i 1952.

Denne nye situasjonen stilte Nasjonalforeningen overfor spørsmålet om nye oppgaver. Svaret ble en satsing på et bredt anlagt helsearbeid i tillegg til to nye arbeidsområder, arbeidet for eldre og kampen mot hjerte- og karsykdommer. Hjerte- og karsykdommer var et svært aktuelt felt. I 1950 var denne type sykdommer blitt den hyppigste dødsårsak, med kreft på 2. plass. Tuberkulose var helt nede på åttende plass.

I 1953 opprettet Nasjonalforeningen en egen seksjon for hjerte- og karsykdommer. Med utgangspunkt i denne seksjonen, og med representanter fra Helsedirektoratet og det Norske Selskap for indremedisin, ble det i 1955 opprettet et Råd for hjerte- og karsykdommer. Dette fikk senere tilslutning fra de medisinske fakultet i Bergen og Oslo, Rikstrygdeverket, Statistisk Sentralbyrå, og de norske Livsforsikringsselskapers Forening. Rådet ble etterhvert utvidet til 36 medlemmer. Foreningen gikk særlig inn for å skaffe midler til forskning omkring hjerte- og karsykdommer, og Hjerteaksjonene som begynte i 1959 var en del av dette.

Gerontologi og geriatri var relativt ukjente begrep innen norsk medisin rett etter krigen.

I 1948 uttalte Karl Evang at her hadde det offentlige få ressurser å sette inn. Nasjonalforeningen så det som et område hvor man som frivillig organisasjon kunne gjøre en vesentlig innsats. På 50-tallet begynte lokallagene sin innsats for de gamle. Helselagene rundt i landet samarbeidet med kommunene om tilbud til hjemmeboende eldre. En svært stor del av lokalforeningenes midler ble brukt her. I 1958 brukte de lokale foreningene 2.155 mill. av en samlet inntekt på 4.650 mill. til avlønning av 173 sykepleiersker og 163 hjelpepleiere. Samarbeidet med kommunene hadde gode vilkår, ikke minst på grunn av at svært mange kommuner var medlemmer av Nasjonalforeningen. I 1960 dreiet det seg om 562 kommuner og 280 trygdekasser.

Sentralt opprettet Nasjonalforeningen i 1953 en egen seksjon for gerontologi. Denne stod bak opprettelsen av Norsk Gerontologisk selskap som drives med støtte fra foreningen. Nasjonalforeningen var med på dannelsen av De gamles helsekomité i 1950 og rekonstruksjonen av komiteén i 1958 da den fikk representanter bl.a. for sykepleiere, Norges By- og Herredsforbund, Boligdirektoratet, Helsedirektoratet, offentlige leger og Rikstrygdeverket.

Nasjonalforeningen har siden 1928 drevet utdanning av sykepleiere ved Nordstrand tuberkulosehjem. Foreningen hadde ingen egen skole, men den skaffet søstrene utdanningspraksis på ulike sykehus. På midten av 30-tallet hadde man ca. 440 søstre i tjeneste. Det ble presset på fra to kanter for å opprette en sykepleieskole i Nasjonalforeningens regi. For det første var det i de lokale helselagene en skrikende mangel på kvalifiserte pleiere. Dette var en generell mangel i hele samfunnet, og på et landsstyremøte i 1953 oppfordret helsedirektør Evang de frivillige organisasjoner sterkt til å intensivere og påskynde sykepleierutdanningen. Organisasjonen tok dette til etterretning og åpnet to skoler på slutten av 50-årene, en i Oslo (1957) og en i Molde (1958).

Utbygging av helsehus var et annet område hvor Nasjonalforeningen engasjerte seg etter krigen. I 50-årene ble en rekke helsehus reist, også i samarbeid med sanitetsforeninger, kommuner og fylker. På midten av 60-tallet var det bygget ca. 60 helsehus som kunne romme mor-barn-stasjoner, legekontor, sykepleier, skoletannpleie, folkebad og fysikalsk institutt.

#### 7.4.3.4 Norsk Folkehjelp

Da Karl Evang høsten 1939 tok opp spørsmålet om en humanitær hjelpeorganisasjon med basis i arbeiderbevegelsen, var det på



bakgrunn av krigens trusler om nød og elendighet.

Det var ikke arbeidere som hadde vært det bærende element i det humanitære hjelpearbeid i mellomkrigstiden. Foruten Arbeidersaniteten og den norske Spania-komité hadde arbeiderklassen hatt nok med å forsvare sine tilkjempede rettigheter og materielle kår.

Ett av Norsk Folkehjelps (NF) sentrale formål var hjelpearbeid i krig og kriser både i innland og utland. Denne del av arbeidet var blitt aktuell straks etter dannelsen av Finlandshjelpen i 1939 og den fortsatte i etterkrigstida i Europa-hjelpen og senere Norges Flyktningsråd. Det var en rekke andre hjelpeaksjoner som FN-hjelpen for barn (1948), Italia-hjelpen (1951) og Ungarn-hjelpen for å nevne noen. Også innenlands har NF mange ganger deltatt i katastrofearbeid. I 1976 opprettet Folkehjelpen en egen internasjonal avdeling ved hovedkontoret som skulle ta seg av organisasjonens engasjement i det internasjonale hjelpearbeidet. Før hadde dette arbeidet foregått gjennom Norges Flyktningsråd og i enkeltaksjoner.

En sentral del av organisasjonens virksomhet har vært forebyggende helsearbeid i hjemmet og på arbeidsplassen. Det er arrangert 1.hjelpskurs, hygienekurs, kurs for sykepleie i hjemmet, sanitetskurs for ulike yrkesgrupper (gruvearbeidere, skogsarbeidere etc.), opprettet mobile bedriftslege-enheter osv. I perioden 1946-73 gikk over 180 000 personer på Folkehjelpens 8 188 ulike kurs i forebyggende helse, verne- og miljøarbeid. Bare i de to årene 1973 og 74 ble det holdt 1 237 slike kurs.

En del av det forebyggende helsearbeid var opplysningskampanjene mot hjemmeulykker i 1957 og 60, og mot drukningsulykker i 1962, 63, 64, som alle ble arrangert i samarbeid med offentlige myndigheter. Etter initiativ fra Norsk Folkehjelp og Helsedirektoratet ble det i 1962 dannet et Aksjonsutvalg mot drukningsulykker, med representanter for NF, Helsedirektoratet, Norges Livredningsselskap, Norges Svømmeforbund, Opplysningskontoret for forsikring, STUI, Norsk Anestesilegeforening og Norges Røde Kors. Senere på 60-tallet ble Landsrådet mot hjemmeulykker og Landsrådet mot drukningsulykker opprettet. Folkehjelpen hadde en sentral stilling i disse organenes omfattende opplysningsvirksomhet, i hovedsak finansiert av det offentlige. Det ble også opprettet et Samordningsråd mot ulykker, som besto av 5 frivillige organisasjoner og de to landsrådene.

Badstuesaken var en del av kjernen i organisasjonens folkehelsearbeid. I 1940 lanserte man slagordet «La badstuen bli det norske

folks bad». Brosjyrer, foredrag, film, lysbilder, aviser og blader ble tatt i bruk for å vise badstuens fortreffelige virkninger på folkehelsen. I 1945 opprettet Norsk Folkehjelp et eget arkitektkontor med en badstuespesialist som skulle gi lokale initiativtakere veiledning, og det ble utarbeidet standardtegninger for folkebadstuer. 8 badstuer ble gitt til fiskevær i Lofoten i 1948. I perioden 1940 til 1965 fordelte Folkehjelpen 1,115 mill. kroner til 465 bad/badstuer. Da statsbidraget til badstuearbeidet ble inndratt i 1973 stoppet arbeidet opp, noe organisasjonen beklaget fordi det fremdeles var 140 kommuner som ikke hadde eget offentlig bad.

Helsearbeidet for husmødre i form av husmorferier startet rett etter krigen og ble tilbudt stadig flere. Rundt 1960 var denne virksomheten på topp og omfattet nesten 2 000 mødre og barn hvert år. På begynnelsen av 70-tallet sank deltakelsen noe på grunn av sterk kostnadsstigning. Ved siden av tilskudd fra Statens Feriefond gikk mye av organisasjonens egne midler til dette arbeidet.

Lokalt utfoldet Norsk Folkehjelp en svært allsidig virksomhet, det var ingen bindende retningslinjer for lokalavdelingenes arbeid. Det førte til at lagene spredte sin virksomhet på svært mange felt: velferdstiltak for eldre, daghjem, barnehager og feriekolonier, dags- og helgeturer for vanføre, 130 utlånstasjoner for sykemateriell, sanitetsgrupper, lokalt baserte hjelpestasjoner for mor og barn, kursvirksomhet osv. I tillegg bidro lokallagene økonomisk til kampen mot kreft, hjerte- og karsykdommer, poliomyelitt, åndsvakesektoren og epileptikeromsorgen. Her skal det bare gis noen tall som kan illustrere omfanget av dette arbeidet. I 1971 og 72 ble det arrangert 36 helgeturer (1 310 deltakere), 141 dagsturer (6990 deltakere) og 336 hyggearrangementer (26 524 deltakere) for eldre og vanføre. 659 funksjonshemmede, 3 200 husmødre og 594 barn nødt godt av 14 dagers gratis ferie i regi av Folkehjelpen de samme to årene.

Antall tjenestetimer i sanitetslagene steg voldsomt i 1970-årene, fra 94 000 timer i 1971 til 769 000 timer i 1978. Dette til tross for at antallet aktivt sanitetspersonell bare ble 3-doblet i perioden, fra 500 til 1 500 personer.

Myndighetene var bevisst de humanitære organisasjonenes kapasitet og kanaliserte mye av sitt initiativ på helse- og sosialsektoren gjennom organisasjonene. For Norsk Folkehjelps vedkommende har man sett dette i epileptikeromsorgen og i tiltak for vanføre. På midten av 50-tallet henvendte overlegen ved Statens sykehus for Epileptikere (SSE) seg til Samarbeidsrådet for de 4 store humanitære organisasjonene med en forespørsel om

de kunne engasjere seg for epileptikerne ved å samle inn midler til flere behandlingsplasser samt drive opplysningsarbeid. Samarbeidsrådet delegerte oppgaven til Norsk Folkehjelp som sammen med flere kvinneorganisasjoner arrangerte en landsomfattende epileptikeraksjon i 1958. I 1964 ble epileptikerhjemmet Kure Gård åpnet, et samarbeidsprosjekt mellom NF og SSE. Med utgangspunkt i NF ble det og dannet Venneforeninger for epileptikere i flere byer som har ydt betydelig beløp til Kure Gård og til ferieopphold for epileptikere. I 1971 fikk Folkehjelpen økonomisk støtte av LO til ansettelse av en egen sosialkurator for epileptikere, og man bidro økonomisk til oppstartingen av Norsk Epilepsiforbund i 1974.

Norsk Folkehjelp ble også oppfordret av det offentlige til å engasjere seg for vanføre. I 1954 ble organisasjonen anmodet av Statens utførelsesinstitutt om å reise et industribygg for yrkesvalghemmede med spesielt store utførelsesproblemer. Organisasjonen sa seg villig til å gjennomføre et slikt prosjekt og vedtok samtidig å reise et hybelbygg i forbindelse med industribygget. Finansieringen bestod av offentlige tilskudd, lån tatt opp av Norsk Folkehjelp, og innskudd fra bedriftene i industribygget. Bygget ble åpnet i 1960 og hadde arbeidsplasser for ca. 200 yrkesvalghemmede.

Etter realiseringen av dette prosjektet startet NF i 1967 opp bedriften Industritjeneste A/S i samarbeid med Oslo Vernelag og Arbeidsdirektoratet, et tiltak for «vanskelig plasserbar» arbeidskraft.

Ytterligere et tiltak for yrkesvalghemmede ble åpnet i 1973 i Furumo industribygg og hybelbygg i Skedsmo kommune med ca. 120 arbeidsplasser. 1/3 av dette prosjektet ble finansiert ved organisasjonens ordinære lånopptak, resten ved rente- og avdragsfrie lån fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og Arbeidsløshetsstrygdens tiltaksfond.

Et tilbud til vanføre som Folkehjelpen startet med allerede i 1960 var «Vanføres Ferie-tog», et ferietilbud for vanføre som ble arrangert i samarbeid med NSB og Norsk Spisevognselskap. Pr. 1978 hadde 720 vanføre deltatt på disse årlige togreisene.

Tabell 7.4.3.4 Midler brukt av lokallag og sentralt i Norsk Folkehjelp. Beløpene i 1979-kroner. Avrundete tall.

Periode	lokalt	sentralt	totalt
1968-71 (3 år)	6.5 mill.	6 mill.	12.5 mill.
1971-72 (2 år)	13.5 mill.	9 mill.	22.5 mill.
1975-78 (4 år)	44.5 mill.	48 mill.	92.5 mill.

Norsk Folkehjelp får kvantitativt sett den største oppslutningen gjennom kollektivt tilsluttede foreninger og organisasjoner. Antallet individuelle medlemmer av organisasjonene har imidlertid alltid vært relativt lite, mellom 10 og 15 000. Den stadig utvidede virksomheten kommer til uttrykk i veksten i organisasjonens økonomi, jf. tab. 7.4.3.4.

#### 7.4.3.5 Internasjonalt orienterte humanitære organisasjoner

En rekke av de organisasjoner man finner i gruppen humanitære helse- og sosialorganisasjoner er internasjonalt orientert. Internasjonal hjelpevirksomhet og hjelp til u-land var i mellomkrigstiden stort sett knyttet til misjonen. Etter 1945 er det opprettet 12 organisasjoner som driver u-hjelp og nød- og katastrofehjelp. De største er Kirkens Nødhjelp (1947), Redd Barna (1946), Komitéen for norske venner av SOS-barnebyer (1964) og Care-Norge (1980).

De to største, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna, er organisasjoner som baserer sin virksomhet først og fremst på støttemedlemskap, innsamlinger og bidrag fra det offentlige. Innsamlingsresultatene bedret seg kraftig for begge organisasjonene på slutten av 60-tallet og for Redd Barna også i begynnelsen av 70-årene. Senere har det vært en stigende inntekt nominelt, men ikke reelt. Av tabellen nedenfor ser man at innsamlingsbeløpet stagnerer på 70-tallet for begge de to hjelpeorganisasjonene.

Tabell 7.4.3.5 Innsamlingsinntekter til Kirkens Nødhjelp og Redd Barna i utvalgte etterkrigsår. I 1979-kroner.

År	Kirkens Nødhjelp	År	Redd Barna
1967	9.5 mill.	1968	3.5 mill.
1970	34 mill.	1972	31 mill.
1979	34 mill.	1979	24 mill.

I likhet med misjonsorganisasjonene har også disse hjelpeorganisasjonene fått statlige midler til sitt arbeid. Både Redd Barna og Kirkens Nødhjelp har fått offentlige midler til sin virksomhet fra 1960-tallet. Redd Barna fikk i 1968 635 000 kroner og Kirkens Nødhjelp fikk 1 mill. kroner i 1969. Beløpets størrelse økte deretter raskt. Kirkens Nødhjelp fikk 23 mill. i 1976 og 43,7 i 1981. Støtten til Redd Barna var mer beskjeden, 1,7 mill. i 1975, 10,5 mill. i 1979.

Totalt har de private organisasjoner aldri utgjort en hovedkanal for norsk offentlig bistand til u-land. Siden 1964 har støtten

kanalisert gjennom de private organisasjonene aldri utgjort mer enn 6 pst. av den totale støtten. Den totale bistand har imidlertid vært sterkt økende, slik at organisasjonene har fått større midler. Fra 1975 til 85 ble støtten kanalisert gjennom private organisasjoner 10 doblet, fra 25 mill. til 293 mill. kroner.

## 7.5 KULTURORGANISASJONENE OG DET OFFENTLIGE

### 7.5.1 Innledning

I den første av de to store kulturmeldingene i 1973/74 heter det at de frivillige organisasjonene «spelar ei avgjerande rolle i norsk kulturliv og har etter kvart teke på seg oppgåver på alle tradisjonelle og nye kulturområde» (St.meld. nr. 8 for 1973/74 s. 40). Denne konklusjonen er ikke overraskende når man ser på utviklingen på kultursektoren i etterkrigstiden. Etter 1945 har det vært en flom av nye organisasjoner for ulike kulturtiltak. Nærmere 90 organisasjoner er dannet tilsammen på de fleste områder av kulturlivet; billedkunst, sang og musikk, språk og litteratur, film og teater, media, opplysning og undervisning, samtidig som det er blitt dannet en rekke fellesorganisasjoner som har gjort grupper av organisasjoner mer slagkraftige overfor myndighetene. Ved siden av helse- og sosialsektoren er det på kultursektoren organisasjonsveksten har vært størst. Idretten, som det er vanlig å regne med i et utvidet kulturbegrep, er da holdt utenfor. Det samme gjelder de organisasjonene som er knyttet til vitenskapelig virksomhet. Mange av disse er utvilsomt en del av kulturen og driver kulturell virksomhet, men de er først og fremst yrkesfaglige profesjonsorganisasjoner som det ikke er naturlig å kategorisere sammen med ideelle organisasjoner med kulturformål. I alt er det etter krigen dannet 26 organisasjoner for vitenskapelig virksomhet, de fleste av dem etter 1965.

Kulturorganisasjoner kan deles inn i 4 grupper. En gruppe, som faller utenfor i vår sammenheng, er yrkesorganisasjoner for kunstnere. En annen gruppe kulturorganisasjoner er de som arbeider primært for formidling av kultur. En del av disse retter sin virksomhet mot skolebarn og ungdom: Landslaget kunst i skolen (1948), Landslaget musikk i skolen (1962) og Landslaget norsk drama i skolen (1962). På slutten av 70-tallet kom to organisasjoner som arbeider for å gi medieundervisning og norskfaget en større plass i skolen: Landslaget for medieundervisning (1977) og Landslaget for norskundervisning (1977). Det er også dannet to organisasjoner som er opptatt av litteraturformidling til barn

og ungdom: Bibliotekforeningens spesialgruppe for biblioteksvirksomhet blant barn og unge (1961) og Norsk kuratorium for barne- og ungdomsbøker (1956).

Kunstformidling er tatt opp av Selskapet kunst på arbeidsplassen (1957) som har arrangert vandretstillinger på arbeidsplassene og har en lang rekke bedrifter som medlemmer. Kunstforeningene, som er spredt over hele landet, utgjør en av bærebjelkene i kunstformidlingen. Ingen av riksinstisusjonene har noen tilsvarende rolle i kunstformidlingen i lokalmiljøet.

Fram til Rikskonsertene ble dannet som en egen institusjon i 1968 arrangerte Musikkens Venners Landsforbund (1947) konserter og turnéer. Bak organisasjonen stod bl.a. konsertarrangører, sang- og musikkforeninger og folkeakademier.

Musikkens Venner og Landslaget kunst i skolen fikk helt fra starten offentlig støtte. Det var en del av den offentlige kulturoptimismen som preget 1950-årene og som var opptatt av å spre kulturen ut til hele Norges befolkning. Norsk Bygdekino A/S, som var et nært samarbeid mellom stat, kommune og frivillige organisasjoner på kultursektoren, var også en del av denne kulturspredningstanken i likhet med Riksteatret og Riksgalleriet.

Til gruppen av kulturformidlende organisasjoner hører den store mengde av korps, kor og sangforeninger. Dette har vært kulturaktiviteter i voldsom vekst i etterkrigstiden. Undersøkelsen av organisasjonsstrukturen i Hordaland (Selle og Brandal op.cit.) viser at antallet sang- og musikklag i fylket har økt fra 44 i 1941 til 528 i 1980. Fra å utgjøre 1,5 pst. av alle lag (med unntak av de politiske), utgjorde de i 1980 12 pst. Ser man på utviklingen innen musikkorpsbevegelsen bekreftes denne lokale utviklingen. I 1946 bestod Norges Musikkorpsforbund av 143 korps med 3 900 medlemmer. Deretter begynte en eksplosjonsartet medlemsvekst som førte til at det i 1978 var 1 931 korps med nesten 90 000 utøvere. Korpsbevegelsen hadde dermed utviklet seg til den mest omfattende aktivitet innen det folkelige kulturliv.

Et trekk ved utviklingen fra slutten av 60-årene var at lokale kulturformidlingsforeninger, med unntak av amatørteatervirksomhet som fikk dannet sin «Samnemnda for amatørteaterarbeid» alt i 1950-årene, sluttet seg sammen i landsomfattende forbund. Filmklubbene var først ute, i 1968 kom Norsk Filmklubbforbund som pr. 1982 organiserte 80 lokale filmklubber med totalt 13.500 enkeltmedlemmer. De mange landsomfattende organisasjonene for sang- og musikk arbeidet i det meste av etterkrigstiden uavhengig av

hverandre. De arbeidet hver på sine felt og var lite samordnet i sine krav til det offentlige. Etter mønster fra idretten, hvor tilslutning til Norges Idrettsforbund har vært en betingelse for at et idrettslag skal få offentlige støtte, dannet en rekke organisasjoner for sang og musikk i 1976 Fellestrådet for sang- og musikkorganisasjonene i Norge. Fellestrådet hadde i 1982 18 medlemsorganisasjoner med tilsammen 215 000 medlemmer.

I 1980 opprettet amatørteatrene et nytt koordinerende organ, Norsk Amatørteaterråd som i 1982 hadde 17 medlemsorganisasjoner med tilsammen 1,2 millioner medlemmer.

Også kunstforeningene slo seg sammen på slutten av 70-tallet i en landsomfattende organisasjon, Norske Kunstforeningers Landsforbund, for å ivareta kunstforeningenes faglige og økonomiske interesser. Over 200 kunstforeninger er i dag medlemmer.

Den 3. gruppen kulturorganisasjoner er organisasjoner for kulturvern. Mange av disse ble dannet i mellomkrigstiden, Foreningen til norske Fortidsminnesmerkers bevaring alt i 1844.

I etterkrigstiden har kunst- og kulturhistoriske og naturhistoriske museer fått sine landsorganisasjoner. Landslaget for kirkegårdskultur (1965), Norsk Jernbaneklubb (1969) og Norsk fotohistorisk forening (1974) er også representanter for denne gruppen organisasjoner.

En 4. type kulturorganisasjoner er sammenlutninger som arbeider for språksak og folkeopplysning. I tillegg til Mållaget, Noregs Ungdomslag og Riksmålsforbundet er det kommet ytterligere to deltakere i språkstriden, Landslaget for språklig samling (1959) og Aksjonsnemnda for språklig rettferd i skulen (1974) som har representanter for 8 organisasjoner, bl.a. Mållaget, Målungdommen, Norsk Studentunion og Gymnasiastsambandet.

Språkstriden på 50-tallet ble dominert av at Folkeaksjonen mot samnorsk dannet i 1951. Aksjonen hadde utspring i miljøet omkring Riksmålsforbundet som etter 1938 hadde fulgt språkutviklingen med stigende bekymring. I 1939 hadde Oslo skolestyre vedtatt å bruke den radikale, ikke den moderate versjon av rettskrivningsformen fra 1938, hvilket hadde som konsekvens at forlagene stort sett trykket lærebøker i den radikale form. Da Kirke- og undervisningskomitéen gikk inn for opprettelse av en Norsk språknemnd som bl.a. skulle utforme en ny læreboknormal, oppfattet Riksmålsforbundet dette som en brekkstang for samnorsktanken. Protest ble reist i form av Folkeaksjonen mot samnorsk som ialt samlet inn 418 000 underskrifter, og aksjonen var

medvirkende til at Oslo skolestyre gikk over til rettskrivingens «moderate» form i 1954.

Folkeopplysningsvirksomheten som arbeidet i motgang på 30-tallet har vokst kraftig etter krigen. I 1949 var 18 organisasjoner tilknyttet Samnemnda for studiearbeid. I begynnelsen av 1980-åra hadde Samnemnda 34 medlemsorganisasjoner og 15 konsultative organisasjoner.

### 7.5.2 Staten, organisasjonene og kulturen

Det kan velges ulike innfallsvinkler til en beskrivelse av det offentliges forhold til de frivillige organisasjonene på kultursektoren. Et aspekt er overføringen av midler til de frivillige organisasjonenes arbeid. Til grunn for disse overføringene ligger en oppfatning av de frivillige organisasjonenes rolle som det har vært stor grad av tverrpolitisk enighet om i etterkrigstiden. De mange rådgivende utvalg som staten har opprettet på kultursektoren, dels på eget initiativ, dels etter initiativ fra organisasjonene, er også uttrykk for et økende offentlig engasjement. Noen av disse halvoffentlige råd og utvalg innstiller til fordeling av omfattende offentlige midler.

Det er ikke hensikten her å gi en uttømmende oversikt over statens bidrag til de frivillige organisasjonene på kultursektoren. Støtte til organisasjonene gis over en rekke kapitler på statsbudsjettet, her skal utviklingen illustreres ved overføringene til det frivillige opplysningsarbeid og til ungdomsorganisasjonene.

Veksten i det totale offentlige kulturutgifter er vist nedenfor.

Tabell 7.5.2a Netto kulturutgifter 1951-79. I mill.kr. Omregnet til 1979-kroner på grunnlag av tabell i St.meld. 23, 1981-82, s.20.

År	Stat	Fylkesk.	Kommune	Sum
1951				189.1
1961				293.6
1968	301.8	13.8	343.3	658.9
1973	451.4	42.8	663.9	1158.1
1976	619.3	55.6	878.9	1553.8
1979	885.0	95.0	1342.0	2322.0

Den sterke økningen av netto-kulturutgifter i kommunene, er iøyenfallende. Bakgrunnen er de store statlige overføringene av kulturmidler til kommunene ved realiseringen av den nye kulturpolitikken fra midten av 70-årene. I 1975 ble de statlige kulturmidlene for første gang bevilget kommunene. Tabell 7.5.2b og 7.5.2c viser økningen av statlige bevilgninger til organisasjonenes opplysningsarbeid og til ungdomsorganisasjonene.

Tabell 7.5.2b Statens bevilgninger til organisasjonenes opplysnings- og studiearbeid. 1979-kroner i millioner.

	1946	1950/51	1955/56	1959/60	1967 <sup>1)</sup>	1970	1975	1980
1. Studiearbeid, foredrag og kvelds-skoler .....	0.344	0.866	1.955	3.354	10.655	15.325	42.225	129.8
2. Til adm. av det frivillige opplysningsarbeid .....					2.309	3.427	6.753	23.484

<sup>1)</sup> I 1967 ble det innført nye stønadsregler.

Tabell 7.5.2c Ungdomsmidler til disposisjon for Statens ungdomsråd. Omregnet til 1979-kroner på grunnlag av rådets årsmeldinger.

1952/53 :	444.000	1973 :	5.008.000
1956 :	536.000	1974 :	6.928.000
1960 :	674.000	1975 :	7.789.000
1962 :	1.896.000	1976 :	9.654.000
1965 :	1.936.000	1977 :	12.245.000
1966 :	2.239.000	1978 :	18.512.000
1967 :	2.286.000	1979 :	19.980.000
1968 :	3.537.000	1980 :	17.331.000
1969 :	4.241.000	1981 :	15.418.000
1970 :	4.375.000	1982 :	18.938.000
1971 :	4.392.000	1983 :	18.540.000
1972 :	5.035.000	1984 :	18.626.000

### 7.5.3 Samarbeidet mellom det offentlige og organisasjonene: Politiske prinsipper

I hele etterkrigstiden har vurderingene av de frivillige organisasjonenes innsats på kultursektoren vært grunnleggende positive. Innenfor en rekke områder av kulturlivet har det offentlige oppfattet sin rolle som tilrettelegger og finansieringskilde, og organisasjonene som de praktiske iverksettere.

Da stortinget i 1949 drøftet ungdomsarbeidet var det enighet om at organisasjonene skulle drive det, stat og kommune skulle bidra med penger. Departementets prinsipielle syn på ungdomsarbeid og arbeid for fritidskultur var at «stat og kommune har til oppgave å leggje vilkåra til rette for organisasjonenes arbeid» (St.prop.nr. 1. Tillegg nr. 17-1949, s.1.).

Et utvalg som la fram en innstilling om støtten til det frivillige opplysnings- og kulturarbeid i 1960 understreket at det må være en forpliktelse for det offentlige «... å støtte organisasjonene slik at de blir i stand til å fortsette og utvide ... arbeidet.» Utvalget så det som riktigst at «de kulturtiltak det her dreier seg om, fortrinnsvis bør drives av organisasjonene selv etter deres eget initiativ. De må imidlertid regne med hjelp fra stat, fylke og kommuner.»

Opprettelsen av Norsk Kulturråd og Kulturfondet var ikke spesielt rettet mot kulturorganisasjonene, men endel av midlene kom organisasjonene til gode. Rådet hadde bakgrunn i en allmen erkjennelse av at det offentlige hadde et betydelig ansvar for å bevare norske kulturtradisjoner. Stortingets Kirke- og undervisningskomite uttalte at «Staten, sammen med de kommunale og fylkeskommunale myndighetene har et hovedansvar når det gjelder å verne om norsk kulturtradisjon og skape gode arbeidsvilkår for nasjonale og lokale kulturinstitusjoner og for kulturlivet i sin alminnelighet» (Innst. S.nr. 235-1964/65, Om opprettelsen av Norsk Kulturfond).

Det man kan kalle prinsippet om de frivillige organisasjoners fortrinn har dominert siden. Også Hauglinkomitéen, som i begynnelsen av 1970-årene la stor vekt på det offentlige ansvar for tiltak rettet mot ungdommen, var opptatt av å bedre vilkårene for de frivillige organisasjonene.

De to kulturmeldingene som kom i 1973-74 innledet et økende offentlig engasjement på kultursektoren, men man ønsket ikke å endre på forholdet mellom det offentlige og organisasjonene, hverken på sentralt, fylkeskommunalt eller kommunalt plan. Organisasjonene «blir ...sedde som heilt sentrale samarbeidspartnarar for det offentlege ved iverksetjing av nye tiltak på kulturområdet» (St.meld.nr. 8 for 1973-74, s. 109-10). Denne stortingsmeldingen fastslo fire prinsipper for det offentlige kulturarbeid vis a vis de frivillige organisasjonene:

- Organisasjonene skal ha en fri stilling i forhold til de offentlige kulturorganene.
- Det offentlige skal samarbeide med organisasjonene for å nå kulturpolitiske mål.
- Offentlige kulturorgan skal ikke sette igang tiltak som konkurrerer med organisasjonenes arbeid.
- Det offentlige skal støtte organisasjonene utfra kulturpolitiske vurderinger og prioriteringer.

Av kulturmeldingene framgår det at en vesentlig del av den økte offentlige innsatsen

var tenkt som støtte til organisasjonene. Målet var et desentralisert, i stor grad organisasjonsdrevet, og i økende grad offentlig finansiert, kulturliv. Organisasjonene skulle være hovedingrediensen i virkeliggjøringen av det kulturelle demokratiet, gjennom desentralisering og egenaktivitet. Departementets vurderinger fikk bred oppslutning i Stortinget (Kulturdebatten finnes i Stort.tid. 1974/75, s. 2423-2518). Lars Roar Langslet krevde på vegne av de borgerlige at de mange organisasjoner som driver frivillig opplysnings- og kulturarbeid «fortjener å få del i de økte midler som kommuner og fylker nå får til rådighet for kulturarbeid» (St. tid 1974-75, s.2432). Talsmenn for Arbeiderpartiet hadde ingen innvendinger. Einar Førde sa at «Grunnlaget for eit .... aktivitetssamfunn må vera dei frivillige organisasjonane» (s. 2492). Finn Kristensen var enig: «Hvis vi skal få et virkelig gjennombrudd for kulturarbeidet i lokalmiljøet, må vi bygge på organisasjonenes frivillige arbeid» (s.2511).

I vyene for kulturarbeidet i 1980-årene finner man igjen den samme framheving av de frivillige organisasjonenes rolle. Kulturpolitikken har sitt utgangspunkt i lokalsamfunnet, og «særleg viktig i denne sammenhengen er arbeidet i dei mange frivillige organisasjonane, m.a. ungdoms- og idrettsorganisasjonane, som på mange måtar er med og styrkjer felleskapet og kvaliteten i nærmiljøa .... Offentlege organ bør ikkje ta over oppgåver som blir løyste eller kan løysast betre av frivillige organisasjonar» (St.meld. 23, 1982/83 Om kulturpolitikken i 80-åra).

#### 7.5.4 Det offentlige og organisasjonene: Samarbeidsorganer

Det økende offentlige engasjement og ansvar for utviklingen på kultursektoren i etterkrigstiden har ført til opprettelsen av en rekke faste råd og utvalg med forskjellige former for tilknytning til det offentlige og organisasjonslivet, og med ulike oppgaver. Det er dannet Folkeopplysningsråd (1946), Ungdomsråd (1953), Idrettsråd (1957), Musikkråd (1961), Filmråd (1969), Kulturråd (1964), Teaterråd (1973), Museumsråd (1978), Kulturminneråd (1979) og Barne- og ungdomsråd (1982). Noen av rådene, Statens Ungdomsråd, Idrettsrådet og Norges Kulturråd innstiller til bruk av offentlige midler, andre, f.eks. Teaterrådet, har kun rådgivende funksjoner.

Mange av dem er betydningsfulle fellesarenaer for organisasjonene og det offentlige. Folkeopplysningsrådet har svært mange organisasjonsrepresentanter, mens det i Norsk Kulturråd skal sitte personer med bred kulturell bakgrunn uten særlige organisasjonsinteresser.

Det vil bli for omfattende å gå inn på alle disse rådernes bakgrunn og virksomhet. Jeg har istedet valgt å se på ett råd hvor utviklingen av det offentlige engasjement har vært betydelig og hvor samspillet med organisasjonene er blitt sett på som svært avgjørende. Dette rådet - Statens Ungdomsråd (fra 1982 Statens barne- og ungdomsråd, nedlagt i 1987) - har gitt ungdomsorganisasjonene relativt stor innflytelse over fordelingen av de offentlige ungdomsmidlene. Rådet har også spilt en rolle for økningen av de statlige midler til ungdomsarbeid. Ungdomsrådets sammensetning og arbeidsområde er ikke typisk for denne gruppen halvoffentlige råd, men det er en god illustrasjon av det nære samarbeid mellom det offentlige og organisasjonene på enkelte sektorer.

#### - Statens Ungdomsråd

Organisasjonslivet kom ut av annen verdenskrig med økt prestige. Det var klart for alle politiske grupperinger at deltakelse i organisasjonslivet utgjorde en betydningsfull del av samfunnsborgerenes sosiale liv. Det gjaldt også ungdommen og deres organisasjoner. Tiltak for ungdom ble spesielt nevnt i partiens fellesprogram fra 1945: «I samarbeid med bibliotek, folkeakademier, idretts- og andre ungdomsorganisasjoner tas fritidsproblemet opp til grundig gjennomarbeiding med sikte på å gi ungdommen høve til å nytte sin fritid til selv å arbeide på sin utvikling og til å skaffe seg en sunn rekreasjon. Idrettsbevegelsen gjenreises og utbygges til en sterk institusjon for ungdommens fysiske oppfostning og for oppøving i godt kameratskap under sunn kappestrid». I tillegg til at organisasjonene ga ungdommen «sunn rekreasjon», ble organisasjonene sett på som gode skoler for kommende aktive samfunnsmedlemmer.

I årene før krigen hadde ikke ungdomsorganisasjonene fått nevneverdig offentlig støtte. Det var idretten som var det offentlige ungdomsarbeidet i mellomkrigstiden, og det var idretten som ble prioritert rett etter krigen ved opprettelsen av Statens Idrettskontor i 1946. Fire år senere ble idrettskontoret utvidet til et Ungdoms- og Idrettskontor (STUI) som skulle ha ansvaret for ungdomstiltak og samfunnshus i tillegg til idretten. Opprettelsen av STUI innebar en prinsipiell likestilling mellom idrett og annet ungdomsarbeid. Idretten ble ett, riktignok prioritert, av flere tiltak for ungdommen.

Statens samarbeid med ungdomsorganisasjonene fikk sitt eget organ ved opprettelsen av Statens Ungdomsråd i 1953. En forløper for dette rådet var «Ungdommens arbeidsutvalg», som hadde eksistert siden 1946. Dette var et

utvalg som stod direkte under statsministerens kontor. Utvalget stod for det praktiske samarbeidet mellom staten og de 32 ungdomsorganisasjonene som var tilknyttet utvalget. Det var disse 32 organisasjonene som ble innkalt til den første ungdomskonferansen som STUI arrangerte i 1951. På den 2. og 3. ungdomskonferansen tok organisasjonene initiativet til opprettelsen av et permanent samarbeidsråd for staten og ungdomsorganisasjonene - et Statens ungdomsråd hvor organisasjonene fikk en relativt sterk stilling. Et slikt råd var ikke noen ny tanke. Alt på slutten av 40-tallet hadde en regjeringsoppnevnt komite gått inn for opprettelsen av et slikt råd, men kontorsjefen i Statens idrettskontor, Rolf Hofmo, satte seg bestemt imot. Resultatet ble i første omgang heller utvidelse av idrettskontoret til et ungdoms- og idrettskontor (STUI). Når ungdomsorganisasjonene tok dette spørsmålet opp igjen på de første ungdomskonferansene klarte ikke Hofmo å forhindre at et slikt råd ble dannet.

Ungdomsrådet skulle koordinere alle tiltak som var av interesse for hele det frivillige ungdomsarbeidet, og det skulle organisere de halvårslige ungdomskonferansene som STUI hadde arrangert fra 1951. Alle ungdomsorganisasjonene som var knyttet til det sentrale samarbeidet kunne delta på disse konferansene som bl.a. innstilte 5 av ungdomsrådets 7 representanter. Med dette hadde man etablert et nært samarbeid mellom staten og ungdomsorganisasjonene og fastlagt rutiner for jevnlig kontakt.

På begynnelsen av 1960-tallet var synet på ungdomsorganisasjonenes forebyggende, skolerende og resosialiserende rolle urokket. I en stortingsmelding om den offentlige støtte til ungdomsorganisasjonene fra 1960 (Stort.meld. nr. 64 for 1961-62, s. 45) heter det at organisasjonene «utgjør en viktig forebyggende faktor mot uheldige foreteelser, f.eks. alkoholmisbruk og kriminelle utskjelser blant de unge.» Det var vanlig å se organisasjonene som hovedstammen i samfunnets innsats for ungdom. «Det er grunn til å understreke betydningen av de oppgaver av samfunns-gagnlig karakter som ungdomsorganisasjonene tar sikte på å løse, og som de gjennom frivillig og ulønnet innsats søker å bære fram» (s.15). Organisasjonene for ungdom ble sett på som «gode rekruttskoler for det voksne forenings- og organisasjonsliv, og for våre folkevalgte organer». Departementet ville prioritere støtte til organisasjonene gjennom «hjelp til selvhjelp-prinsippet» framfor en storstilt utbygging av fritidstiltak i offentlig regi. Man var inneforstått med at det særlig i de store byene måtte gis tilbud til ungdom utenfor or-

ganisasjonslivet, men «kommunale tiltak på dette området må imidlertid nøye koordineres med det arbeid som skjer i organisasjonene» (s. 17). Den offentlige ungdomspolitikken sees med andre ord som sterkt sammenvevd med organisasjonenes arbeid, og det er organisasjonenes arbeid som er det primære.

I behandlingen av stortingsmeldingen i Stortinget kom disse holdningene til uttrykk. Representanten Ekeland så «det frivillige ungdomsarbeidet som kanskje vår viktigste oppsedingsfaktor» (Stort.tidende 1960/61, s. 2513). Det ble pekt på at det viktigste med stortingsmelding nr. 64 var «at det offentlige på denne måte godkjenner den store samfunns-gagnlege og samfunnsoppdragende verksemd som blir utført av våre ungdomsorganisasjonar ... og tar konsekvensen av dette ved å gå inn for ei fastere stønadsordning i dette arbeidet» (St.tidende 1960/61, s. 2515). Otto Lyng slo fast at «Reaksjonene på innstillingen kan ikke tolkes på annen måte enn at alle har fått øynene opp for det verdifulle arbeidet ungdomsorganisasjonene i vårt land utfører på de mest ulike felter av vårt samfunns- liv» (s. 2523).

På slutten av 60-tallet var dette synspunkter man begynte å sette spørsmålstejn ved. Der Stortingsmeldingen fra 1960-61 så ungdomsarbeidet først og fremst gjennom organisasjonenes briller, var Hauglinkomiteen, oppnevnt 1968, snarere opptatt av det offentliges ansvar for et rikt og variert fritidstilbud til ungdommen: «Det må slås fast at det er det offentliges plikt å legge forholdene til rette for et bedre fritidsmiljø, og ... det er ungdoms rett å bli møtt med varierte fritidstilbud som i størst mulig grad dekker deres behov og ønsker». Ungdomspolitikken skulle ikke lenger bare bestå av de frivillige tiltak og offentlig belønning av slike. Komiteen mente at det var nødvendig med en radikal endring av de prinsipper som den offentlige ungdomspolitik byggjer på. Det offentlige initiativ skulle ikke lenger primært begrunnes med det komiteen oppfattet som myten om det frivillige organisasjonslivets forebyggende og resosialiserende rolle. Komiteen var av den oppfatning at dette er et komplekst fenomen og etterlyste en mer «realistisk» vurdering av hva det offentlige og organisasjonene kan gjøre. De kan være en motvekt mot en kommersialisering av fritidskulturen, og det er her man må hente begrunnelsen for det offentlige engasjement ifølge komiteen. Ut fra disse prinsipielle betraktninger anviste komiteen to veier for ungdomsarbeidet: «en generell økning av de offentlige støttetiltak til organisasjonene» og «økt utbygging av fritidsklubbvirksomhet». En slik utbygging måtte være det offentliges plikt.

Flere organisasjoner reagerte på det de oppfattet som Hauglinkomiteens ensidige betoning av den kommunale fritidsklubbvirksomheten. Komiteinnstillingen ble på mange hold oppfattet som en nedvurdering av organisasjonenes muligheter i ungdomsarbeidet. Statens Ungdomsråd understreket at organisasjonene også kunne være med på å løse den organisasjonsløse ungdommens fritidsproblemer. Rådet viste til at en rekke organisasjoner drev «åpne» tiltak og at organisasjonene kunne delta i driften av ungdomsklubber.

Departementets formuleringer (Stort.meld. nr. 8 for 1973-74, s. 60-68) var preget av en sterk kompromissvilje. Man understreket den store innsatsen organisasjonene har gjort i alle år, men fant det samtidig svært rimelig at den økte støtten til organisasjonene gis under forutsetning av at «organisasjonene generelt viser en interesse for ei open orientering mot det ytre miljøet, d.v.s. mot den ungdommen som ikkje alt er medlem av organisasjonen eller utgjør det tradisjonelle rekrutteringsmiljø» (s. 66). Departementet mente at kommunene burde gå inn for opprettelse av fritidsklubber, men «meiner likevel at kommunane bør vurdere behovet for slike tiltak svært nøye slik at organisasjonsverksemda ikkje blir utsett for unødvendig og urimeleg konkurranse» (s. 67).

Hauglinkomiteens innstilling ble debattert i Stortinget i forbindelse med debatten om kulturmeldingene i 1974 (Stort.tid. 1974/76, s. 2423-2518). Det var heller ikke denne gangen noen grunnleggende uenighet om ungdomsorganisasjonenes rolle og betydning. Både de borgerlige og Arbeiderpartiets representanter understreket betydningen av å gi ungdomsorganisasjonene gode vilkår. Einar Førde uttalte i debatten at «Når det gjelder ungdomsarbeidet ... er eg nokså sikker på at det ville være dårleg politikk ikkje i sterkare grad å satse på at dei frivillige organisasjonane kan gjere det meste av jobben» (s. 2492). Det samme synspunkt hadde Finn Kristensen: «Hvis vi skal få et virkelig gjennombrudd for kulturarbeidet i lokalmiljøet, må vi i første rekke bygge på organisasjonenes frivillige arbeid» (s. 2511). Høyre var redd for at de rent kommunale tilbud skulle fortrenge det frivillige arbeid. Derfor, understreket Skauge, «offentlig utbygging av fritidsklubber må foretas i samarbeid eller forståelse med de ungdoms- og idrettslag som allerede er etablert i de aktuelle områdene».

Ved inngangen til 80-årene var den offentlige ungdomspolitikken preget av den samme dualismen. I likhet med Hauglinkomiteen pekte regjeringen på at det er det offentliges plikt å sørge for at ungdommen får et variert

fritidstilbud: «Et slikt mål vil være en utfordring til kontinuerlig å arbeide for å finne fram til bedre virkemidler og til å øke innsatsen for at en kan nærme seg dette målet» (St.meld. nr. 9 for 1981-82, s. 72). I dette arbeidet er det de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene som er «de viktigste hjørnesteinene», men regjeringen vil bruke «både det offentlige engasjement og organisasjonenes innsatsvilje i arbeidet for et levende lokalsamfunn» (s. 73).

Av tabell 7.5.2c går det fram at prinsippene for offentlig ungdomsarbeid er blitt fulgt opp i praksis. Betinget de første årene, sterkere etterhvert. Årlig tilskudd til ungdomsarbeid dukket opp på Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett første gang i 1951/52 med 155.000 kr. Året før hadde Stortinget fritatt ungdomsorganisasjonene for skatt på inntekter av inngangspenger til arrangementer i organisasjonenes regi. Ti år senere var de statlige overføringene til ungdomsarbeid 1.4 mill. kroner. Over halvparten av dette beløpet var direkte støtte til organisasjoner utenom ungdomsmidlene, over andre departements budsjetter. Organisasjonene som fikk det meste av denne støtten var Norske 4H, Landslaget Norske Ungdomsherberger, edruskapsarbeid blant ungdom, Nasjonalkomiteen for internasjonalt ungdomsarbeid, Norsk Aeroklubb og Norsk Musikkorpsforbund.

På 1960-tallet, særlig siste halvdel, var det en gradvis økning av det statlige økonomiske bidraget til ungdomsarbeid. Støtten steg kraftig i 1962 som følge av den opprioritering av ungdomsarbeidet som fulgte av St.meld. nr. 64 for 1960-61. Forholdet mellom søknad om støtte og det utdelte bidrag sier endel om behovet. Til lederutdanning søkte 27 organisasjoner om 650.000 i støtte i 1962, 250.000 ble delt ut. 24 organisasjoner søkte om reiseinstruktørbidrag - 12 ble innvilget. Til bevilgningen på 200.000 til «sær- og felles-tiltak» forelå 63 søknader på tilsammen 592.203 kr. (Årsmelding for Statens Ungdomsråd 1962).

I 1967 tok Ungdomsrådet direkte kontakt med Stortingets Kirke- og undervisningskomite for å få økt bevilgningene til ungdomsarbeidet. Samtaler med komiteen førte til en økning av departementets budsjettforslag med 500.000 kr.

Det ble også bevilget betydelige midler direkte til enkeltorganisasjoner over andre departementers budsjetter, bl.a. til Norsk Studentunion, Norsk Gymnasiastsamband, Norsk Aeroklubb, KFUM, Norske 4H, Nasjonalkomiteen for internasjonalt ungdomsarbeid, Landslaget Norges Ungdomsherberger, og av Feriefondet til organisasjonenes leirsteder. Tilsammen utgjorde bevilgningene over andre departementer i 1971 nesten 1.8 mill. kr.



Hauglinkomiteen undersøkte på slutten av 60-tallet forholdet mellom bevilgninger til, og søknad om, støtte til lederutdanning i organisasjonenes regi (jf. tabell 7.5.4).

Tabell 7.5.4 *Statlige bevilgninger til lederutdanning. Andel av det totale søknadsbeløp som ble bevilget i 1967-70. Prosent.*

År	Andel av søknadsbeløp innfridd (%)
1967 .....	27
1968 .....	39
1969 .....	39
1970 .....	39

Utover i 70-årene var det en gradvis økende forståelse av ungdomsorganisasjonenes rolle. Statens Ungdomsråd spilte en aktiv rolle både i forhold til regjeringen og Stortingets Kirke- og undervisningskomite. De to kulturmeldingene fra 1973-74 signaliserte en økt offentlig innsats for alle organisasjoner innen kultursektoren.

Statens Ungdomsråd har karakterisert 1977 som «et gjennombrudd for en kraftig økning i statsstøtten til barne- og ungdomsarbeidet» (Statens Ungdomsråd - årsmelding 1977). På bakgrunn av en rapport fra Ungdområdet til regjeringen om barne- og ungdomsorganisasjonenes økonomiske stilling anbefalte rådet en meget omfattende økning av den statlige støtte til barne- og ungdomsarbeid. Rådet ønsket seg 27.5 mill. til barne- og ungdomsorganisasjonene i 1977, bevilgningen lød til slutt på 15.8 mill. Dette var en dobling av bevilgningen fra året før.

Den statlige innsatsen for barne- og ungdomsorganisasjonene stagnerte så fra 1979 til 81, deretter var det fram til 1984 en betydelig økning, jf. tabell 7.5.2c.

Ved siden av økningen i den statlige innsatsen for barne- og ungdomsorganisasjonene holdt man fast på det organiserte sentrale samarbeidet mellom staten og organisasjonene. Oppvurderingen av det kommunale og fylkeskommunale ungdomsarbeid i kjølvannet av Hauglinkomiteens innstilling førte til at Statens Ungdomsråd i 1975 ble utvidet med to medlemmer fra det kommunale ungdomsarbeid, men fremdeles ble rådets flertall innstilt av ungdomskonferansene. Hauglinkomiteen hadde foreslått en utvidelse av Ungdområdet som ville ha ført til at organisasjonsrepresentantene kom i mindretall. Organisasjonene reagerte skarpt på dette, og departementets forslag ble en utvidelse av rådet med 2 medlemmer.

Antallet organisasjoner tilsluttet det sentra-

le ungdomssamarbeid gjennom Statens Ungdomsråd har økt jevnt. I 1968 var 55 organisasjoner tilknyttet, i 1979 var det 79 organisasjoner. Etter at Landsrådet for norske Ungdomsorganisasjoner (LNU) ble stiftet som en landsomfattende sammenslutning for ungdomsorganisasjonene i 1980 kom departementet til at opprettelsen av LNU «som frittstående samarbeidsorgan (har) fjernet behovet for å beholde Statens Ungdomsråd som fellesorgan for organisasjonene» (St.meld. nr. 9 for 1981-82). Organisasjonene hadde nå fått sin egen paraplyorganisasjon, en funksjon som tidligere var ivaretatt av Statens Ungdomsråd og Ungdomskonferansene. Men det betød ikke at det ikke lenger var behov for et rådgivende organ: «Regjeringen mener at det fremdeles vil være behov for et rådgivende organ i barne- og ungdomsspørsmål knyttet til myndighetene».

I dette nye organet fikk organisasjonene formelt sett mindre innflytelse. I det nye Statens barne- og ungdomsråd, som ble oppnevnt høsten 1982 og nedlagt 1. januar 1987, satt 11 medlemmer, 6 oppnevnt av regjeringen på fritt grunnlag, 3 foreslått av LNU, 1 av organisasjonene utenfor LNU og 1 representant fra det offentlige ungdomsarbeid. Rådet holdt en årlig samarbeidskonferanse med ungdomsorganisasjonene.

Ungdomsrådets 3. funksjon, å påvirke fordelingen av de statlige ungdomsmidlene, ivaretas i dag av et særskilt innstillingsråd, hvor et flertall av representantene er oppnevnt etter forslag fra LNU. Regjeringen understreket i denne forbindelse at det er «et viktig prinsipp at brukerne av ungdomsmidlene skal ha rådgivende oppgaver ved fordelingen».

### 7.5.5 Det kommunale kulturarbeid og samarbeidet med organisasjonene

Før midten av 1970-tallet var det ingen generelle retningslinjer for kommunenes kulturarbeid. Noen kommuner hadde et eget kulturutvalg, Oslo fikk sitt alt i 1950, men ellers varierte det hvilke kommunale utvalg som behandlet kultursaker. Ofte kunne det være spredt på flere utvalg og kommunale etater.

Den delen av det kommunale kulturarbeid som tidligst fikk egne politiske organer var idretten. Statens idrettskontor sendte alt i 1947 (Rundskriv nr. 21, mars 1947) en oppfordring til landets kommuner om å danne kommunale idrettsutvalg. Før krigen hadde bare 40 kommuner slike utvalg. Ved utvidelsen av idrettskontoret til Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI) ble kommunene bedt om å danne ungdoms- og idrettsutvalg etter en mønsterinstruks utarbeidet av STUI

(Rundskriv nr. 18-1950). Denne oppfordringen førte raskt til resultater:

Tabell 7.5.5a *Antall kommunale idrettsutvalg, ungdomsutvalg og kombinerte ungdoms- og idrettsutvalg fra 1949-67.*

År	rene idretts- utvalg og kombinerte	rene ung- doms ut- valg	utvalg i alt	totalt antall kommuner
1949	585			
1955	657		657	744
1960	523	184	707	732
1965	455			460
1967	449			451

Alt i 1949 var det med andre ord nesten 4/5 av landets kommuner som hadde egne idrettsutvalg. Idretten har da også hatt prioritet innen det kommunale kulturarbeid i hele etterkrigstida. Hauglinkomiteén undersøkte de kommunale bevilgninger til idretten og andre ungdomsorganisasjoner i 1968. Gjennomsnittlig bevilget kommunene dobbelt så mye til idrettsformål som til andre ungdomsorganisasjoner tilsammen. Sang- og musikkorganisasjoner var den gruppen som fikk mest kommunal støtte ved siden av idretten. Når det gjelder ungdomsorganisasjoner ga 15% av kommunene støtte til politiske organisasjoner, 18% til avholdsorganisasjoner, 32% til speiderorganisasjoner, 34% til kristne organisasjoner og by og bygdslag, 49% til sang og musikk og 84% av kommunene ga bidrag til idrettsorganisasjonene i 1968.

St.meld. nr. 23 for 1981-82 sammenligner kommunale utgifter til idretts/friluftsliv med andre kulturformål mellom 1968 og 1979, og viser at idretten har fått en økende andel av de samlede kulturmidlene, jf. tab. 7.5.5b.

Tabell 7.5.5b *Kommunale utgifter til idretts- og friluftsliv og andre kulturformål. Kr. pr. innbygger i 1968-kroner.*

	1968	1973	1976	1979
- idrett/friluft .....	14	32	46	67
- andre kulturformål ..	25	41	49	70

Den nye statlige kulturpolitikken bestod i en desentralisering av den offentlige deltakelse i kulturlivet. De store statlige overføringene satte kommunene i sentrum for offentlig kulturpolitikk. Kulturmidlene var ment å komme særlig de svake og perifere kommunene til hjelp, og det var for disse kommunene at overføringene betød mest.

Tabell 7.5.5c *Statstilskudd til allment kulturarbeid i fylkeskommuner og kommuner i 1975, 1978 og 1981. Tallene er omregnet til 1979-kroner.*

År	til fylkes- komm.	til kommunene	totalt
1975		28.780.000	28.780.000
1978	15.799.790	44.011.530	59.811.320
1981	12.457.000	36.115.000	48.573.000

En viktig forutsetning for å få tildelt statlige kulturmidler var at det i kommunen ble opprettet et kulturutvalg som skulle fordele midlene. Dette førte til at i 1979 hadde 96% av kommunene egne kulturstyrer/utvalg. De fleste hadde og underutvalg for barn, ungdom, idrett, bibliotek og/eller kulturvern. Kulturstyrene hadde imidlertid relativt liten administrativ oppfølging, rundt 40% av dem var uten egen administrasjon (St.meld. 23 for 1981-82 Kulturpolitikk i 80-årene).

Disse kulturutvalgene/styrene er kommunens kontaktorgan til kulturlivet og de organisasjonene som driver kulturaktiviteter. En del av utvalgsmedlemmene har bakgrunn i organisasjonslivet. I 1978 var det 34 pst. av medlemmene i kulturstyrene/utvalgene som hadde bakgrunn i idrettsorganisasjoner, 19% i ungdomsorganisasjoner, 15% i sang og musikk, 11% i religiøse organisasjoner og 6% i organisasjoner for kunstformidling og kulturvern.

Det er gjort få historiske undersøkelser som tar for seg utviklingen av den kommunale støtten til kulturorganisasjoner i etterkrigstiden. En undersøkelse fra Hordaland fra slutten av 1970-årene viste at det i 1979 var gjennomsnittlig 66 lag som søkte om kommunalt tilskudd, og at 95% av dem fikk et visst bidrag.

I Stavanger har man for 151 organisasjoners vedkommende analysert organisasjonenes ulike inntektskilder; offentlige, egne innsamlingsmidler og andre private bidrag for regnskapsårene 1971/72. Ikke alle typer organisasjoner er like godt representert i utvalget, men det er likevel grunnlag for å trekke noen forsiktige konklusjoner. Gjennomsnittlig fikk de frivillige organisasjonene på kultursektoren ca. 1/5 av sine inntekter fra det offentlige. I all hovedsak var dette kommunale midler. Organisasjoner på fritidssektoren og på sosialsektoren var de som fikk størst del av sine inntekter fra det offentlige, over halvparten. Deretter kom statskirkelige organisasjoner, sangkor, korps og idrett som fikk mellom 1/5 og 1/4 av sine inntekter fra offentlige kulturmidler. Mest uavhengig var de frikirkelige

organisasjonene og veldedighetsorganisasjonene som bare fikk rundt 1/20 av sine inntekter fra det offentlige.

Stavanger kommune ga med andre ord bidrag til hele spekteret av det frivillige organisasjonsliv. Mest fikk fritidssektoren og sosialsektoren, 1/3 av de kommunale midlene går hit. Idretten fikk ca. 1/5, det samme fikk de statskirkelige organisasjonene.

### 7.5.6 Oslo kommune og kultur-, ungdoms- og idrettsorganisasjoner

Dette avsnittet er en framstilling av Oslo kommunes forhold til de frivillige organisasjonene innen kultur, idrett og ungdomsarbeid. Kommunens politikk kommer til uttrykk både gjennom direkte bevilgninger og gjennom opprettelse av kommunale organer for kontakt og samarbeid med organisasjonene. Oslo kommunes idrettsutvalg ble opprettet alt i 1911, 35 år senere kom ungdomsnemnda i funksjon og til slutt en nemnd for kultur, opprettet i 1950. Grovt sett kan man si at dette avspeiler den kommunale støtte disse sektorene har hatt i vårt århundre. Det er først de siste 20 år at den kommunale støtte til kultur- og ungdomsorganisasjoner har fått et visst omfang.

#### 7.5.6.1 Oslo kommune og kulturorganisasjonene

Det frivillige kulturarbeid som organisasjonene drev i Oslo hadde den første tiden etter 2.verdenskrig liten eller ingen kommunal støtte. Det kommunale kulturarbeid var heller ikke samordnet før man i 1950 opprettet et kulturutvalg som skulle behandle alle saker angående kulturlivet, derunder søknader om bidrag til kulturelle formål, organisasjoner etc. Utvalget skulle bli det samlede organ for kunst og kultur i kommunen (Oslo komm. Formannskapssak nr. 102-1949/50)

Et fåtall organisasjoner fikk i disse årene kommunale bidrag, og det var de samme organisasjonene som gikk igjen fra år til år. Oslo Folkeakademi, Foreningen til Fortidsminnesmerkers bevaring og Oslo Bys Vels tidsskrift «St. Halvard» fikk støtte allerede i mellomkrigstiden. Oslo Kunstforening fikk kommunal driftsstøtte første gang i 1948 på 2500 kr. Samme år fikk også Osloavdelingen av Landsforbundet for Brukskunst sitt første kommunale bidrag, i 1950-årene lå det på 1500 kr. året, i 1984 var det 110.000 kr. Landslagene Kunst på arbeidsplassen og Kunst i skolen fikk begge støtte fra begynnelsen av 50-årene. Norsk Selskap til Skibbruddnes Redning (fra 1946), Normannsforbundet (fra 1951), Foreningen Norden (fra 1966) er andre som har hatt årvisse kommunale tilskudd i etterkrigstiden.

Det var først og fremst organisasjoner for kunst- og kulturformidling og opplysning som fikk støtte. Foreninger som henvendte seg til et potensielt stort publikum og hadde allmen interesse. Den kulturelle egenaktiviteten, amatørvirksomheten, fikk ikke kommunale bidrag. Da Amatørens Orkesterforening søkte om bidrag i 1954 fant skolerådmannen det betenkelig å støtte amatører i kulturarbeidet. Han henviste til avslaget på søknaden fra Oslo Malerklubb året før og pekte på at «det kan få ganske store konsekvenser å gi bidrag til hobbyklubber for voksne» (Oslo kommune. Kulturutvalgets protokoll, møte 22/2-54). En søknad fra Bryn Orkesterforening om 10.000 kr. i årlig tilskudd ble avslått med den begrunnelse at «Det ville være å slå inn på en ny vei å gi betydelig økonomisk tilskudd til amatør-orkestre som ønsker å utvide og påta seg nye, store oppgaver» (Oslo kommune. Kulturutvalgets protokoll 13/5-55 - sak nr. 10). Støtten til Det Norske Solistkor i 1954 ble begrunnet med at dette var et representasjonskor av internasjonal format.

En endring i kommunens bevilgninger til organisasjoner på kultursektoren kom i begynnelsen av 1960-årene med opprettelsen av en egen disposisjonskonto for kulturutvalget. Det førte etterhvert til at langt færre søknader om støtte fra organisasjoner på kultursektoren ble gjenstand for behandling av formannskapet. Det ble nå for første gang bevilget støtte til amatørvirksomhet.

Disposisjonskontoen økte relativt lite de første ti årene. Fra 1973 økte bevilgningene kraftig fram til 1979, deretter en viss nedgang 1980-82, og en ny kraftig økning 1982-84. Reelt hadde man i 1984 ikke nådd opp på det nivå som kulturbevilgningene lå på i 1979.

Tabell 7.5.6.1a Oslo kommune, konto «til disposisjon for kulturutvalget» 1961-1984. (Omregnet til 1979-kroner)

År	Beløp	År	Beløp
1962	57.970	1977	6.627.000
1964	294.000	1978	6.281.000
1970	302.000	1979	8.028.000
1972	654.000	1980	6.091.000
1973	2.025.000	1981	4.675.000
1974	3.072.000	1982	4.268.000
1975	4.919.000	1983	5.438.000
1976	3.735.000	1984	6.579.000

Det var bare en del av disse kulturmidlene som gikk til organisasjonene. Bevilgningene til sang og musikk gikk for det meste til ama-

tørorganisasjoner, men det var en lang rekke andre kulturelle formål som bildende kunst, kulturarrangementer, museumsarbeid, restaurering, frie teatergrupper, ballettgrupper, brukskunstsentra og teater (Torshov) som også fikk støtte over denne kontoen.

Jeg har for enkelte år forsøkt å kartlegge hvor stor del av disse kulturmidlene som gikk til rene organisasjonstiltak. Av tabell 7.5.6.1b

går det fram at organisasjonenes andel er blitt mindre, men at det samlede tilskudd til organisasjonene har steget. Tallene viser at fram til midten av 70-tallet ble den nye kontoen i stor grad brukt til å komme organisasjonene i møte. I denne perioden dreide det seg mye om bevilgninger til kor og orkestervirksomhet - amatørvirksomhet som tidligere ikke hadde fått kommunal støtte.

Tabell 7.5.6.1b Oslo kommunes bevilgning til kulturorganisasjoner for utvalgte år. Omregnet til 1979-kroner

År	konto «til disp. for kultur-utvalget»	Andel til organisasjonene, i kroner	%-andel til organisasjonene	til organisasjonene fra andre budsjettposter	totalt til organisasjonene
1961	57.970	42.507	73,3 %	529.000	629.477
1964	294.000	109.400	37,2 %		
1970	302.500	258.000	85,3 %	865.000	1.425.500
1973	2.025.000	924.000	45,6 %		
1975	4.072.000	659.000	16,2 %	1.511.000	2.170.000
1978	6.280.000	820.000	13,1 %	1.434.000	2.254.000
1984	6.579.000	1.120.000	17 %	1.172.000	2.292.000

En indikasjon på økt samhandling mellom Oslo kommune og kulturorganisasjonene er antallet organisasjoner som har fått støtte. Mer enn 3 ganger så mange organisasjoner fikk støtte i 1980 sammenlignet med 20 år tidligere. Rundt halvparten av disse er foreninger innen sang- og musikk, men det er også andre typer amatørvirksomhet som er blitt støttet.

Tabell 7.5.6.1c Antall organisasjoner på kultursektoren som har fått støtte fra Oslo kommune. Utvalgte år.

1961	:	18 organisasjoner
1964	:	31 «
1970	:	37 «
1975	:	65 «
1980	:	66 *

#### 7.5.6.2 Oslo kommune og idretten

Idretten har i etterkrigstiden i stadig sterkere grad fått midler fra Oslo kommune. Kommunen har i sitt arbeid for frivillige organisasjoner helt klart prioritert idretten. Idretten på sin side har i praktisk talt alle år vært meget tilfreds med den kommunale innsatsen. I Oslo Idrettskrets' 50-års beretning heter det at det «ikke er å undres over at man nesten i hver eneste av Oslo Idrettskrets' årsberetninger etter krigen finner en spesiell og dypfølt takk til kommunen for hva den har gjort for byens idrettsliv» (Oslo Idrettskrets : 50 år for idretten 1917-67, red. K. Midttun, s. 151). Slike ytringer er forståelig når man ser

hva kommunen har bevilget til idretten etter krigen. De største beløpene har gått til opparbeiding, vedlikehold og drift av anlegg.

Tabell 7.5.6.2a Kommunale midler til Idrettsanlegg. Oslo kommune 1961-1984. Samletall for nyanlegg, drift og vedlikehold - Omregnet til 1979-kroner.

1964, 65, 66 og 67	:	78 millioner totalt
1972	:	33,2 »
1974	:	48,1 »
1976	:	42,6 »
1978	:	52,3 »
1980	:	50,8 »
1982	:	29,0 »
1984	:	34,4 »

Tabell 7.5.6.2b Kommunale bevilgninger til lag, klubber, særkretser og Oslo Idrettskrets. Utvalgte år. Oslo kommune. Omregnet til 1979 kroner.

1956	:	621.000
1960	:	1.229.000
1965	:	3.837.000
1974	:	9.502.000
1976	:	8.089.000
1978	:	9.003.000
1980	:	10.361.000
1982	:	8.321.000
1984	:	8.429.000

Den sterke økningen fant sted på 60- og 70-tallet. I 80-årene har det i likhet med støtten til kulturorganisasjonene vært en tilbakegang. Bidragene til lag, særkretser og Oslo Idrettskrets viser den samme utviklingen.

### 7.5.6.3 Oslo kommunes ungdomsarbeid og ungdomsorganisasjonene

Oslo kommunale ungdomsnemnd ble opprettet i 1939. Den skulle være «Oslo kommunes rådgivende og initiativtakende organ for så vidt angår kommunens ungdomstiltak og sørge for samvirke og planmessighet i de kommunale institusjoners behandling av disse saker» (Begrunnelsen for forslaget er gitt i sak 143, 1938/39, behandlet av bystyret 11. mai 1939). Bakgrunnen var at man følte behov for å koordinere kommunens tiltak for ungdom. Oppgavene skulle løses i «samarbeid mellom kommunen og ungdommen, arbeidsgiverne og private organisasjoner.» Da nemnda kom i funksjon i 1946, ble det i tråd med dette opprettet et samarbeidsutvalg med de frivillige ungdomsorganisasjonene.

Ved siden av samarbeidet og støtten til ungdomsorganisasjonene drev kommunen et stadig større ungdomsarbeid i egen regi - de kommunale ungdomskubbene. Det ble tidlig disse som la beslag på det meste av de kommunale ungdomsmidlene. Grovt anslått gikk rundt 1/10 av midlene til organisasjonene og resten til tiltak i rent kommunal regi. Denne prioriteringen var opphav til konflikter. Mange hevdet at organisasjonenes ungdomsarbeid ble forsvunnet av kommunen. De borgerlige kommunestyrerepresentantene mente at mye av klubbarbeidet kunne og burde drives i ungdomsorganisasjonenes regi. Et forslag i 1954 om at lokalene til Hammersborg fritidsklubb skulle overlates til ungdomsorganisasjonene for tiltak rettet mot «all ungdom» ble imidlertid nedstemt i ungdomsnemnda. 2 år senere fikk man et slags kompromiss ved at det ble åpnet for kommunal støtte til organisasjonsdrevne fritidsklubber (Formannskapsbeslutning 6.12.56(b)). I 1963 var det 8 kommunalt drevne og 10 organisasjonsdrevne fritidsklubber.

En utredning om idretts- og ungdomsarbeidet i Oslo, som ble avgitt i 1964, hadde som programerklæring at ungdomsarbeidet «må drivast i intimt samarbeid mellom organisasjonane og det offentlege, og at organisasjonane må vera det primære slik at det offentlege står økonomisk og moralsk opp under ungdomsarbeidet, og sjølv avgrensar seg til direkte ungdomsarbeid på dei områder der det er naturleg og/eller nødvendig fordi organisasjonane ikkje maktar oppgåvene.» (Komiteut-

redning om idretts- og ungdomsarbeid i Oslo kommune, avgitt i 1964. Komiteen ble opprettet etter vedtak i formannskapet 15. mars 1962.) Komiteen kritiserte at 9/10 av de kommunale ungdomsmidlene gikk til ungdomsarbeid i ren kommunal regi, og kun 1/10 til organisasjonene. For lite kommunal støtte førte etter komiteens mening at «alt for mykje arbeidskraft går med til å skaffe penger til lagsarbeidet». Komiteen mente at organisasjonene måtte settes i sentrum for den kommunale ungdomspolitikken: «... det (er) eit viktig demokratisk vilkår at ungdomsorganisasjonane blir sett på som det primære og at stat og kommune på dette området er dei sekundære.» Disse prinsippene slo imidlertid ikke igjennom i det kommunale ungdomsarbeidet. Fordelingen av ungdomsmidlene fulgte samme mønster utover i 60-årene. I 1970 bevilget kommunen 6.259 millioner til ungdomsarbeid, 608.000 av disse gikk til organisasjonene.

Men det fant sted en generell oppvurdering av ungdomsarbeidet som også berørte organisasjonene. I 1968 fikk ungdomskontoret sin egen organisasjonskonsulent, og senere et eget organisasjonskontor med en stadig større stab. Fra midten av 70-årene ble det bygget ut et serviceapparat for organisasjonene i enkelte bydeler.

Samarbeidet mellom ungdomskontoret og organisasjonene har siden slutten av 60-årene blitt ivaretatt av halvårlige kontaktkonferanser, en kommunal utgave av de nasjonale ungdomskonferansene som STUI/Statens Ungdomsråd har arrangert. De kommunale kontaktkonferansene har blant annet vært viktige for utarbeidelse av fleksible retningslinjer for støtten til organisasjonene.

Økningen i den kommunale støtten til ungdomsorganisasjonene følger stort sett det mønsteret vi har sett i Oslo kommunes støtte til annen organisasjonsvirksomhet på kultursektoren.

Tabell 7.5.6.3 Oslo kommunes støtte til ungdomsorganisasjonene, 1963-1986. Omregnet til 1979 kroner.

År	direkte organisasjonsstøtte
1963	292.800
1968	889.400
1969	1.000.800
1970	1.226.000
1971	1.226.300
1972	2.346.900
1976	3.691.000
1982	5.538.900

**7.6 NORSK IDRETT ETTER KRIGEN****7.6.1 Innledning**

Norges Idrettsforbund ble den største organisasjonen i Norge da den i 1968 passerte LO i antall medlemsskap. Riktignok skal man på grunn av utbredte dobbelt- og trippelmedlemskap i idrettsorganisasjonene være forsiktig med bruken av medlemstallene, men idrettens voksende oppslutning er noe av det som i etterkrigstidens organisasjonsfunner er mest iøynefallende. NIF administrerte da det alt vesentligste av idrett i Norge - og betingelsen for at man skulle nyte godt av idrettens gullgrube - tippemidlene - var at man drev idrett i lag tilsluttet NIF. Idrettsforbundets rolle er enestående. Ikke på noe annet område innen det frivillige, ideelle organisasjonsliv har man i etterkrigstiden klart å skape en tilsvarende samtlende organisasjon for et helt aktivitetsfelt. Det eksisterer fellesorganisasjoner som Organisasjonenes Fellesråd på det religiøse område og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon innen helse- og sosialsektoren, men dette er paraplyorganisasjoner som består av selvstendige organisasjoner som også utenfor fellesorganisasjonen retter sine krav mot myndighetene og får støtte til egne tiltak. Det har i etterkrigstiden ikke vært noen betingelse for offentlig støtte at en organisasjon for funksjonshemmede må være medlem av FFO, selv om FFO nok har gitt medlemsorganisasjonene økt legitimitet og gjennomslagskraft. Innen idretten derimot har det vært Idrettsforbundet som har hatt tilnærmet monopol på den delen av tippemidlene som ikke går til anleggsdrift.

**7.6.2 Oppslutningen om idretten 1945-65**

Idretten, d.v.s. AIF og Landsforbundet hadde i 1930-årene en sterk vekst. I de aller første etterkrigsårene var det en økende oppslutning om idretten. Den effektive idrettsstreiken under krigen hadde gitt organisasjonene økt prestige, og idretten ble et prioritert område gjennom opprettelsen av Statens Idrettskontor og Norsk Tipping A/S.

Det nye Norges Idrettsforbund (NIF) hadde 290 000 medlemmer i 1946. En topp nådde man i 1950 med 348 500 medlemmer, bunnåret var 1954 med 288 300 medlemmer. Ikke før i 1965 nådde man opp igjen til nivået fra 1950. Da startet det som blitt kalt «idrettsrevolusjonen».

Det er mange mulige forklaringer på stagnasjonen. Det faktum at idrettens materielle vilkår ble sterkt bedret skulle tilsi en styrket og voksende idrett alt i 1950-årene. Før de 3 første tippemillionene tilfløt idretten i 1948 var gjenoppbyggingen av idrettsanleggene helt basert på frivillig innsats. I budsjettåret

1945/46 ble det overhodet ikke bevilget penger til gjenreising eller nye anlegg, i 1946/47 ble det bevilget 100 000 etter en vel begrunnet søknad fra NIF om 1 million kroner. Det er tydelig at staten ventet på tippemidlene, det meste av de statlige midlene gikk i 1947/48 til instruksjon og administrasjon.

Da Norsk Tipping A/S kom i virksomhet oversteg omfanget av tippingen alle forventninger. I Sverige hadde overskuddet stabilisert seg på et nivå rundt 5-6 millioner, dette nivå nådde man i Norge allerede første året. Siden steg overskuddet jevnt og raskt, med en forbigående stagnasjon fra 1959-63 da overskuddet lå på rundt 37 millioner kr. I 1965 var det oppe i 54,5 millioner kr. På grunn av fordelingsnøkkelen mellom idrett og vitenskap økte ikke idrettens andel av overskuddet like raskt, jf. tabell 7.6.2.

Tabell 7.6.2 *Idrettens andel av tippemidlene, 1948-86. Omregnet til 1979-kroner.*

1948:	15,3 mill.	1970:	57,2 mill.
1950:	19,5 mill.	1975:	63,8 mill.
1955:	27,9 mill.	1980:	164,6 mill.
1960:	29,2 mill.	1985:	185,9 mill.
1965:	29,2 mill.	1986:	199,3 mill.

De direkte statstilskuddene til idretten holdt seg på et langt mer beskjedent nivå, mellom 430 000 og 1 mill. pr. år.

Det var en forutsetning at tippemidlene i hovedsak skulle gå til idrettsanlegg, men denne forutsetningen ble aldri helt fulgt. De to første årene ble over 80 pst. av tippemidlene brukt til anlegg, i 1950 var andelen sunket til 63 pst., og deretter sank den jevnt ned til 41 pst. i 1964. Totalt ble det i perioden 1948-66 bevilget 87 mill. kr. til idrettsanlegg.

Ser man tippemidlene og de direkte bevilgede statlige midler i forhold til statens samlede utgifter får man ikke det inntrykk at idretten var en prioritert offentlig oppgave. Tippemidlene og det direkte statstilskuddet utgjorde i 1951 2,1 pst. av statens utgifter, i 1965 utgjorde de 1,3 pst. Sammenlignet med mellomkrigstidens økonomiske betingelser må man derimot si at etterkrigstiden har vært en gullalder for idretten. I 1920-årene var de statlige bevilgninger på mellom 95 og 650 000. I 30-årene lå bevilgningene på under 100 000 pr. år helt fram til 1937/38 da de var på 120 000. De to neste årene var den årlige bevilgning 400 000.

Det må imidlertid understrekes at penger og anlegg ikke var nok til å vekke folk til organisert idrettslig aktivitet - viste det seg. Det ble lagt gode betingelser for idrettsutøvelse

gjennom den storstilte utbyggingen av anlegg, men det var mange andre faktorer som virket hemmende på veksten, så hemmende at den stoppet opp.

En faktor det er blitt pekt på er den svake organisasjonsutviklingen innen idretten etter krigen. De nye millionene ble brukt til anlegg og i mindre grad til det apparat som skulle ta seg av idrettsutøverne i det daglige. Det aller meste av idrettsarbeidet var bygd på frivillig innsats, og mange pekte på den «lederkrise» man mente å spore på 1950-tallet og begynnelsen av 60-årene. Et svakt utbygget organisasjonsapparat var ikke noe godt utgangspunkt for økende tilslutning.

Stein Tønneson nevner i sin idrettshistorie og en rekke andre faktorer til forklaring. De som var unge under krigens idrettsstreik og som ville ha utført en vesentlig del av idrettsstammen etter krigen, ble mer eller mindre tapt for all idrett. Befolkningssammensetningen spilte også en rolle for utviklingen. Det ble født få barn under krigen og det var den generasjonen som skulle ha fylt idretten i årene rundt 1960. De store barnekull rett etter krigen skulle bli et vesentlig bidrag til medlemstilslutningen i «revolusjonens» første tid etter 1965. Den urbanisering og flytting til sentrale industristrøk som foregikk på 50 og 60-tallet, den såkalte «store flyttesjauen» med den tilhørende sosiale og geografiske rotløshet, skapte ikke gode betingelser for idrettsarbeidet. Det tok tid før idrettsarbeidet fikk fotfeste i de nye drabantbyene.

Til forskjell fra på 70-tallet holdt kvinnene seg i 50-årene i stor grad utenfor idretten, slik de også delvis holdt seg utenfor arbeidslivet. På 50-tallet var det husmoren som var kvinneidealet. Deltakelse i «maskuline» aktiviteter hadde liten status.

### 7.6.3 Forholdet mellom staten og idretten

Idretten var etter krigen samlet i Norges Idrettsforbund. Ledelsen, med Rolf Hofmo og Olaf Helset i spissen, representerte folkehelse-tankegangen hvor idretten ble sett på som en del av ungdomsarbeidet og som et ledd i styrkingen av folkeforsvaret. Det var for å drive fram idretten som en nasjonal, sosial og helsefremmende folkebevegelse at Helset og Hofmo ville ha et økt statlig engasjement i idretten. Idrettsforbundet begrunnet sitt forslag om opprettelse av et eget statlig idrettskontor med at situasjonen for idretten etter krigen var svært vanskelig: «Selve okkupasjonen har medført at hundrer av idrettsplasser, skibakker og treningslokaler er ødelagt av okkupasjonsmakten.» Dette måtte bygges opp igjen med offentlig hjelp. Forbundet mente at idretten var spesielt egnet til «å hjelpe ung-

dommen til rette» etter en vanskelig okkupasjonsperiode, og at det måtte være en statsoppgave å bidra til «å gjenreise idretten på en bredere og mer helsebetont basis enn før». Idrettskontoret begynte sin virksomhet i august 1946. En av kontorets hovedoppgaver ble å innstille til bruken av tippemidlene. Idrettsforbundet skulle her tas med på råd før forslaget ble oversendt regjeringen. Denne ordningen skapte ingen problemer så lenge Rolf Hofmo både var kontorsjef i STUI og satt i idrettsforbundets ledelse.

Forholdet mellom STUI og NIF var godt så lenge Helset var idrettsformann. Da Arthur Ruud overtok i idrettsforbundet i 1948 ble samspillet gradvis mindre harmonisk. Et sentralt stridsemne var hvordan tippemidlene skulle fordeles og hvem som skulle fordele dem. Den uforutsette størrelsen på overskuddet fra tippingen gjorde dette til et høyst aktuelt tema i begynnelsen av 50-årene. Hofmo var av den oppfatning at tippemidlene skulle gå til anlegg og samfunnshus, og holdt fast på at det var Stortingets forutsetning at idretten selv skulle finansiere det Hofmo kalte en «overdimensjonert» administrasjon. Ruud på sin side hevdet at midlene også måtte gå til «den levende idrett». Etter at Ruud hadde fått idrettsstyrets støtte til å søke om tippemidler til idrettens administrasjon, vedtok landstinget denne strategien i 1952, noe som førte til at Hofmo trakk seg fra idrettsstyret.

Ruuds andre seier kom i 1953 da Stortinget vedtok at man skulle øke tilskuddene til idrettens administrasjon - ikke gjennom direkte statlig støtte, men ved å øke administrasjonens andel av tippemidlene. Dette var det værste tenkelige alternativ for Hofmo.

Opprettelsen av Statens Idrettsråd i 1957 var enda en seier for Ruud og idrettens selvbestemmelsesrett. Det som hadde vært idrettsledelsens mål siden 1950 - innstillingsrett til bruken av tippemidlene - hadde man nå til en viss grad oppnådd. STUI - som opprinnelig skulle være samarbeidsorganet mellom staten og idretten - ble delvis satt til side og overprøvd av et nytt samarbeidsorgan hvor NIF hadde nesten 1/2 av representantene og STUI ingen. Det er ikke å undres over at idretten møtte større forståelse for sine krav her enn hos Hofmo. Når det gjaldt bevilgninger til idrettens administrasjon var idrettsrådet mer villig innstilt enn STUI og regjeringen fulgte stort sett Idrettsrådets innstilling.

En episode fra 1959 illustrerer at det dog var grenser for NIF's innflytelse på fordelingen av tippemidlene. Idrettsrådet hadde dette året innstilt på 1,525 millioner kr. til NIF, men regjeringen reduserte dette beløpet til 1,405 millioner. Idrettsforbundets representanter

erklærte seg da løst fra sine verv i idrettsrådet fordi deres innstilling ikke ble tatt til følge. Etter at undervisningsminister Sivertsen hadde presisert at Statens Idrettsråd var et rådgivende organ og ikke stedfortreder for ministeren gjenopptok representantene sine verv. Det var enda - og ikke bare i prinsippet - regjeringen som avgjorde fordelingen av tippemidlene.

Det må også understrekes at i hele Hofmos periode i STUI gikk det alt overveiende av tippemidlene til bygging av anlegg, selv om andelen var redusert til litt over 50 pst. i 1965. Samme år sendte Hofmo et rundskriv til sine partifeller i Arbeiderpartiet og presenterte hva arbeiderpartiregjeringen hadde utrettet gjennom STUI etter krigen:

- 168 svømmehaller
- 292 samfunnshus
- 58 ferdige eller planlagte idrettshaller
- tilskudd til 3757 større og mindre idrettsanlegg.

Dette betød imidlertid ikke at staten etter krigen var alene om å finansiere idretten. Forutsetningen for støtte til anlegg var at de lokale initiativtakere skaffet 1/3 av midlene selv. Dessuten var det mange som så på tippingen som idrettens egenfinansiering, og den direkte statlige støtten økte ikke vesentlig fram til 1965. Mange mente at idretten fikk for lite av tippemidlene - men på 50-tallet sa de ikke dét høyt.

Bakgrunnen for misnøyen med fordelingen av tippemidlene var at man hadde en fordelingsnøkkel som var utarbeidet på grunnlag av en forventet omsetning. Når så omsetningen og overskuddet overskred alle forventninger falt forutsetningen for fordelingsnøgkelen bort. Idretten skulle ha en progressivt avtagende andel av midlene, noe som følte mer urettferdig jo større sum som skulle deles. Når idrettsforbundet allikevel ikke tok opp fordelingsnøgkelen til debatt før i 1965 skyldtes det at det var en rekke andre ideelle, frivillige organisasjoner som var interessert i tippemidler. I 1951 hadde bl.a. Landsforeningen mot kreft, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Den norske Turistforening søkt om bidrag fra tippemidlene. I en slik situasjon kunne en grunnleggende drøfting av fordelingsproblematikken leitt få uønskede konsekvenser for idretten.

#### 7.6.4 Idrettsrevolusjonen

På midten av 1960-tallet skjedde det en rekke ting innen idretten som samlet kan kalles en revolusjon. Det mest iøyenfallende er den sterke medlemsveksten som startet i 1965 da idretten hadde 430 000 medlemskap, og endte 20 år senere med over 1.5 millioner medlemskap.

Det var også en kraftig økonomisk vekst som startet med endringen av tippenøgkelen i 1967, og deretter en ny endring i 1975. Selv om folkehelseidealet i realiteten var begravet som herskende ideologi begynte idrettstinget fra 1965 å avgi programuttalelser hvor det ble pekt på idrettens sosiale oppgave og behovet for offentlig støtte. Trimkampanjen innledet i 1967 idrettsforbundets engasjement for mosjonsidrett. Dette tiltaket ble en suksess og var med på å legitimere idrettens krav vis a vis det offentlige.

I disse årene fikk både NIF og STUI ny ledelse. Dette endret det noe anstrengte forholdet mellom staten og idretten. Samtidig utviklet idretten sitt eget administrasjonsapparat, noe som på sikt fikk følger for oppslutningen.

Et vesentlig trekk ved idrettsrevolusjonen var samstemmigheten mellom idretten og det offentlige i utformingen av idrettspolitikken. Hofmos etterfølgere i STUI fra 1966, Carl E. Wang og Magnus Nilsen og landets politiske ledelse hadde oppfatninger som var på linje med idrettens. Hofmo mente etterhvert at idretten hadde utviklet en kravmentalitet uten sidestykke, mens noe av det første som skjedde under STUI's nye ledelse var en endring av tippenøgkelen i idrettens favør.

Motstykket til STUI's mer defensive holdning var Idrettsforbundets mer offensive profil. Formann T. Bentzen (fra 1967) var mer pågående enn sine forgjengere. Kravene vis a vis staten ble på en heldig måte kombinert med Trimaksjonen i 1967, som var en vellykket anskueliggjøring av idrettens prioritering av sin sosiale oppgave og berettigelsen av økt offentlig støtte til idretten.

Trimaksjonen hadde to formål. For det første å dra en større del av befolkningen inn i aktiv idrettsutøvelse. Det lyktes over all forventning, trimkampanjen «løsned et skred». Men idrettsforbundets satsing på mosjonsidrett var kanskje først og fremst motivert av ønsket om større forståelse for idrettsarbeidet fra de offentlige myndigheter i form av mer økonomisk støtte.

Oppbyggingen av NIF's egen administrasjon, som særlig skjøt fart fra slutten av 60-tallet, betød også mye for evnen til å fremme motiverte krav vis a vis staten på en effektiv måte. I 1959 var det i alt 30 fulltidsstillinger i NIF's organisasjonsledd, i 1980 var det 210. I 1987 består administrasjonen innen NIF sentralt og på idrettskretsnivå av ca. 600 hel- og deltidsansatte.

Resultatene må ha vært over all forventning. STUI spilte på parti med idretten. Situasjonen på det rikspolitiske plan var og gunstig. Den labile politiske situasjonen etter regjeringen Gerhardsens avgang skapte et



større spillerom for de store organisasjonene. Politikerne ble trolig mer følsomme overfor de større organisasjonene generelt og overfor idretten som en av de største - spesielt. Partiene kappedes om idrettens gunst - ingen ville bli lyst i bann av idrettens ledende talsmenn. Oppjusteringen av idrettens andel av tippe-midlene til 35 pst. var en valgkampsak for de borgerlige i 1965 og i 1973 tok Arbeiderpartiet opp kravet om 50 pst. til idretten på sitt arbeidsprogram.

Utviklingen av den gjensidige respekt og det gode samarbeid, veksten i oppslutningen om idretten og det økende økonomiske bidrag fra statens side, var en god sirkel for idretten. Samarbeidet ble utviklet også på det lokale og regionale plan. Idrettskretsene ble tilpasset fylkesgrensene slik at kretsstyrene lettere kunne samarbeide med fylkesidrettskonsulenter og fylkesidrettsnemnder. I 1976 ble idrettslagene pålagt av NIF å danne kontaktutvalg for samarbeid med myndighetene. Den lokale kontakten kunne være svært intim, det var slett ikke uvanlig at idrettsledere på lokalplanet satt i de kommunale idrettsutvalg. Idretten fremmet effektivt sine interesser. De kommunale utgifter til idrett og friluftsliv ble nesten 5-doblet i perioden 1968-79.

Som enhver revolusjon hadde også idretts-revolusjonen sine historiske forutsetninger. Det var Hofmo's kongstanke som etterhvert bar frukter. Den storstilte utbygging av idrettsanlegg hadde spredt idrettsaktiviteten utover landet, veksten fra midten av 60-tallet ble landsomfattende. Det hadde den ikke kunnet bli uten det omfattende arbeid som var nedlagt av STUI i de første tyve etterkrigs-årene. Fra begynnelsen av 60-årene var kommunene for alvor kommet aktivt med i anleggsreisningen.

Det vellykkede arbeidet blant barn og unge var også en del av bakgrunnen for veksten. Idrettslagene ga etterhvert flere konkurrans- og treningstilbud til lavere årsklasser, og det fanget interessen. Fri lek tapte terreng for idrett i organiserte former.

Etter 1965 kom også kvinnene med for alvor. Antallet kvinnelige NIF-medlemmer ble 6-doblet i perioden 1965-84, antallet menn 4-doblet. Kvinnene utgjorde 1/5 av medlemsmassen i 1965, 1/3 i 1984. Endel av bakgrunnen for veksten ligger her, men det må understrekes at 60 pst. av tilveksten i 1984 fremdeles var menn.

Som en grunnleggende samfunnsmessig forutsetning for idrettsekspansjonen kan man til slutt peke på velstandsutviklingen. Bedre råd førte til at flere kunne dekke utgiftene til konkurranser, kontingent og utstyr.

## 7.7 NATURVERNET I ETTERKRIGSTIDEN

Den nye Lov om naturvern fra 1954 var et vendepunkt i naturvernets historie i Norge. Landsforbundet for Naturfredning (LfN) var en av initiativtakerne til revisjonen av den gamle loven av 1910 (med tillegg fra 1916). Forbundet hadde overfor myndighetene gitt uttrykk for misnøye med den gamle loven. Ankepunktene var at den ikke ga anledning til fredning på sosialt eller estetisk grunnlag, og at den heller ikke ga hjemmel for opprettelse av større fredede områder - nasjonalparker.

En komite, hvor det naturvitenskapelige innslaget var sterkt, ble oppnevnt av departementet i 1947. Utvalgets innstilling var ferdig i 1949 og ble oversendt Landbruksdepartementet og LfN. Innstillingen godtok estetiske fredningsmotive, men ikke sosiale. Utvalget gikk inn for opprettelse av Statens Naturvernråd som regjeringens rådgivende organ i naturvernsaker. Det var nødvendig å trekke staten mer inn i naturfredningen: «Hittil har alt initiativ til iverksetting av naturfredning vært henlagt under de private foreninger». Naturvern burde, etter utvalgets mening, i større grad bli et offentlig anliggende. Utvalget ville ha et naturvernråd som skulle være et «mellomledd mellom de private og staten». Av rådets 5 medlemmer skulle minst 1 være tilknyttet «private naturvernorganisasjoner eller Landsforbundet for naturvern» (Ot.prp. nr. 34-1953).

Departementet fant det rimelig å imøtekomme Landsforbundets ønske om rett til å foreslå representanter til naturvernrådet, men man ville ikke gi Landsforbundet fast plass i rådet. Landsforbundet hadde endret navn til Landsforbundet for naturvern i 1951 og departementet tok hensyn til denne utvidelse av naturvernperspektivet ved å kalle den nye loven lov om naturvern i stedet for å bruke den gamle betegnelsen naturfredning. I det hele tatt hadde Landsforbundet stor innvirkning på lovutkastet som ble utarbeidet i løpende dialog med forbundet.

Den norske Turistforening henvendte seg til departementet og ba om at friluftsgeselskapene ble representert i det nye naturvernrådet og fikk til svar at departementet skulle «være oppmerksom på dette når rådet skal oppnevnes».

På 1950-tallet kom det også en ny friluftsliv, etter et forberedende arbeid som var startet alt før krigen. Når man ser på hvilke organisasjoner som uttalte seg om lovforslaget får man et bilde det økende samarbeid med myndighetene. I 1910 hadde Landsforbundet for Naturfredning vært den relevante organi-

sasjon, når det gjaldt friluftsløven kom det uttalelser fra en rekke organisasjoner: Norges Jeger- og Fiskerforbund, Arbeidernes Jeger- og Fiskerforbund, Landsforbundet for naturvern, Foreningen til skiidrettens Fremme, Norges Speiderguttforbund, Norges Idrettsforbund, Kongelig Norsk Seilforening, Kongelig norsk Automobilforening, Norges Automobilforbund, Det frivillige skyttervesen og Kongelig norsk motorforening. Den offentlige reguleringsvirksomhet utvidet seg og angikk dermed stadig flere organisasjoner.

En viktig følge av loven var opprettelsen av Statens Friluftsråd som skal «arbeide for friluftslivets utvikling og framgang», «tilrettelegge og samordne arbeidet for friluftslivet», «tjene som rådgivende organ for regjeringen», og «gi innstilling om bruken av» statens midler til friluftsliv. Loven bestemte at det skulle opprettes fylkesfriluftsnemnder og at det var anledning til å opprette kommunale friluftsnemnder.

1960-årene ble naturvernets gjennombrudd. 1962 ble på mange måter et merkeår. Det var året da den første nasjonalpark ble opprettet og starten på den første opplysningsaksjonen, «Bruk naturvett». Alt i 1963 ble den andre nasjonalparken - Børgefjell - opprettet og i 1964 hadde Naturvernrådet utarbeidet en landsplan med forslag om 14 nye nasjonalparker, en plan som ble realisert trinn for trinn fram til midten av 1970-tallet. Bak aksjonen «Bruk naturvett» sto både Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Speiderforbund, 4 H, Turistforeningen og det reorganiserte Landsforbundet: Norges naturvernforbund. Reorganiseringen var et uttrykk for at organisasjonen gradvis ble preget av en økologisk tankegang hvor det var en forutsetning at natur- og miljøhensyn skulle være blant de grunnleggende premisser i den offentlige beslutningsprosessen.

På 60-tallet fikk naturverntanken økende organisatorisk oppslutning. Norges Naturvernforbund økte raskt sin oppslutning. I 1965 var medlemstallet økt til 5 000, i 1973 nådde man toppen med 30 000 medlemmer. Den økende oppslutningen om natur- og miljøvern fant ikke sted bare innen Naturvernforbundet. Etter 1960 ble det og dannet nye organisasjoner for natur og miljøvern: Natur og Ungdom, Norsk forening for Vassdragspleie og vannhygiene, Norsk forening mot støy, samarbeidsgruppene for natur og miljøvern (snm), og World Wildlifefund i Norge. Norsk ornitologisk forening var dannet i 1957.

I likhet med tiåret før var arbeidet med en ny naturvernlov en av de sentrale sakene på 60-tallet. Statens Naturvernråd og Naturvernforbundet hadde i 1963 påpekt svakheter ved loven av 1954, det var begynnelsen til den

tredje naturvernloven i Norge. Den første var i praksis blitt initiert og utformet av private naturverninteressenter. Den andre av en offentlig oppnevnt komite i nært samarbeid med organiserte naturverninteressenter. Den tredje ble utarbeidet av et organ som var del av den offentlige administrative struktur, hvor både organiserte naturverninteressenter og naturvitenskapelig ekspertise var godt representert - Statens Naturvernråd.

Utgangspunktet for Naturvernrådets innstilling var en utredning fra Naturvernforbundet om utilstrekkelighetene i loven av 1954. Etter departementets beskjæring av Naturvernrådets forslag til ny lov, protesterte Naturvernforbundet mot innsnevringen av lovens formålsparagraf, samt at departementet hadde sløffet kravet om naturvitenskapelig kompetanse hos minimum 3 av Naturvernrådets medlemmer. Kritikken ble tatt til følge av Stortinget som vedtok at planer om større inngrep i naturen skal forelegges naturvernmyndighetene. Dette var en konsesjon til natur- og miljøverninteressene. En forutsetning for at interesser skal bli hørt er at man får anledning til å uttale seg. Men det er stor forskjell på rett til deltakelse i en avgjørelsesprosess og faktisk innflytelse. Vassdragsutbyggingen ble et eksempel på det. Erkjennelsen av at deltakelse ikke er synonymt med gjennomslag for egne synspunkter var noe av bakgrunnen for at deler av natur- og miljøbevegelsen tok i bruk nye aksjonsformer i *Mardøla* i 1970.

Ti år tidligere hadde Stortinget innsett nødvendigheten av å starte arbeidet med en landsplan for vassdragsutbyggingen. Gabrielsenutvalget fikk i 1960 i oppdrag å utarbeide en oversikt over verneverdige vassdrag. Innstillingen fra 1963 konkluderte med at økonomiske hensyn til syvende og sist må være avgjørende i spørsmål om vannkraftutbygging. Det var i tråd med Vassdrags- og Elektrisitetsvesenets oppfatning.

Arbeidet med en landsplan kom etter dette inn i et dødvanne, og aksjonen «Vern våre Vassdrag» krevde i 1969 at landsplanen nå måtte utarbeides. Deretter kom *Mardøla*aksjonen. Aksjonen - som var en allianse mellom organiserte natur- og miljøverninteressenter og bygdefolk - mente det allerede var levert tilstrekkelige bevis for at demokratiet i Norge ikke fungerte når det gjaldt utbygging av vannkraft til kraftkrevende industri. Heller ikke *Mardøla*aksjonen fikk gjennomslag i denne spesielle utbyggingssaken, men man fikk satt søkelyset på konsekvenser av kraftutbygging. Natur- og miljøverninteressenter ble fra nå en nødvendig del av debatten om utbygging av vassdrag - noe som i mindre grad hadde vært tilfelle i 60-årene.

To organer kom til å arbeide videre med en landsplan for vassdrag på 70-tallet. Det ene var en videreføring av Gabrielsenkomitéens arbeid, Sperstadutvalget, som var sammensatt av representanter for NVE, Naturvitenskap, naturvern og friluftsliv. Sperstadutvalget skulle være et kontaktutvalg for kraftbygging og naturvern. Samtidig arbeidet NVE med sin egen landsplan for vassdragsutbygging. Det ble ikke naturverninteressene som kom til å veie tyngst. Da Industridepartementet la fram sin innstilling i 1973 var det NVE's plan som ble gitt innstillingsstatus, Sperstadutvalgets innstilling fulgte som vedlegg. Med noen få unntak fulgte Stortinget opp NVE's planer.

Naturvernforbundet gikk etter dette inn for å topprioritere vassdragsvernarbeidet, og fikk gjennomslag for opprettelse av et bredt sammensatt utvalg som skulle fullføre Sperstadutvalgets arbeid og legge fram en verneplan II. Da denne innstillingen kom i 1976 ble den sterkt kritisert av Samarbeidsrådet for naturvernsaker, opprettet av Turistforeningen, Jeger og Fiskerforbundet og Naturvernforbundet samme år, fordi mange av de mest verneverdige vassdragene ikke var tatt med i noen av verneplanene. Konklusjonen var at deltakelsen hadde gitt magre resultater.

#### *- Opprettelsen av Miljøverndepartementet*

På slutten av 1960-tallet var arbeidet med naturvernsaker spredt på flere departement; Kommunal- og Arbeidsdepartementet, Landbruksdepartementet, Sosialdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet og Industridepartementet. Naturvernforbundet hadde ikke vært fornøyd med den endring man fikk i 1965 da det ble opprettet en egen administrasjon for natur- og miljøvern i Kommunal- og arbeidsdepartementet som fungerte som sekretariat for Statens Naturvernråd og Statens Friluftsråd. Forbundet mente man snarest mulig måtte få samordnet arbeidet i et eget natur- og miljøverndepartement.

Da dette ble opprettet i 1972 ble ikke Miljøverndepartementet den konsesjon til natur- og miljøverninteressene man hadde håpet på. Det nye departementets oppgave ble «å arbeide for en best mulig balanse mellom utnyttning av våre ressurser for økonomisk vekst, og vern om naturressursene til beste for menneskelig trivsel og helse». Miljøverndepartementet skulle finne fram til det ideelle forhold mellom vekst og vern, trolig et uoppnåelig ideal. Det ble heller ikke skapt betingelser for at det kunne bli et departement som stod for totalvurdering av landets ressurser og bruken av dem. Vesentlige områder lå utenfor departementets kompetanseområde, for eksempel disponeringen av vannkraft og utmarksressurser som lå under andre departement.

For å si noe om natur- og miljøvernorganisasjonenes innflytelse på utformingen av den offentlige politikken er det gjort et forsøk på å kartlegge disse organisasjonenes forhold til Miljøverndepartementet i departementets startfase fra 1972-74 (Atle Svendal: «Etableringen av politisk-administrativt nettverk, opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972», Hovedoppg. Universitetet i Bergen. Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap 1977). Atle Svendal har sett på hvilken rolle organisasjoner med natur- og miljøvern som hovedoppgave i disse årene hadde i Miljøverndepartementes remisskanal. Dersom man ser på departementets bruk av remiss under ett, spiller naturvernorganisasjonene en relativt beskjeden rolle. I 1972 kom 7% av remissuttalelsene fra disse organisasjonene, i 1973 9% og i 1974 11%. Deler man sakstypene opp i enkeltsaker og reguleringsaker finner man at reguleringsaker i mindre grad ble sendt til natur- og miljøvernorganisasjoner. De fleste saker hvor naturverninteresser uttalte seg var lokale saker hvor Naturvernforbundets kretser la fram sine synspunkter.

Tar man derimot utgangspunkt i departementets fire avdelinger, Organisasjonsavdelingen, Naturvernavdelingen, Forurensningsavdelingen og Planavdelingen blir billedet mer differensiert. Naturvernorganisasjonenes deltakelse var praktisk talt helt konsentrert om Naturvernavdelingen. Her sto disse organisasjonene for 30% av remissene, i Forurensningsavdelingen kun 1,5%, og i de andre avdelingene enda mindre. Naturvernforbundet var den 3. største mottaker av saker til uttalelse fra Naturvernavdelingen både i 1972, 73 og 74. Totalt sett sank imidlertid natur- og miljøvernorganisasjonenes andel fra 1972-74 fra 30 til 18%.

Man kan lese ut av Svendals undersøkelse at naturvernorganisasjonene var en ofte brukt remisspartner for Miljøverndepartementet i begynnelsen av 70-årene. Om dette har ført til at disse organisasjonene har fått større gjennomslagskraft kan man ikke avgjøre ved slike studier. Men man kan konstatere at det er bygd opp en stadig større offentlig sektor omkring natur- og miljøvern som har kontakt med organiserte natur- og miljøverninteresser. Etter etableringen av Miljøverndepartementet har det óg foregått en vekst i departementet og de underliggende institusjoner. I 1972 var det 601 stillinger i departementet og de underliggende institusjoner, 4 år senere var det 710. Denne veksten var betydelig høyere enn den gjennomsnittlige departementsvekst i perioden. Disse tallene kan imidlertid ikke skjule at Miljøverndepartementet i 1972 bare la beslag på 4,8% av statsbudsjettet. I 1976 var det økt til 7,3%.

## 8 Perspektiv på etterkrigstiden

### 8.1 ORGANISASJONSSAMFUNNETS VEKST

Forsøk på å oppsummere utviklingen av de ideelle, allmennyttige organisasjonene etter krigen synes å forutsette en uttallig forenkling. Det som først og fremst karakteriserer etterkrigstiden er det organisasjonsmangfold som er resultatet av de stadige nye tilskudd til organisasjonsfloraen. Gjennomsnittlig er det hvert år siden 1945 dannet 10 nye landsomfattende ideelle/allmennyttige organisasjoner.

Når man ser bort fra avholdsbevegelsen har det vært en rekke nydannelser innen alle kategorier organisasjoner - også innen de religiøse organisasjonene, selv om de har hatt en sterk relativ tilbakegang. I 1940 utgjorde de religiøse organisasjonene ca. 25 pst. av de ideelle allmennyttige landsomfattende organisasjonene, i 1983 utgjorde de rundt 15 pst.

De organisasjonene som har bedret sin relative stilling innen denne delen av organisasjonssamfunnet er organisasjoner for kultur, internasjonalt orienterte organisasjoner, organisasjoner på helse- og sosialsektoren og hobby- og fritidsorganisasjoner.

Disse endringene er grunnlaget for å gi et perspektiv på organisasjonsutviklingen. Det ligger opplagt viktige begrensninger i å ta utgangspunkt i dannelsen av presumptivt landsomfattende organisasjoner. Tabellen som viser organisasjonenes framvekst (Tabell 7.1a., s. 303) sier ingenting om organisasjonenes oppslutning og geografiske utbredelse, med andre ord ingenting om deres tyngde i organisasjonssamfunnet. For å nærme seg et mer komplett bilde av organisasjonssamfunnet trenger man mer data om utviklingen av medlemsmassen i de enkelte organisasjonstyper og mer kunnskap om organisasjonssamfunnets sammensetning på det lokale og regionale nivå (jf. Korvaldutvalgets innstilling, kap. 13).

Hordalandprosjektet er et forsøk på å kartlegge en regional organisasjonsutvikling, og Trygve Brandal og Per Selle har gjort utviklingen i Hordaland til utgangspunkt for et perspektiv på endringer i organisasjonssamfunnet. Brandal og Selles perspektiv lar seg oppsummere i «auka individualisering av organisasjonslivet»: «Folk ser i dag ut til å organisera seg meir for å tilfredsstille individuelle behov enn for å fremja kollektive interesser.» For Hordalands vedkommende mener Brandal og Selle å finne at de organisasjonstyper som har hatt størst framgang er organisasjoner hvor avkobling og trivsel er

den sentrale målsetting, samt organisasjoner som har til hensikt å bedre enkeltmedlemmenes samfunnsmessige posisjon, slik som undervisnings- og opplysningsorganisasjoner av ulike slag. Organisasjoner for hobby og fritidssysler, friluftsliv, idrett, undervisning og utdanning ser Brandal og Selle som representanter for en individualiserende trend i organisasjonsutviklingen. De er rettet mot individets eget velvære i en helt annen grad enn organisasjoner hvis primære mål er å fremme kollektive interesser. Spissformulert er organisasjonene i fremgang organisasjoner for individer som er seg selv nok.

De organisasjoner som ifølge Brandal og Selle har tapt terreng i etterkrigstida er den type organisasjoner som «ønsker først og fremst å oppretthalde og/eller utbyggja ein gjeven «kultur» i eit område» (Brandal og Selle, op.cit. s. 11). Det er misjonslaga og avholdsbevegelsen som har gått tilbake, de såkalte «motkulturene», lekmannsbevegelse, avholdsbevegelse og målsak har ikke lenger det grep på befolkningen som de hadde på slutten av 1800-tallet og de første ti-årene av 1900-tallet. Dette er en tilbakegang for bevegelser som rettet mye av sin aktivitet mot den offentlige sfære og som ville være med på utformingen av den offentlige politikk. Med en viss rett kan de derfor kalles «offentlige» organisasjoner.

Når man flytter blikket fra Hordaland og ser på dannelsen av landsomfattende sammenslutninger i etterkrigstiden er det tydelig at det Jens Arup Seip kaller de «misjonerende» interesser er på defensiven. Avholdsbevegelsen er den som har hatt den mest iøynefallende reduksjon i oppslutning.

Det er på den annen side ikke vanskelig å finne eksempler på individualistisk orienterte apolitiske organisasjoner dannet etter 1945. Norsk kennelklubb har 40 underorganisasjoner for ulike hunderaser, bilentusiastene har fått nesten 20 ulike merkeklubber å velge mellom, hytteeiere, motorsyklister, dataamatører, rasekatteiere, naturister og campingvognelere har fått sine organisasjoner de siste 20-25 år. Enhver fritidssysel har i dag sin organisasjon. Den mest norske av alle fritidsorganisasjoner, Den norske Turistforening, doblet sitt medlemstall fra 45 til 90 tusen mellom 1960 og 1980, og det offentlige har satt stadig mer pris på organisasjonens virksomhet gjennom økt økonomisk støtte. Den organisasjonen som har hatt størst vekst av alle etter krigen - dersom man ser bort fra idretten - er Norges Automobilforbund som både er en serviceorganisasjon rettet inn på

en strømlinjeformet organisering av bilfolkets ferie og fritid, og en pressgruppe for bilistenes interesser. En lang rekke fordelaktige medlemstilbud skaper en rekrutteringsbasis som trolig ikke står i forhold til oppslutningen om organisasjonens offisielle samferdselsideologi. NAF har hatt en eksplosiv vekst etter siste verdenskrig:

1945: 11 441

1965: 130 027

1985: 482 944

1986: 530 000

Spørsmålet er om det er denne type organisasjoner som alene dominerer utviklingen i organisasjonssamfunnet. Det er to sentrale elementer i Brandal og Selles begrep «offentlige» organisasjoner. De bygger ut og verner om en «kultur» og de er innrettet på utforming og iverksetting av en politikk som fremmer denne kulturen. Lekmannsbevegelsen, avholdsbevegelsen og målbevegelsen passer inn i en slik typologi.

En viktig gruppe organisasjoner som har vokst i etterkrigstiden - og som hverken er rent individualistisk eller rent kollektiv i overnevnte forstand - er de mange organisasjonene på helse- og sosialsektoren.

De mange interesseorganisasjonene på helse- og sosialsektoren som er dannet etter 1945 har hatt et kollektivt perspektiv gjennom sine krav om at det offentlige skal ta ansvar for alle samfunnsmedlemmer og legge forholdene til rette for et rikt samfunnsliv for alle. Disse organisasjonene er akseptert av det offentlige som nødvendige pressgrupper for en realisering av slike målsettinger (jf. Stort. meld. nr. 88 for 1977-78). Framveksten av internasjonalt orienterte hjelpe-, solidaritets- og vennskapsorganisasjoner er og et viktig trekk ved etterkrigstidens organisasjonsvekst. Misjonen og kristne hjelpeorganisasjoner har ikke lenger monopol på internasjonalt humanitært arbeid. Den offentlige u-hjelp, som er et etterkrigsfenomen, kan sees som et uttrykk for utvidet moralsk ansvar vis å vis verdenssamfunnet. Her har det også vokst fram et samarbeid mellom det offentlige og organisasjonene. Etterkrigstidens organiserte protestaksjoner, demonstrasjoner, underskriftskampanjer og ad-hoc aksjoner er trekk ved organisasjonssamfunnet som peker utover tendenser til individualisering. De store humanitære organisasjonenes stadig mer omfattende virksomhet og sterkere økonomiske basis, er og et anti-individualistisk trekk ved organisasjonssamfunnet i etterkrigstiden. Disse organisasjonene har riktignok ikke økt sitt medlemsgrunnlag i takt med ekspansjonen i økonomi og arbeidsområde. Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Sanitetsforeningen og Nasjonal-

foreningen for Folkehelsen har alle hatt en stabil eller synkende medlemsoppslutning i den siste delen av etterkrigstiden samtidig som de har utvidet sin virksomhet kraftig. Organisasjoner som Landsforeningen for Hjerte og Lungesyke, Landsforeningen mot kreft og Redd Barna baserer sin økonomi på innsamlinger og skattefrie gaver til forskningsformål - ikke på et omfattende medlemsgrunnlag. Innsamlingsmarkedet har i etterkrigstiden blitt langt mer befolket og gir stadig større inntekter. Det er nærliggende å se dette som en overgang fra deltakelse i humanitære tiltak til økonomisk støtte til gode formål. Man betaler andre for å drive humanitært arbeid og beholder fritiden for seg selv.

Mye av den organisering som i etterkrigstiden har hatt som formål å påvirke offentlig politikk har hatt ad-hoc karakter. Det skjer i form av lokale og nasjonale kampanjer og i ad-hoc organisasjoner som ikke er en permanent del av organisasjonssamfunnet. Slike aksjonsformer har tradisjonelt vært arbeiderklassens ytringsform. De først aksjonene etter krigen var derimot kulturkonservative i sitt innhold. I 1947 ble det samlet inn i alt 440 000 underskrifter mot utdeling av gratis preventiver til tysklandsbrigaden. «Folkeaksjonen mot samnorsk» (1951) fikk samlet 418 000 underskrifter, og kristenfolket fikk 750 000 til å protestere skriftlig mot nedskjæring av time-tallet i kristendomsundervisning i skolen. Disse aksjonene kan sees på som organisert forsvar av kulturkonservative verdier. Mange følte at sentrale verdier samfunnet bygget på var truet.

I 1960-årene var aksjonene rettet mot det internasjonale kollektiv. Kamp mot atomvåpen, solidaritet med Vietnam, demonstrasjoner mot Pinochet i Chile, mot invasjonen i Tsjekkoslovakia, solidaritetsaksjoner med det palestinske folket og «Kampanjen Norge ut av NATO» i 1969. Den utenomparlamentariske aksjonsaktivitet kuliminerte med kampen mot deltakelse i det Europeiske Fellesskap i 1972. EF-kampen viste framfor alt at det var mulig å engasjere folk nettopp til forsvar for det man oppfattet som kollektive verdier. Utover på 70-tallet dukket det igjen opp kulturkonservative aksjoner. Folkeaksjonen mot selvbestemt abort (1974) ble stiftet etter at Arbeiderpartiet i 1973 hadde gått inn for selvbestemt abort. Aksjonen klarte å samle inn 610 000 underskrifter, men klarte likevel ikke å forhindre loven om selvbestemt abort som kom i 1978. Da DNA-regjeringen i 1974 lanserte planene om karakterfri skole reiste det en storm som førte til at planene ble lagt på is.

Kvinnebevegelsen kan på mange måter kalles en «offentlig» organisasjon i Brandal og

Selles terminologi. Det har vært delte meninger innen kvinnebevegelsen om verdien av en egen kvinnekultur, men store deler av bevegelsen har vært opptatt av å bygge opp og verne om særegne verdier og egenskaper ved «Kvinnekulturen». Kampen for dette har rettet seg mot de offentlige myndighetene, man har forsøkt å gi slike verdier gjennomslagskraft i den offentlige planleggingen.

På 1960-tallet, etter opprettelsen av like-lønnsrådet i 1959, ble kampen for likestilling gradvis erstattet med en kamp for frigjøring. Den radikale kvinnebevegelsen kjempet på slutten av tiåret en gjennomgripende frigjøringskamp som besto i forkasting av de mannlige og framheving av de kvinnelige verdiene og en total politisering av det private. Kvinner skulle gjøres til gjenstand for forskning, kvinnenes historie skulle avdekkes.

Likestillingsrådet som ble opprettet i 1972 var ment å skulle gi råd og koordinere myndighetenes og organisasjonenes arbeid i spørsmål som angikk likestilling på et bredere felt enn likelønnsrådet. Likestilling skulle bli offentlig politikk. Kvinnebevegelsen må med andre ord i høy grad sies å være en organisasjon rettet inn på å gi et sett av verdier, en «kultur», gjennomslagskraft i samfunnet. Arbeidet for realisering av bevegelsens mål er utadrettet og offentlig.

Det er ingen tvil om at organisasjoner som «ikkje legg spesielt vekt på å endra omgjevnadene rundt ein» har vært i framgang i etterkrigstida. Det er sannsynlig at det er et uttrykk for avpolitisering av organisasjonslivet. Men det er bare én av flere tendenser, og veksten og bredden i organisasjonssamfunnet framviser og trekk som står i motsetning til en individualiserende tendens. Dessuten er flere av de organisasjonene som representerer den individualistiske trend ikke ensidig innadvendte. Brandal og Selle er og inne på at det ikke er opplagt at all kulturell organisering som for eksempel sang og musikklag forstås best som motivert av individualistiske hensyn. Slik organisering kan også sees som et uttrykk for en søken etter et sosialt kollektiv.

## 8.2 FORHOLDET MELLOM ORGANISASJONENE OG OFFENTLIGE MYNDIGHETER

Organisasjonenes kontakt med de nasjonale myndigheter er i etterkrigstiden blitt stadig mer konsentrert om den sentrale forvaltning. 96% av de organisasjonene som oppga å ha kontakt med myndighetene i 1972 vurderte kontakten med departementer og direktorater som viktigst. Det er som tidligere nevnt påvist

at organisasjonene i etterkrigstiden ikke lenger henvender seg så ofte til Stortinget.

I 1966 oppga 1/3 av de ideelle allmenntilgitte organisasjonene at de hadde nevneverdig kontakt med offentlige myndigheter. Blant disse organisasjonene var det imidlertid store forskjeller. 2/3 av organisasjonene på helse- og sosialsektoren oppga at de hadde slik kontakt.

Det foreligger endel data om organisasjonenes kontakt med sentrale myndigheter i etterkrigstiden gjennom deltakelse i offentlige råd og utvalg. Tall fra Organisasjonsarkivet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) viser at i 1977 oppga 39 pst. av alle organisasjonene at de hadde representanter i offentlige råd og utvalg. Av disse var 47 pst. næringslivsorganisasjoner, 40 pst. arbeidstakerorganisasjoner og 13 pst. fra det øvrige organisasjonsliv.

Generelt har interesserepresentasjonen i offentlige råd og utvalg økt i etterkrigstiden.

Tabell 8.2a *Antall offentlige utvalg og andel med interesserepresentasjon*

	Antall utvalg	Andel m/interesserep.
1936	261	31 pst.
1951	503	48 pst.
1966	952	44 pst.
1979	1 115	44 pst.

Kilde: Roness, Paul, Upubl. manus, tabell nr. 1.

Få av disse utvalgene hadde representanter fra de allmenntilgitte ideelle organisasjonene. I årene 1936, -51 og -66 hadde sosiale og kulturelle organisasjoner representanter i ca. 5% av utvalgene.

Av tabell 8.2b går det fram hvor stor del av organisasjonene innen de ulike samfunnssektorer som deltar i minst ett offentlig råd eller utvalg.

Tabell 8.2b *Andel av organisasjonene som deltar i minst ett utvalg - fordelt på sektorer*

	1966	1976
- Vitenskap, kultur og internasjonalt samarbeid .....	29 %	16 %
- Sosiale og humanitære org. ...	61 %	31 %
- Ungdom, fritid, idrett .....	15 %	20 %
- Religion .....	17 %	17 %
- Primærnæring .....	66 %	37 %
- Industri .....	68 %	38 %
- Handel .....	59 %	21 %
- Bank, Transport, Service .....	67 %	44 %
- Arbeidsgiver .....	43 %	26 %
- Arbeidstaker .....	55 %	53 %
- Produktivitet, Teknikk .....	32 %	28 %

Kilde: Roness op.cit, tabell nr. 9.

Det går fram av tabellen at det er ulikheter innen gruppen ideelle allmenntilgjengelige organisasjoner, og den bekrefter det man kunne vente, at organisasjoner på helse- og sosialsektoren har en relativt høy deltakelse i offentlige utvalg og råd sammenlignet med de 3 andre gruppene av allmenntilgjengelige, ideelle organisasjoner. Det faktum at alle organisasjonskategoriene med unntak av de religiøse har fått redusert andel organisasjoner som deltar i offentlige råd og utvalg må forklares med den

store økningen i det totale antallet organisasjoner i denne perioden.

I organisasjonsundersøkelsen (NSD) for 1970/71 oppga 314 organisasjoner at de var representert i offentlige styrever, utvalg eller råd. Tilsammen hadde organisasjonene 1893 representanter. 63 av organisasjonene, d.v.s. ca. 20%, var ideelle, allmenntilgjengelige organisasjoner. Halvparten av de ideelle organisasjonene var organisasjoner på helse- og sosialsektoren.

Tabell 8.2c *Ideelle, allmenntilgjengelige organisasjoners deltakelse i offentlige styrever, utvalg og råd i 1970/71*

Organisasjonstype	Antall org.	Andel av deltakende org.	Antall rep.	Andel av total rep.
Vitenskap, kultur .....	22	7 pst.	40	2,0 pst.
Sosial/humanitær .....	32	10 pst.	93	5,0 pst.
Ungdom/fritid .....	9	3 pst.	27	1,5 pst.
	N = 314		N = 1893	

Representasjonen var i hovedsak knyttet til organisasjonenes egne sektorer: Sosialdepartementet, Familie- og forbrukerdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet. Organisasjonenes kontakt med sentrale myndigheter er m.a.o. sterkt sektorisert.

Det er innlysende at organisasjonene har høyst ulike behov for kontakt med myndighetene gjennom offentlige råd og utvalg. Den offentlige politikken berører organisasjonenes arbeidsområder i forskjellig grad. Svært mange av organisasjonene innen hobby- og fritidssektoren har lite behov for slik kontakt med sentrale offentlige myndigheter. Deres kontakt med det offentlige kan innskrenke seg til en søknad om midler fra det kommunale kulturutvalg. Derimot har organisasjonene på helse- og sosialsektoren eller naturvernorganisasjonene helt andre behov for å ha kontakt med de organer som er med på å utforme den offentlige politikken. Norges Naturvernforbund er avhengig av utstrakt myndighetskontakt for å kunne virke for sitt formål på en meningsfylt måte, Norges Bridgeforbund er det ikke. I lys av slike betraktninger blir aggregerte tall til belysning av organisasjonenes myndighetskontakt gjennom offentlige råd og utvalg lite illustrerende for organisasjonenes behov for, og evne til, å oppnå forståelse for sitt formål og sine krav hos de offentlige myndigheter.

I etterkrigstiden er det innenfor mange organisasjonssektorer opprettet samarbeidsorganer, råd og utvalg hvor det offentliges og organisasjonenes representanter møtes. Disse rådene er knyttet direkte til organisasjonenes virkefelt og kan allment sies å representere et økende offentlig engasjement og forståelse

for organisasjonenes arbeid. Som regel har opprettelsen av slike råd også ført med seg erkjennelse av et større offentlig ansvar. Rådene har ofte, de facto, stor innflytelse på fordelingen av offentlige økonomiske bidrag.

I det foregående har vi vært inne på bakgrunnen for og aktiviteten i en rekke slike råd: bl.a. Folkeopplysningsrådet, Naturvernrådet, Idrettsrådet, Ungdomsrådet, Edruskapsrådet/Direktoratet, Rådet for funksjonshemmede, Landsrådene mot drukningsulykker og hjemmeulykker.

Enkelte av organisasjonene er representert i mange slike råd og utvalg. Norges Husmorforbund hadde i 1955 representanter i en rekke halvoffentlige råd knyttet til organisasjonens arbeidsoppgaver: Arbeidstilsynsrådet, Prisutvalget for kjøtt- og pølsevarer, Statens boligråd, Statens husstellråd, Statens Husmorferieutvalg, Statens folkeopplysningsråd og likelønnskomiteen. Norske kvinners Sanitetsforening hadde i 1976 også en bred kontaktflate med det offentlige gjennom Landsrådet for heimevernet, Sivilforsvarsrådet, Sykehusbibliotekkomiteen, Statens husmorferieutvalg, Rådet for funksjonshemmede og Rådet for eldreomsorgen.

Norges Husmorforbund og Norsk Folkehjelp var de to ideelle, allmenntilgjengelige organisasjonene som i 1970 hadde mer enn 10 medlemskap i offentlige råd og utvalg.

En av årsakene til den sterke veksten i offentlige råd og utvalg er den sentrale offentlige forvaltnings begrensede kapasitet. Forvaltningen har hatt en vekst etter krigen både i antall departementer, avdelinger og kontorer, men antallet tjenestemenn i departementene har ikke økt i denne perioden:

Tabell 8.2d *Veksten i antall departementer, avdelinger, kontorer og tjenestemenn i tidsrommet 1945 - 1970*

	Antall dep.	Avdelinger	Kontorer	Tjenestemenn
1945/46: .....	10	46	172	2 103
1955/56: .....	15	63	203	2 141
1960: .....	15	64	204	1 965
1970: .....	15	77	231	2 212

Kilde: A. Hallenstvedt og F. Holmer-Hoven: De tusen komiteer Agder DH - Kristiansand 1974.

Riktignok har det skjedd en betydelig ekspansjon i de ytre etater, men Hallenstvedt og Hoven konkluderer allikevel med at departementenes muligheter til å løse de oppgavene de blir tillagt er blitt dårligere. Tallene illustrerer den byråkratiske forvaltningsforms utilstrekkelighet i et stadig mer differensiert og spesialisert samfunn. Det offentlige begrensede ressurser fører til at man må benytte seg av ekspertise utenfra, man kan ikke levere samtlige premisser for sine avgjørelser selv. Her er det at organisasjonene spiller en sentral rolle: «I vid utstrekning er sentralforvaltningen henvist til å skaffe seg den nødvendige faglige informasjonen fra organisasjonene, som på viktige områder også dekker statsmyndighetenes utredningsbehov» (Holmer-Hoven og Hallenstvedt, op.sit. s. 27).

Kontakten mellom det offentlige og organisasjonene er likevel ikke utelukkende pragmatisk orientert. Det har i etterkrigstiden vært en generell positiv holdning til det frivillige organisasjonsliv. Det kom til uttrykk allerede i Fellesprogrammet av 1945. Senere uttrykte Modalsliutvalget det slik at det «ofte (vil) være av verdi at utredningsutvalgene har kontakt med de interessegrupper som vil bli berørt av utredningen». Og når det gjelder rekken av faste koordinerings- og samarbeidsutvalg har vi sett hvordan organisasjonenes rolle er blitt framhevet.

### 8.3 ORGANISASJONENE OG DE LOKALE MYNDIGHETER

Kultur-, ungdoms- og idrettsarbeid er i etterkrigstiden blitt betydelige oppgaver for kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Det er opprettet organer for kontakt mellom kultur-, ungdoms- og idrettsorganisasjoner og lokale myndigheter, og det er, fram til slutten av 70-årene, overført stadig mer offentlige midler til disse organisasjonene.

Det er ikke bare innen kultur, idrett og ungdomsarbeid at det har utviklet seg et samarbeid mellom lokale myndigheter og organisasjonene. Oslo kommune har samarbeidet med organisasjoner på helse- og sosialsektoren og

bevisst brukt organisasjonene som en ressurs i løsningen av oppgaver som har vært anerkjent offentlig ansvar. Hjemmehjelpordningen er et godt eksempel på organisasjonsinitiativ som raskt ble fulgt opp av kommunalt engasjement og økonomisk støtte. Nasjonalforeningen for folkehelsen og Norske kvinners Sanitetsforening hadde fra begynnelsen av 1950-årene drevet hjemmehjelpvirksomhet. Da Oslo kommune henvendte seg til de to organisasjonene i 1955 hadde Nasjonalforeningen et eget hjemmehjelpkontor med ca. 40 hjemmehjelpere. Sosialrådmannen tok til orde for at Nasjonalforeningen og Sanitetsforeningen kunne stå for administrasjonen av et kommunalt hjemmehjelpkontor. Han argumenterte med at disse to organisasjonene hadde tatt opp de eldres problemer på bred basis og hjemmehjelpvirksomhet som en naturlig del av dette. Finansrådmannen støttet en slik ordning og ga den en prinsipiell begrunnelse: «kommunen burde ... spare sine krefter til fordel for de oppgaver som nødvendigvis må legges under kommunal administrasjon. Så langt det var mulig burde en derfor innskrenke kommunens innsats til å støtte økonomisk de private organisasjoner som hadde gått inn for samme oppgaver. I dette tilfelle hadde Nasjonalforeningen mot tuberkulosen ... vunnet så stor erfaring og kommet så langt med oppbyggingen av det tekniske apparatet, at organisasjonen sto parat til å gjennomføre hjemmehjelpen for hele byen. Tempoet i og utvidelsen av virksomheten avhang i vesentlig grad av at kommunen støttet opp om saken» (Oslo kommune, Formanskapsbeslutning 2.6.1955).

Nasjonalforeningen og Sanitetsforeningen var villige til å organisere hjemmehjelpen under et organisasjonsdrevet kommunalt kontor. Organisasjonenes hjemmehjelpere skulle overføres til kontoret og kommunen skulle dekke 60% av kontorutgiftene. Hjemmehjelpen ble dermed et organisasjonsdrevet, kommunalt delfinansiert, kontor.

Et annet tiltak innen eldreomsorgen, helse- og velferdssentralene, kom og istand på organisasjonsinitiativ. De har etterhvert fått betydelig økonomisk støtte av kommunen



som har sett tiltakene som «fordelaktige for kommunen fordi de i betydelig grad bidrar til å avlaste den institusjonsmessige omsorg», som ville falle adskillig dyrere.

Samarbeidet mellom kommunen og organisasjonene på helse- og sosialsektoren ble i disse og andre tilfelle organisert i forbindelse med det enkelte tiltak. Det var ikke noe permanent samarbeidsorgan mellom kommunen og organisasjonene. Først på midten av 1970-tallet ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede behovet for samarbeid mellom Oslo kommune og de frivillige humanitære og sosiale organisasjonene. Utvalget slo fast at de frivillige organisasjonene hadde «spilt en viktig rolle som samfunnsvekkere» og «inspirert til innsats på mange felter innen helse- og sosialsektoren». Utvalget så organisasjonenes styrke i at «de med sin uavhengige stilling på en rask og effektiv måte kunne ta initiativ og sette nye tiltak ut i livet». Det hadde lenge vært et følt savn, både fra kommunen og organisasjonene, at det ikke eksisterte noe koordinerende organ for den innsats som ble ydet på helse- og sosialsektoren fra kommunens og organisasjonenes side. Sett på bakgrunn av de store beløp kommunen bidro med til private organisasjoners virksomhet på denne sektoren (i 1975: 34,282 millioner kr.) hadde kommunen et stort behov for et slikt organ. Etter at utvalget hadde hatt kontakt med i alt 27 organisasjoner var det åpenbart at organisa-

sjonene også var opptatt av tiltak som kunne bedre samarbeidet.

I 1977 ble så «Samarbeidsrådet mellom Oslo kommune, de frivillige humanitære, kristelige og sosiale organisasjoner samt interesseorganisasjonene for funksjonshemmede» opprettet. Rådet består av 9 medlemmer. 5 blir oppnevnt etter forslag fra de frivillige humanitære, kristelige og sosiale organisasjonene, 1 etter forslag fra de funksjonshemmedes organisasjoner og 3 av kommunen. Rådet skal sørge for at det holdes kontaktkonferanser to ganger årlig og «være et forum for informasjon og utveksling av ideer og et sted der man kan drøfte felles planer og behov».

Vi ser med andre ord i etterkrigstiden en betydelig utvidelse av samarbeidet mellom Oslo kommune og de frivillige organisasjonene. Prinsipielt er ikke det noe nytt, slikt samarbeid har eksistert siden forrige århundre, for eksempel innen eldreomsorg og annet sosialt hjelpearbeid. Kommunen har hele tiden vært klar over de ressurser de frivillige organisasjonene representerer. Det som har skjedd i etterkrigstiden er at samarbeidet har utviklet seg til flere sektorer, og at det er opprettet permanente organer for koordinering av den kommunale og frivillige virksomhet i takt med utvidelsen av det offentlige ansvar til stadig nye områder av samfunnslivet. Dette er en utvikling som har foregått både på det lokale og det nasjonale plan.

## Litteraturliste

Litteraturlisten er ordnet i følgende grupper:

- I. Organisasjonssamfunnet generelt
- II. Organisasjonssamfunnet på 1800-tallet
- III. Organisasjonssamfunnet på 1900-tallet
  - A. Helse- og sosialsektoren
  - B. Kultur, fritid og idrett
  - C. Misjon, religion og livssyn

- D. Avholdsbevegelsen
- E. Kvinne- og kvinnesaksorganisasjoner
- F. Friluft, natur- og miljøvern
- G. Diverse organisasjoner
- IV. Forholdet mellom det offentlige og organisasjonssamfunnet

### I. ORGANISASJONSSAMFUNNET GENERELT

- Arner, D.: De frivillige foreninger. Et opplegg til sosiologisk forskning belyst ved studier i Rana. Mag.avh., Universitetet i Oslo inst. for sosiologi 1956.
- Bratland, P.: Hvem har makt i Norge? Oslo 1965.
- Christensen, T.: Organisasjonsnettverk - en analyse av ulike kontaktformer mellom norske interesseorganisasjoner. Stensil - Universitetet i Tromsø, Instit. for samf.vitensk.
- Dahl, H.F.: Okkupasjon og integrasjon. Historisk Tidsskrift 51 (1972).
- Debes, J.: Organisasjon. Oslo 1961.

- Ferstad, V.: Deltaking som sosial ressurs. En undersøkelse av deltaking og arbeid i frivillige organisasjoner og deltakelsens betydning for sosialt nettverk. Hovedoppg. Univeristetet i Trondheim, inst. for sosiologi, 1979.
- Froestad og Jensen: Interesseorganisasjon - et problematisk svar på politisk fattigdom. Publikasjon nr. 15 - arbeidsrapport. Inst. for off.adm. og org.kunnskap. Universitetet i Bergen, udatert.
- Hansen, T.: Planleggere, myndigheter og lokalbefolkning. I Tidsskrift for samfunnsforskning 3/1973.
- Hallenstvedt, A.: Det norske politiske system - et åpent system. I: Politico nr. 6/1971.
- Holmquist, R-S.: De frivillige foreningers forfatning og indre politiske liv. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1964.
- Hyrve, G.: Fritid - en undersøkelse av fritidas omfang og anvendelse. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim - 1982.
- Ingebriksen, A.: De som styrer Norge. Oslo 1968.
- Kjellberg, F.: Kommunalpolitikk. Oslo 1971.
- Kjellberg, F.: Det kommunale harnskifte. Oslo 1979.
- Kjellberg, F. (red): Den kommunale virksomhet. Oslo 1980.
- Kuhnle, S.: Velferdsstaten. Oslo 1983.
- Kvavik, R.B.: Interest groups in Norway. Stanford, Cal. 1970.
- Mjeldheim, L.: Ministeriet Konow 1910-12. Oslo 1955.
- Moren, J.: Oppslagsboken Norske organisasjoner. Oslo 1966. Reviderte utgaver i 1972, -76 og -83.
- Nokken, F.: Kommunalpolitikk og det lokale organisasjonssamfunn. Hovedoppg. Universitetet i Oslo. Inst.for statsvit. 1976.
- Olsen, J.P.: Informasjon og innflytelse. I Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 9-1968.
- Oslo Kommune (utg.): Beretning for Kristiania kommune for årene 1887-1911. Kristiania 1914.
- Oslo Kommune (utg.): Beretning 1912-47. Oslo 1952.
- Selle, Per og Svåsand Lars: Old vs new types of voluntary organisations. Study of change among community organizations in Norway. Paper for WII ISA World Congress.
- Ramsøy, N. Magoff og Vaa, M. (red): Det norske samfunn, bnd 1 & 2, Oslo 1975.
- Rønning, R.: Organisasjonsaktivitet i lokalsamfunnet. Kr.sand. ADH, 1973.
- Torgersen, V.: The trend towards political consensus. The case of Norway. I: Allardt, E. Rokkan, Stein (eds.): Mass politics: Studies in political sociology. N.Y. 1970.
- Aasland, T.: Valgordningen 1906-18. I Hist.tidsskr. 4/1965.
- Wyller, T.: Nyordning og motstand, Oslo 1958.

## II. ORGANISASJONSSAMFUNNET PÅ 1800-TALLET

- Anthi, E.E.: Den norske forening mod Brændevinsdrik 1845-51. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1946.
- Arntzen, H.: Frivillige organisasjoner i en nord-trøndersk grensebygd, ca. 1875-1925. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1976.
- Bakken, V.: Frivillig foreningsarbeid på Ørlandet ca. 1875-1914. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1982.
- Bauer, B.: Regjeringens forhold til Thranebevegelsen. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1973.
- Breida, I.: Bondevennbevegelsen i Trøndelag. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1974.
- Christensen, L.: Stemmerettskampen i Norge 1886-98. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1923.
- Dannevig, B.: Kirkelig reformbevegelser 1851-69. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1976.

- Danielsen, R.: Det nye bysamfunn 1880-1914. Trondheim by's historie bnd. 4. Trondheim 1958.
- Døssland, A.: Eit døme på granskning av organisasjonar i eit lokalsamfunn. Lekmannsorganisasjonar i Kvinnherrad, I: Heimen 18 (1979-81).
- Eliassen, A.G.: Den politiske bonderørsle på Sunnmøre 1868-75. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1980.
- Finborud, A.: Framveksten av politiske organisasjoner i Kristians Amt 1865-1884. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1969.
- Fladby, R. og Winge, H.: Lokalsamfunnet under omstøping. Oslo 1977.
- Fladby, R. og Imsen, S.: Lokalhistorie fra gard til tettsted. Oslo 1974.
- Flodda, H.N.: Samholdsbevegelsen i Arendalsområdet i 1880-åra - bakgrunn og innhold. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1980.
- Flårønning, A.: Foreningslivet i Christiania 1838-1850. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1950
- Foreningslivet i Botne. Tillegg til Botne bygdebok. Holmestrand 1967.
- Fossen, B.A.: Totalavholdsarbeidet i Bergen 1861-1902. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1966.
- Hansteen, : Kristiania Indremisjon 1855-1904. Kristiania 1905.
- Herstad, I.: Foreningsliv i Bergen 1814-50. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1962.
- Holmquist, R.: De frivillige foreningers forfatninger og indre politiske liv. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1964.
- Fuglum, P.: Kampen om alkoholen 1816-1904. Oslo 1972.
- Fuglum, P.: Stadier i organisasjonsveksten i Nordre Trondhjems amt. I: Nord Trøndelags Historielags årbok. 1982.
- Grøn, F.: Det norske medicinske Selskab 1833-1933. Tillegg til Norsk Magasin for lægevidenskapen. Oslo 1933.
- Halvorsen, A.: Det norske totalavholdsselskab 1859-1909. Kra. 1909.
- Hansteen, C.: Kristiania Indremisjon 1855-1904. Kra. 1905.
- Haugland, K.: Målpolitiske dokument 1864-1904. Ei folkerørsle blir til. Oslo 1971.
- Haugland, K.: Ei pressgruppe tek form. I: Hist.tidsskr. 53 (1974).
- Herstad, J.: Foreningslivet i Bergen 1814-50. Bergens historiske forening. Skrifter 1962/63.
- Hontvedt, N.A.: Arbeiderforeninger i Buskerud Amt 1868-1904. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1978.
- Hvalen, H.: Jaabækianisme, folkehøgskule og målsak. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1976.
- Høvik, S.: Den offentlige debatt om barnearbeidet i norsk industri og statsmyndighetene i tidsrommet ca. 1870-1890. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1976.
- Jansen, S.: Bondevenn-bevegelsen i Norge 1865-1880. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1965.
- Johnsen, A.B.: Kvinnelig diakoni i Norges kirker gjennom 50 år. Kra. 1919.
- Kaartvedt, A.: Sosial struktur og gruppeaktivitet på lokalt nivå etter 1870, I: Från medeltid til välferdssamhälle. Stockholm 1976.
- Kildal, A.: Norske folkeboksamlinger fra leseselskapets tid til biblioteksreformen av 1902. Oslo 1949.
- Kirkhusmo, A.: Lokalhistorie og framveksten av de frivillige organisasjonene. I: Heimen vol.16.
- Kullungstad, J. S.R. Weigner: Lars Oftedals politiske virksomhet 1876-85. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1974.
- Kummen, T.: Kristiansand Arbeiderforening 1849-1949. Kristiansand 1949.
- Lien, A.: Enerhaugens arbeidssamfunn: trekk fra dets bakgrunn og fem første år. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1958.
- Lund, C.: Jaabæk og bondevennbevegelsen i Bratsberg Amt. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1929.
- Lundby, S.: Framveksten av politiske bygdeforeninger i Akershus 1865-1884. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1967.

- Markussen, K.: Freidige og forsagte diakonisser. Oslo 1984.
- Melhus, A.: Jaabækianerne i Stavanger Amt. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1982.
- Mellombakken, A.Aa.: Thranittene i Våler i Solør. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1978.
- Mjeldheim, L.: Folkerørsla som vart parti. Bergen 1984.
- Mjeldheim, Å.: Politiske brytningar i Stavanger i 1880-åra. I: Stavanger på 1800 tallet. Stavanger 1975.
- Monsen, T.: Ullensaker Sogneselskap 1832-1876. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1975.
- Nordtorp, I.: Sjur Fedje - landarbeiderforeningene 1883-88. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1973.
- Olstad, F.: Fra »konservativt formynderskap« til »klassebevisste arbeidere.« I: Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie. 1980.
- Ousland, G.: Fagorganisasjonen i Norge. Bind 1 & 2. Oslo 1975.
- Ropeid, A.: Organisasjonene og lokalsamfunnet. I: Fladby, R. og Imsen, S.: Lokalhistorie fra gard til tettsted, Oslo 1974.
- Ruud, I.: Dette er Norge 1814-1914. Bnd. 1. Oslo 1963.
- Seim, R. Aas.: Fra arbeiderakademi til folkeakademi 1885-1910. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1970.
- Seip, J.A.: Forstadier i utviklingen mot organiserte partier i Norge. Stensil. Oslo 1967.
- Semmingsen, I.: Standsamfunnets oppløsning i Norge. I: Standssamhällets oppløsning i Norden, Nordiske historikermøtet i Åbo i 1984.
- Slettan, D. & Try, H.: Bondevennene. Jaabækrørsla 1865-75. Oslo 1979.
- Slettjord, L.: Finnmarkens landhusholdningsselskap 1859-85. Organisasjonens virksomhet. Hovedoppg. Universitetet i Tromsø, Hist. inst. 1980.
- Strømme, P.: Om frivillig fattig- og sykepleie. Kra. 1897.
- Svåsand, L.: The early organization society in Norway. I: Scandinavian Journal of history. 5 (1980)
- Teigland, G.: Embedsmakt mot folkevilje, I: Syn og Segn 79 (1973).
- Thime, T.: En selvstendig statskirke. Den kirkelige reformbevegelse 1869-90. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1981.
- Tinnes, T.: Framveksten av politiske foreninger i Hedmarken Amt 1867-84. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1968.
- Todal, S.: Politikk, lags- og folkeopplysningsarbeid i ei normørsbygd i 1870-80 åra. I: Årsskrift for nordmøre historielag, Kristiansund, 1978.
- Try, H.: Assosiasjonane og det store hamskiftet. I: Dugnad 8 (1983).
- Try, H.: Frivillige organisasjoner og det offentlige i Norge 1800-1880 åra. Utrykt notat til NAFO-møte, Tvärminne, Finland 1983.
- Try, H. og Slettan, D.: Bondevennene. Jaabækrørsla 1865-75. Oslo 1979.
- Vold, H.: Om fattigforsørgelsens historiske utvikling. Kra. 1882.

### III. ORGANISASJONSSAMFUNNET PÅ 1900 - TALLET.

#### III.A. Helse og sosialsektoren

- Aass, O.E.: Offentlig omsorg for åndssvake i Norge i 1870-1920. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1954.
- Andreassen, T.: Funksjonshemmedes organisasjoner. I: Trygd og arbeid 3/1980.
- Arctander, S.: Den sociale forskning og kampen mot folkesykdommene. I: Frihet og sannhet. Festskrift til J. Scharffenberg, Oslo 1939.
- Aschim, J.: Utsendt til tjeneste. Lutherske menighets søstres forenings-50 års jubileum. Oslo 1956.
- Aukrust, K.: Kristelig - sosialt arbeid i Kristianias menigheter 1913. I: Norsk teol.tidsskr. vol. 84 (1983).
- Bekkevold, O.: De frivillige organisasjonene på helse- og sosialsektoren. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, inst. for statsvit. 1974.

- Berner, I.: Den norske legeforening 1886-1936. Oslo 1936.
- Bloch-Hoel, N.: Diakonissehusets første hundre år. Oslo 1968.
- Brekke, B. og Bremer, J.: Sinnsykehusets status i Norge. I: Sosialt arbeid, 24 (1950).
- Dahl, T.S.: Barnevern og samfunnsvern. Oslo 1978.
- Engstrøm, J.: Fra fattighjelp til sosialomsorg. Intensjoner og målsettinger i utviklinga av norsk sosial omsorgspolitik. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1979.
- Erichsen, R.W.: Streiftog gjennom Nasjonalforeningens 50-årige historie. Oslo 1960.
- Ericsson, K.: Den tvetydige omsorgen. Sinnsykevesenets utvikling - et sosialpolitisk eksempel. Oslo 1974.
- Evang, K.: Helsestellet utvikling i Norge i 75 år. I: Tidsskr. for den norske legeforening, jubileumsnummer - 1955.
- Evang, K.: Helse og samfunn. Oslo 1974.
- Falkum, E.: Helseomsorgens vilkår. Linjer i medisinsk sosialhistorie. Oslo 1981.
- Hanoa, R.: Klasse og sykdom. I: Kontrast 6 (1970).
- Hansen, F.H.: Vekstprosess i helsesektoren. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Inst. for off.adm. 1975.
- Hansen, F.H.: Helsesektoren i velferdsstaten. Kjempevekst og fordelingskrise. I: Tidsskrift for samfunnsforskning, 20/1979.
- Haukaa, K.A.: Norsk Vanføreomsorg. Hovedoppg. Universitetet i Oslo. Hist. inst. 1943.
- Helle, K.M.: Seier over invaliditet? Betragtninger bygget på studier av tidsskriftet Solglimt, senere Handikapnytt. Utg. av Arbeidspsykologisk inst. 1985.
- Hovda, J.T.: Kjærligheten tvinger. Det Blå Kors gjennom 40 år. Oslo 1946.
- Innstilling nr. VII fra Sosiallovkomiteen av 1935. Vedlegg: R. Schibye, Åndsvakeomsorgens utvikling og organisasjon. Oslo 1935
- Kluge, L.: Sosialhjelp før og nå. Oslo 1973.
- Kolberg, J.E.: Det klientskapende system. I: Kontrast 6 (1970).
- Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (utg.): Festskrift: 40 år. Oslo 1983.
- Lea, J.A.: Framveksten av norsk barnehagepolitikk. En analyse av interesser på barnehagemarkedet. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, inst. for statsvit. 1982.
- Lindbäck-Larsen, K.: Opprettelsen av de offentlige arbeidsformidlingskontorene i Norge. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1972.
- Lorentzen, H. (red.): Forebyggende sosialpolitikk. Oslo 1982.
- Løchen, Y.: Om utvikling og virkemåte i et sosialt tiltak. Lovene om attføring og uføretrygd. I: Tidsskrift for samfunnsforskning (1966).
- Mollatveit, O.: Bevarelsesanstalter for smaaboörn. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1977.
- Norges Blindforbund (utg.): Blind 1969. Oslo 1969
- Norsk forening for sosialt arbeid (utg.): Social Håndbok for Norge bnd. 1 & 2, Oslo 1952.
- Norsk forening for sosialt arbeid (utg.): Social Håndbok for Norge. Oslo 1937.
- Norsk forening for sosialt arbeid: - 50 år. Jubileumsskrift. Oslo 1959.
- Norsk forening for sosialt arbeid (utg.): Sosial håndbok for Norge. Oslo 1952.
- Oslo Røde Kors (utg.): Oslo Røde Kors 100 år. Oslo 1966.
- Ot.prp.nr. 42 (1958): Om lov om vanføre.
- «Revmatikerens.» Tidsskrift for NRF 1961
- Salvesen, K.: Norsk sosialpolitikk - i går - i dag - i morgen, I: Sociala meddelanden nr. 7/8 (1965).
- Schrøder, O.I.: Døveforeningen 1878-1978. Oslo 1978.
- Seip, A.L.: Folketrygd og velferdsstat - historiske utviklingslinjer, I: Sosial trygd 68 (1980).
- Seip, A.L.: Omsorgsansvar og samfunn. Et historisk tilbakeblikk. I: Tidsskr. f. samfunnsforskning 24 (1983).

- Seip, A.L.: Sosialhjelpstaten blir til. Oslo 1984.  
Skouen, A.: Rettferd for de handicappede. Oslo 1966.  
Sosialdep.: Hjem og nærmiljø. Myndighetene og de frivillige organisasjoner i samarbeid om forebygging av sosiale problemer. Oslo 1978.
- St.meld.nr.72 (1952): Om åndsvakeomsorgen.  
St.meld.nr.73 (1964/65): Om omsorgen for handikappede.  
St.meld.nr.73 (1964/65): Vedlegg: Om utviklingen av omsorgen for handikappede.  
Sebo, Ø.: Tuberkuloseloven av 8/5-1900 og dens forutsetninger. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1982.
- Tandberg, H.A.: Fernti års korstog for Gud og Norge (Frelsesarméen). Oslo 1937.
- Thomesen, H.: Stortingets bevilgninger på kulturbudsjettet i mellomkrigstiden. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1974.
- Nasjonalforeningen mot tuberkulose (utg.): Tverrsnitt gjennom nasjonalforeningen: Introduksjonsskrift. Oslo 1966.
- Innstilling fra et utvalg nedsatt av Sos.dep. 21/9-1922: Vanføreomsorgen i Norge. Christiania 1924.
- Verneforeningenes Landsforbund: Beretning 1929-35. Oslo 1935.
- Vesje, R.: Funksjonshemmet. Oslo 1981.
- Werner, C.H. & Werner, T.: Blind 1969. Oslo 1969.
- Wolan, G.: Tradisjon og fornyelse. Røde Kors sykepleieskole i Oslo og Akershus 1895-1980. Oslo 1981.
- Wyller, I.: Sykepleiens historie i Norge. Oslo 1980.
- Øhrn, K.M.: Sebbelows Stiftelse i 1892-1981 - et mødre hjem. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, inst. for statsvit. 1984.
- Øyen, E.: Sosialomsorgen og dens forvaltere. Bergen 1974. Universitetet i Bergen, sociol.inst.
- Øygarden, A.: Innføringen av folketrygd i Norge. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1979.
- IIIB. Kultur, fritid og idrett**
- Almenningen, O. (red.): Målreising i 75 år. Noregs Mållag 1906-81. Oslo 1981.  
Alvsåker, T.: Idrettsorganisasjonen. En studie av idrettsorganisasjonen og dens forhold til det offentlige. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1976.
- Amatørkultur i Stor-Bergen  
Astrup, C.: Undersøkelse gjennomført ved NHH i Bergen - 1972.  
Statens engasjement i norsk spillefilmproduksjon 1945-55. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1976.
- Bergersen, B.: Noen ungdomsorganisasjoners fritidstilbud. Oslo 1967.  
Billing, G.: Kulturpolitikk og samfunnsforandring. Oslo 1978.
- Birkeland, B. (red.): Det norske Samlaget 1868-1968. Oslo 1968.
- Bjerke, A.: Ti års kamp for riksmålet. I: Ordet 11 (1960).  
Brevik, I.: Fritids- og kulturaktiviteter. (NIBR arbeidsrapport nr. 27). Oslo 1976.
- Brohaug, T.: Kringkasting og lyttere. Lytterbevegelsene 1925-40. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1974.
- Bygdelagssamskipnaden i Oslo (utg.):  
Bygda i byen. Oslo 1973.  
Eskeland, I.: I strid for norsk mål 1906-56. Oslo 1956.  
Espeseth, H.: Statens forhold til en privat organisasjon. En studie i statens forhold til Norges Idrettsforbund 1946-66. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1974.
- Foss, O.: Folkeakademienes Landsforbund 50 år. En oversikt over folkeakademienes historie. Oslo 1955.
- Frislid, R. (red.): Hundre år i fjellet. DNT-årbok 1968. Oslo 1968.  
Fuglerud, G.: Kommunal kulturpolitikk 1915-22. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1972.

- Gjengedal, A.: Nynorskarbeid i 1870- og 80-årene. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Nordisk inst. 1971.
- Grøvik, I.: Noregs Ungdomslag. Ei historisk synfaring. Noregs Ungdomslag 1970.
- Gundersen, A. (red.): Norges skiforbund 60 år. Oslo 1968.
- Hatlebakk, A. & Erdemann, G.: Skattesaker i Norge 1926-40. Halden 1945.
- Haugen, E.: Riksmål og folkemål: Norsk språkpolitikk i det 20. århundre. Oslo 1969.
- Haugland, K.: Organisasjonsgjennombrøtet i målarbeidet ved hundreårsskiftet. Hist.tidsskr. 56 (1977).
- Henriksen, L.A.: Dikterne og staten i 2. halvdel av 1800-tallet. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Nordisk inst. 1946.
- Iversen, J.: Det offentlige og private skolevesen i Bergen 1889-1924. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. Bergen 1985.
- Kokkvold, A.: Av og for det arbeidende folk. (AOF's 50 års-jubileum). Oslo 1981.
- KUD/STUI (utg.): Grunnlaget for et utvidet ungdoms- og idrettsarbeid i Norge. Oslo 1947.
- Landslaget for bygde- og byhistorie (utg.): Lokal historie i forskning og kulturarbeid gjennom 200 år. Oslo 1970.
- Larsen, P.: 75 norske fotballår. NF 1902-77. Oslo 1977.
- Longum, L. (red.): Frontlinjer. Fra mellomkrigstidens kulturkamp. En antologi. Oslo 1966.
- Lundanes, O. og Moren, S. (red.): Ung i 75 år. Noregs Ungdomslag 1896-1971. Oslo 1971.
- Nettun, R. (et al.): Folkelig kulturarbeid. Oslo 1958.
- Nordahl, G. & Tyrhjel, O.: Norsk idrett gjennom 100 år 1861-1961. Oslo 1961.
- NIF (utg.): Stortinget, idretten og idrettsorganisasjonenes økonomi. Oslo 1953.
- Oslo idrettskrets (utg.): 50 år for idretten 1917-67. red. Kjell Midttun. Oslo 1967.
- Oslo Kommune: Foreløpig innstilling fra barne- og ungdomskomiteen. (Nedsatt 10. jan. 1975).
- Oslo Kommune: Innstilling om former for kommunal stønad til Ungdomsarbeidet i Oslo. (Komité nedsatt 15.3.1962, Innstilling avgitt 7.4.1964). Oslo 1964.
- Oslofjordens Friluftsråd (utg.): 25 år for Oslofjorden 1933-58. Oslo 1959.
- Ovrum, I.: Norske Biletteknikarars interessekamp, 1850-90. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1977.
- Roschauw, H.: Fra mesénvirksomhet til velferdspolitik. Virkningen av norsk kulturpolitikk. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1980.
- Simonsen, B.: Idrettsfronten. Kampen mot okkupasjonsmakten 1940-45. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1975.
- Stange, L.: Språknemnd og språkråd. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Nordisk inst. 1977.
- Steinsland, W.: Den frisinna ungdomsrørsle. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1981.
- Thomasen, H.: Stortingets bevilgninger på kulturbudsjettet i mellomkrigstiden. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1974.

### III C. Misjon, religion og livssyn

- Aarflot, A.: Kirke og stat i Norge. Stavanger 1969.
- Berentzen, A.: Det norske kirkeparti - en tverrpolitisk pressgruppe. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1967.
- Dehlin, H.S.: Grotid i øst. Den norske misjonsallianse 1901-76. Oslo 1976.
- Døssland, A.: Den organiserte lekmannsbevegelse i et vestnorsk bygdesamfunn fra omkring 1890-1945. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1975.
- Eide, B.: Det vestlandske Indremisjonsforbund. Bergen 1948.

- Handeland, O.: Det norske lutherske Kinamisjonsforbund gjennom 50 år. Oslo 1941.
- Johnson, J.: Oxfordbevegelsen i Norge 1934-39. Hovedoppg. i kristendoms-kunnskap, Menighetsfakultetet, Oslo 1971.
- Konstadli, A.: En studie i hvordan en indremisjonsforening fungerer og vokser. Oppg. i kristendoms-kunnskap, Menighetsfakultetet, 1983.
- Lundby, K.: Mellom vekkelse og velferd. Oslo 1980.
- Munkejord (red.): Den kristne arbeidsfront i Norge. Oslo 1938.
- Nome, J.: Det norske misjonsselskaps historie i norsk kirkeliv. Bnd. 1 og 2. Stavanger 1943.
- Nyhagen, J.: Santalmisjonens historie. Oslo 1967.
- Ousland, G.: Gullaldertid: Vekkelsesretninger i Norge. Oslo 1982.
- Rudvin, O.: Indremisjonsselskapets historie. Bnd. 1 & 2. Oslo 1967.
- Seip, J.A.: Kirkelig historieteori og kirkelig historieforskning. I: Historisk tidsskrift 33 (1944).
- Sjursen, F.: Indremisjonen i en ny tid. Bergen 1973.
- Skadsem, M.: Lekmannsbevegelsen i Thune fram til 1940. Mag.avh. Universitetet i Oslo, inst. for etnologi, 1981.
- Svarstad, H.: Loven om menighetsråd og menighetsmøte. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1953.
- Uglem, O.: Norsk misjonshistorie. Oslo 1979.
- Wasberg, G.C.: Med norsk sjømannsmisjon i 100 år. Bergen 1964.
- Øverland, P. (red.): Norske frikirker. Framvekst og konfesjonell egenart i brytning med statskirkelighet. Trondheim 1981.
- Åsheim, J.: Kirken og arbeidsløsheten. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1982.

### III.D. Avholdsbevegelsen

- Aaen, E.: Avholdsfolkets fellesutvalg i Oslo gjennom 75 år. 1890-1965. Oslo 1965.
- Avholdsfolkets fellesutvalg: Hjelp til de alkoholskadde. Oslo 1965.
- Berglyd, J.: Kampen om Egersund brennevinssamlag 1898-1913. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1984.
- Berntsen, B.: Avholdspartiets adferd i forbindelse med utviklingen mot avkølforbud 1902-19. Et studium i interesse og gruppepolitikk. Mag.avh. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1967.
- Braadland, A. & Høgevold, N.: Det norske totalavholdsselskap 1859-1934. Oslo 1934.
- Brøvig, G.: Pressgruppetpolitikk i norsk avholdsbevegelse 1880-95. Mag. avh. Universitetet i Oslo, inst. for statsvit. 1978.
- Bønes, B.: Alkoholistsorg i Norge. Oslo 1978.
- Christiansen, H.O.: DNT's ungdomsforbund 1924-74. Oslo 1974.
- Christie, N.: Edrueighetsnemnder. Nordisk tidsskrift for kriminalvitenskap. 1964.
- Christie, N.: Tvangsarbeid og alkohol. Oslo 1960.
- Dolven, A.: Norsk alkoholorsle. En statistisk kartlegging. I: Norsk tidsskr. om alkoholspørsmål 15 (1964).
- Fuglum, Per (red.): DNT - 125 år for alles vel. Oslo 1984.
- Fylkessammenslutningen av edrueighetsnemnder i Østfold. 20 årsmelding 1948-68. Sarpsborg 1968.
- Hammen, K.: For felles sak. Aust-Agder fylkes avholdsnemnd gjennom 25 år 1947-72. Arendal 1972.
- Handeland, O. og Thorvaldsen, Johs.: Misjonssambandet i Norge 1891-1966. Oslo 1966.
- Holdhus, A.: Norsk fråhaldsrørsle. Oslo 1935.
- Hoverak, Ø.: Norsk alkohopolitikk 1960-75. Sarpsborg 1979.
- Hvidsten, J.: Det frivillige edrueighetsarbeid i Norge. Edrueighetsarbeidet og alkohollovgivningen. Oslo 1935.
- Indrehus, K.: Alkoholmonopolet i Norge inntil 1920. Oslo 1955.
- Isene, O.S.: Det norske totalavholdsselskab 1909-19. Kra. 1919.



- Johnsen, H.: Norsk avholdslitteratur. En bibliografi. 2 bind. Oslo 1936-54.  
Kleppa, P.: Edrueghetsnemndens oppgaver. Trykt foredrag. Oslo 1949.  
Kristiansen, B.: Organisasjonsdannelse og organisasjonseffekt. Bergen 1975.  
Krogsh, P.: Edruskapsnemnda - tilbud og klientel. Oslo 1971.  
Krogshus, G. & Rian, J.: Godtemplarordenen i Norge 1892-1927. Trondheim 1928.  
Løvslund, A.: Edruskapsloven av 1932 blir til. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1979.  
Midtbø, A.: Fråhaldsfolkets studiesamarbeid gjennom 30 år, 1938-1968. Oslo 1969.  
Midtbø, A.: Godtemplarorganisasjonens historie i Norge. Oslo 1934.  
Festskrift til Arent Midtbø: Mot rikere mål. Utg. av Edruskapsrørslas studieforb. Oslo 1983.  
Mjøsund, J.M.: IOGT Norges storlosje. Oslo 1976.  
Mjøsund, J.H.: Godtemplarordenen i Norge 1927-77. Oslo 1976.  
Norsk Edruskapskalender: Utg. av Avholdsfolkets Landsnemnd.  
Pedersen, P.A.: Norsk avholdspolitik. Trondhjem 1919.  
Ramstad, S.: Johan Scharffenberg og avholdsbevegelsen til sommeren 1911. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1972.  
Sosialdep.: Innstilling om opprettelse av statens edrueghetsråd. Oslo 1935.  
Sverdrup, J.: Et statsmonopol blir til. Vinmonopolet fram til 1932. Oslo 1972.  
Sørdal, K.: Vårt strev mot rusdrikken. Avholdsfolkets fellesutvalg i Bergen gjennom 80 år 1882-1962. Bergen 1970.  
Sørli, E.: Avholdsfolkets samarbeid gjennom femti år. Oslo 1945.  
Sørli, E.: Oslo distriktslosje av IOGT gjennom 60 år 1884-1944. Oslo 1944.  
Ålesunds avholdslag 1878-1968. Ålesund 1968.

### III E. Kvinne- og kvinnesaksorganisasjoner

- Bang, A. (red.): Norske kvinners sanitetsforening 1946-71. Oslo 1971.  
Berg, A.M. (red.): I kvinnens bilde. Oslo 1977.  
Blom, I. & Hagemann, G. (red.): Kvinner selv - 7 bidrag til kvinnehistorie. Oslo 1977.  
Bringslid, S.: Norske kvinners sanitetsforening, stifting og aktivitet 1896-1905. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1985.  
Flodøy, B.M.: Frivillig organisering blant kvinner i Stavanger fram mot 1. verdenskrig. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1982.  
Goller, A-L.: Katti Anker Møller og opprettelsen av mødrehygienekontoret. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1974.  
Gulli, B.M.: Abortlovgivningens historie. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, inst. for statsvit. 1979.  
Hernes, H.: Staten - kvinner ingen adgang? Oslo 1982.  
Holter, H. (red.): Kvinners liv og arbeid. Oslo 1974.  
Loennechen, A.: Kvinners kommunalpolitiske aktivitet i Kristiania 1901-07. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1983.  
Lundby, K.: Norsk kvinneforbund 1948-60. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1978.  
Lønnet og ulønnet omsorg: NAVF's sekretariat for kvinneforskning - arbeidsnotat 5. Oslo 1979.  
Løvik, M.: Norske Kvinneorganisasjoners samarbeidsnemnd, 1945-52. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1976.  
Martinsen, K. & Wærness, K.: Pleie uten omsorg? Oslo 1979.  
Moksnes, A.: Likestilling eller særstilling. NKF 1884-1913. Oslo 1964.  
Molke-Hansen, M.: Rett til samvittighetsfrihet. Kampen for selvbestemt abort. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1981.  
Norske kvinners nasjonalråd: For kvinners rett og likeverd. Initiativ og uttalelser 1968-79. Utgitt ved 75-års-jubileet.

- Norske kvinners Sanitetsforening (utg.):  
Norum, J.S.: Tiden og menneskene som skapte den, 1896-1946. Oslo 1946.  
Kvinner i organisasjoner på 1800-tallet. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1971.
- Ot.prp.nr.33 (1974/75):  
Oslo Sanitetsforening (utg.):  
Otto, S.: Likestillingsloven.  
75 år.  
Kvindebevegelsen i Norge indtil 1890. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1928.
- Skjønberg, K. (red.):  
Slettevåg, K.: Mannsamfunnet midt i mot. Oslo 1974.  
Vi husmødre slutter oss sammen. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1980.
- Støren, T. & Wetlesen, T.S.:  
Tangen, K.N.: Kvinnekunnskap. Oslo 1976.  
Tromsø Led av L.S.F. Kamp for stemmerett 1900-13. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1977.
- Tokheim, M.: Norske Kvinners Nasjonalråd. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Hist.inst. 1976.
- Waldahl, R.: Opinion og politikk. Abortsaken i norsk politikk 1969-1981. I: Tidsskr. for Samf.forskn. 24 (1983).

### **IIIF. Friluft, natur- og miljøvern**

- Berntsen, B. (red.): Fra blomsterfredning til økopolitikk. Østlandske naturvernforening 1914-74. (ØNV-småskrifter, nr. 9). Oslo 1975.
- Berntsen, B.: Naturvernets historie i Norge. Oslo 1977.
- Handegård, O.: Økologiske synspunkter i nyere øko-teori, I: Politicus 1972.
- Hallandsvik, J.E.: Naturvern og planlegging. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1979.
- Hammerquist, S.E.: Utviklingslinjer og problemoppfatninger i natur- og miljøvernpolitikken. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1973.
- Kvamme, A.: Handlingsmiljø og miljøvern. En studie av miljøverndepartementets forhold til frivillige organisasjoner, Hovedoppg. Universitetet i Bergen. Inst. for off.adm., 1983.
- Landsforbundet for Naturvern i Norge (utg.):  
Svendal, A.R.: Naturvern i Norge, Oslo 1960.  
Etableringen av politisk-administrative nettverk. Opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Inst. for off.adm. 1977.
- Ulvund, A.: Politiske holdninger til natur og miljøvern i naturvernåret 1970. Hovedoppg. Universitetet i Trondheim, Hist.inst. 1978.
- Østerud, Ø.: Konflikt og administrasjon. En studie i kraftutbygging. Mag. avh. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1970.

### **IIIG. Diverse organisasjoner**

- Berg, E.: Leieboerbevegelsen. I: Tidsskr. for arbeiderbevegelsens historie. 1983.
- Berg, E.: Arbeiderbevegelse, boligkooperasjon og leieboerbevegelse - fra mellomkrigstiden til i dag. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1981.
- Debes, I.: Forbrukerkooperasjonen, bnd. 1-3. Oslo 1925-36.
- Eriksen, A.: Norsk boligsamvirke. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for sosiologi, 1984.
- Espelid, K.L.: Til medborgernes sanne vel. Det nyttige selskap 1774-1974. Bergen 1975.
- Evang, J.: Norges Fredsforening 1894-1937. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1938.
- Forbrukerrådet (utg.): En beretning om 25 år i forbrukernes tjeneste. Oslo 1978.
- Forbrukerrådet (utg.): 10 år med forbrukeren. Oslo 1963.
- Gierløff, Chr.: Boligkooperasjonen i Norden. Oslo 1952.

- Myklebust, J.: Idéer og tiltak. Landsforeningen Bygg ditt land 1945-70. Oslo 1970.
- Nestor, P.: Boligpolitikk og OBOS gjennom 50 år 1929-1979. Oslo 1980.
- Norges leieboerforbund 25 år. Beretning om virksomheten 1939-1964. Oslo 1977.
- Urbye, S.: NAF - interesseorganisasjon for bileiere eller bilbransjen? Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1973.
- Wulff, T.: Bolig, plan og kapital. Opprettelsen av OBOS. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Hist.inst. 1977.

#### IV FORHOLDET MELLOM DET OFFENTLIGE OG ORGANISASJONSSAMFUNNET

- Aasland, T.: Enkelte organisasjoners aktivitet ved Stortingsvalgene 1906-18. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. (Mimeo.)
- Aasland, T.: Valgordningen av 1906-08. 1: Hist.tidsskr. 44 (1965).
- Administrasjonsnytt  
(Utg. av R-dir.)  
Nr. 3 (1969): Offentlige utvalg, styrer og råd. Departementenes deltakelse.
- Nr. 2 (1972): Utredningsarbeid og bruk av utvalg.
- Nr. 4 (1972): Bruk av utvalg i statsforvaltningen.
- Baldersheim, H.: Nokre omgrep, tenkjemåtar og problemstillingar i studiet av offentlig politikk og administrasjon. (INSS. skriftserie) Bergen 1972.
- Brofoss, K.E.: Interesseorganisasjoner og budsjetteringsprosessen i Oslo kommune. Oslo. (udatert)
- Egeberg, M.: Intrasektoriell og intersektoriell regulering. Om utredningsutvalg og politisk deltagelse. Bergen 1975. (Maktutredningen. Arbeidsnotat 25).
- Egeberg, M.: Remissinstitusjonen som politisk kanal. En problemskisse. Bergen 1976. (Maktutredningen. Arbeidsnotat).
- Egeberg, M.: Vedtaktstype og politisk struktur. To typer offentlige vedtak og deres aktørmønstre. (Maktutredningen. Arbeidsnotat). Bergen.
- Egeberg, M.: Stat og organisasjoner. Bergen 1981.
- Egeberg, M.: Synspunkt på studiet av offentlig politikk. Intrasektoriell og intersektoriell analyse. Bergen 1974. (Maktutredningen. Arbeidsnotat 18.)
- Fivesdal, E. & Jacobsen, K.D.: Interesseorganisasjoner og Stortingsvalg. Oslo 1962.
- Forvaltningskomiteens innstilling av 1958: Kap. 9. Nemnder og råd i forvaltningen. Oslo 1958.
- Greve, T.: Nominasjon ved Stortingsvalg. Bergen 1953.
- Greve, T.: Det norske Storting gjennom 150 år. Bd. 3. Oslo 1964.
- Grimsbo, O.: Ekspertise og konflikter i utredningsutvalg. Oslo 1973. (Rapport fra Transportøkonomisk inst.)
- Grimsbo, O.: Om utredningsutvalg og konflikter. I: Sosialøkonomen 27 (1973).
- Grimsbo, O.: Ekspertise og konflikter i utredningsutvalg. Bruken av organisasjonsrekrutteringen til utredningsutvalgene i samferdselssektoren 1945-70. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1973.
- Gandegård, O.: Administrasjon og klienter. Mag.avh. Universitetet i Oslo, inst. for statsvit. 1967.
- Haffner, W.: Innstillinger og betenkninger fra kongelige og parlamentariske kommisjoner, komitéer m.m.  
Bnd. 1. 1814-1924 (Oslo 1925).  
Bnd. 2. 1925-1934 (Oslo 1936).
- Hallenstvedt, A. og Hoven, F.H.: De tusen komitéer. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1970.
- Hansen, T.: Befolkningens deltakelse i lokale beslutningsprosesser. I: Mydske, P. & Sagli, T. (red.): Stat og lokalsamfunnet. (NIBR-rapport 1/76).

- Hernes, G. og Martinussen, W.:  
Hetland, O.: Demokrati og politiske ressurser. NOU 1980:7.  
Planlegging og organisasjonsstruktur. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Inst. for off.adm. og org. kunnskap 1976.
- Hoem, R.: Undersøkelse av høringsbehandlingen ved utferdigelsen av forskrifter. Oslo 1976; Rapport til Justisdepartementet.
- Jacobsen, K.D.: Politikk og administrasjon. Mag.avh. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1955.
- Jacobsen, K.D.: Loyalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i statsadministrasjonen. I: Tidsskrift for samfunnsforskning 1(1960).
- Jacobsen, K.D.: Ekspertenes deltakelse i offentlig forvaltning. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1968.
- Jacobsen, K.D.: Politisk fattigdom. I: Kontrast 1 (1965).
- Jørgensen, T.: Ad-hoc kommisjoner og kommisjonsdebatt 1933-39. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1984.
- Kavli, O.W.: Utretningsutvalg i sentralforvaltningen. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1975.
- Lind, B.B.: Betingelser for endringer i forvaltningen av sosialpolitikk. I: Tidsskrift for samfunnsforskning 17 (1976).
- Lowell, F. & Highley, J.: Elitekonsensus i et utviklet politisk samfunn. I: Tidsskrift for samfunnsforskning 12 (1971).
- Lund, S.: Sosialdepartementet og omgivelsene. Bergen 1976. (Maktutredningen. Arbeidsnotat 49)
- Matiesen, T.: Pressgruppe og samfunnsstruktur. Oslo 1973.
- Melander, K.A.: Henvendelser til Stortinget 1919-71. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1974.
- Moren, J. et.al.: Forvaltningen og komitesystemet. Til Nordisk konferanse i statsvitenskap, 1971.
- Moren, J.: Organisasjonene og forvaltningen. Bergen 1958.
- Moren, J. (red.): Institusjoner, organisasjoner og politikk. Oslo 1968.
- Moren, J.: Organization theories and the study of boards, councils and commissions in public administration. I: Agersnap, T. (red.): Contributions to the theory of organizations. B.2. Kbh. 1968.
- Moren, J.: Interesseråd. Studie over forholdet mellom sentraladministrasjon og organisasjon. Mag.avh. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1954.
- Nokken, F.: Kommunalpolitikk og det lokale organisasjonssamfunn. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1976.
- Olsen, J.P.: Folkestyre, byråkrati og korporatisme, skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv. Bergen, INSS, 1978 (stensil).
- Os, A.: Søkelyset mot komitéen. Oslo (R-direktoratet) 1959.
- Overå, O.: Nemnden i kommunalforvaltningen. Instit. for off. rett. Skrift 2/76. Bergen 1976.
- Pisani, R.: Fra lov til forskrifter. Hovedoppg. Universitetet i Bergen, Inst. for off.adm. 1981.
- Rollem, T.: Å nedsette et utvalg. I: Vårt vern nr. 7 (1972).
- Roness, P.G.: Organisasjonane si deltaking i offentlege utval: Omfang, variasjonar, datagrunnlag og feilkjelder. Upublisert manus, Inst. for off.adm. Universitetet i Bergen 1986.
- Saglie, T.: Organisasjonsnettverk i den offentlige forvaltning. Hovedoppg. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1976.
- Skaare, L. (red.): Forvaltningen i samfunnet. Oslo 1979.
- Smith, E.: Organisasjoner som virkemidler i forvaltningen. I: Nordisk adm.tidsskr. 61 (1980).
- Solvang, B.: Interesseorganisasjoners politiske aktivitet. Kr.sand, ADH, 1973.
- Stavang, P.: Parlamentarisme og maktbalanse. Oslo 1969.
- Steinnes, E.: Litt om interesseorganisasjoner og moderne statsliv. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1964.
- Steinnes, E.A.: Organisasjonssamfunnet. Et statsvitenskapelig og et historisk problem. Oslo 1957.

- Strand, T.: Offentlig planlegging-case-studies. Mag.avh. Universitetet i Oslo, Inst. for statsvit. 1967.
- Sunnanå, K.: Organisasjonene og demokratiet. Oslo 1949.
- Torgersen, R.N.: Faste råd, nemnder og utvalg i statsforvaltningen. Utredning. Oslo, R-direktoratet 1955.
- Torgersen, R.N.: Sterkere søkelys på departementene. I: Nordisk adm.tidsskr. 56 (1975).
- Vetvik, E. og Støle, B.H.: Politisk innhold og deltakernes sentralitet. I: Tidsskr. for samf.forsk. 18 (1977).
- Worren, S.H.: Styrer og råd tilknyttet direktoratenes ledelse. Universitetet i Oslo, Inst. f. statsvit. 1984.
-

Vedlegg II**Frivillige organisasjoner og skatte- og avgiftslovgivningen**  
av Ole Gjems-Onstad**1 Innledning****1.1 IDEELLE ORGANISASJONER SOM ØKONOMISKE AKTØRER**

Frivillige organisasjoner har vanligvis et ikke-økonomisk formål. De må likevel - i større eller mindre utstrekning - ta del i økonomiske transaksjoner og innta økonomiske posisjoner. Organisasjonene opptrer som *inntektserververe, formuesbesittere og forbrukere*. Det norske skatte- og avgiftssystem berører nesten enhver økonomisk disposisjon eller posisjon. I en rekke tilfelle vil derfor skattereglene ha betydning for frivillige organisasjoner.

Fremstillingen kunne disponeres rundt de forskjellige roller organisasjonene opptrer innenfor. Som *inntektserverver og mottager* av økonomiske goder berøres f. eks. en frivillig organisasjon særlig av inntektsskatten og merverdiavgiften, samt muligheten for fradragsrett for bidrag og reglene om arveavgift. *Besitter* organisasjonen fast eiendom, må det tas stilling til formues- og eiendomsskatt osv.

Reglene om de forskjellige skattearter er kompliserte. Uten en viss kjennskap til skatte- og avgiftslovgivningen kan oversikten mistes ved en problemorientert fremstilling på tvers av de forskjellige lover mv. Jeg har funnet det bedre å beskrive de enkelte regelsett for seg. Fremstillingen er derfor systematisert etter rettsområde, ikke etter de faktiske situasjoner. I organisasjonenes hverdag må innidertid flere regelsett kombineres for å avgjøre hvordan man skatte- og avgiftsmessig skal behandle f. eks. en frivillig organisasjon som utfører flytteoppdrag eller selger annonser i et foreningsblad. Enkelte praktiske sammenstillinger av regelsettene er antydnet i det følgende.

**1.2 IKKE «SKATTEFRIE» INSTITUSJONER**

I skattedebatten, både i massedia og faglitteratur, er det liten sammenheng mellom den provenymessige betydning av de forskjellige skatter, og den oppmerksomhet de gis. Undertiden kan skattebelastningen være så selvfølgelig, skjult og indirekte at den ofte ikke problematiseres. Det gjelder typisk merverdiavgiften. Inntektsskatten derimot er vår kanskje mest «tydelige» og omdiskuterte skatteform. Denne fokusering av debatten avspei-

les i terminologien om frivillige organisasjoner. De omtales ofte som «skattefrie» institusjoner. Men dette uttrykk er bare trefende for den ordinære inntekts- og formuesskatt hvor frivillige organisasjoner regelmessig er unntatt. For de indirekte skatter og avgiftene vil utgangspunktet gjerne være motsatt. Der oppstiller det norske avgiftssystem gjennomgående bare bare mindre fritagelser fra avgiftspliktene.

Den viktigste nyere høyesterettsdom om inntektsskatteplikten for almennyttige institusjoner kan illustrere. Ved dom i Rt. 1985 s. 917 ble Norsk Korrespondanseskole etter skatteloven 26 k fritatt for inntekts- og formuesskatt på kr 101.972 for inntektsåret 1978. NKS's samlede driftsomkostninger samme år beløp seg til kr 53.164.000. Den omtvistede inntekts- og formuesskatt utgjorde 0.19 pst. av utgiftene. Det må antas at en stor del av utgiftene var belagt med - ihvertfall - arbeidsgiveravgift på (den gang) 16.8 pst. (for 1988 17.2 pst.) eller merverdiavgift på 20 pst. De typisk avgiftsfrie utgifter av en viss størrelse for en organisasjon som NKS vil være husleie og porto. Selv uten et konkret tallgrunnlag kan det med en viss rimelighet spekuleres over om arbeidsgiveravgiften og merverdiavgiften totalt beløp seg til minst ca. 10-15 pst. av utgiftene, dvs. ca. 50-75 ganger så meget som de omdiskuterte inntekts- og formuesskatter. I avsnitt 2 utdypes kort denne problemstilling under stikkordet «nettooverføringer».

At inntektsskatten gis så stor betydning at den bestemmer terminologien, har historiske årsaker. Innslaget av indirekte skatter og avgifter som rammer de almennyttige institusjoner, er blitt mer fremtredende i det norske skattesystem de senere tiår. Videre gir de gjeldende avgiftsreglene på viktige punkter ofte lite rom for tvil om avgiftsplikten for frivillige organisasjoner. Derfor er det til dels ikke så meget «å diskutere» for den som er opptatt av hva reglene går ut på. Høyesterett har avsagt flere titalls dommer om almennyttige institusjoner og den ordinære inntekts- og formuesskatt. Om merverdiavgiften som riktignok er en yngre skatt, finnes det ingen tilsvarende avgjørelse.

### 1.3 DISPOSISJON

Denne fremstillingen beholder det tradisjonelle fokus innledningsvis ved i avsnitt 3 å redegjøre for inntekts- og formuesskatten. I den sammenheng nevnes kort de internasjonale dobbeltbeskatningsavtaler som utbygger den norske inntekts- og formuesskatten. Et inntektsskatterettslig spørsmål som tidvis tiltrekker seg en del oppmerksomhet, er den skattemessige behandling av bidragsytere til frivillige organisasjoner. I avsnitt 4 redegjøres for skattekonsekvensene for den som foretar overføringer til almenntilretteleggende institusjoner i form av ensidige bidrag, «sponsing», selskapsdannelser og samarbeidsprosjekter mv. Nær beslektet med disse spørsmål er reglene om arveavgift for gaver og arv som behandles i avsnitt 5. En utbredt måte å støtte organisasjonene er gjennom frivillig arbeidsinnsats. Så lenge innsatsen skjer uten motytelse eller kostnadsrefusjon fra organisasjonen, og den frivillige ikke er næringsdrivende, er reglene enkle. Straks det mottas midler fra organisasjonen, oppstår spørsmålet om arbeidsgiveravgift, forskuddstrekk og lønnsoppgaveplikt. For den som yter innsatsen, må det tas stilling til inntektsskatteplikten. Avsnitt 6 gjennomgår skattereglene om disse forhold. Avsnitt 7 vies merverdiavgiften som er den «tunge» avgiftsbelastningen for organisasjonene. På enkelte transaksjoner hvor det påløper merverdiavgift, skal det først betales særavgifter. I andre tilfelle er særavgiftene fullstendig uavhengig av merverdiavgiften. Særavgiftene er til dels svært heterogene. Enkelte av dem berører knapt den mer typiske frivillige organisasjon. I avsnitt 8 trekker jeg frem de særavgifter som kan ha en viss betydning for almenntilretteleggende institusjoner. Til slutt redegjøres det for eiendomsskatten i avsnitt 9. -Som et innledende overordnet punkt tar jeg i avsnitt 2 opp spørsmålet om et netto-overføringsbegrep: Er organisasjonene netto skattebetalere eller mottagere av offentlig støtte?

I dette vedlegg ser jeg det som min oppgave å gi en fremstilling av reglene slik de er idag. Jeg er medlem av Utvalget om frivillige organisasjoner, hvor jeg dissenterer i flere spørsmål om skatt og avgift. Derfor har jeg funnet det unaturlig å la denne utredningen ha et rettspolitisk siktemål. Fremstillingen er derfor mer deskriptiv og mindre kritisk enn den ellers ville vært.

Fremstillingens emner har jeg, delvis sammen med andre forfattere, utredet mer utførlig i artikler som er gjengitt i litteraturlisten. Jeg har ikke ansett det nødvendig å belaste denne redegjørelsen med et utførlig referanse- og noteapparat. For henvisninger til litteratur, doms- og ligningspraksis ut over

det som er inntatt i fremstillingen, viser jeg til de nevnte artikler.

### 1.4 LIBERAL LIGNINGSPRAKSIS?

En velkjent anklage mot skattesystemet er dets detaljrikdom og uoversiktliggjort - og den arbeidsbelastning med «papirarbeid» mv. systemet påfører private. Skatte- og avgiftsreglene av betydning for frivillige organisasjoner er ingen unntagelse fra denne kompleksitet.

Til tross for vanskelighetsgraden har lovgiveren funnet det nødvendig å belegge nesten alle plikter etter skatte- og avgiftslovgivningen med trussel om straff. Gir man forsettlig uriktige opplysninger om forhold av betydning for inntektsskatten, kan dette straffes med bøter eller fengsel inntil to år etter ligningsloven § 12-1. Merverdiavgiftsloven 72 nr. 1 foreskriver straff etter straffelovens bedrageribestemmelser for den som gir feilaktige opplysninger i omsetningsoppgave eller i forklaring til avgiftsmyndighetene. Forholder man seg helt passiv der det skulle vært gitt opplysninger, kan man ikke straffes for å ha gitt feilaktig informasjon. Men slike forsettlige unnlatelser kan straffes etter ligningsloven § 12-3 med bøter eller fengsel inntil ett år, sml. merverdiavgiftsloven § 72 nr. 2. Tilsvarende straffereaksjoner er hjemlet i den øvrige skatte- og avgiftslovgivningen.

Når foreninger eller stiftelser er skattepliktige, påhviler opplysningspliktene, og dermed straffansvaret, styret, jfr. f.eks. ligningsloven § 4-5 nr. 3. At man ikke kjenner eller forstår reglene, regnes som rettsvillfarelse som vanligvis ikke vil fritta for ansvar. Tankegangen er at man plikter å sette seg inn i de rettsregler som regulerer det livsfelt man opptre innenfor. - Etter norsk rettspraksis vil det bare helt unntagelsesvis bli ilagt maksimumsstraffer. Et formildende moment ved straffutmålingen kan være at man f. eks. som styremedlem i en frivillig organisasjon ikke har ivaretatt egen vinning.

Skattereglene er også sanksjonert med trusler om *tilleggs-skatt* eller *tilleggsavgift* («straffeskatt») dersom de skattepliktige gir gale opplysninger, eller holder tilbake informasjon, slik at for lite skatt kunne vært ilagt.

Skatteunndragelser er en «gråsone» også fra et forskningssynspunkt. Mange med kjennskap til praksis i frivillige organisasjoner vil kanskje anta at skatte- og avgiftsreglene til dels ikke overholdes. I en undersøkelse foretatt som ledd i en diplomoppgave ved Bedriftsøkonomisk Institutt ble de regnskapsansvarlige i seks, til dels store, norske idrettslag intervjuet. Fem av lagene hadde foretatt utbetalinger til ledere, trenere eller idrettsutøve-

re<sup>1</sup>. Ingen av lagene overholdt de straffebelagte regler om skattetrekk, lønnsinnberetning mv. To av lagene hadde helt «svarte» systemer utenfor regnskapene. Tre av lagene førte utbetalningene åpent over regnskapet, men uten å overholde skattreglene. En slik undersøkelse har liten betydning som grunnlag for sikker viten. Men den avkrefter ikke en hypotese om at norske frivillige organisasjoner bryter skatte- og avgiftsreglene. - Det såkalte «Forenklingsutvalget» - en arbeidsgruppe nedsatt under Finansdepartementet - antok at ideelle organisasjoner i stor utstrekning ikke respekterer reglene om lønnsoppgave, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.<sup>2</sup> En slik antagelse ble også formulert av Finansdepartementet i mandatet til Forenklingsutvalget. Mandatet til Skattevurderingsgruppen for idrett berører også unndragelsesproblemet.<sup>3</sup>

Undertiden hevdes det at skattemyndighetene «ser gjennom fingrene» med forholdene i frivillige organisasjoner.<sup>4</sup> Grunnlaget for en slik antagelse kan være at myndighetene mener reglene ikke er tilstrekkelig tilpasset organisasjonene eller at det er for små forhold til å ha provenymessig interesse. Som andre offentlige organer har skattemyndighetene adgang til å prioritere sine ressurser. Men det norske skattesystemet bygger på likhets- og rettssikkerhetsprinsipper som bare gir lignings- og avgiftsmyndighetene kompetanse til å fravike reglene der det er uttrykkelig hjemmel for det. Er det ikke åpnet for unntagelser for frivillige organisasjoner i loven, betyr det

at organisasjonene under trussel om straff skal etterleve bestemmelsene, og at myndighetene så langt mulig skal påse at det skjer. Dersom et ligningskontor oppdager brudd på reglene, forutsetter lovgivningen at det plikter å gripe inn uten hensyn til om det gjelder en «god» sak el. l.

Hvis en frivillig organisasjon kan påvise at myndighetene i andre organisasjoner har «godtatt» en praksis i strid med loven, vil dette ikke frita den for selv å etterleve lovens bestemmelser og eventuelt bli ilagt tilleggsavgifter og straff. Det kreves en langvarig, fast etablert og konsekvent ligningspraksis for å etablere en rettsregel som avviker fra loven.

## 1.5 TERMINOLOGI

Betegnelsen «skatt» benyttes særlig ved den ordinære inntekts- og formuesskatt. Jeg anvender uttrykkene «skatt» og «skatteregler» som en overordnet formulering for både skatter og avgifter. - For å variere språkbruken benytter jeg formuleringene «frivillige organisasjoner», «ideelle organisasjoner» og «almenntilnuttlige institusjoner» til dels om hverandre. Ordene «institusjon» og «organisasjon» er ikke rettslige termer med et klart avgrenset meningsinnhold. Her kan uttrykkene omfatte både foreninger, stiftelser og aksjeselskaper. Der reglene kun gjelder en av disse organisasjonsformer, benytter jeg bare den relevante betegnelse.

## 2 Nettooverføringsbegrepet

### 2.1 INGEN STATISTIKK OVER ORGANISASJONENES SKATTEBETALINGER

Det foreligger ingen statistikk som viser hva frivillige organisasjoner samlet betaler i skatter og avgifter. Ei heller angir tilgjengelige skattestatistikker hvilke beløp organisasjonene sparer gjennom lettelsener i skatte- og avgiftslovgivningen.

<sup>1</sup> Baklid/Solberg Nielsen 1987, særlig s. 53-54.

<sup>2</sup> Se Forenklingsutvalget 1986 s. 53 og s. 58-59

<sup>3</sup> Skattevurderingsgruppen for idrett fikk sin mandat utformet i brev av 13. desember 1977 fra Skattedirektøren. Den avga tre delutredninger av 11. april 1978, 23. april 1979 og 30. juni 1982. Om tilfeldigheter i ligningspraksis, se bl.a. delutredningen av 23. april 1979 s. 9.

<sup>4</sup> Skattevurderingsgruppen for idrett uttaler f.eks. i delinnstillingen av 23. april 1979 s. 9: «De mindre ligningskontorene synes å ha liten lyst til å skattlegge idrettslagene.» Enkelte vil nok mene at flere større ligningskontorer også synes å ha moderat appetitt i så måte.

### 2.2 VEILEDENDE, MEN USIKRE ANSLAG

Det har likevel interesse å forsøke å anslå hvilken andel av en institusjons inntekter og utgifter som tilbakeføres det offentlige i form av skatter og avgifter. Dette kan være en veiledende norm for å antyde når en organisasjon vanligvis vil være en betaler av netto skatter til det offentlige, eller en netto mottager av offentlig støtte.

Et nettooverføringsbegrep er beheftet med svakheter ut over mangelen på sikre data. Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom ensidige «skatter» og tosidige betalinger for ytelsener. Nedenfor ses arbeidsgiveravgiften som en modifisert skatt. Dette synspunktet har støtte i nyere utredninger,<sup>5</sup> men avviker fra den tradisjonelle klassifisering som en

<sup>5</sup> Se f. eks. NOU 1980:11 s. 74 og Aksel Hatland: Folketrygdens framtid, Oslo 1984 s. 135.



tvungen forsikringspremie for arbeidstagere. Videre kan det hevdes at skatter mv. finansierer en rekke av de rammebetingelser av mer overordnet og strukturell art som det offentlige legger til rette for organisasjonene. Bare å kvantifisere betalingsstrømmene til og fra organisasjonene og staten gir et for snevert perspektiv på samspillet mellom disse sektorene. Enkelte vil også hevde at tankegangen bak et nettooverføringsbegrep kunne ha negativ innvirkning på skattemorale dersom den ble overført til andre skattepliktige.

### 2.3 IKKE RENE MOTTAGERE AV STØTTE

Begrepet nettooverføring er introdusert i norsk skattedebatt som ledd i å påvise at organisasjonene vanligvis betaler skatt.<sup>6</sup> Ikke sjelden vises det til at en institusjon mottar en viss prosent av sine utgifter i støtte fra det offentlige. Bildet kan bli misvisende hvis man unnlater å peke på at organisasjonen innenfor vårt skatte- og avgiftssystem nødvendigvis tilbakefører en viss andel av «subsidiene». Det må skilles mellom bruttostøtte og nettostøtte. Begrepet nettooverføring kan være særlig interessant ved frivillige organisasjoner som ofte fremstilles som «rene» mottagere av offentlig støtte.

Dersom støtten ikke når over en viss relativ størrelse, kan i stedet spørsmålet stilles om organisasjonen er en netto skattebetaler.

### 2.4 15 PST. TILBAKEFØRING?

Den eneste undersøkelse av nettooverføringsbegrepet er ved *Martinsen 1987*. Han undersøkte et mindre antall, tilfeldig utvalgte ideelle organisasjoner, og korrelerte regnskapstallene med hypoteser utformet på basis av en konstruert modell. Martinsen fant at organisasjonene tilbakeførte til det offentlige mellom 9 og 12 pst. av sine totalkostnader.

Disse tallene samsvarte med antagelsene ut fra modellen. Der ble størrelsen av tilbakeføringen sett i sammenheng med den andel av organisasjonens totalkostnader som var personalkostnader - og andelen av resterende kostnader som var belagt med merverdiavgift. Innenfor en antatt rimelig kombinasjon av disse variablene fant Martinsen at mange institusjoner ville tilbakeføre mellom 7.8 pst. og 13.7 pst. av sine totalkostnader. Mange institusjoner mottar derfor muligens ingen netto støtte fra det offentlige før overføringene til organisasjonen når denne relative størrelse.

Martinsen antar selv at den totale tilbakeføring/beskatning i praksis kan ligge over de tall han har funnet, dvs. mer enn 15 pst. Dette skyldes bl. a. at han bare undersøkte virkningen av arbeidsgiveravgiften og utelukkende så på merverdiavgiften for ett regnskapsår. Merverdiavgiften for tidligere investeringer ble dermed holdt utenfor. Det samme gjaldt særavgifter, og eventuell eiendomsskatt. Siden det var den ideelle virksomhet som skulle undersøkes, ble det heller ikke tatt hensyn til eventuell inntektsskatt som kunne pådras gjennom inntektsskattepliktig virksomhet. - På den annen side kan det være riktig å redusere størrelsen på tilbakeføringen i den utstrekning man mener at arbeidsgiveravgiften ikke skal inngå i en beregning av organisasjonenes skattebelastning. Så langt man regner arbeidsgiveravgiften som en forsikringspremie, vil en (ytterligere) reduksjon av denne reelle utgiften innebære en subsidiering fra andre arbeidsgivere. - Inntektsskatten mv. som faller på organisasjonenes arbeidstagere, er holdt utenfor. På samme måte som skattebelastning for andre som kontraherer med organisasjonen, er de ansattes egen inntektsskatt og egne trygdeavgifter ikke relevant for en beregning av institusjonens skattebelastning.

## 3 Inntekts- og formuesskatt for organisasjonene

### 3.1 VERNEBESTEMMELSEN I SKATTELOVEN § 26 K

Skatteloven (sktl.) § 26 første ledd, bokstav k er hovedbestemmelsen om almenntilrette institusjoner i inntektsskatteavgivningen. Denne «vernebestemmelsen» for ideell virksomhet bestemmer:

<sup>6</sup> Se Gjems-Onstad 1986a s. 92 og 1986c s. 308-309 og s. 323.

«Formue- og inntektsskatt kan ikke pålegges:

Selskaper og innretninger som ikke har erverv til formål, herunder Stamhuset Jarlsberg, vitenskapsselskaper, kunstforeninger, museer, soldathjem på ekserserplassene, fiskerhjem og selskapelige klubber.

Dersom institusjoner av den under bokstav i og k nevnte art - unntatt soldathjem på ekserserplassene, fiskerhjem og sjømannshjem (sjømannshoteller) som hører under Statens Velferdsfond for Sjømenn - driver økonomisk virksomhet - derunder også bortleie av fast

eiendom, som delvis benyttes til eget bruk - blir den deri nedlagte formue og den derav vunne inntekt å beskatte overensstemmende med skattelovens alminnelige regler. Det samme gjelder kirker, kirkesamfunn og menigheter, for så vidt angår økonomisk virksomhet, som ligger utenfor det egentlige kirkelige eller forsorgsmessige arbeid. Gevinst ved avhendelse eller ved erstatning for tap av driftsmiddel som har vært nyttet i den økonomiske virksomhet og vært gjenstand for avskrivning, regnes som inntekt, dog ikke med et høyere beløp enn det som er kommet til fradrag som avskrivninger med virkning for inntektsskatten.»

Første avsnitt i § 26 k oppstiller en fritagelse fra alminnelig skatteplikt. Annet avsnitt fastsetter en begrenset skatteplikt hvis institusjonen utøver økonomisk virksomhet. Det er særlig i de tilfelle der annet avsnitt kan komme til anvendelse, at det vil oppstå tvil om organisasjonen overhodet kvalifiserer til å falle inn under § 26 k. Prinsipielt kan det skilles mellom første og annet avsnitt, men i praksis vil bestemmelsene gripe inn i hverandre.

### 3.2 INGEN SØKNADSPROSEDYRE MV.

Sktl. § 26 k er av de bestemmelser der norsk skatterett behandler almennyttige institusjoner mer liberalt enn i en del andre land. Institusjonen skal *ikke søke* om fritagelse. Den «nye» ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 4-2 nr. 1 b gir ligningskontoret anledning til å kreve selvangivelse også fra ideelle organisasjoner. Dermed får skattemyndighetene et grunnlag for å vurdere om institusjonen er skattepliktig for hele virksomheten eller deler av denne. Men norsk rett krever som utgangspunkt ingen godkjennelse, sertifisering, uttalelse el. l. for at en frivillig organisasjon kan unnlate å levere selvangivelse og betale inntekts- eller formuesskatt. Denne lite formaliserte unntagelsesordning kan antagelig best forklares ved at regelen i § 26 k i sin «kjerne» er en presisering av den norske skattelovens sentrale betingelser for skatteplikt. Som utgangspunkt representerer den ingen unntagelse fra lovens alminnelige regler.

Vedtagelsen av den gjeldende skattelov av 18. august 1911 nr. 8 etterlater det inntrykk at prinsippet om skattefrihet for almennyttige institusjoner ble regnet som selvsagt.<sup>7</sup> Skattelovene av 1882 inneholdt en fritagelsesbestemmelse som i formulering omtrent tilsvarte første ledd i skatteloven § 26 k.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Innstilling fra Skattelovkomiteen av 1899 (avgitt 1904) s. 171 diskuterer ikke det prinsipielle spørsmål om skattefrihet - bare dens utstrekning.

<sup>8</sup> Se Lov om Landkommunernes Skattevæsen av 15. april 1882 nr. 1 25 bokstav h.

### 3.3 FRITAGELSE FOR KAPITALAVKASTNING, GEVINSTER MV.

Vår skattelovgivning knesetter intet prinsipp om at alt erverv er inntekt. Bare inntekt innvunnet på *bestemte* ervervs måter beskattes, jfr. sktl. § 42 første ledd og § 43. At ideelle institusjoner ikke skattlegges, kan ses som antititesen til skatteplikten for økonomisk virksomhet, jfr. sktl. § 42 første ledd. Når en regel fastslår at inntekt vunnet ved økonomisk virksomhet skal skattlegges, kan det ved en naturlig tolkning følge at inntekt ved ikke-ervervsmessig virksomhet unngår skattlegging. Men fritagelsen i § 26 k rekker i visse tilfelle betydelig videre enn til bare å fastslå at institusjoner som ikke utøver økonomisk virksomhet, er fritatt for inntektsskatt.

Allmennyttige institusjoner unntas for *formuesskatt* og *gevinstbeskatning*, hvor det ellers ikke er et vilkår for skatteplikt at det utøves økonomisk virksomhet, jfr. skatteloven §§ 37 og 43. De kan som utgangspunkt heller ikke ilegges skatt etter andre regler i den alminnelige skatteloven, f. eks. § 54 annet ledd om *betydelig aksjesalg*. Av betydning for organisasjoner som bygger opp fonds, eller finansierer drift og stipend mv. med renteinntekter, er det at ren - «passiv» - *kapitalavkastning* er skattefri. Realrenten for almennyttige institusjoner kan derfor være betydelig høyere enn for vanlige skattepliktige, fordi renteinntektene ikke skal reduseres med en skattefaktor. Videre er organisasjonene unntatt etter den spesiallovgivning som utbygger den alminnelige skatteloven av 1911. Frivillige organisasjoner som besitter aksjer, er fritatt for skatt på *utbytte* etter aksjeskatteloven § 3. *Aksjegevinster* er skattefrie, jfr. aksjegevinstbeskatningsloven § 1 annet ledd første punktum.

### 3.4 HELHETSVURDERING AV FORMÅL

#### 3.4.1 Veritas-dommen og NKS-dommen

I etterkrigstiden er to høyesterettsdommer av sentral betydning for fastleggelsen av rekkevidden av § 26 k. I dommen i Rt. 1955 s. 175 fastslo Høyesterett enstemmig at Det norske Veritas som var en institusjon for klassifisering og besiktigelse av skip, ikke hadde erverv til formål. Tredve år senere, i Rt. 1985 s. 917, fant igjen en enstemmig Høyesterett at den samme konklusjon måtte gjelde Norsk Korrespondanseskole, NKS. Høyesterett tilsidesatte både byretten og lagmannsretten som hadde kjent NKS skattepliktig. Førstvoterende henviste uttrykkelig til Veritas-dommen, som den eneste tidligere avgjørelse av Høyesterett han fant grunn til å trekke inn. NKS-dommen må ses som et tydelig signal til ligningsmyndighetene om å opprettholde de

relativt vide grenser for skattefrihet som ble knesatt i Veritas-saken. Før denne dommen hadde kanskje særlig Oslo ligningskontor vist en mer offensiv holdning overfor undervisningsinstitusjoner. Kontoret hadde bl. a. tatt skritt som tydet på at Friundervisningen i Oslo ville bli tatt opp til beskatning.<sup>9</sup> For tiden verserer en ny sak om Det norske Veritas for domstolene. Men spørsmålet her er om virksomheten til denne konkrete institusjonen har endret karakter. Bærum ligningskontor som på ny har gått til beskatning av Det norske Veritas, har under saksbehandlingen erkjent at prinsippene i Veritas-dommen fra 1955, fortsatt er uttrykk for gjeldende rett. Foreløpig har Asker og Bærum herredsrett i dom av 10. desember 1987 opphevet Bærum ligningsnemnds vedtak. Retten mente at Det norske Veritas fremdeles må anses som en ikke-erhvervsmessig institusjon.

### 3.4.2 Kan selge tjenester og utbetale honorarer

I amerikansk litteratur om Nonprofit Organizations - NPOs - har *Hansmann* utviklet et skille mellom de tradisjonelle «donative» NPOs, og de nyere «commercial» NPOs.<sup>10</sup> Donasjonsbaserte frivillige organisasjoner finansieres gjennom bidrag, mens de forretningsdrivende baserer sin økonomi på salg av tjenester mot vederlag. Den amerikanske debatt som særlig gjelder i hvilken utstrekning NPOs bør gis fordeler fremfor vanlige for-profit foretak, synes fremover særlig å problematisere de fordeler som f. eks. gjennom skattelovgivningen gis commercial NPOs.<sup>11</sup>

I NKS-saken i Rt. 1985 s. 917 la byretten øyensynlig avgjørende vekt på visse ytre kjennetegn ved institusjonens virksomhet, dvs. at NKS samme måte som næringsdrivende finansierte sin virksomhet ved salg. NKS måtte likestilles med «andre ... selgere av kunnskapsstoff» (s. 925 - uth. her). For Høyesterett anførte Oslo kommune en tilsvarende betraktning: «Det primære for stiftelsen er å utvikle produkter som kan omsettes på markedet.» (s. 919). Førstvoterende i Høyesterett avviste i tydelige ordelag at ett slikt kriterium alene skulle avgjøre klassifiseringen etter § 26 k:

«Det avgjørende er derfor ikke at undervisningsvirksomheten drives mot vederlag.» (s. 920).

<sup>9</sup> Se nærmere Gjems-Onstad 1984a og Gjems-Onstad 1986a s. 62-64.

<sup>10</sup> Se f. eks. *Hansmann* 1987a s. 28.

<sup>11</sup> For en bredere gjennomgang av behovet for å skille mellom de to hovedgrupper NPOs i relasjon til forskjellige typer offentligrettslig lovgivning, se *Hansmann* 1987b og *Hansmann* 1988.

Etter norsk rett kan dermed en organisasjon finansiere sin virksomhet ved salg av tjenester, og likevel falle inn under skattefritagelsen i § 26 k. Dette følger også av Veritas-dommen i Rt. 1955 s. 175.

Uttrykket frivillige organisasjoner kan være tvetydig fordi mange slike institusjoner har fast lønnede ansatte. I NKS-saken ble det også uttrykkelig slått fast at det ikke er et absolutt argument mot skattefrihet at ansatte eller valgte tillitsmenn gis lønn mv.:

«At det utbetales lønn og godtgjørelse til dem som sitter i stiftelsens styre og øvrige organer, har ikke vekt.» (s. 922).

Uttalelsen er noe kategorisk. De økonomiske fordeler interesserte nyter godt av, eller motsatt, at en institusjon drives overveiende ved frivillig innsats, kan være momenter i helhetsvurderingen av formålet. Ikke minst må det tillegges stor vekt dersom forholdene tilsier at institusjonen systematisk i ly av skattefriheten tappes for midler til private formål for dem som har kontrollen. I Norge, i motsetning til f. eks. USA, kan imidlertid praksis tyde på at dette mer er en teoretisk problemstilling.

Mange almenntilgittige institusjoner vil ikke ha adgang til å lønne sine ansatte på samme nivå som næringslivet. I enkelte tilfelle vil det være en bevisst linje fra organisasjonens side at gasjene er relativt moderate fordi også lønnede medarbeidere forutsettes å ha en ideell motivasjon for arbeidet. Imidlertid kan en slik «lavtlønnsprofil» ikke være et vilkår for skattefrihet etter 26 k. Høyesteretts kategoriske uttalelse om avlønning som et irrelevant moment må forstås slik. Det er heller ingen grunn til å anta at Det norske Veritas i Rt. 1955 s. 175 ble regnet som en institusjon med en lavtlønnsprofil. Det ville heller ikke være ønskelig at institusjoner i den tredje sektor skulle hindres i å tiltrekke seg særlig kvalifisert arbeidskraft som forutsatte konkurransedyktig avlønning.

### 3.4.3 Betydelig størrelse

Etter norsk rett er skattefriheten ikke begrenset til organisasjoner under et visst omfang. Det er heller ikke et vanlig krav i andre land. I NKS-saken kan lagmannsretten ha lagt vekt på institusjonens størrelse da retten fant NKS skattepliktig. Retten uttalte at NKS utøvet en «meget omfattende virksomhet» med bl. a. «godt over 100 ansatte og 300-350 eksterne brevskolelærere» (s. 926). Høyesterett uttalte seg ikke direkte om dette momentet, men refererte f. eks. NKS' omsetning på 84 mill. kr. uten nærmere forbehold. Høyesterettsdommen om Det norske Veritas

som var en betydelig virksomhet, gir ingen holdepunkter for en avgrensning mot større organisasjoner. En slik begrensning ville ikke ha grunnlag i lovteksten, eller i de reelle hensyn som bærer unntagelsen. De naturlige arbeidsoppgaver for den tredje sektor representerer store utfordringer. Mange av dem krever institusjoner av en viss størrelse for å løses tilfredsstillende.

#### 3.4.4 Profesjonell markedsføring

«Kommersiell» virksomhet betraktes gjerne som en motsetning til frivillige organisasjoners «ideelle» aktiviteter. Men utøver frivillige organisasjoner sin virksomhet delvis gjennom salg av tjenester, må de også forholde seg til et marked. «Markedsføring» i ordets mer utvidede og moderne forstand må enhver organisasjon utøve som vil nå frem med produkter, tjenester eller ideer for sosial forandring.<sup>12</sup>

I NKS-saken hadde Oslo kommune lagt vekt på at «[s]tiftelsens virksomhet har som annen privatøkonomisk virksomhet preg av markedsstilpasninger» (s. 919). Kommunen fremhevet videre at «markedsføringskostnadene utgjør en betydelig del av stiftelsens kostnader» (s. 922). I 1976 hadde utgifter til markedsføring beløpt seg til 3.5 millioner kr som utgjorde 8.5 pst. av samlet omsetning. I 1984 var tallene 10.7 millioner kr av en omsetning på 84 millioner kr, dvs. 13.1 pst. Tallene er høye, også sammenlignet med vanlig næringsvirksomhet, der få bransjer har tilsvarende relative markedsføringsutgifter. NKS benyttet tydeligvis moderne og «profesjonelle» metoder for å gjøre undervisningstilbudene kjent. Høyesterett hadde ingen innvendinger, idet førstvoterende uttalte om markedsføringen:

«Jeg kan heller ikke tillegge dette vesentlig vekt. For en landsomfattende brevscole av den størrelsesorden det her er tale om, må det forutsetningsvis være nødvendig med omfattende kurskataloger og en utstrakt annonsering, alt som ledd i skolens informasjonsvirksomhet.» (s. 922).

«Tredje sektor»-organisasjoner kan følgelig anvende moderne økonomiske/administrative metoder. De tvinges ikke av sktl. § 26 k til u hensiktsmessige arbeidsformer når de skal konkurrere om den enkeltes oppmerksomhet i det moderne samfunn. Høyesteretts betraktninger i NKS-saken samsvarer også på dette punkt med dem man kan lese ut av Veritasdommen.

#### 3.4.5 Hovedspørsmål: Ikke-erhvervsmessig. a. Hvilket særpreg er tilbake?

Uten å tape skattefriheten etter skatteloven § 26 k kan frivillige organisasjoner etter domspraksis omsette varer og tjenester, avlønne kvalifisert personell på linje med andre, ha en betydelig størrelse, og benytte moderne markedsføringsmetoder. Hvilket særpreg i forhold til vanlige næringsdrivende blir tilbake som kvalifiserer for § 26 k?

#### b. Ikke «tjenlig middel» til inntektserverv

Det er ikke fullt avklart hvordan uttrykket «formål» i § 26 k ut fra rettspraksis best skal fortolkes. En presisering kan være at loven spør hvilke mål, dvs. økonomiske eller ikke-økonomiske, kan denne organisasjonens aktiviteter være et tjenlig middel til å nå.<sup>13</sup> Eventuelt: Hvilke resultater er «objektivt egnet» til å følge av denne virksomhet?<sup>14</sup>

Ved en slik betraktning må organisasjonen vurderes over litt lengre sikt. Mange forretningsforetagender vil f. eks. typisk pådra seg underskudd i oppstartningsfasen. Likeledes har Høyesterett fastslått at en organisasjon ikke nødvendigvis er ervervsmessig selv om den i perioder har overskudd. I Veritas-dommen ble det godtatt at institusjonen siktet mot overskudd i oppgangstider for å legge seg opp fonds for å ha reserver i nedgangstider. Overskuddet behøver dermed ikke være «tilfeldig», men kan ligge innbakt i budsjetter. I NKS-saken hadde institusjonen de syv år siden starten gjennomført et kapitalopplegg på 32 millioner kr, dvs. ca. 6 pst. av samlet omsetning. Slike reserver må antas å ligge over det nødvendige for å sikre daglig drift. Høyesterett formulerte imidlertid kriteriet slik: Avsetningene gikk ikke ut over det som var «nødvendig for å sikre en forsvarlig drift...»<sup>15</sup> (uth. her). Rent faktisk må Høyesterett anses å ha godtatt fondsopplegg som kan muliggjøre ekspansjon som ledd i «forsvarlig drift». Almennyttige institusjoner vil vanligvis ha en organisasjonsform som vanskeliggjør det å reise egenkapital, typisk stiftelse eller forening, jfr. nedenfor. Godtar man ikke skattefrie fondsopplegg i en viss utstrekning, vil det gjøre det vanskeligere for institusjonene å nå en viss størrelse og hevde seg i forhold til forretningsmessig virksomhet i f. eks. aksjeselskaps form der det kan være lett å hente inn egenkapital. Imidlertid må det her trekkes en grense. Drives almenntilgjengelig virksomhet på en slik måte at det over en årrekke gir betydelige

<sup>13</sup> Se nærmere Gjems-Onstad 1982a s. 44.

<sup>14</sup> Aarbakke 1987 s. 428. - For en ytterligere alternativ drøftelse, se Michelet 1981 s. 25 og 32.

<sup>15</sup> Rt. 1985 s. 917 på s. 922.

<sup>12</sup> Se f. eks. Kotler/Andreasen 1987.

overskudd, må aktivitetene kvalifisere som ervervsmessige. Dette må i hvert fall gjelde der overskuddet ikke skyldes vederlagsfri arbeidsinnsats eller gaver i andre former. I slike tilfeller må kanskje løsningen nyanseres, jfr. bl.a. nedenfor pkt. 3.5.8.

I visse tilfelle vil utenforstående legge særlige begrensninger på en organisasjons mulighet til å gå med overskudd. Dette kan typisk gjelde ved statstilskudd. For den offentlige støtte som ble ytet NKS, var det en forutsetning at brevskolevirksomheten skulle drives uten sikte på fortjeneste ut over det nødvendige for å sikre driften og utviklingen av skolen. Høyesterett tillå dette betydning for å fastslå at NKS ikke hadde et ervervsmessig formål. Hvis det ikke er knyttet slike forutsetninger til et tilskudd, kan offentlig støtte ikke tillegges stor vekt ved vurderingen. Subsidiær ytes i en rekke tilfelle til næringsvirksomhet der det offentlige ønsker at bedriften skal bli lønnsom.

#### c. «Andres» inntektserverv. Organisasjonsform

En organisasjon kan kvalifisere som ervervsmessig, selv om den ikke selv går med overskudd. Typiske eksempler er «holdingstiftelser» og «hjelpstiftelser» for ordinær virksomhet. En angivelig almennyttig stiftelse brukes f. eks. til å holde aksjene og dermed kontrollen i et næringsdrivende selskap samlet.<sup>16</sup> Eller institusjonens formål er å være et pensjonsfond for ansatte, eller må på andre måter anses å supplere eller utøve en hjelpefunksjon for ervervsmessig virksomhet.<sup>17</sup> I disse tilfelle inngår institusjonen i en helhet som har et ervervsmessig formål.

Vanskelige grensetilfelle har oppstått ved organisasjoner som ivaretar forbrukerøkonomiske interesser. Organisasjoner som fremmer *generelle* forbrukerinteresser, er fritatt.<sup>18</sup> Derimot fritas ikke organisasjoner som hjelper den enkelte i dennes konkrete forbruk, f. eks. boligselskaper og samvirkeforetak.<sup>19</sup>

Etter sktl. § 26 k er det ikke etter ordlyden et vilkår at organisasjonen drives i en spesiell

organisasjonsform. Riktignok må den være en juridisk person, og ikke eies direkte av en fysisk person. I amerikansk rett er det derimot en «nondistribution constraint» et grunnvilkår for å kvalifisere som en nonprofit organisasjon. Det innebærer at overskudd ikke skal kunne deles ut til eiere i form av utbytte ol. For norsk rett oppstilles ikke et slikt absolutt krav. Aksjeselskaper kan opprettes med et ikke-ervervsmessig formål, jfr. aksjeloven § 18-2 første ledd nr. 3. Finansdepartementet har antatt at et aksjeselskap kan falle inn under sktl. § 26 k.<sup>20</sup> Imidlertid hadde aksjonærene i den konkrete saken vedtatt klare begrensninger på hvilke midler de kunne ta ut av selskapet. De var i realiteten ikke bedre stillet enn långivere.

I praksis har Høyesterett lagt stor vekt på at virksomheten drives i en form hvor ingen har direkte eierinteresser. Det betyr at organisasjonsformen til frivillige organisasjoner, foreninger og stiftelser, typisk vil være de som kvalifiserer. I NKS-saken tillå Høyesterett det betydning at det hadde funnet sted en omdannelse fra aksjeselskap til stiftelse:

«Ved den helhetsvurdering som skal foretas, må det også legges vekt på at *undervisningen drives av en selveiende institusjon som står uten noen som helst tilknytning til det aksjeselskap som tidligere var eier av Norsk Korrespondanseskole og aksjonærene i dette.*» (Rt. 1985 s. 917 på s. 922 - uth. her).

I svensk rett er skattefriheten mer generell for foreninger enn for stiftelser.<sup>21</sup> Lovgiveren har ment at stiftelsene gir større anledning for en mindre gruppe personer til å kontrollere virksomheten og nyte økonomisk godt av den. Tilsvarende begrensninger har ikke norsk rett. Men velger man aksjeselskapsformen, den typiske strukturering av forretningsmessige aktiviteter, må det som utgangspunkt gjelde en presumsjon for at virksomheten er ervervsmessig.

I visse tilfelle kan en almennyttig stiftelse eller forening finne det hensiktsmessig å skille ut en del av sin virksomhet som egne aksjeselskaper. Slike «almennyttige konserner» kan være nyttige der en del av virksomheten er risikobetont eller krever særskilt styring. Så lenge «konsernspissen» er i den typiske almennyttige form, dvs. stiftelse eller forening, følger det av NKS-dommen at aksjeselskapsformen i slike tilfelle ikke kan tillegges særlig betydning. Høyesterett ser ut til å ha ansett to aksjeselskaper eiet av NKS som ledd i den almennyttige virksomhet.

<sup>20</sup>Se Utv. 1968 s. 404. - Sml. også f.eks. Utv. 1967, s. 185, Utv. 1971, s. 122, og Utv. 1983, s. 802.

<sup>21</sup>Lag om statlig inkomstskatt 7 § 4-6 mom.

<sup>16</sup> Rt. 1982 s. 491 - Isberg-dommen.

<sup>17</sup> For grensetilfelle, se Rt. 1933 s. 1287 (skatteplikt) og Rt. 1928 s. 402 (skattefrihet). For enkelte slike «hjelpstiftelser» har praksis vært liberal, jfr. Gjems-Onstad 1984b s. 277-80.

<sup>18</sup> Det samme gjelder etter norsk rett organisasjoner som ivaretar generelle nærings- eller standsinteresser, f. eks. fagforeninger, arbeidsgiverforeninger og den nye Hovedorganisasjonen for næringslivet.

<sup>19</sup> Se Rt. 1927 s. 869, jfr. «på den andre siden» av grensen, den mer tvilsomme dom i Rt. 1949 s. 886. Sml. skatteloven § 51 fjerde ledd og § 52.

d. *Hovedformål og kvalitetsvurdering*

En institusjon kan tjene flere formål samtidig. Spørsmålet blir da etter rettspraksis hva som er hovedformålet. I Veritas-saken påpekte byretten med Høyesteretts tilslutning at Veritas også ivaretok næringsformål, men slo fast at «Veritas' samfunnsmessige, allmennyttige virksomhet er blitt dominerende og har trengt de spesielle næringsinteresser i bakgrunnen» (Rt. 1955 s. 175 på s. 182). Stillet overfor en frivillig organisasjon med et sterkt islett av forretningsdrift blir spørsmålet: Hva er etter en totalbetraktning hovedformålet: Det forretningsmessige eller det «ideelle»? - En organisasjon kan f. eks. ivareta forbrukerinteressene til visse utsatte grupper. Da vil den kunne sies å ha som sitt hovedformål å fremme det allmennyttige hensyn å hjelpe denne særlige gruppe. Derved unngås klassifisering som en ervervsmessig organisasjon med hovedformål å fremme konkrete forbrukerøkonomiske interesser, jfr. ovenfor avsnitt c. Praktiske eksempler kan være institusjoner som skal skaffe boliger til studenter, lærlinger, innvandrere osv.

Organisasjoner som klart ikke har et forretningsmessig formål, faller inn under sktl. § 26 k uten hensyn til deres eventuelle samfunnsnytte. Skattefritagelsen er som utgangspunkt ingen belønning til «gode» formål. Et forkastelig eller direkte samfunnsskadelig formål kan medføre straffansvar, jfr. f. eks. straffeloven § 330, men ikke nødvendigvis skatteplikt. Riktignok regner sktl. § 26 k opp enkelte prisverdige formål, men denne oppregningen er ikke fullstendig.<sup>22</sup> Uttrykket «ideelle» eller «allmennyttige» institusjoner kan derfor være misvisende hvis man vil inkludere alle «26 k»-organisasjoner.

I praksis vil imidlertid formålets «godhet» tillegges stor, kanskje avgjørende, betydning i grensetilfelle. I NKS-saken slo Høyesterett fast at «[d]en utstrakte undervisningsvirksomhet som Norsk Korrespondanseskole driver ... er av klart allmennyttig karakter. ... Brevskolens undervisning inngår som et viktig ledd i voksenopplæringen.» (Rt. 1985 s. 917 på s. 921). Tilsvarende vurderinger ble tillagt betydning i Veritas-saken. - Et samfunnsnyttig formål underbygges ved at institusjonens oppbygging og sammensetning av styrende organer avspeiler et ønske om å etterstrebe andre hensyn enn de rent økonomiske. I

NKS-saken trakk Høyesterett frem at «stiftelsens organer har en allsidig sammensetning med henblikk på en høy og allsidig faglig standard...» (Rt. 1985 s. 917 på s. 922).

e. *En reell, ikke formell vurdering*

Som vanlig i skatteretten skal det etter § 26 k legges vekt på de reelle forhold, dvs. de faktiske aktiviteter en organisasjon utøver. Vedtektene til en organisasjon vil, særlig i første omgang overfor ligningsmyndighetene, være et sentralt moment. Dersom formålet etter statuttene er ervervsmessig, vil dette være et tungt - i de fleste tilfelle trolig utslagsgivende - argument mot kategorisering som ikke-ervervsmessig.

Den motsatte problemstilling vil være den vanlige. Vedtektene foreskriver et ikke-ervervsmessig formål, og kan uttrykkelig fastslå at organisasjonen ikke skal ha eller tilsikte overskudd. Slike formålsangivelser tillegges selvfølgelig bare vekt dersom de ikke er «papirbestemmelser» organisasjonen i praksis overser. Når Høyesterett både i Veritasdommen og NKSdommen har vist til vedtektene som momenter i helhetsvurderingen, er dette fordi bestemmelsene har vært fulgt.

**3.5 BEGRENSET SKATTEPLIKT FOR ØKONOMISK VIRKSOMHET****3.5.1 Motvirker konkurransevridning og skatteunndragelse**

Sktl. § 26 k annet avsnitt fastslår at frivillige organisasjoner er skattepliktige for sin økonomiske virksomhet. Opprinnelig hadde ikke § 26 k en slik bestemmelse. I Rt. 1926 s. 262 fastslo derfor Høyesterett at en arbeiderforening ikke kunne beskattes for leieinntekter fra en forretningsgård. Lovgiveren fant dette urimelig, og en lovendring av 3. juni 1927 nr. 3 innførte skatteplikt for organisasjonenes økonomiske virksomhet.<sup>23</sup>

Den begrensede skatteplikten er konsekvent ut fra flere hensyn. Det ville medføre konkurransevridning at en frivillig organisasjon f. eks. kunne drive en vanlig restaurant, bokhandel, forretningsgård, uten å være belastet med skatt. Fullstendig skattefrihet kunne friste til bruk av allmennyttige organisasjoner for skatteunndragelsesformål. Ei heller ville det samsvare med at norsk rett ikke har en generell fradragsrett for bidrag til slike institusjoner. I stedet for å yte et bidrag med fradragsrett, kunne en næringsdrivende overføre visse inntektsgivende virksomheter.

<sup>22</sup> Det er kanskje uenighet om dette utgangspunkt. Aarbakke 1987 s. 428 skriver: «For at en aktivitet skal kunne sies å ha en ikke-økonomisk karakter, må den etter sin art være objektivt egnet til å nå andre resultater enn økonomisk overskudd, og disse resultatene må etter alminnelig samfunnsoppfatning ha en verdi i seg selv.»

<sup>23</sup> Se Innst. O.I. 1927 s. 52-53 og Innst. O.IV 1927 s. 4-6.

### 3.5.2 «Unntagelse» for virksomhet som realiserer organisasjonens formål

Den viktigste «unntagelsen» fra skatteplikten er at man ikke beskatter økonomisk virksomhet som realiserer institusjonens formål. Dette prinsipp er tydelig uttalt i Veritasdommen.<sup>24</sup> Der siterte Høyesterett og ga sin tilslutning til følgende uttalelse fra byretten:

«All den virksomhet som Veritas utøver, tar etter rettens mening utelukkende sikte på å realisere institusjonens ikke ervervsmessige formål. Den driver ikke noen utenfor formålet liggende selvstendig næringsdrift.» (Rt. 1955 s. 175 på s. 177.)

Et illustrerende eksempel vil være en studentsamskipnad som i sommermånedene leier ut studenthyblene som hotell. Dette er en økonomisk virksomhet som ikke direkte realiserer formålet. Den øvrige utleie til studenter virkeliggjør derimot Samskipnaden målsetting. Salg av forfriskninger mv. på et idrettsstevne realiserer eller er integrert i formålet. Det er en naturlig del av avviklingen av arrangementet. En fast kiosk som er åpen til normale tider og henvender seg til almenheten, er ikke en del av idrettslig virksomhet. - For amerikansk rett er reglene til en viss grad parallelle. Der opererer man med en «relatedness test» som stikkordmessig er treffende for norsk rett. Det avgjørende er om en aktivitet er «substantially related», dvs. om den «contributes importantly» til å virkeliggjøre de formål som begrunner skattefriheten.<sup>25</sup> For norsk rett spør vi tilsvarende om aktiviteten er integrert i eller realiserer formålet.

Egentlig er denne fritagelse for aktiviteter som realiserer formålet, bare en presisering av skattefrihetsbestemmelsen i 26 k første avsnitt. Skattefriheten for frivillige organisasjoner ville miste mye av sin betydning hvis den ikke gjaldt økonomiske aktiviteter som var integrert i det ikke-ervervsmessige formål.

En nokså utbredt misforståelse er knyttet til aktiviteter som sikrer et økonomisk grunnlag for å realisere et godt formål. Driver en frivillig organisasjon en vanlig restaurant, vil motivet nettopp være å tilveiebringe ekstra midler til driften. Hvorfor skulle foreningen ellers bruke ressurser på en aktivitet som ikke direkte fremmer dens egentlige formål? Men virksomhet som finansierer et ideelt formål, anses ikke integrert i det. Finansieringsmoti-

vet begrunner derfor ikke skattefrihet.<sup>26</sup> Et godt eksempel er igjen studentboliger som hvert år brukes til sommerhotell. Motivet er å bedre leiebetingelsene for studenter gjennom tryggere økonomi. Dermed lettes realiseringen av formålet. Å leie ut til turister i ferietiden er likevel ikke direkte en del av formålet. Virksomheten er derfor skattepliktig.

### 3.5.3 Unntagelse for «tilfeldige» aktiviteter

I svensk rett har man en unntagelse fra skatteplikten for virksomhet som tradisjonelt utnyttes som finansieringskilde for ideelt arbeid.<sup>27</sup> Norsk lovgivning inneholder ikke en uttrykkelig fritagelse av samme slag. Med litt andre ord forutsatte imidlertid finanskomiteen ved lovendringen i 1927 en begrensning av skatteplikten som i praksis gir omtrent samme resultater:

«Det er komiteens forutsetning at uttrykket 'driver økonomisk virksomhet' ikke skal ramme enkeltstående, mere tilfeldige foreteelser, såsom når en forening leilighetsvis holder basarer, opvisninger eller lignende tilstelninger, som bringer inn penger.»<sup>28</sup>

Det tilfeldige må her avgrenses mot det mer permanente. Loppemarkedet er skattefritt, men en forenings faste utsalg av brukte klær er ikke det. Anderledes blir det dersom salget bare skjer til visse prioriterte grupper. Men da er fritagelsen begrunnet med at salget direkte realiserer et ideelt formål, jfr. ovenfor avsnitt c. For sesongbetonte aktiviteter er grensedragningen vanskelig. Men en virksomhet kan regnes som fast og dermed skattepliktig selv om den bare foregår visse deler av året. Det avgjørende må være om sesongene faller sammen med det som ville vært normalt for en næringsdrivende.

Foreningers dugnadsarbeid, f. eks. hjelp til flytting og utplanting av trær, er praktiske eksempler på tvilstilfelle etter tilfeldighetsunntagelsen fra de senere år. Praksis synes å være liberal. Så lenge regelmessigheten ikke er for stor, foretas ikke beskatning.

Virksomhet som faller inn under tilfeldighetsunntagelsen kan nå betydelige beløp, f.eks. ved loppemarkeder og salgsaksjoner, uten at skattefriheten trues. Men i grensetilfelle, f.eks. flytteoppdrag, må det totale beløp inntjent i løpet av året, dvs. omfanget, være

<sup>24</sup> Se f. eks. allerede Rt. 1926 s. 216.  
<sup>25</sup> Se f. eks. Edward Skloot: *Enterprise and Commerce in Nonprofit Organizations* i Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven 1987 s. 380-93 på s. 390-91.

<sup>26</sup> Se f. eks. Rt. 1970 s. 1220. I Rt. 1956 s. 328 som gjaldt en skattefri institusjons salg av tomter, har Høyesterett enkelte formuleringer som antyder et annet prinsipp. Men uttalelsen er ikke entydig, og gjeldende rett må anses klar nok, sml. Gjems-Onstad, 1982a, s. 62.

<sup>27</sup> Se lag om statlig inkomstskatt 7 § 5 mom.

<sup>28</sup> Inns. O. IV 1927 s. 6.E

et moment i vurderingen. Desto høyere beløp, desto mindre regelmessige og «profesjonelle» kan oppdragene være uten at skatteplikt inntrer. At arbeidet utføres ved at organisasjonen benytter lønnet arbeidskraft, vil i disse tilfelle være et, til dels sterkt, argument for skatteplikt. Hvor grensen etter gjeldende rett skal settes, er uklart, også fordi praksis i noen grad synes bygget på kulanse.

#### 3.5.4 Høyere og ujevn terskel for skatteplikt

Uttrykket økonomisk virksomhet i sktl. § 26 k annet avsnitt må etter rettspraksis antas å innebære en høyere terskel for skatteplikt enn etter hovedregelen i sktl. § 42 første ledd.<sup>29</sup> Kravene til omfang og varighet settes opp.

I praksis har skattemyndighetene overfor særlig «gode» formål strukket grensen lenger enn det som kan være rettslig holdbart.<sup>30</sup> Slike avgjørelser har man øyensynlig vært tilbakeholdne med å offentliggjøre. Antagelig har man ikke villet skape presedens. En slik fleksibilitet skaper, i hvert fall i første omgang, et skille mellom gjeldende rett og det som faktisk «passerer». Dersom en uttalelse ikke publiseres, oppstår muligheten for en mer tilfeldig forskjellsbehandling. Likhetsprinsippet i skatteretten skulle tilsi at skattemyndighetene ikke kan opprettholde en uttrykkelig praksis som forskjellsbehandler organisasjonene.

#### 3.5.5 Mer absolutt skatteplikt for leieinntekter

I sktl. § 26 k annet avsnitt er leieinntekter nevnt uttrykkelig. Formuleringen kan antyde en absolutt skatteplikt for slike. Forarbeidene antyder ingen unntagelse på dette punkt.<sup>31</sup> I Rt. 1970 s. 1220<sup>32</sup> har Høyesterett en uklar uttalelse som kan oppfattes i retning av absolutt skatteplikt for leieinntekter. Ligningspraksis er imidlertid klar, og i samsvar med den naturlige forståelse av sammenhengen mellom § 26 k første og annet avsnitt. Utleie som direkte realiserer institusjonens allmenntillegte formål, er fritatt for skatteplikt, jfr. igjen studentboligene eller en stiftelse som skal ivareta amatøriddrettslag gjennom utleie av idrettsanlegg.

En viss tilfældighetsunntagelse må antagelig gjelde også for utleieinntekter. I Rt. 1970 s. 1220 ser Høyesterett ut til å forutsette at «tilfældig eller enkeltstående utleie» (s. 1224)

faller utenfor skatteplikten. Foruten rimelighetshensyn, taler også praktiske og ligningstekniske hensyn for denne løsning. Et idrettslag som leier ut idrettsbanen til et omreisende tivoli for en helg, må gå klar av skatteplikten. Hvilket omfang eller hvilken hyppighet som kreves før skatteplikt inntrer, er uvisst.

#### 3.5.6 Begrenset skatteplikt for gevinster

Sktl. § 26 k annet avsnitt siste punktum bestemmer:

«Gevinst ved avhendelse eller ved erstatning for tap av driftsmiddel som har vært nyttet i den økonomiske virksomhet og vært gjenstand for avskrivning, regnes som inntekt, dog ikke med høyere beløp enn det som er kommet til fradrag som avskrivninger med virkning for inntektsansettelsen.»

Den sentrale regel er den man motsetningsvis leser ut av bestemmelsen. Almennyttige institusjoner kan skattefritt avhende alle gjenstander som benyttes i den ikke-erhvervsmessige virksomheten. Er et foreningshus i sentrale strøk eiet i 30 år og kanskje steget 100 ganger i verdi, fra kr 100.000 til kr 10.000.000, er gevinsten skattefri. Eier en speiderforening en hytte med 30 mål tomt som etterhvert reguleres til boligtomter, er den mulige gevinst i ti-millioners klassen også skattefri. Dette er et utslag av skattefriheten for frivillige organisasjoner som allerede er nevnt. Eksemplene her er usedvanlige. Det normale vil mer være at organisasjonen settes i stand til å reinvestere gevinsten i et nytt tilsvarende forsamlingshus mv. som den trenger. Dermed gir ofte ikke skattefriheten andre utslag enn det som følger av systemet med betinget skattefritagelse for gevinster eller reinvestering av salgsvederlag for vanlig næringsvirksomhet, jfr. sktl. § 44-A og § 45 åttende ledd flg.

Dertil følger det av § 26 k annet avsnitt siste punktum at en frivillig organisasjon ikke uten videre blir skattepliktig for salg av gjenstander som er benyttet i en eventuell skattepliktig del av virksomheten. Det er bare hvis gjenstanden har vært avskrevet, at skatteplikt inntrer. Tilsvarende må antas å gjelde objekter som har vært gjenstand for nedskrivninger med avsatte gevinster eller såkalte negative saldoer, jf. sktl. § 44 A-8. Selv da er skatteplikten begrenset til å «ta tilbake» selve avskrivnings- eller nedskrivningsbeløpet. Denne regelen om «gjenvunne avskrivninger» ble innført ved endringslov av 14. juni 1974 nr. 25. Etter at norsk rett i 1981 og 1984 innførte saldosystemet for avskrivninger, kan det rent praktisk være vanskelig å beregne disse av- og nedskrivningene. Men det endrer ikke regelen.

<sup>29</sup> Se f. eks. Rt. 1956 s. 328.

<sup>30</sup> Se f. eks. Utv. 1982 s. 273 SD som omtaler et tidligere ikke publisert brev fra Finansdepartementet av 23. april 1974.

<sup>31</sup> Se Innst. O.I. 1927 s. 52-53 og Innst. O. IV 1927 s. 5.

<sup>32</sup> Rt. 1970 s. 1220 på s. 1225.



Typiske gjenstander som vanligvis kan selges skattefritt, vil være finansobjekter, gjerne aksjer, tomter og bolighus.

Sktl. § 42 første ledd tredje og fjerde punktum foreskriver gevinstbeskatning ved uttak fra næringsvirksomhet av avskrivbare gjenstander mv. Antagelig kommer denne regelen ikke til anvendelse på en frivillig organisasjon som overfører f.eks. en forretningseiendom fra utleie til den allmennyttige virksomhet.

### 3.5.7 Organisering av blandet virksomhet

En frivillig organisasjon kan forestå både ervervsmessig og ikke-ervervsmessig virksomhet. Det vanlige vil være at den økonomiske virksomheten utøves i et finansieringsøyemed og går med overskudd. Den allmennyttige virksomheten vil kanskje pådra underskudd.

Siden avgjørelsene innenfor dette feltet avhenger av vanskelige avveininger av en konkret og sammensatt helhet, er det ikke uten videre gitt hvordan en isolert aktivitet skal bedømmes. Det vil avhenge av sammenhengen den settes inn i. I visse tilfelle vil f.eks. boksalg være et middel til å virkeliggjøre et ideelt formål. Så lenge hele virksomheten dermed blir skattefri, kan institusjonen i praksis ønske å betone integreringen av boksalget i den allmennyttige virksomheten. - I andre situasjoner er en slik klassifikasjon ikke mulig. Da *kan* organisasjonen ønske å fremheve all sin virksomhet som økonomiske aktiviteter. Dermed oppnås at overskuddet i de «rene» økonomiske aktiviteter blir utlignet mot underskuddet i dem som kunne fremtrådt som mer ikke-ervervsmessige. I praksis har det vært flere saker der ligningsmyndighetenes påstand om skatteplikt for en begrenset del av organisasjonen, har vært møtt med en påstand fra institusjonen om at *hele* virksomheten må vurderes slik. For den typiske frivillige organisasjon vil imidlertid denne muligheten vanligvis ikke være aktuell. En viss del av aktiviteten må da regnes som allmennyttig, og vanligvis nok til at organisasjonen som utgangspunkt rubriseres som skattefri.

### 3.5.8 Fradragsrett for dugnadsinnsats?

Den skattepliktige del av en organisasjons virksomhet kan bli utøvet ved dugnadsinnsats. Spørsmålet blir om denne kan begrunne en fradragsrett for institusjonen, eller om verdien av dugnadsinnsatsen rent faktisk skal beskattes. Drives f.eks. et permanent bruktsalg for klær delvis med ulønnede frivillige, vil en del av overskuddet tilskrives at disse ikke tar ut betaling. Skatlegges overskuddet fullt ut uten fradrag for den antatte verdi av den frivillige innsats, blir denne i realiteten beskattet.

Løsningen er til dels usikker. Ett er klart. Oppføres en eiendom bl.a. ved dugnadsinnsats, kan verdien av denne aktiveres i byggets kostpris. Skulle bygningen senere bli benyttet i skattepliktig virksomhet, får organisasjonen rett til avskrivninger også av den estimerte verdi av dugnadsinnsatsen. Men dette eksemplet er nok mindre praktisk. Der bygg reises ved frivillig innsats, vil det vanligvis være anlegg til bruk i den allmennyttige del av virksomheten.

Det mer praktiske problem er om dugnadsinnsatsen kan gå til fradrag uten at den fører til verdiforøkelse på bestemte objekter, f.eks. som reduksjon av skattepliktige salgssinntekter. Synspunktet ser ikke ut til å ha vært påberopt i publisert retts- eller ligningspraksis.<sup>33</sup> De fleste vil nok avvise et slikt krav etter gjeldende rett. For egen del mener jeg at løsningen ikke er sikker.

## 3.6 SKATTEAVTALENE - FRITAGELSE FOR KILDESKATT PÅ AKSJEUTBYTTE<sup>34</sup>

Som skattefrie institusjoner er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på aksjeutbytte fra norske selskaper, jfr. ovenfor avsnitt 3.3. De er likeledes fritatt for norsk skatt på aksjeutbytte i utenlandske selskaper. Derimot er utenlandske allmennyttige institusjoner ikke fritatt for såkalt kildeskatt, dvs. norsk skatt, som belastes aksjeutbytte fra norske aksjeselskaper, jfr. aksjeskatteloven § 5. Tilsvarende må norske organisasjoner betale kildeskatt i de respektive land for aksjeutbytte fra selskaper i utlandet.

I den nordiske skatteavtalen av 1987 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige gir art. 10 nr. 9 adgang for landene til å inngå avtaler som fritar for kildeskatten på aksjeutbytte. Norge har inngått en avtale med Sverige av 27. oktober 1982 og 3. mars 1983 der 12 norske institusjoner, men bare en svensk, fritas. De 12 norske organisasjonene er vesentlig stiftelser.<sup>35</sup> - Norge har en avtale med Danmark av 27. september og 8. oktober 1972 som generelt fritar allmennyttige institu-

<sup>33</sup> Skattevurderingsgruppen for idrett la i sin delinnstilling av 23. april 1979 stor vekt på at et slikt dugnadsfradrag burde innføres. Koch 1984 s. 281 mener tydelig at det allerede følger av gjeldende rett. Se Gjems-Onstad 1982a s. 67-68 og Gjems-Onstad 1984a s. 90 hvor konklusjonen er åpen.

<sup>34</sup> For en nærmere utdypning av spesialspørsmålene i dette avsnitt, se Gjems-Onstad 1985.

<sup>35</sup> For tidligere avtaler med Sverige og utvidelsene av disse, se Utv. 1973 s. 410, Utv. 1975 s. 731 og Utv. 1978 s. 214.

sjoner for kildeskatt.<sup>36</sup> Det har vært påpekt at formelt må denne avtalen anses bortfalt fordi den mangler hjemmel i den nye skatteavtalen.<sup>37</sup> Men den praktiseres fortsatt etter sitt innhold.

### 3.7 FORMUESSKATT

For objekter anvendt i den almennyttige del av virksomheten skal frivillige organisasjoner ikke betale formuesskatt. Dette følger av hovedregelen i sktl. § 26 k første avsnitt. Derimot skal det betales formuesskatt av objekter som har tilknytning til den ervervsmessige virksomhet, dvs. «den deri nedlagte formue», jfr. § 26 k første avsnitt første punktum.

Det spiller ingen rolle om objektene er opp-tjent ved organisasjonens skattepliktige aktiviteter. De må *anvendes* til slike formål før formuesskatt skal erlegges. - Brukes et objekt fullt ut i den skattepliktige virksomhet, skal formuesskatt erlegges. Anvendes f.eks. et hus bare delvis slik, må det antagelig skje en fordeling etter leieverdien.<sup>38</sup> Skifter bruken, typisk studenthjem som leies ut til turister i feriemåneder, eller idrettsanlegg som leies ut over den skattepliktige terskel, har ligningspraksis antatt at det ikke inntreer plikt til å betale formuesskatt.<sup>39</sup> Finansobjekter må underkastes formuesskatt når de er kortsiktig eller langsiktig drifts- eller anleggskapital i den ervervsmessige del av virksomheten.

Et særlig spørsmål gjelder lån og gjeldsrenter som etter norsk rett i andre tilfelle fordeles etter forskjellige prinsipper. I Rt. 1970 s. 1220 uttalte Høyesterett at «gjeld og pantegjeldsrenter må sies å være gjeld og utgifter, som direkte faller på den pantsatte eiendom, og følgelig må komme til fradrag i den skattebare formue og inntekt» (s. 1225). Det skal derfor antagelig ikke stilles spørsmål ved om gjelden også er kommet den skattefrie del av virksomheten til gode, så lenge det dreier seg om pantelån. Trolig kan institusjonen også ta opp nye pantelån på det skattepliktige objekt til bruk i den almennyttige del av virksomheten. Fortsatt vil lånet fullt ut komme til fradrag uten et krav om fordeling. Med de lave ligningsverdier på fast eiendom, ofte 10-20 pst. av omsetningsverdien, blir formuesskatteplikt bare aktuelt dersom pantegjelden er mindre enn en tilsvarende andel. Enda mer eiendommelige resultater kan fradragsretten for gjeldsrenter medføre, idet disse antagelig skal komme til fradrag fullt ut i f.eks. utleieinntektene uten at det spørres hvordan lånet faktisk er brukt. Det avgjørende er bare at det skattepliktige objektet er det pantsatte.<sup>40</sup> Slike regler kan bl.a. stimulere organisasjoner til mer «teknisk» skatteplanlegging, som imidlertid må avgrenses mot mer arrangementspregede forhold.

## 4 Fradragsrett for tilskudd

### 4.1 INGEN ALMINNELIG FRADRAGSRETT

#### 4.1.1 Bidrag er inntektsanvendelse

Norsk skattelovgivning hjemler ingen generell fradragsrett for bidrag til almennyttig virksomhet. Det er samme regel for privatpersoner, næringsdrivende og selskaper. Det er en begrenset fradragsrett for forskning og visse utdannelsesformål i sktl. § 44 femte ledd. På dette punkt er vår skatterett mer restriktiv enn i mange andre land det ellers er naturlig å sammenligne oss med.<sup>41</sup> I Skandinavia er

de svenske reglene enda mer tilbakeholdne, mens Danmark har en begrenset fradragsrett som rekker lenger enn de norske regler.

Skil. 44 første ledd angir som et hovedskille at det gis fradrag for «utgifter som skjønnes å være pådratt til inntektens ervervelse, sikrelse og vedlikeholdelse». Utgifter som ikke har tilknytning til inntekten, anses som inntektsanvendelse. Etter denne dikotomien i skatteretten blir bidrag til almennyttige formål å anse som ikke fradragsberettiget forbruk.

#### 4.1.2 Oversikt over fremstillingen

Foreningskontingent til frivillige organisasjoner under Korvald-utvalgets mandat anses også som inntektsanvendelse uten fradragsrett. For fagforeninger gjelder andre regler. Dette fremstilles kort i avsnitt 4.2. Deretter, i avsnitt 4.3, gjennomgås den uttrykkelige hjemmel for fradragsrett for bidrag til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring i sktl. § 44 femte ledd.

Skattelovgivningen avskjærer ikke fradragsrett for utgifter en næringsdrivende pådrar seg ved å kjøpe tjenester og varer fra

<sup>36</sup> Se Utv. 1971 s. 589, jfr. s. 799.

<sup>37</sup> Se Gjems-Onstad 1985 s. 55.

<sup>38</sup> Se Rt. 1970 s. 1220.

<sup>39</sup> Se Kommentartutgaven til skatteloven 1988 s. 147 og Utv. III s. 935 (overrettsdom).

<sup>40</sup> Sml. Rt. 1939 s. 247.

<sup>41</sup> Se f. eks. Derek Allen: Comparative Study of the Tax Treatment of Donors to Charity in 35 Countries, Interphil, 1987; og den noe eldre og mer geografisk avgrensede fremstilling Ignace Claeys Bouuaert: Tax Problems of Cultural Foundations and Patronage in the European Community, Deventer 1976.

frivillige organisasjoner. Det er ingen betingelse for fradragsrett at mottageren av f. eks. betaling for annonsering blir skattepliktig for inntekten. Avsnitt 4.4 drøfter skillet mellom de fradragsberettigede kjøp av særlige tjenester fra frivillige organisasjoner og de rene tilskudd der fradrag ikke hjemles.

I enkelte tilfelle er det dannet kommandittselskaper og ansvarlige selskaper som f.eks. skal erverve og leie ut foreningslokaler til frivillige organisasjoner. Slike selskapskonstruksjoner kan være en omgåelse av regelen om at tilskudd til allmennyttig virksomhet ikke er fradragsberettiget, jfr. avsnitt 4.5. Overføring av inntekt eller inntektskilder kan ha samme virkning som tilskudd. Dette tas opp i avsnitt 4.6. I avsnitt 4.7 trekkes det frem at i visse tilfelle vil overføringer til allmennyttig virksomhet medføre skatteplikt for giveren. For helhetens skyld nevner jeg i avsnitt 4.8 at ikke bare skattelovgivningen, men også selskapsretten, setter grenser for adgangen til å dele ut bidrag til ideelle formål.

#### 4.2 IKKE FRADRAGSRETT FOR KONTINGENT

Medlemskap vil vanligvis være betinget av årlig betaling av kontingent. I prinsippet er dette ikke et ensidig bidrag, men en ytelse som gir visse rettigheter. Visse, ofte forhøyede kontingenter, kan være betegnet «støttemedlemskap». I enkelte foreninger må vanlig medlemskap uansett i det vesentlige regnes som et ensidig økonomisk bidrag. Av flere grunner er det derfor av interesse for temaet hvordan skattelovgivningen stiller seg til kontingenter. Sktl. § 44 fjerde ledd første punktum bestemmer kort og godt:

«Foreningskontingent kan ikke kreves fratrukket inntekten.»

Forsåvidt gjelder vanlige frivillige organisasjoner, er regelen i samsvar med hovedprinsippet i sktl. § 44 første ledd om at det ikke gis fradrag for utgifter uten tilknytning til inntektstervervet.

De følgende avsnitt i sktl. § 44 femte ledd hjemler imidlertid innen visse grenser fradrag for kontingent til fagforeninger, arbeidsgiverforeninger og nærings- og yrkesorganisasjoner.

Ved innføringen av fradragsrett for fagforeningskontingent ved lov av 27. mai 1977 nr. 38 forutsatte Kontingentfradragsutvalget at det dermed ville bli gitt fradrag for ytelser som ikke bare gjaldt lønns- og arbeidsvilkår i snevrere forstand. Utvalget beskrev fagforeningens virksomhet slik:

«I mange fagforbund har imidlertid virksomheten i dag en videre ramme. Dette gjelder særlig i større, landsomfattende organisasjoner. For en stor del gjelder det oppgaver som mer direkte tar sikte på å tilgodese medlemmenes faglige, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser ...

Fagforeninger kan også arbeide for mål av mer almenpolitisk karakter. Landsorganisasjonen i Norge har således vedtatt et handlingsprogram som omfatter saker som natur og miljøvern, utvidet demokrati, utjævningspolitikk, kulturpolitikk, boligpolitikk og demokratisering av forsikringsvirksomhet og kapitalforvaltning.»<sup>42</sup>

Fradragsretten for fagforeningskontingent er begrenset til kr 1.800 pr. år. Sammenlignet med den skatterettslige behandling av kontingent til typiske frivillige organisasjoner påpekte Kontingentfradragsutvalget at det «kan ... oppstå ulikheter i beskatningen fordi det ikke gis fradrag for utgifter til deltagelse i andre organisasjoner som helt eller delvis har samme målsetting som fagbevegelsen i retning av å påvirke samfunnsforholdene m.v.»<sup>43</sup>

#### 4.3 TILSKUDD TIL VITENSKAPELIG FORSKNING OG YRKESOPPLÆRING

##### 4.3.1 Sktl. § 44 femte ledd

Skatteloven § 44 femte ledd bestemmer:

«Det kan kreves fradrag ved inntektsansettelsen for tilskudd til institutt som under medvirkning av staten forestår vitenskapelig forskning. Fradrag kan også kreves for tilskudd til institutt som under medvirkning av staten forestår yrkesopplæring som kan ha betydning for skattyteren i hans ervervsvirksomhet. Fradrag etter reglene i dette ledd kan - når tilskuddet utgjør mer enn kr. 10.00 - ikke overstige 10 pst. av skattyterens inntekt i det år da tilskuddet er ytet.»

Bestemmelsen var ikke med da skatteloven ble vedtatt i 1911. Den ble opprinnelig hjemlet ved lov av 12. desember 1947 nr. 21 som innførte fradragsrett for «tilskott til institutt som under medvirkning av staten driver vitenskapelig forskning eller yrkesopplæring som kan ha betydning for den skattepliktige i hans ervervsvirksomhet». Regelen er senere endret to ganger. Den viktigste forandring var at lov av 10. april 1970 nr. 16 fjernet kravet om sammenheng mellom den *vitenskapelige forskning* og skattyterens inntektsterverv. Det tidligere krav om at forskningen skulle ha betydning for bidragsyterens ervervsvirksomhet, hadde medført at bestemmelsen i alminnelighet bare kom teknisk og kommersiell

<sup>42</sup> NOU 1977:19 s. 10, sml. s. 15-19 og s. 27.

<sup>43</sup> NOU 1977:19 s. 16, jfr. s. 27.

forskning til gode. Nå ville lovgiveren utvide den til også å omfatte humanistisk forskning der det sjelden vil være en slik forbindelse.

#### 4.3.2 Beløps- eller prosentgrense

Fradragsretten er lik for enkeltpersoner og selskaper. Det fremgår av lovteksten at den er begrenset oppad til i hvert fall kr 10.000 uansett inntektens størrelse. Ved høyere tilskudd er maksimalgrensen satt til 10 pst. «av skattyterens inntekt det år da tilskuddet er ytet». Det er ikke adgang til å trekke inn tidligere år med høyere inntekt i en gjennomsnittsberegning. Grensen på 10 pst. beregnes ut fra nettoinntekten ved statsskatteligningen det enkelte år.<sup>44</sup> Det betyr særlig at det kan tas hensyn til aksjeutbytte fra norske aksjeselskaper.

Vanlige skattepliktige, dvs. særlig lønnstgere og andre ikke-næringsdrivende, må ha betalt bidraget innen utgangen av det år tilskuddet ytes. Næringsdrivende, også selskaper, som følger regnskapsprinsippet, skal overføre tilskuddet senest før innleveringen av selvangivelsen.<sup>45</sup>

Bidrag etter sktl. § 44 femte ledd inngår ikke i minstefradraget, jfr. sktl. § 44 første ledd bokstav g. Dermed kan en skattepliktig «nyttiggjøre» seg fradraget fullt ut, også der minstefradraget benyttes. Derimot kommer ikke bidraget til fradrag i «bruttoskatten», dvs. pensjonsdel, helsedel og toppskatt. For lønsmottagere betyr det med satsene for 1988 at inntil 15,2 pst. av bidraget skal betales i skatt. For næringsdrivende kan satsen for de samlede bruttoskatter, og dermed skatten på bidraget, i visse inntektsintervaller være høyere, dvs. inntil 20,1 pst. Aksjeselskaper og andre juridiske personer betaler ikke bruttoskatt. Slike bidragsyttere kan dermed yte tilskudd hvor skattefordelen ikke avkortes. Skattesatsen for slike selskaper er likevel lavere enn nettoskattesatsen for mange fysiske personer slik at «prisen» for bidrag etter skatt ikke blir så forskjellig. I 1988 er maksimal nettoskatt for fysiske personer 48 pst. For aksjeselskaper mv. er den «formelle» skattesats 50,8 pst. Men de fleste slike skatteyttere vil ihvertfall redusere skattebelastningen med avsetninger til konsolideringsfond på 20 pst., slik at effektiv skattesats ikke er høyere enn 40,6 pst.

#### 4.3.3 Vitenskapelig forskning

Generelt er forskningsbegrepet i ferd med å gjennomgå en viss utvidelse eller utvanning,

<sup>44</sup> Se Utv. V s. 51 der Finansdepartementet fravek sitt tidligere standpunkt at inntekten ved kommuneskatteligningen avgjør.

<sup>45</sup> Se Kommentrutgaven Skatteloven 1988 s. 562-563 med referanse til Finansdepartementets skriv av 19. februar 1952.

hvor det f.eks. kan være vanskelig å skille mot de mer enkle utredninger og datainnsamling mv. Men sktl. § 44 femte ledd fordrer at mottagerinstituttet skal forestå vitenskapelig forskning. Ved lovendringen i 1970 ble det uttalt at kravet til vitenskapelig forskning burde praktiseres strengere.<sup>46</sup> I Utv. 1985 s. 396 har Finansdepartementet fortolket bestemmelsen slik at kravet til vitenskapelighet knyttes an til de ansvarliges kompetanse:

«Kravet til vitenskapelig forskning er blitt ansett oppfylt dersom det forestås forskningsarbeide av vitenskapelig kvalifisert personale. For gaver til et fond som ikke selv står for forskningsarbeidet, men som yter penger til slike formål, antar departementet at lovens krav er tilfredstilt dersom fondets styre på bakgrunn av sin faglige kompetanse har vurdert prosjektene. Det bør foreligge en klar forpliktelse for forskerne til å gjennomføre det aktuelle prosjektet, og til å rapportere resultatene til fondets styre.»

I en annen uttalelse samme sted om et industri- og fasanseum presiserte Finansdepartementet ytterligere sin forståelse av kravet til vitenskapelighet. Tolkningen må anses å være relativt liberal:

«Tradisjonell museal virksomhet som drives ved etablerte museer, er antatt å innebære forskningsvirksomhet. Etter departementets oppfatning vil dette som hovedregel være undersøkelses- og utredningsarbeid som foretas av vitenskapelig kvalifisert personale ved museet, og som får som resultat vanlige vitenskapelige artikler og bøker. I tillegg vil arbeidet med innsamling og katalogisering av gjenstander være en nødvendig del av grunnlagsarbeidet for forskningen. Forutsetningen må være at arbeidet skjer under ledelse av vitenskapelig kvalifisert personale. Departementet antar at arbeidet med utstillinger som hovedregel ikke vil innebære forskningsvirksomhet.»

Visstnok aksepterer Finansdepartementet vanligvis uten videre fagdepartementets vurdering av en institusjons vitenskapelighet. Imidlertid kan det være en viss fare for at de andre fagdepartementer lar sin vurdering preges av for stor velvillighet. Ved å «gå god for» institusjonen oppnås tilførsel av ekstra midler til formål innen egen sektor utenfor normal tildeling gjennom budsjettbehandling.

Slik det fremgår av sitatet fra Utv. 1985 s. 396 FD, og en rekke avgjørelser, godtas fradrag for bidrag til institusjoner som foruten vitenskapelig forskning, ivaretar andre funksjoner. Forutsetningen er at de midler som kommer inn ved skattefrie tilskudd, i sin helhet benyttes til den vitenskapelige virksomhet.<sup>47</sup> For at det skal være mulig å kontrollere

<sup>46</sup> Se Ot.prp. nr. 41 1969-70 s. 1, Utv. 1970 s. 378 Riksskattestyret (RS) og Utv. 1973 s. 581-82 RS.

<sup>47</sup> Utv. 1973 s. 581-82 RS.

anvendelsen av midlene, forutsatte Finansdepartementet i en av uttalelsene i Utv. 1985 s. 397 at tilskuddet «behandles separat og øremerkes til vitenskapelig forskning». Det må her siktes til den regnskapsmessige behandling.<sup>48</sup>

Rent faktisk kan det by på problemer å foreta en slik kontroll av fordelingen og bruken av tilskudd og andre inntekter i en blandet institusjon med både vitenskapelige og ikke-vitenskapelige aktiviteter. Det kan f.eks. være vanskelig å følge opp hvorvidt f. eks. lokaler anskaffet for bidrag etter § 44 femte ledd, virkelig benyttes til forskning. Jeg kjenner ikke til at det skal være foretatt etterligning, dvs. retting av ligning, fordi bidrag er anvendt på andre måter enn forutsatt i loven. Dette er også upraktisk fordi rettingen må foretas i bidragsyterens selvangivelse. Det er denne skattyteren som direkte er tilgodesett med en skattefordel. Selv om en korrekt fordeling foretas, kan andre formål enn de forskningsrettede mer eller mindre indirekte bli tilgodesett av fradragsretten for tilskudd til vitenskapelig arbeid.

#### 4.3.4 Yrkesopplæring

Frdrag kan kreves for tilskudd til institutt som under medvirkning av staten «foretar» yrkesopplæring. Inntil endringslov av 14. mai 1982 nr. 17 het det «driver» yrkesopplæring. Endringen skyldtes ønsket om å inkludere institusjoner som ivaretar utdanningsformål uten selv å drive undervisning.<sup>49</sup>

For frdrag for bidrag til yrkesopplæring gjelder fortsatt kravet til at denne «kan ha betydning for skattyteren i hans ervervsvirksomhet». Fradragsretten har derfor størst betydning for institusjoner som driver teknisk eller økonomisk/administrativ utdanning.

#### 4.3.5 Under medvirkning av staten

Sktl. § 44 femte ledd krever at instituttet må drives «under medvirkning av staten». I Utv. 1985 s. 396 utla Finansdepartementet medvirkningskravet slik:

«For at kravet til statlig medvirkning skal være oppfylt, har departementet antatt at staten må være representert i instituttets styre, ved at vedkommende fagdepartement gis adgang til å oppnevne en representant til styret. Adgangen til oppnevning må fremgå av instituttets vedtekter og oppnevning må faktisk skje.»

Etter denne uttalelsen er det ikke tilstrekkelig at fagdepartementet nøyer seg med å godkjenne som sin representant et allerede oppnevnt medlem. Finansdepartementet krever at oppnevning faktisk skal skje. Dette skulle ikke innebære en forskjell av praktisk betydning, så lenge det formelle ivaretas.

#### 4.3.6 Både foreninger og stiftelser

Sktl. § 44 femte ledd benytter uttrykket «institutt» om mottageren. Dette avgrenser fradragsretten til bidrag til juridiske personer, men kan ikke henspille på bestemte organisasjonsformer. Det må være tilstrekkelig at det foreligger en juridisk person som etter sin organisasjonsform kan regnes som en selvstendig skattepliktig.<sup>50</sup> Stiftelser synes ofte å være mottagere etter denne bestemmelse. Men flere av Norges større foreninger har avdelinger som driver virksomhet som medfører fradragsrett for bidrag. Slike aktivitetsområder kan være skilt ut som regnskapsmessige og administrativt selvstendige underavdelinger og være kalt «institutter» uten at det dreier seg om egne juridiske personer. Bruk av instituttbetegnelsen er heller ikke et vilkår for frdrag etter loven.

#### 4.3.7 Ikke krav om godkjennelse

Sktl. § 44 femte ledd gir en lovbestemt fradragsrett for bidrag til de institusjoner som oppfyller vilkårene. Det er ikke et krav om godkjennelse eller stadfestelse fra Finansdepartementet eller andre skattemyndigheter. Dermed kan det heller ikke stilles andre betingelser for frdrag enn det som følger av loven. Når Finansdepartementet i uttalelser har oppstilt «vilkår» for fradragsretten, må dette forstås som departementets fortolkning og utfylling av lovens betingelser.

Bidragsytene vil gjerne være sikre på at tilskuddene virkelig gir fradragsrett. Derfor skal det være nokså vanlig at mottagerinstitusjonen anmoder Finansdepartementet om en uttalelse. Dette er da departementets bekrefteelse av at det anser lovens vilkår oppfylt. En slik uttalelse sikrer en konsekvent behandling hos de lokale ligningsmyndigheter. En kopi av uttalelsen ved oppfordringer om tilskudd vil samtidig betrygge mulige bidragsytene.

#### 4.4 «SPONSING»: TILSKUDD VS. KJØP AV TJENESTER MV.

For enkelte frivillige organisasjoner, særlig idrettsbevegelsen, gir reklame, «sponsorvirksomhet» o.l. viktige inntekter. Uttrykket

<sup>48</sup> Fremgangsmåten kan minne om det amerikanske system for regnskapsførsel for frivillige organisasjoner gjennom såkalt «fund-accounting».

<sup>49</sup> Se Ot.prp. nr. 43 1981-82 s. 1.

<sup>50</sup> Jfr. sktl. 20 annet ledd, og f. eks. Ot. prp. nr. 43 1981-82 s. 1.

«sponsorvirksomhet» er ikke et skatterettslig begrep og kan dekke vidt forskjellige forhold, alt fra betaling for ren reklame og utprøving av utstyr til tilskudd uten motytelser. Uten nærmere presisering har det derfor liten mening å stille spørsmålet hvordan sponsoroverføringer behandles skattemessig. Problemet formuleres enklere slik: Gjelder overføringen kjøp av tjenester slik at den kan klassifiseres som en utgift til inntekts ervervelse, eller er den et ensidig bidrag som ikke gir fradragsrett? Etter de avgjørelser av Høyesterett som har relevans for spørsmålet, må det antas at grensen for det forretningsmessig relevante må trekkes relativt romslig.<sup>51</sup> Men den næringsdrivendes hensikt med f. eks. markedsføringstiltaket avgjør ikke alene. Det er ikke tilstrekkelig at det kan påvises at den næringsdrivende trodde tiltaket hadde så stor forretningsmessig betydning at det var «verd prisen». Også etter en objektiv vurdering må tjenesten den frivillige organisasjon yter, fremtre som et hensiktsmessig markedsføringstiltak i forhold til vederlaget.<sup>52</sup>

Sktl. § 44 første ledd bokstav a annet avsnitt oppstiller et forbud mot fradragsrett for utgifter til representasjon. Det betyr at en bedrift f.eks. ikke kan kreve fradragsrett for et bidrag som er ytet uten motytelser eller en profilering utad med klar markedsføringsverdi, alene med den begrunnelse at slik støtte over tid styrker bedriftens renommé og forretningsforbindelser. I tilknytning til denne regelen har Riksskattestyret uttalt:

«Når det gjelder reklame, skal anføres at penger eller kostprisen for gjenstander som gis til lotterier, ikke kan fradras. Det anførte gjelder også utgifter til annonser i blader som utgis av foreninger, hvis det betales vesentlig mer enn en naturlig annonsepris skulle betinge. Det samme gjelder også andre former for reklame hvis vederlag ikke kan antas fastsatt på forretningsmessig grunnlag.»<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Se særlig Rt. 1956 s. 1188 og Rt. 1965 s. 954. Rt. 1981 s. 256 gjelder et litt annet forhold, fordi det ikke fra statens side var prosedert på et alternativt motiv til det forretningsmessige. Men dommen illustrerer at Høyesterett nøler med å tilside sette den næringsdrivendes egen forretningsmessige vurdering. - Rt. 1949 s. 912 som gjelder overføring til en ideell forening, er strengere. Men dommen er komplisert, avsagt under sterk dissens og ikke uten videre tjenlig som grunnlag for klare rettssetninger.

<sup>52</sup> Se Rt. 1956 s. 1188 der Høyesterett etter å ha fastslått at hensikten hadde vært å fremme næringsinteresser, uttalte: «Det må komme noe mer til. Annonnene må etter sitt innhold og utstyr, plasseringen, sammenhengen med andre i serien o.lign. også utad fremtre som reklame for firmaets spesielle forretningsvirksomhet.» (s. 1190).

<sup>53</sup> Riksskattestyrets rundskriv nr. 520/avd. 1 av 1. april 1974.

Kravet om at det skal betales «vesentlig mer» enn forretningsmessige hensyn tilsier, angir et romslig skjønn. Senere har Skattedirektoratet uttalt at utgiftene må stå «i rimelig forhold til den reklameverdi som oppnås»,<sup>54</sup> som vel tatt på ordet innebærer et strengere krav. Men ligningspraksis gir stort sett inntrykk av en liberal linje, som skulle samsvare med retningslinjene i høyesterettspraksis.

Kjøp av tjenester fra frivillige organisasjoner vil typisk gjelde markedsføringstiltak av forskjellig art. Men et utall andre transaksjoner kan tenkes: «Sponsortilskudd» som forutsetter utprøving av utstyr, visse arbeidsytelser, kjøp av adgangskort til ansatte<sup>55</sup> osv. Rettesnoren må i alle tilfelle være et «common sense» og objektivt skjønn om vederlaget kan anses rimelig forretningsmessig begrunnet.

Dersom en utgift tjener både fradragsberettigede og ikke-fradragsberettigede formål, er det i skatteretten vanlig å foreta en forholds- messig fordeling. De uttalelser av skattemyndighetene som det er vist til foran, antyder imidlertid at fradrag helt skal nektes dersom det betales vesentlig mer enn verdien av tjenesten skulle tilsi. En slik enten/eller-løsning kan bygge på at det dreier seg om et klassifikasjonsproblem. Spørsmålet vil være om en transaksjon skal bedømmes som enten kjøp av tjenester eller som ensidig støtte/representasjon. Men det kan gi en gal løsning der det er klart at den næringsdrivende har hatt visse forretningsmessige fordeler av avtalen.

#### 4.5 INDIREKTE TILSKUDD GJENNOM SELSKAPSDELTAGELSE

Deltagere i et kommandittselskap, K/S, eller ansvarlig selskap, ANS, har fradragsrett for sine andeler av selskapets underskudd, jfr. sktl. § 20 annet ledd.<sup>56</sup> I stedet for å yte et ikke fradragsberettiget tilskudd til en frivillig organisasjon, har spørsmålet vært reist om det i stedet kan dannes et K/S eller et ANS. Dette selskapet erverver f.eks. et forsamlingshus

<sup>54</sup> Sk. nr. 19/1978, Utv. 1978 s. 394.

<sup>55</sup> Andre regler kan føre til at ytelser til de ansatte må regnes som lønnsinntekt, dvs. naturalytelser, for disse. Eventuelt kan dette unnlates i visse tilfelle dersom bedriften ikke krever fradrag, jfr. naturalytelsesforskriftene § 1 femte ledd. Men dette er spesialregler som ikke endrer det prinsipielle spørsmål som diskuteres i teksten.

<sup>56</sup> Det er varslet nye regler om ligningen av kommandittselskaper og ansvarlige selskaper, dvs. overgang fra såkalt bruttoligning til nettoligning. Hvis den endelige lovtæksten følger de foreløpige forslag som hittil har vært utarbeidet, vil en slik endring ikke gjøre uaktuelt det problemet som tas opp her.

som deretter leies ut rimelig til den almenntilgjengelige institusjon. Selskapet går med underskudd fordi leien er lav. Dette underskuddet fordeles deretter på de enkelte deltagere som krever fradrag.

En slik fremgangsmåte er ikke skatterettslig holdbar så lenge det er klart at selskapet ikke har et ervervsmessig formål, men bare skal understøtte almenntilgjengelig virksomhet.<sup>57</sup> Underskuddet er et ikke-fradragsberettiget bidrag ytet på en indirekte måte. Problemet med slike konstruksjoner vil imidlertid for ligningsmyndighetene være å påvise at formålet ikke er ervervsmessig. Men er tallenes tale klar, viser budsjetter mv. at det ikke kan bli aktuelt med overskudd, selv under en rimelig lang tidshorison,<sup>58</sup> kan ikke selskapet anses å utøve økonomisk virksomhet med fradragsrett for deltagerne.<sup>59</sup> - I Rt. 1965 s.954 har Høyesterett truffet en avgjørelse som gikk langt i å tilgodese fradragsretten for deltagerne. Det er et åpent spørsmål hvor langt dommen kan tas som uttrykk for gjeldende rett.

For aksjonærer i aksjeselskaper kan en tilsvarende problemstilling oppstå ved at aksjeskatteloven § 17 tillater fradrag for aksjonærbidrag, dvs. tilskudd til å dekke et aksjeselskaps underskudd. Reglene er mer begrensede enn for et K/S og et ANS. Det gis bare fradrag for bidrag til nystiftet selskap, og ikke lenger enn fire kalenderår etter stiftelsesåret. Praktisk for de tilfelle som her kan være aktuelle, er også at bidrag er avskåret for «selskap som for en ikke uvesentlig del driver utleie av fast eiendom eller løsøre», jfr. aksjeskatteloven § 17 nr. 3. - Spørsmålet om fradragsrett må likevel løses ut fra de samme overordnede betraktninger som for et K/S og et ANS. Aksjeskatteloven § 17 nr. 1 krever at selskapet må utøve «ny virksomhet». Dette må som vanlig i skatteretten forstås som økonomisk, overskuddsrettet aktivitet.

## 4.6 INNTEKTSOVERFØRING

### 4.6.1 Uavklarte spørsmål

I stedet for å yte bidrag med fradragsrett, kan en skattepliktig forsøke å overføre inntekt til en frivillig organisasjon. Unngår personen inntektsskatt på beløpet, oppnås samme virkning som ved et direkte fradrag. «Effekten» kan bli enda større fordi også bruttoskatt unngås. En tilsvarende problemstilling, men med omvendt fortegn, gjelder overføring av fra-

dragsposter fra den skattefrie institusjon som ikke har «glede» av dem, over på en skattepliktig person som reduserer sin skatt gjennom fradraget. - Disse spørsmål berører sentrale, men ikke helt avklarte prinsipper i norsk inntektsbeskatning. Det er ikke naturlig her å ta opp disse spørsmål til en bred skatterettslig diskusjon. Jeg nøyer meg med å antyde løsninger.

### 4.6.2 Skille opptjent - ikke opptjent inntekt

Har en skattepliktig innvunnet, dvs. opptjent, inntekt, kan denne ikke overføres til en frivillig organisasjon med virkning for inntektsbeskatningen.<sup>60</sup> En arbeidstager kan f.eks. ikke med virkning for ligningen be om at en viss andel av lønnen utbetales til en ideell institusjon. Tilsvarende unngår man ikke skatteplikt på renter på bankinnskudd ved å be banken overføre en viss andel av dette til en organisasjon. Slike overføringer er etter skatteretten anvendelse av inntekt på samme måte som et vanlig bidrag til ideelt arbeid, jfr. f.eks. sktl. § 42 første ledd første punktum.

Derimot er det en viss anledning til å overføre ikke-innvunnet inntekt, dvs. inntektsmuligheter eller inntektskilder.

### 4.6.3 Arbeidskraft, gratiskonserter ol.

En person kan f. eks. stille sin arbeidskraft vederlagsfritt til disposisjon for en organisasjon. Hverken den frivillige eller organisasjonen beskattes for verdien av denne innsats. Velger organisasjonen å inngå avtaler med andre om utnyttelse av den frivillige arbeidskraften, f.eks. gjennom flytteoppdrag, forefallende arbeid («gi en dag-aksjoner» osv.), blir heller ikke den frivillige beskattet. Et avgjørende kriterium er da at organisasjonen er oppdragsmottager både formelt og faktisk.<sup>61</sup> - Artister kan delta på konserter til inntekt for frivillige organisasjoner. Slik deltagelse kan ha betydelig verdi, f. eks. vurdert ut fra artistens ordinære honorar for tilsvarende opptreden. Men så lenge artisten ikke mottar honorar, blir han heller ikke beskattet. Velger kunstneren i stedet å arrangere konserten selv, eller overføre et honorar han opptjener ved andre arrangementer, oppstår full skatteplikt. Her overføres opptjent inntekt, ikke en inntektsmulighet.

### 4.6.4 Inntreden i virksomhet

Det kan også være aktuelt å overlate virksomhetsinntekter til en almenntilgjengelig institu-

<sup>57</sup> Selskapsloven § 1-1 (1) krever at kommandittselskaper og ansvarlige selskaper skal utøve økonomisk, dvs. overskuddsrettet virksomhet, jfr. Geir Woholth: Selskapsloven, Oslo 1987 s. 20. Skatteretten må likevel på selvstendig grunnlag ta stilling til selskapets reelle formål.

<sup>58</sup> Sml. Rt. 1985 s. 319.

<sup>59</sup> Sml. fra ligningspraksis i Oslo, Morten Wishman, Skatterett 1987 s. 23.

<sup>60</sup> Se Aarbakke 1987 s. 371, samt s. 371-93 for en utførlig redegjørelse for de skatterettslige hovedprinsipper som berøres her.

<sup>61</sup> Jfr. Aarbakke 1987 s. 378.

sjon. Skal dette ha konsekvenser for inntektslikningen, må det skje på den måte at organisasjonen gis rett til å drive selve virksomheten for en kortere eller lengre periode. Bare å overlate den selve inntektene, kan ikke være tilstrekkelig. Imidlertid vil organisasjonen bli skattepliktig for virksomhetsinntektene etter sktl. § 26 k annet avsnitt, slik at det dreier seg om en overføring både av inntekt og skatteplikt. I disse tilfelle hvor det dreier seg om inntreden i en igangværende virksomhet, har Høyesterett stilt svært lave krav til varighet før den ideelle institusjon blir skattepliktig. I Rt. 1934 s. 229 ble Norsk Hesteeierforening kjent skattepliktig for å ha overtatt driften av totalisatorløpene på Bjerke for to dager. - Etter min mening ville det riktige ha vært å beskatte Travselskapet for inntektene. Tilsynelatende dreiet det seg om en bokføringsdisposisjon da inntektene av to spilledager ble tillagt Hesteeierforeningen. Spørsmålet om tilordning av inntekten var imidlertid ikke omtvistet i saken.<sup>62</sup>

#### 4.6.5 Opphavsretter

Inntektene av enkelte bestselgere har i Norge kommet frivillige organisasjoner til gode. Forfatteren må da overdra selve opphavsretten til boken til organisasjonen som deretter inngår en avtale om utgivelse med et forlag, evt. utgir boken selv. Overføres forfatterens eventuelle rett til royalty etter en allerede inngått forlagsavtale til institusjonen, beskattes forfatteren på vanlig måte.<sup>63</sup> Det kan ikke anses avklart i hvilken utstrekning man med virkning for ligningen har rett til å omgjøre en allerede inngått avtale, f.eks. fordi det viser seg at man ikke tilstrekkelig har overveiet de skatterettslige forhold.

#### 4.6.6 Avkastning og nytte av kapitalobjekter

Eier man et kapitalobjekt, f.eks. fast eiendom, har man neppe med konsekvens for inntektsbeskatningen, adgang til å la inntekten etter leiekontrakter mv. tilfalle en skattefri institusjon. Derimot må man kunne la organisasjonen leie eiendommen, og så la denne nytte godt av fremleieinntekter. Men da må fremleiekontraktene inngås med organisasjo-

nen. Imidlertid må det regnes med at organisasjonen blir skattepliktig etter sktl. § 26 k annet avsnitt for fremleieinntektene.

Overlater man vederlagsfritt bruken av fast eiendom eller løsøre til andre, blir disse skattepliktige for verdien av bruken, jfr. sktl. § 42 fjerde ledd om «vederlagsfri benyttelse av andres rørlige eller urørlige gods». Men denne bestemmelsen gjelder ikke frivillige organisasjoner som faller inn under sktl. § 26 k, jfr. foran avsnitt 3.3. Uansett vil det ikke være tale om beskatning av eieren når bruken overlates til en frivillig organisasjon.

#### 4.6.7 Fradrag og renteutgifter

For de fleste fradragsposter krever fradrag tilknytning til inntektserverv, jfr. sktl. § 44 første ledd. Det er da ikke holdbart å belaste egen virksomhet med fradraget og la en frivillig organisasjon nytte godt av den gjenstand eller tjeneste som er ervervet. En næringsdrivende kan f.eks. ikke kreve fradrag for utgifter til erverv av en PC som han så lar en organisasjon benytte. Omgåelser kan være vanskelige å kontrollere. Men jussen er klar.

Frivillige organisasjoner kan stå overfor store gjelds- og rentebelastninger, typisk ved oppføring av faste anlegg. Etter sktl. § 44 første ledd første punktum er det en generell adgang til fradrag for gjeldsrenter, både hos enkeltpersoner og selskaper, uten at det kreves at gjeldsoptaket har tilknytning til skattepliktig inntektserverv. Følgelig kan en person ta opp lån til en viss rente, kreve fradrag for renten, og låne beløpet vederlagsfritt videre, evt. til lav rente. Dette skjer i dag i en rekke tilfelle mellom nærstående, og må være holdbart også der fordelene tilkommer en frivillig organisasjon.<sup>64</sup> Imidlertid må den skattepliktige som låner videre, reelt og formelt være ansvarlig for det opprinnelige lån. Fradragretten for renter tilkommer bare debitor etter lånet, ikke et proforma mellomledd.

I praksis har enkelte spesielle fremgangsmåter vært oppe. F. eks. forsøkte en skattepliktig å kreve fradrag for renter som påløp et gjeldsbrev vedkommende hadde overdratt vederlagsfritt til en frivillig organisasjon. I Utv. 1982 s. 275 anså Skattedirektoratet både gjeldsbrevet og rentene som en ikke-fradragberettiget gave.

<sup>62</sup> Se nærmere Gjems-Onstad 1982a s. 50-69. Aarbakke 1987 s. 374 tar ikke direkte stilling til dommen på dette punkt, men virker ikke like kritisk.

<sup>63</sup> Det har vært sagt at enkelte kjente politikere har unngått beskatning til tross for at de har overført rettighetene etter allerede inngåtte avtaler til ideelle formål. Uansett hva ligningspraksis i enkelte tilfelle skulle ha tolerert, må løsningen være rettslig uholdbar.

<sup>64</sup> Motsatt Aarbakke 1987 s. 393. Men han trekker ikke frem hvor utstrakt praksis idag må antas å være. Ei heller tar han stilling til om opphevelse av fradragretten for rentene gjennom en tilsvarende skatteplikt for rentegaven skal gjelde i alle tilfelle der en skattepliktig som selv har noe gjeld yter rentefritt lån eller lavrentelån til en frivillig organisasjon.



#### 4.7 SKATTEPLIKT FOR GIVER

Norsk rett har ingen alminnelig gaveavgift, dvs. plikt til å betale skatt ved gaver i levende live. Overføringer til frivillige organisasjoner kan likevel i visse tilfelle utløse inntektsbeskatning hos bidragsyter. Dette er ikke aktuelt dersom bidraget er i form av penger eller andre finansaktiva, med mindre de spesielle regler i arveavgiftsloven kommer til anvendelse, jfr. nedenfor avsnitt 5. For driftsmidler som er avskrevet eller nedskrevet, er det hjemmel for uttaksbeskatning i sktl. § 42 første ledd annet og tredje punktum, jfr. § 44 A-9 første ledd. Reglene er kompliserte, men forenklet uttrykt bestemmer de at giveren blir beskattet for verdien av gjenstanden som om den var solgt til omsetningsverdi. Halvparten av den stipulerte salgsverdi kan i stedet skrives ned på den såkalte «saldo», dvs. det skattemessige posteringssted for denne type driftsmidler. Dermed utsettes beskatningen.

Denne uttaksbeskatning vil typisk ramme eventuell bortgivelse av kontorlokaler, brukte biler, dyre kontormaskiner som datamaskiner osv. Å overføre en virksomhet regnes ikke som uttak av virksomhet etter sktl. § 42 annet og tredje punktum. Overdragelse av en hel forretningseiendom kan bli regnet som overføring av virksomhet, helt eller delvis, og derfor fritatt for uttaksbeskatning.<sup>65</sup>

Sktl. § 50 annet ledd bokstav c oppstiller skatteplikt for uttak av varer, dvs. omsetningsgjenstander. Gir en næringsdrivende av sin varebeholdning til en frivillig organisasjons salgsaksjon ol., skal salgsverdien av varene inntektsføres. Beløpet er begrenset til den prisen den næringsdrivende selv tar, dvs. grossistpris for grossist osv. - Dreier det seg ikke om et ensidig bidrag, men f.eks. overføring av treningsutstyr i rent forretningsmessig øyemed, blir det ikke inntektsbeskatning. Da er det ikke uttak av virksomheten, men en ordinær forretningstransaksjon.<sup>66</sup>

De realobjekter som kan overføres uten inntektsbeskatning, er typisk ikke-avskrivbare anleggsgjenstander, som tomt, boligeiendom som ikke har vært nedskrevet med midler under den tidligere ordning med betinget skattefritagelse og hele eller deler av en virksomhet. - En særlig problemstilling gjelder de tilfelle der en frivillig organisasjon mottar et slikt objekt og selger det videre. Sktl. § 43

tredje ledd fastsetter en skatteplikt for tidligere verdistigning også på givers hånd ved mottakers salg i inntil 10 år etter overdragelsen. Men denne regelen kan neppe få anvendelse på frivillige organisasjoner, jfr. hovedregelen om skattefrihet i sktl. § 26 k.<sup>67</sup> Derimot kan en slik overdragelse med etterfølgende salg fra den frivillige organisasjon bli ansett som en omgåelse av giverens skatteplikt. Rt. 1982 s. 789 gjaldt en sak der en stiftelse solgte eiendommen videre dagen etter at den var overført ved gavesalg. Høyesterett mente den tidligere eier var den reelle selger. Denne ble derfor beskattet for en gevinst fastsatt etter det vederlag stiftelsen oppnådde for eiendommen. Egentlig dreier det seg om et illojalt forsøk på inntektsoverføring, jfr. foran avsnitt 4.6.

#### 4.8 EKSKURS: BEGRENSNINGER UTEN FOR SKATTERETTEN

Myndige personer kan i levende live ved gaver overføre det de selv ønsker til frivillige organisasjoner og andre. Truer ved overføringstidspunktet en insolvens, eller blir giver innen en viss tid gjenstand for gjeldsforfølgning, gjelder regler om omstøtelse det ikke er naturlig å diskutere her, jfr. dekningsloven av 8. juni 1984 nr. 59.

I selskapsretten er det særlige begrensninger. Aksjeselskapsloven har som formål bl.a. å verne kreditorenes interesser i mulig dekning i selskapets egenkapital, samt alle aksjonærs interesser i selskapskapitalen. Aksjeselskapsloven § 12-9 begrenser derfor styrets kompetanse til å gi gaver til slike «som i forhold til selskapets stilling er av liten betydning». Mange av de tilskudd som er aktuelle for frivillige organisasjoner, vil ligge innenfor en slik størrelsesorden. I større selskaper skal det være nokså vanlig at administrerende direktør gis en fullmakt til slike bidrag innenfor en viss beløpsgrense. Ved vanlig flertall kan generalforsamlingen gi «leilighetsgaver, samt gaver i allmennyttig eller liknende øyemed som må anses rimelig når en ser på gavens øyemed, selskapets økonomiske stilling og omstendighetene for øvrig». Tilskudd til frivillige organisasjoner vil typisk være slike bidrag med allmennyttig formål. Gaver som går ut over disse begrensninger, krever tilslutning fra samtlige aksjeeiere. - Samme begrensninger som for retten til å dele ut utbytte, gjelder også for gaver.

Igen må det skilles mellom ensidige tilskudd, og «sponsorbidrag» mv. som har karakter av omkostninger for selskapet. Omkostninger begrenses ikke av aksjeselskapsloven § 12-9.<sup>68</sup>

For ansvarlige selskaper og kommandittselskaper inneholder selskapsloven ingen egne

<sup>65</sup> Sml. Helge Aarseth: Skatting ved uttak av formuesgjenstander fra næring eller virksomhet, LoR 1977 s. 210 flg., på s. 218-19.

<sup>66</sup> Det kan diskuteres om en slik ny bruk av varer i virksomheten burde føre til først inntektsbeskatning og deretter fradrag for forbruket av denne, jfr. Aarbakke 1987 s. 158-59. Men en slik fremgangsmåte er lite praktisk her.

<sup>67</sup> I Rt. 1982 s. 789 lot Høyesterett likevel dette spørsmål stå åpent (s. 792 nederst).

<sup>68</sup> Se nærmere om aksjeselskapsloven § 12-9, Hans Fredrik Marthinussen og Magnus Aarbakke: Aksjesloven, Oslo 1986.

bestemmelser om gaver. Regelen må være strengere enn i aksjeselskaper siden det her dreier seg om direkte eiede virksomheter. Antagelig kan styre og daglig leder bare dele ut helt bagatellmessige tilskudd som ikke kan klassifiseres som omkostninger, uansett hvor

ideelt formålet er. Andre utdelinger krever vedtak på selskapsmøtet som for ansvarlige selskaper skal være enstemmige medmindre vedtektene fastsetter noe annet, jfr. selskapsloven § 2-12.

## 5 Arveavgift

### 5.1 VIDTGÅENDE FRITAGELSE

Myndige personer, dvs. de som har fylt 18 år, kan som utgangspunkt testamentere hele sin formue til den de ønsker, herunder juridiske personer som frivillige organisasjoner, jfr. arveloven § 48. Arv til frivillige organisasjoner avhenger av at det er opprettet testament, siden disse ikke kan ta arv som legalarvinger, dvs. på grunnlag av slektskap eller ekteskap. Har arvelater livsarvinger, dvs. barn eller barnebarn, er testasjonsretten begrenset av pliktreglene.<sup>69</sup>

Plikten til å betale arveavgift er basert på to regelverk. Lov om avgift på arv og visse gaver av 19. juni 1964 nr. 14 (nedenfor forkortet «aal.») består av 48 paragrafer, og er en til dels innfløkt lovgivning. Grunnloven § 75 a krever et årlig avgiftsvedtak. Blant annet derfor fastsetter Stortinget hvert år et arveavgiftsvedtak som angir satsene for arveavgiften og for øvrig henviser til arveavgiftsloven. Vedtaket for 1988 er kunngjort 8. desember 1987.

For at arveavgiften skal bli effektiv og ikke være for lett å omgå, er den bygget ut til å gjelde visse gaveoverføringer, jf. aal. § 2 første ledd annet punktum. Betegnelsen «arveavgift» kan derfor være noe snever, mens «gaveavgift» ville være misvisende fordi det ikke dreier seg om en generell skatt på gaver.

Det norske arveavgiftssystemet legger avgiftsplikten på *mottageren*, jf. aal. § 3 første ledd. Dette gjelder generelt, både ved arv og gaver i levende live. Den frivillige organisasjon, ikke testator eller dødsboet, vil være den eventuelle avgiftspliktige. Har arvelater bestemt at arveavgiften skal utredes av hans dødsbo, ikke av den frivillige organisasjon, skal også denne avgiften regnes med som en del av arven. I dette tilfelle skal det derfor beregnes arveavgift også av arveavgiften, jfr. aal. § 5 annet ledd første punktum.<sup>70</sup>

Etter aal. 4 femte ledd første og annet punktum fritas mange almennyttige virksomheter og frivillige organisasjoner for arveavgift:

«Arv og gave som nevnt i § 2, annet ledd, til allmennyttig formål, er fritatt for avgiftsplikt for så vidt midlene tilfaller offentlig godkjent stiftelse eller legat, hvis styre har sete her i riket. Vedkommende departement [Finansdepartementet] kan tilstå avgiftsfrihet også for andre for så vidt midlene blir brukt til allmennyttig formål.»

Satsene for arveavgift har også såvidt høye avgiftsfrie bunnbeløp, kr 100.000, at en rekke mindre testasjoner vil falle utenfor av den grunn, jfr. avsnitt 5.2 som gjennomgår satser og tilknyttede regler. Siden arveavgiftsplikt rent faktisk sjelden vil være aktuelt for mange frivillige organisasjoner, utdyper jeg ikke systemet mer generelt, men nevner kort i avsnitt 5.3 hovedreglene om arveavgift på gaver, og visse omgåelsesregler. I avsnitt 5.4 gjennomgår bestemmelsen i aal. § 4 femte ledd mer detaljert. Der vises det flere steder til undersøkelser hos offentlige etater. Disse er foretatt av daværende stud. jur. Gøsta Thommesen.<sup>71</sup>

### 5.2 Satser

#### 5.2.1 To klasser

De siste år har arveavgiftsvedtaket inndelt mottagerne i to grupper. Etter avgiftsvedtaket for 1988 utgjøres den første klassen av «arvelaterens barn, fosterbarn - herunder stebarn som har vært oppfostret hos arvelateren/giveren - og foreldre», jfr. § 4. Frivillige organisasjoner kan ikke inngå i denne gruppen. Den andre klassen er i § 5 negativt avgrenset til «arv og gaver som ikke går inn under § 4». Dette er en meget vidtfavnende og heterogen gruppe som favner både f.eks. almennyttige institusjoner, søsken og barnebarn.

<sup>69</sup> Arveloven § 29 krever at to tredjedeler av arven skal tilfalle livsarvingene, men med en øvre begrensning til kr 1.000.000 for hvert barn (kr 200.000 for hvert barnebarn).

<sup>70</sup> Se nærmere om utregningen, Tank 1984 s. 55.

<sup>71</sup> En mer utførlig gjengivelse av enkelte resultater av dette arbeidet er inntatt hos Gjems-Onstad/Thommesen 1987 der arveavgiftsreglene for almennyttige institusjoner drøftes mer detaljert.

### 5.2.2 Fribelep på kr 100.000. Maks. sats 30 pst.

Satsene er progressive. For klasse 2 som har de høyeste satsene, fastsetter arveavgiftsvedtaket § 5 denne skala:

«Av de første kr 100.000 .....	Intet
Av de neste kr 300.000 .....	10 pst.
Av overskytende beløp .....	30 pst.»

En frivillig organisasjon kan følgelig motta kr 100.000 fra en og samme giver/arvelater uten at det betales arveavgift. Siden avgiften fastsettes etter det mottageren får fra en og samme arvelater, kan institusjonen motta en ubegrenset mengde arvelodder på kr 100.000 fra forskjellige personer uten at det betales arveavgift. Ektepar kan likeledes testamenterte tilsammen kr 200 000, dvs. kr 100 000 hver, uten at arveavgift skal betales. - Avgiften må karakteriseres som moderat inntil totalt mottatt kr 400.000 i en arvelodd. Den utgjør da maksimalt kr 30.000, dvs. gjennomsnittlig 7,5 pst. En sats på 30 pst. som gjelder arvelodder ut over kr 300.000, er derimot en langt større belastning. Overføres en eiendom verdt, dvs. taksert<sup>72</sup> til kr 10.000.000, vil arveavgiften utgjøre kr 2.910.000. Beløp av en slik størrelsesorden ville for de fleste frivillige organisasjoner utgjøre en tung belastning som sjelden kan dekkes ved egen likviditet. Låneopptak vil være den mest vanlige utvei, med nye årlige rente- og avdragsbetalinger som resultat. Slike forpliktelser kan føre til en utnyttelse av eiendommen som avviker fra den som best tjener det ideelle formål testator primært ville tilgodese.

### 5.2.3 Oppsplitting av arvelodder

For en frivillig organisasjon vil det, som for andre, redusere avgiften hvis et erverv splittes opp på flere selvstendige mottagere. Dette må i så fall skje etter arvelaters bestemmelse. At en hovedorganisasjon som mottager av arv på eget initiativ f.eks. fordeler arvelodden blant lokallag e.l., må betraktes som en anvendelse av de mottatte midler uten betydning for avgiftsfastsettelsen.

Et særlig spørsmål ved fordeling av avgiftspliktige overføringer til flere juridiske personer, vil være hvilke krav som skal stilles for at det skal være en selvstendig juridisk person, dvs. flere forskjellige mottagere. Kan arv f.eks. splittes opp på flere lokallag, forskjellige

underforbund osv.? Arveavgiftsloven behandler ikke dette spørsmål nærmere. Man må derfor knytte an til den subjektinndeling som følger av de rettsreglene som gjelder for den aktuelle type rettssubjekter. Utgangspunktet må være at de enheter som har status som selvstendige juridiske personer, skal behandles atskilt i relasjon til beregning av arveavgift. Særlig for foreninger som ikke er underlagt egen lovgivning, kan dette by på visse problemer. At f.eks. det enkelte lag eventuelt er tilsluttet et forbund, en krets av lag mv., avskjærer ikke status som en selvstendig enhet dersom laget ellers opptrer med egne vedtekter, regnskaper, organer mv. Men er laget bare en lokal avdeling uten f.eks. eget styre og egne vedtekter, kan det bare regnes som en del av en større institusjon.

Aksepteres mottagerne som selvstendige, kan likevel givers/arvelaters oppsplitting av arven bare få følger for arveavgiftsberegningen dersom «den fordeling av midlene som kreves lagt til grunn ved avgiftsberegningen, gjennomføres i virkeligheten».<sup>73</sup>

### 5.2.4 Sammenslåingsprinsippet

Arveavgift kan ikke reduseres ved å fordele en overføring over tid. Aal. § 19 bestemmer at arveavgift skal fastsettes under hensyn til det mottageren tidligere har mottatt fra samme giver/arvelater. Det kan f.eks. dreie seg om tidligere arveavgiftspliktige gaver og senere arv, eller arv som etter arvelaters bestemmelser utdeles suksessivt, f.eks. fra uskiftebo. Men det er bare tidligere arveavgiftspliktige overføringer som skal tas med, ikke f.eks. arveavgiftsfrie gaver. Etter ordlyden i § 19 må det være riktig å holde utenfor overføringer som er fritatt for arveavgift etter aal. § 4 femte ledd. Men i slike tilfelle vil trolig de overføringer den frivillige organisasjon senere mottar, også være arveavgiftsfrie etter samme bestemmelse.

Dersom tidligere overføringer skal regnes med, blir ikke avgiften for disse å omberegne, selv om satsene er endret. Men man tar hensyn til det som tidligere er mottatt, når man bestemmer hvilket trinn på den progressive avgiftsstigen som skal danne utgangspunkt for beregning av avgift på det sist mottatte beløp.<sup>74</sup> Det avgiftsfrie bunnbeløpet kommer dermed organisasjon bare til gode én gang ved overføringer fra samme giver/arvelater. En institusjon har f.eks. i 1987 mottatt kr 500.000 i arveavgiftspliktig gave, og dernest kr 300.000 i 1988. Avgiften for de kr 300.000 fastsettes

<sup>72</sup> Etter aal. § 11 første ledd skal verdsettelsen av avgiftspliktige midler «i alminnelighet» skje «til den avtalte salgsverdi». Verdsettelsene er ofte relativt forsiktige, men vil gjennomgående ligge betydelig over ligningsverdiene og skattetakstene som benyttes ved inntekts-/formuesligningen og eiendomsskatten.

<sup>73</sup> Harboe 1982 s. 213.

<sup>74</sup> Realiteten er enkel, selv om aal. § 19 er komplisert utformet. Se nærmere Harboe 1982 s. 211-13.

etter de satser som gjelder for intervallet kr 500.000 - kr 800.000 ifølge avgiftsvedtaket for 1987, dvs. 30 pst. eller kr 90.000.

### 5.3 AVGIFTSPLIKT FOR GAVER MV.

#### 5.3.1 Gaver til testamentsarvinger

Aal. § 2 regulerer avgiftsplikten for gaver. Reglene må ses som en utbygging av avgiftsplikten for arv til visse nærliggende tilfelle.

Etter aal. § 2 første ledd annet punktum bokstav b skal det betales arveavgift for gave gitt til «noen som på den tid gaven ytes er betenkt i giverens testament». Dersom organisasjonen ikke er fritatt for avgift, og skal motta arv i tillegg til gave, bør gaven ytes før testament opprettes. Eventuelt kan testamentet først tilbakekalles for så å opprettes på nytt.

Etter aal. § 2 annet ledd annet punktum er det imidlertid en tilbakevirkende avgiftsplikt for gaver ytet mindre enn fem år før giverens død dersom mottakeren er betenkt i testamentet ved dødsfallet. - Uten hensyn til om organisasjonen er betenkt i testament, er det en avgiftsplikt på «gave eller del av gave som ikke var ytet senest seks måneder før giverens død», jfr. aal. § 2 annet ledd første punktum.

#### 5.3.2 Omgåelsestilfelle

Det har vært tilfelle hvor angivelig almenntillegelige institusjoner, særlig praktisk stiftelser, er forsøkt benyttet til å kanalisere midler avgiftsfritt fra en arvelater til avgiftspliktige mottagere. Bruk av «ideelle organisasjoner» til slike gjennomstrømningskonstruksjoner kan settes til side etter den type omgåelsesbetraktninger som er vanlige i skatte- og avgiftsretten.<sup>75</sup> Med den norske klaseinndelingen for avgiftssatser er slike opplegg imidlertid mest en praktisk problemstilling der det er påberopt avgiftsfrihet for den angivelig almenntillegelige institusjon. For visse utdelinger fra avgiftsfrie organisasjoner er det objektive gjennomskjæringsregler i aal. 2 femte ledd og § 4 femte ledd tredje punktum som ikke forutsetter en illojalitetsvurdering av selve konstruksjonen.

### 5.4 FRITAGELSEN I § 4 FEMTE LEDD

#### 5.4.1 Historikk og begrunnelse

I Norge og Danmark ble arveavgift innført første gang ved en forordning av 12. september 1792. Provenyhensyn sto sentralt.<sup>76</sup> Etter hvert har arveavgiften hvilt på flere, til dels

<sup>75</sup> Se Rt. 1983 s. 368.

<sup>76</sup> Se Chronologisk Register over de Kongelige Forordninger og Aabne Breve, København 1795 s. 407, og Gjems-Onstad/Thommesen 1987 s. 231 med videre henvisninger.

uklare grunnlag.<sup>77</sup> Et sosialt utjevningshensyn har hatt en viss betydning. Ved vedtagelsen av den nye arveavgiftsloven i 1964 var de prinsipielle spørsmål om grunnlaget for arveavgiften lite berørt.<sup>78</sup>

Fritagelser og nedsettelse for almenntillegelige institusjoner har vært en fast del av norsk arveavgiftslovgivning i dette århundre.<sup>79</sup> Ved vedtagelsen av arveavgiftsloven var imidlertid en slik bestemmelse ikke foreslått av Arveavgiftslovutvalget eller i odelstingsproposisjonen, uten at forholdet var nærmere omtalt.<sup>80</sup> I finanskomitéens innstilling ble det påpekt at en slik fritagelsesregel ville være ønskelig. Men begrunnelsen er knapp, og ikke særlig prinsipiell:

«Det har i komiteen vært reist spørsmål om det ikke ville være rimelig at arv og gaver som tilfaller almenntillegelige legater eller lignende bør være fritatt for arveavgift.

Komiteen mener det bør gjøres et slikt unntak og tar opp forslag om at det som nytt siste ledd til denne paragraf føyes inn følgende bestemmelse:

---  
[Aal. § 4 femte ledd]

Komiteen viser til at den foreslåtte bestemmelse i første punktum vil gi automatisk fritakelse for arveavgift dersom den som mottar midlene, legater, stiftelser o.l. vil bruke midlene til almenntillegelig formål og er offentlig godkjent.

Den foreslåtte bestemmelse i annet punktum åpner en adgang for departementet til å tilstå avgiftsfrihet selv om betingelsen etter første punktum ikke er til stede angående organisasjonsformen, mens det er klart at de arvede midler vil bli disponert til almenntillegelige formål.»<sup>81</sup>

En slik fritagelse kan ha blitt ansett som nokså selvfølgelig. Arveavgift for frivillige organisasjoner og andre almenntillegelige institusjoner tjener i dagens Norge vanskelig sosiale utjevningshensyn. Det motsatte kan heller være tilfelle hvis arveavgiften motiverer arvelater til å la livsarvinger overta det hele til en lavere avgiftssats. Provenyhensyn kan heller ikke stå sentralt. For 1988 er det totale anslaget for arveavgiften 330 millioner kr.<sup>82</sup> Dette

<sup>77</sup> Sml. Innstilling fra Skattekomiteen av 1966, Sandberg-komiteen 1968, s. 192.

<sup>78</sup> Se Ot.prp. nr. 48 1962-63 og Innst.O.1963-64.

<sup>79</sup> Allerede Forordningen av 12. september 1792 kan ha inneholdt en slik unntagelse, jfr. Gjems-Onstad/Thommesen 1987 s. 243-44, samt for en generell historikk J.E. Thomle: Arveavgiften, 2. utg., Oslo 1932 s. 7-20, jfr. av samme forfatter Tillegg til Arveavgiften, Oslo 1938 s. 3-5.

<sup>80</sup> Se Arveavgiftslovkomitéens innstilling, Oslo 1961, særlig s. 24-25 som kommenterer de fritagelser for andre forhold som komiteen foreslo, og Ot. prp. nr. 48 1962-63.

<sup>81</sup> Innst. O.1963-64 s. 3-4.

<sup>82</sup> Se St.prp. nr. 1 Finans- og tolldepartementet, Skatter og avgifter til statskassen s. 5.

er ca. 0.16 pst. av statens totale skatte- og avgiftsproveny, inkludert avgifter til folketrygden. Interne summeringer i Finansdepartementet tilsier at departementet selv for 1986 etter aal. § 4 femte ledd annet punktum fritok for avgift på 6,4 millioner kr. Basert på løse anslag kan det kanskje antas at samlede fritagelser for almennyttige institusjoner utgjorde ca. 30 millioner kr. i 1986.<sup>83</sup> - Tilsynelatende savnes i dag en klar begrunnelse for å ilegge frivillige organisasjoner arveavgift.

#### 5.4.2 Kravet til almennyttig formål

Etter ordlyden i aal. § 4 femte ledd er det sentrale vilkår for fritagelse etter både første og annet punktum at arven eller gaven brukes til «almennyttig formål».

Aal. § 4 femte ledd *første* punktum bestemmer at midlene skal være fritatt for avgiftsplikt når de anvendes til allmennyttig formål og «tilfaller offentlig godkjent stiftelse eller legat, hvis styre har sete her i riket». Dersom betingelsene er oppfylt, skal midlene uten nærmere vurdering av rimeligheten være fritatt for avgiftsplikt. Det er en «obligatorisk avgiftsfrihet».<sup>84</sup> I disse tilfeller forutsetter loven at den lokale avgiftsmyndighet tar stilling til om lovens vilkår for fritagelse er oppfylt. Aal. § 24 fastsetter at avgiftsmyndighet er enten skifteretten eller skattefogden, alt etter de nærmere omstendigheter.

#### 5.5 FØRSTE PUNKTUM - OFFENTLIG STIFTELSE

Etter arveavgiftsloven § 4 femte ledd første punktum er det utvilsomt ikke tilstrekkelig for avgiftsfrihet at midlene tilfaller offentlig godkjent stiftelse.<sup>85</sup> Avgiftsmyndigheten skal også kontrollere at midlene går til almennyttig formål.<sup>86</sup> En undersøkelse - riktignok enkel - av arveavgiftsmyndighetenes praksis i Oslo, antyder at bestemmelsen praktiseres nokså summarisk. Såfremt det dokumenteres at stiftelsen er offentlig godkjent, foretas det vanligvis ingen nærmere vurdering av hvordan midlene skal anvendes. Vilkår for stadfestelse

som offentlig stiftelse, fremgår nå av stiftelsesloven av 23. mai 1980 nr. 11 kapittel 3, særlig 16. Formuleringene i aal. § 4 femte ledd første punktum - «offentlig godkjent stiftelse eller legat» - er ikke helt á jour med terminologien i stiftelsesloven, som er en 16 år yngre lov. Det er nå tilstrekkelig å bruke uttrykket «offentlig stiftelse».

Det er en forutsetning for automatisk fritagelse uten nærmere tillatelse etter aal. § 4 femte ledd første punktum at det dreier seg om en stiftelse. Den vanlige organisasjonform for frivillige organisasjoner vil være foreningen, selv om formuesbesittelse kan skje i form av en stiftelse som kontrolleres av foreningen. Midler testamentert til foreninger krever særskilt samtykke etter aal. § 4 femte ledd annet punktum for å oppnå fritagelse.

#### 5.6 FRITAGELSESPRAKSIS ETTER AAL. § 4 FEMTE LEDD ANNET PUNKTUM

##### 5.6.1 Delegasjon av «kurante» fritagelser

Etter annet punktum i § 4 femte ledd kan Finansdepartementet tilstå avgiftsfrihet til andre enn offentlige stiftelser, for så vidt midlene blir brukt til allmennyttig formål. I saker der avgjørelsen anses mer kurant, har Finansdepartementet delegert denne fritagelsesmyndigheten til skifterettene og skattefogdene, sist ved rundskriv R-10/86 av 23. juni 1986, med tillegg av 7. juli 1986.<sup>87</sup> Organisasjoner nevnt på denne listen, skal ikke automatisk fritas for arveavgift. Avgiftsmyndigheten skal kontrollere at arven går til et almennyttig formål. I samsvar med loven fastslår R-10/86 at «det er en forutsetning at midlene nyttes til almennyttig formål». Men i praksis må det antas at det sjelden sondres her. Dersom arv først er skjenket til en organisasjon som anses å utøve almennyttig virksomhet, vil det antagelig, i hvert fall vanligvis, bero på et «arbeidshell» dersom giver/testator uttrykkelig har kommet til å nevne et formål blant institusjonens aktiviteter som ikke skulle være almennyttig.

##### 5.6.2 Institusjoner som kan fritas av skifterett/skattefogd

I dette avsnitt gjengis listen over de organisasjoner hvor Finansdepartementet har delegert sin fritagelsespraksis til skattefogder og skifterett. Selv om aal. § 4 femte ledd annet punktum åpner for en fritagelsesadgang, må de lokale avgiftsmyndigheter ha plikt til å fritas der institusjonen oppfyller de øvrige krav til fritagelse, f.eks. regnskapsplikt, jfr. neden-

<sup>83</sup> Se nærmere Gjems-Onstad/Thommessen 1987 s. 244-45.

<sup>84</sup> Se Finansdepartementets rundskriv av 20. februar 1965 s.9, sml. Tank 1984 s. 52.

<sup>85</sup> I hvert fall i ett tilfelle har det heller ikke vært nødvendig at det foreligger en offentlig stiftelse. I rundskriv av 20. oktober 1969 uttalte Finansdepartementet at det hadde «funnet å kunne sidestille Universitetet med slik stiftelse eller legat». Men loven hjemler ikke en slik sidestilling. Imidlertid er dette en formalitet, siden universitetene kan fritas - og blir fritatt - etter § 4 femte ledd annet punktum.

<sup>86</sup> Se Tank 1984 s. 52.

<sup>87</sup> Rundskriv R-10/86 erstattet det tidligere rundskriv R-3/83 av 1. februar 1983.

avsnitt 5.8. Ulik praksis hos forskjellige avgiftsmyndigheter kunne føre til forskjellsbehandling, alt etter givers/avdødes bopel, siden denne bestemmer hvem som er avgiftsmyndighet. Følgende organisasjoner skal fritas:<sup>88</sup>

«Sykehjem m.v.

Aldershjem, sykehjem og sykehus, eiet av stat, fylke eller kommune  
Det norske radiumhospital  
Hjemmet for døve  
Statskirkens menigheter

Humanitære organisasjoner

Den norske Turistforening  
Norske turistforeningers forbund  
Kirkens Nødhjelp  
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke  
Landsforeningen mot kreft  
Multipel Sklerose foreningen  
Nasjonalforeningen, Det norske råd for hjerte- og karsykdommer  
Nasjonalforeningen for folkehelsen  
Norges astma- og allergiforbund  
» blindeforbund  
» diabetesforbund  
» døveforbund  
» handicapforbund  
» Røde Kors  
Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede  
» forening til kreftens bekjempelse  
» Revmatikerforbund  
» selskab til skibbrudnes redning  
Norske kvinners sanitetsforening, med tilsluttede lokalforeninger  
Redd Barna  
Frelsesarméen i Norge

Misjonsforeninger

Den Evangeliske Lutherske Frikirke<sup>89</sup>  
Den norske misjonsallianse<sup>90</sup>  
» » sjømannsmisjon<sup>91</sup>  
Det Lutherske indremisjonslag<sup>92</sup> og lokallag  
» norske misjonsforbund<sup>93</sup>  
» » misjonssamband<sup>94</sup>  
Det » misjonsselskap<sup>95</sup>  
Norsk Luthersk misjonssamband<sup>96</sup>

<sup>88</sup> Listen nedenfor gjengis ordrett etter R-10/86 med tillegg i skriv av juli 1986. Klassifisering av almennyttige institusjoner er vanskelig, og det eksisterer intet generelt akseptert skjema. Enkelte vil nok likevel undres over at Finansdepartementet rubriserer Den norske Turistforening og Norske turistforeningers forbund som humanitære organisasjoner. For enkelte religiøse organisasjoner har Ashjørn Nordgård korrigeret skrivemåten. Disse korreksjoner er gjengitt i fotnoter. For andre organisasjoner er ikke departementets skrivemåte kontrollert.

<sup>89</sup> Riktig skrivemåte: Den Evangelisk lutherske Frikirke.

<sup>90</sup> Riktig skrivemåte: Den norske Misjonsallianse.

<sup>91</sup> Riktig skrivemåte: Den norske Sjømannsmisjon.

<sup>92</sup> Riktig skrivemåte: Det norske lutherske Indremisjonsselskap.

<sup>93</sup> Riktig skrivemåte: Det Norske misjonsforbund.

<sup>94</sup> Må være feilskrift for: Norsk Luthersk Misjonssamband.

<sup>95</sup> Riktig skrivemåte: Det Norske Misjonsselskap.

<sup>96</sup> Riktig skrivemåte: Norsk Luthersk Misjonssamband.

Den norske santalmisjon<sup>97</sup>  
Oslo indremisjon<sup>98</sup>  
Pastor Strømmes stiftelse<sup>99</sup>

Muséer, universiteter m.v.

Muséer som mottar støtte etter reglene om støtte til halvoffentlige muséer  
Muséer eiet av stat, fylke eller kommune  
Menighetsfakultetet  
Universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø  
Universitetsbiblioteket»

Det må altså antas at disse organisasjoner vil bli behandlet av skifterett og skattefogd som om de var offentlige stiftelser.

5.6.3 Finansdepartementets fritagelsespraksis

Når en institusjon ikke er nevnt på listen gjengitt i avsnitt 5.6.2, må en fritagelsessak avgjøres av departementet. De senere år har visstnok departementet årlig behandlet 80 - 100 slike ikke-delegerte fritagelsessaker etter arveavgiftslovens 4 femte ledd annet punktum. Avslagene skal bare utgjøre et par saker i året.

De registrerte fritagelser i Finansdepartementet i perioden 1. januar 1981 til primo desember 1985 etter arveavgiftsloven § 4 femte ledd annet punktum er gjennomgått. Undersøkelsen antas å omfatte samtlige, eller nær samtlige, registrerte fritagelser. I den oppstillingen som gjengis nedenfor, er navnene på institusjonene stort sett anonymisert. De fritatte organisasjoner og formål er kategorisert etter typer. Flere av formålene går igjen flere ganger i perioden, noen svært ofte. Ikke alle formål lot seg identifisere, eller bare mer antydningssvis slik det fremgår av enkelte vagt presiserte formål i oversikten. Ofte er det ansett tilstrekkelig - og mest hensiktsmessig - å identifisere formålet ved å angi institusjonstype. I visse tilfeller var bare et legats eller en stiftelses navn registrert, uten at det relevante, almennyttige formål fremgikk. Men listen nedenfor formodes å gi et relativt fullstendig bilde av hvilke formål departementet har godkjent som almennyttige etter arveavgiftsloven § 4 femte ledd annet punktum. For fullstendighetens og sammenligningens skyld er ikke fjernet enkelte almennyttige formål/organisasjoner med mer offentlig tilknytning eller som faller utenfor de frivillige organisasjoner som behandles av Korvald-utvalget. Kriteriet er uansett om «midlene blir brukt til almennyttig formål», jf. aal. § 4 femte ledd annet punktum. De oppførte formål mv. må ses i

<sup>97</sup> Riktig skrivemåte: Den norske Santalmisjon.

<sup>98</sup> Endret navn til: Kirkens Bymisjon.

<sup>99</sup> Riktig skrivemåte: Pastor Strømmes Stiftelse.

sammenheng med opplistingen i avsnitt 5.6.2 av de institusjoner departementet har delegert til de lokale avgiftsmyndigheter å fritta:

*Diverse idéelle formål*

feriekolonier  
idrettslag  
idretten  
skolekorps  
kunstforening  
kunstutstillinger  
kritikerpris  
musikk-støtteforening  
frimurerlosje (blandet praksis)  
avholdsselskap  
esperanto-forbund  
forening for fortidsminnesmerke-bevaring  
bevaring av eldre bebyggelse  
bygdetun  
blomsterfond  
orkestterselskaps jubileumsfond  
World Wildlife Fund  
avholdssak  
NGU (Norges Godtemplar Ungdom)  
språksaksforening  
antroposofisk selskap  
NAVF  
teater  
folkehøyskole

*Kristne formål*

ytre misjon  
indre misjon  
kristen radio  
kristen-sosialt arbeid  
kristen utdanning  
kristent lærerakademi  
kirke  
bedehus  
fjellkapell  
menighetshus  
bygging av menighetshus  
kristelig ungdomsforbund  
institutt for sjelesorg  
prestegjeld  
menighetsspleie  
bibelselskap  
menighetssøsterhjem  
menighetsråd  
menighetssenter  
munkeorden  
frikirkemenighet  
adventistmenighet  
mosaisk trossamfunn

*Skogbevaring mv.*

skogselskap  
lokalt nydyrkingsfond  
bureising og skog-gjenvekst

*Fremme av visse yrkesgrupper*

sjømannsforening  
skipperforening  
sykepleierforbund  
håndverkere  
norske kunstnere

*Lokaler til almennyttig formål*

forsamlingslokale  
samfunnshus

*Institusjoner*

aldershjem  
eldresenter  
eldreboliger  
pensjonisthjem  
sykehus  
klinikk  
privat sykehus  
sykehjem  
sanatorium  
døvehjem  
senter for døvblinde  
helsesportsenter for blinde  
blindeførerhundskole  
vanføre hjem  
psykiatrisk sykehjem  
kommunal feriekoloni  
barnehage  
barnehjem

*Utdanning og forskning m.m.*

videregående utdanning  
høyere utdanning  
studier for gode artianere  
kunstnerisk og teologisk utdanning  
forskning  
kreftforskning  
nevro-kirurgisk forskning  
oftalmologisk forskning  
forskning i sinnsykdommer  
arkitektstuderende  
utdanning for aldershjemsansatte  
blinde teologi- og musikkstuderende  
utdanning av musikalsk ungdom  
elever ved bestemt folkehøyskole  
bekjempelse av kreft  
bekjempelse av revmatisme  
lokal ungdomsopplæring

*Kommunalt*

kommune  
kommune, til gravkapell  
barnevernsnemnd  
skole

*Støtte til svakstilte grupper*

tregende  
syke

forening til bekjempelse av cerebral parese  
cp-barn  
pensjonister  
ensomme  
enker  
bevegelseshemmede  
handicappede  
handicappede barn  
handicaplag, regionalt  
vanførelag lokalt  
eldrepleie/-omsorg  
meninghetspleie  
døvblinde  
blindesaken  
blinde barn og ungdom  
blindeforbund, regionsavdeling  
krigsinvalidforbund  
sanitetsforening, lokal  
Blå Kors  
Røde Kors, lokalforening  
Amnesty International  
dyrebeskyttelsesforening  
astma- og allergi-forbund  
støttelag for psykisk utviklingshemmede  
åndssvakesaken - lokalt  
ubemidlede kreftsyke  
hjerte- og karsykdommer  
forbund for sukkersyke  
hjelpekorps  
døveforbund  
døveforening, lokal  
Den Norske Unicef-komit e  
forbund for hørselshemmede  
tunghørte og døve  
psykisk lidende  
sinnslidende  
støttelag for sinnslidende  
eldre kvinnelige tjenere, lokalt  
hjelpeorganisasjon  
humanit er virksomhet i utlandet

Slik det fremgår av listen, må praksis beskrives som relativt liberal.<sup>100</sup>

## 5.7 ALMENNYTTIG - GRENSETILFELLE

### 5.7.1 Innledning: Rettslig standard

I dette avsnitt skal visse grensetilfelle av særlig interesse for frivillige organisasjoner trekkes frem. Kriteriet «almennyttig formål» er en utpreget rettslig standard. Dens innhold kan - og bør - skifte over tid.<sup>101</sup> Det er utvilsomt problematisk å angi mer konsist hvilke vurderinger og utviklingslinjer som har preget departementets relativt omfattende og  relan-

ge fritagelsespraksis.<sup>102</sup> Etter ordlyden i aal. § 4 femte ledd står også departementet fritt i å innrømme avgiftsfrihet, selv når formålet er almennyttig. Imidlertid vil departementet være bundet av de alminnelige begrensninger for forvaltningens frie skjønn. Den liberale praksis som er utviklet, tilsier f.eks. at en nektelse av fritagelser kan bli kategorisert som usaklig forskjellsbehandling dersom formålet ut fra praksis for øvrig klart fremtrer som almennyttig. Utgangspunktet er like fullt at departementet kan nekte fritagelse for arv til et almennyttig formål dersom departementet ikke finner at det er riktig å innvilge avgiftsfrihet i det aktuelle tilfelle. En tolkning av begrepet almennyttig innebærer derfor etter aal. § 4 femte ledd annet punktum bare en klargjøring av departementets kompetanse til å gi fritagelse, ikke en presisering av institusjonenes rett til å få dette.

Utviklingen av departementets praksis om fritagelse for arveavgift synes å ha gått nokså entydig ut på å utvide anvendelsesområdet for begrepet almennyttig. Dette er bl. a. i samsvar med den nyere utvikling av det såkalte utvide- de kulturbegrep.

Avslags saker og mer omtvistede tilfelle illustrerer hvor grensen til enhver tid antas å gå. Når det nedenfor refereres til visse, noe eldre avgjørelser, kan det også ikke utelukkes at departementet i lys av den senere samfunns- utvikling ville kommet til et annet stand- punkt.

### 5.7.2 Et visst omfang

I uttrykket *almennyttig* ligger et krav om at kretsen som nyter godt av arven/gaven, skal ha et visst omfang. En del institusjoner har fått avslag, hvor den sentrale begrunnelse synes å være at kretsen har vært for liten: En fagforenings feriehem (jnr. FD 524/1937), et firmas pensjonsfond (2617/54); liten, lokal vel- forening; (3729/67); h roffiserer fra Krigssko- len (1565/72). Et illustrerende eksempel som er referert muntlig i forbindelse med unders - kelsen i departementet, gjelder en testasjon til «kvinne, eldre enn 50 år, i trange k r, fra X sted». I et slikt tilfelle ble det opplyst at man etter departementets praksis vanligvis ikke ville gi avgiftsfritak. Men i det aktuelle tilfelle var «X sted» lik «Bærum og Oslo». Da ble kret- sen vurdert som tilstrekkelig stor. Et annet grensetilfelle er jnr. 5487/83, der et fond for hjelp til sykepleierelever på norske skoler, oppvokst i en bestemt kommune, under tvil ble ansett almennyttig.

<sup>100</sup> Slik også Harbo 1982 s. 54.

<sup>101</sup> Sml. Rt. 1934 s. 1038 som legger vekt på «nuti- dens almindelige syn» ved fortolkningen av det tilsvarende uttrykk i lotteriloven av 1851.

<sup>102</sup> Sml. Harboe 1982 s. 54 som fastslår at «det er vanskelig å sammenfatte den foreliggende prak- sis i mer konsentrert form».



Ganske mange saker der fritagelse innvilges, gjelder likevel en forholdsvis avgrenset geografisk krets. Men formålet kan være utformet slik at avgrensningen av begunstigede på andre måter er nokså vid. Så lenge man ikke går over grensen mot det rent private, dvs. arv til egen vennkrets og slektninger, jfr. nedenfor, kan det være tvilsomt om det vil samsvare med det offisielle kulturpolitiske syn i Norge å hevde at utpreget lokale tiltak ikke kan fremme almennyttige formål. Blir kretsen altfor begrenset, kan det imidlertid nærme seg arv til private, klubblignende formål. Velforeninger kan utgjøre en vanskelig gruppe grensetilfelle der det må antas at departementets praksis idag ville føre til avslag. Imidlertid synes slike formål relativt lite praktisk ved gaver og arv av den størrelsesorden det her må være tale om for at avgiftsplikt overhodet kan bli aktuelt, jfr. foran avsnitt 5.2.

### 5.7.3 Yrkesgrupper ol.

Å fremme en særlig yrkesgruppes økonomiske interesser kan som alminnelig regel ikke anses som almennyttig i forhold til arveavgiftsloven.<sup>103</sup> F.eks. kan avgjørelsen om at hæroffiserer fra Krigsskolen ikke kan nyte godt av arveavgiftsfritak (1565/72), jfr. foran avsnitt 5.7.2, også begrunnes med at interessene til en enkelt yrkesgruppe ikke kan anses som almennyttige. Unntagelse kan tenkes der det gjelder en særlig utsatt yrkesgruppe av stor samfunnsmessig betydning, f.eks. kunstnere. - Støtte til indirekte fremme av en viss profesjon kan utformes på måter som må kvalifisere. Det må anses almennyttig å fremme et variert utdannelsesmønster i et høyteknologisk samfunn, ved f.eks. å testamentere til utdanning for et visst yrke mv.

### 5.7.4 Almennyttige institusjoner i utlandet

Aal. § 4 femte ledd første punktum krever at den offentlige stiftelsen har sete i riket. Men

det er etter ordlyden intet eksplisitt krav om en nasjonal begrensning av det almennyttige formålet. For fritagelse etter aal. § 4 femte ledd annet punktum er det intet krav til at organisasjonen skal ha sete i Norge. En rent nasjonal innsnevring av det almennyttige formål følger heller ikke av departementets praksis.<sup>104</sup> Det er godtatt avgiftsfrihet for midler som tilfaller utenlandske institusjoner, ikke bare avgiftsfrihet for midler til norske organisasjoners virksomhet i utlandet.<sup>105</sup> Men kontrollproblemene øker når institusjonen har sete i utlandet og ikke er underlagt norsk lovgivning.

### 5.7.5 Ekskurs: Politiske partier

Politiske partier faller utenfor Korvald-utvalgets mandat. Det kan likevel ha en viss interesse kort å nevne at arv til et politisk parti ikke anses å tilfredsstille kravene til almennytte etter aal. § 4 femte ledd.<sup>106</sup>

## 5.8 VILKÅR

Etter den fakultative fritagelseskompetanse i aal. § 4 femte ledd annet punktum må departementet ha adgang til å stille vilkår for avgiftsfrihet, så lenge disse anses saklige. Sentralt her vil blant annet være en dokumentasjon av organisasjonens virksomhet, samt at den fører tilstrekkelige regnskaper til at det kan utøves kontroll med bruken av midlene. Dette er ikke minst viktig når institusjonens hovedformål ikke er almennyttig.

Aal. § 4 femte ledd må anses å hjemle adgang til å lempe avgiften bare delvis, dvs. illegge avgift etter redusert sats, dersom departementet finner at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å innrømme full fritagelse. Denne muligheten har departementet nyttiggjort seg i praksis.<sup>107</sup>

## 6 Lønnsoppgave, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift

### 6.1 UOVERSIKTLIG PRAKSIS

Utbetalinger og utgiftsgodtgjørelser fra frivillige organisasjoner til medlemmer mv. har voldt særlige problemer i praksis. Påstander om at reglene ikke overholdes har vært man-

<sup>103</sup> Sml. Harboe 1982 s. 54: «Næringsinteresser regnes neppe som almennyttige.» - Selv om han tar et visst forbehold, uttrykker Harboe seg for kategorisk når han uttaler: «Allmennytte foreligger ... antakelig heller ikke når begunstigelsen er betinget av yrke.» (l.c.).

<sup>104</sup> Tidligere synes de rent nasjonale strenger å ha slått sterkere, riktignok med islett av religiøs universalitet. Thomle 1932 s. 146-47 beskriver eldre praksis slik: «Om selskaper, hvis styre har sætte her i i landet, men hvis virksomhet ligger i fremmede land og ikke kommer Norge eller nordmenn tilgode, kan sies i skattebeslutningens forstand å ha «almennyttige formål», synes tvilsomt. Det har dog alltid vært antatt, at selskaper til fremme av hedningemisjonen inngår under selskaper med sådant formål.»

<sup>105</sup> Se Tank 1984 s. 52-53.

<sup>106</sup> Se Harboe 1982 s. 77.

<sup>107</sup> Se Tank 1984 s. 52 - 53.

ge.<sup>108</sup> Nedenfor fremstiller jeg reglene slik de følger av lovtekst og forskrifter. Jeg viser også til retningslinjer fra sentrale ligningsmyndigheter. Beskrivelsen vil ikke nødvendigvis samstemme med det som skjer i praksis. Jeg finner det ikke naturlig å fremstille de mange reformforslag som har vært fremsatt for å «rydde opp» innenfor dette området. Det ville gjøre fremstillingen for lang, og samtidig nødvendigjøre vurderinger. Jeg viser til forslagene fra Skattevurderingsgruppen for idrett i dens delinnstilling av 30. juni 1982 og Forenklingsutvalgets utredning av juli 1986. Ei heller går jeg inn på alle detaljene i et nokså sammensatt regelverk. Siktemålet her er å uttrykke hovedlinjene i det som idag må anses som gjeldende rett på området, uten at jeg f. eks. tar stilling til om reglene er vanskelige å etterleve. - På enkelte punkter må gjeldende rett anses uavklart. - De mest kompliserte og nyanserte skatterettslige problemstillinger oppstår for mottagerne. Problemet for organisasjonene vil imidlertid være at de må ta stilling til mottagerens skatterettslige status for å avgjøre sine egne plikter. Siden denne fremstilling gjelder de frivillige organisasjoner, behandles skattereglene for mottagerne mer summarisk og bare så langt de har direkte betydning for institusjonenes plikter. - I avsnitt 6.2-6.4 gjennomgås hovedreglene om organisasjonenes plikter etter reglene om lønnsoppgaver, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. I avsnitt 6.5 belyses disse som en form for oppsummering i relasjon til mottagerens skattemessige status.

Tre plikter er aktuelle for organisasjonene: Innsendelse av lønnsoppgave, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Reglene har nær sammenheng med hverandre, men er ikke helt sammenfallende, og må fremstilles separat. Organisasjonenes plikter er mest omfattende der mottageren ikke kan klassifiseres som næringsdrivende.

## 6.2 LØNNSOPPGAVE

### 6.2.1 Organisasjonens lønnsoppgaveplikt

Utbetaler organisasjonene lønn, skal de ukrevet ved slutten av hvert inntektsår sende ligningsmyndighetene lønnsoppgave for hver mottager, jfr. ligningsloven § 6-2 nr. 1. Unntagelse gjelder etter forskrift av 30. desember 1983 («begrensningsforskriften») § 1 for ut-

betalinger til én person i løpet av ett inntektsår som samlet ikke overstiger kr 300. En organisasjon kan dermed f.eks. betale foredragsholdere eller trenere kr 300 uten at dette kreves lønnsinnberettet. Etter naturalytelsesforskriftene av 2. september 1977 § 6 er slike utbetalinger på kr 300 eller mindre i løpet av ett år skattefrie for mottageren, hvis denne ikke er næringsdrivende.

Etter begrensningsforskriften § 3 er skattefrie naturalytelser fritatt for lønnsoppgaveplikt. Naturalytelsesforskriftene angir disse nærmere. I sammenheng med kr 300-regelen i forrige avsnitt for kontantutbetalinger, kan nevnes at naturalytelsesforskriftene § 2 fastsetter skattefrihet for en erkjentlighetsgave på kr 500 i ting eller gavekort, men ikke kontanter, for enkeltstående arbeidsprestasjon. Vederlag kan ikke være avtalt på forhånd. I prinsippet kan dette skje flere ganger overfor samme mottager innen ett inntektsår. Men da vil det lett fremstå som en forutsatt betaling som ikke er skattefri og skal lønnsinnberettes.

Av særlig interesse for frivillige organisasjoner i helsevesenet er begrensningsforskriften § 2. Den fritar institusjoner for blant annet alkoholikere, psykisk utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede for «lønnsoppgave for klienter når summen av utbetalinger til en klient i løpet av inntektsåret ikke overstiger kr 2.000 og utbetalingene utelukkende dreier seg om arbeidspenger som er betalt ut fra terapeutiske hensyn».

For utgiftsgodtgjørelser som ikke gir overskudd eller skattepliktig inntekt for mottager, kreves ikke lønnsoppgave. Refusjon av utgifter til overnatting og kost i samsvar med statens reiseregulativ medfører som utgangspunkt ikke skatteplikt for mottager. Antall reisedøgn skal likevel innberettes. Men skattefrie institusjoner er etter begrensningsforskriften § 5 femte ledd fritatt for denne plikten «når godtgjørelsen er utbetalt til person som ikke har lønnet stilling i vedkommende selskap m.v. og mottakeren ikke har mer enn 50 reisedøgn/dager i innberetningsåret».

Ved utbetalinger til selvstendige næringsdrivende bestemmer begrensningsforskriften § 6 første ledd at det ikke kreves lønnsinnberetning dersom godtgjørelsen ikke er fradragsberettiget for utbetaleren. Men § 6 annet ledd foreskriver at denne unntagelse ikke gjelder «skattefrie selskaper og institusjoner». Derimot inneholder begrensningsforskriften § 7 en praktisk viktig fritagelse for lønnsoppgaveplikt «når mottakeren driver selvstendig næringsvirksomhet fra fast forretningssted i Norge». Ved utbetalinger fra frivillige organisasjoner til tillitsmenn og medlemmer vil denne begrensning vanligvis ikke være aktuell.

<sup>108</sup> Se f. eks. Finansdepartementet i mandatet av 14. august 1985 til «Forenklingsutvalget», gruppens senere innstilling av juli 1986, Delinnstilling fra Skattevurderingsgruppen for idrett av 30. juni 1982 s. 23-24, Baklid/Solberg Nielsen 1987, særlig s. 53-54 og Sverre E. Koch i Gunnar M. Kjerner: Idrett og Jus, Oslo 1984 s. 277-90.

### 6.2.2 Lønnsoppgaveplikt ved betalinger til organisasjonen

Lønnsoppgaveplikten gjelder uten hensyn til om mottageren er en fysisk eller juridisk person. Navnet «lønnsoppgave» er på mange måter for snevert. Ved utbetalinger til organisasjonen for utførte tjenester, f. eks. i forbindelse med flytte- og andre dugnadsoppgaver, skal derfor betaleren sende inn lønnsoppgave.

Dette gir ligningsmyndighetene et grunnlag for å vurdere om det foreligger skatteplikt for organisasjonen.

Unntagelse for lønnsoppgaveplikten vil gjelde dersom det fastslås at den frivillige organisasjon utøver en selvstendig næringsvirksomhet ved å påta seg disse oppdrag, jfr. begrensingsforskriften § 7. Men så lenge organisasjonen mener at den ikke gjør det, er det ikke tilstrekkelig for å unngå lønnsoppgaveplikt for betaleren at organisasjonen har faste kontorlokaler. Begrensingsforskriften § 7 krever at det er den selvstendige forretningsvirksomhet som skal drives gjennom et fast forretningssted.

### 6.3 FORSKUDDSTREKK

Organisasjonene skal som andre arbeidsgivere foreta forskuddstrekk i godtgjørelser som ikke gjelder tjenester «som ledd i selvstendig næringsvirksomhet», jfr. skattebetalingsloven § 5 nr. 1 a. Forskuddstrekk kan bare unnlates dersom det fremlegges frikort. Forskuddstrekk skal foretas ved utbetaling. Trekkbeløpet skal organisasjonen holde i egen kasse eller på egen bankkonto. Seks ganger i året, dvs. med en oppgjørsperiode på to måneder, skal organisasjonen innbetale forskuddstrekket til kassen.

I de såkalte trekkreglene av 14. desember 1956 § 18 nr. 2 er det fastsatt visse minstegrenser. Vanligvis er arbeidsgiver fritatt for å foreta forskuddstrekk dersom de samlede trekkpliktige ytelser i oppgjørsperioden til den samme skattepliktige, dvs. to måneders perioden, ikke overstiger kr 300. For mange frivillige organisasjoner er grensen videre: «Utbetales den trekkpliktige ytelse av private personer eller private organisasjoner som ikke driver næringsvirksomhet eller utleie av hus, er minstegrensen kr 400.» Faller utbetalingene jevnt over hele året, kan trekk unnlates ved samlede utbetalinger fra frivillige organisasjoner på kr 2.400, eventuelt kr 1.800, til den samme skattepliktige. Ved f.eks. loddselgere, foredragsholder mv. vil imidlertid betalingen gjerne skje på ett tidspunkt eller i hvert fall mer samlet. - I tillegg er det en alternativ minstegrense dersom det samlede forskudd-

strekk i perioden for den enkelte mottager ikke vil overstige kr 60.

For institusjoner i helsesektoren gjelder en grense på kr 2.000 som tilsvarer fritagelsen for lønnsoppgaveplikten, ved utbetalinger til klienter for arbeid i terapeutisk øyemed, jfr. Skattedirektoratets dispensasjon av 16. juni 1980 med hjemmel i fritaksregler av 29. juni 1956.

Utgiftsgodtgjørelser som ikke medfører et skattepliktig overskudd, er fritatt for skatte- trekk. Ved naturalytelser skal det bare foretas forskuddstrekk dersom disse etter forskrift av 3. august 1987 skal være gjenstand for en egen verdsettelse på forskuddsstadiet. Dette gjelder fri kost og losji, fri bolig, privat bruk av arbeidsgivers bil og fordel ved rimelig lån fra arbeidsgiver.

### 6.4 ARBEIDSGIVERAVGIFT

Pliktene til å sende inn lønnsoppgave og foreta forskuddstrekk medfører administrative byrder for organisasjonene, men medfører ingen direkte økonomisk merbelastning for dem overfor det offentlige. Forskuddstrekket er et trekk og en innbetaling på vegne av arbeidstageren. Arbeidsgiveravgiften innebærer både det administrative merarbeid med oppgaveplikt og innbetaling av avgift seks ganger i året, og er i tillegg en direkte avgift for organisasjonene. Arbeidsgiveravgiften kan ses som en skatt på bruk av lønnet arbeidskraft. Satsen varierer etter fire geografiske soner, og er for 1988 mellom 17.2 pst. og 3.7. pst.

Arbeidsgiveravgift skal ikke betales når arbeidet er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet, jf. folketrygdloven § 16-3 første ledd. Videre bestemmer folketrygdloven § 16-3 annet ledd at det bare skal svares arbeidsgiveravgift av utgiftsgodtgjørelser og naturalytelser når det skal foretas forskuddstrekk i disse. Her er det altså fullt samsvar mellom avgiftsplikten og trekkreglene, jf. ovenfor avsnitt 6.3.

I forskrifter av 15. desember 1981 § 5 nr. 3 er det fastsatt visse minstegrenser. Når samlet arbeidsgiveravgift i en oppgjørsperiode (to måneder) ikke overstiger kr 100, pliktes den ikke innbetalt. Grensen gjelder altså den samlede arbeidsgiveravgift for alle utbetalinger fra organisasjonen, ikke bare den som refererer seg til én arbeidstager. I disse tilfelle fritas «private organisasjoner ... som ikke driver næringsvirksomhet eller utleie av hus» også for oppgaveplikten. I den høyeste avgiftssonen innebærer beløpsgrensen på kr 100 at de samlede avgiftspliktige lønnsutbetalinger ikke kan overstige kr 580.

Etter en regel innført 16. desember 1974, men opphevet allerede 7. mars 1977, gjaldt en

særlig unntagelse for arbeidsgiveravgift ved utbetalinger fra private organisasjoner (og private personer) som ikke drev næringsvirksomhet eller utleie av hus. Samlet utbetaling til samme arbeidstager kunne da ikke overstige kr 1.500 i året.

### 6.5 MOTTAGERENS SKATTERETTLIGE STILLING

Slik det fremgår, vil organisasjonenes plikter være nært knyttet til mottagerens skatterettslige status, og klassifiseringen av ytelsene som skattepliktige eller ikke på hans hånd. Her skal bare kort antydes visse hovedpunkter.

Ett er spørsmålet om mottageren utøver en skattepliktig aktivitet, dvs. en som er egnet til å gå med overskudd, eller om man står overfor en hobby. Her må en totalbetragtning avgjøre. Ett inntektsår kan ikke vurderes isolert. Naturalytelsesforskriftene § 7 gir et visst holdepunkt for å skille ut som hobby aktiviteter som ikke gir en samlet inntekt på minst kr 4.000 pr. år. Ytes en betaling for en avgrenset tjeneste, f. eks. fremmøte som dommer, vakt, innsats ved et «dugnadsoppdrag» etc., må imidlertid denne godtgjørelsen vanligvis vurderes isolert med skatteplikt som konsekvens. - Mottas erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, må det like fullt regnes som skattepliktig inntekt ut fra en surrogatbetragtning. Det er særlig ved idrettsutøvere ligningspraksis har vært tvunget til å trekke opp nærmere grenser. I Lignings-ABC 1987 s. 333-34 fremgår at skattemyndighetene vil regne profesjonelle idrettsutøvere og non-amatørutøvere som skattepliktige. For amatøriddretts-

en konkret vurdering av de mottatte ytelser vil avgjøre.

Konstateres først skattepliktig inntekt, vil det vanlige være at denne ikke kan anses vunnet ved selvstendig næringsvirksomhet. Lignings-ABC 1987 s. 334 hevder f.eks. kategorisk at inntekt som non-amatør er utenfor næring. Som hovedregel må det være riktig, men konklusjonen i det enkelte tilfelle må avhenge av en konkret vurdering. Folketrygdloven § 6-4 nr. 1 bokstav b bestemmer også at «godtgjørelse som medlem av styre, representantskap, utvalg, råd og liknende» skal likestilles med lønnsinntekt, jf. § 16-3 om arbeidsgiveravgiften.

For idrettsutøvere som er amatører, foreskriver Lignings-ABC 1987 s. 334 at ligningsmyndighetene «bør ... være tilbakeholdne, f.eks. i skatlegging av gjenstandspremier». Denne type naturalytelser er imidlertid uansett ikke gjenstand for verdsettelse på forskuddsstadiet, og er dermed ihvertfall fritatt for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Lønnsoppgaveplikten vil derimot avhenge av mottagerens eventuelle skatteplikt. For andre naturalytelser vil det stadig være vanskelige skjønn hvor det må tas stilling til mottagerens eventuelle skatteplikt, før ihvertfall lønnsoppgaveplikten er avklart. Ved utgiftsgodtgjørelser som gir overskudd, vil det derimot trolig oftere være naturlig å anse disse som skattepliktig inntekt. Da vil organisasjonen ha plikt til å foreta forskuddstrekk og lønnsinnberetning, samt betale arbeidsgiveravgift. Når organisasjonene skal ta stilling til sine plikter, kan de altså bli stillet overfor kompliserte, og etter gjeldende rett uavklarte, skattespørsmål om mottagerens skatteplikt.

## 7 Merverdiavgift

### 7.1 ØKENDE BETYDNING

Forskjellige typer særavgifter, toll mv. har lenge vært del av det norske skattesystem. Men en alminnelig omsetningsavgift fikk vi først ved lov av 19. mai 1933 nr. 11. Loven var mye omdiskutert, men de frivillige organisasjoners stilling synes ikke å ha vært en del av den debatten. Eventuelle virkninger for almenntilgjengelige institusjoner er ihvertfall ikke nevnt i forarbeidene.<sup>100</sup> Avgiften var da også opprinnelig bare én prosent, men ble øket frem til 12 pst. i 1964. - Ved ikrafttreddelsen av merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr.

66 (nedenfor forkortet «mval.») ble satsen satt til 20 pst. fra 1. januar 1970.<sup>110</sup>

Med et samlet anslått proveny på 62.7 milliarder for 1988, er merverdiavgiften en helt sentral inntektskilde for det offentlige. Så langt jeg har kunnet se, har ikke merverdiavgiftens store provenymessige betydning medført noen prinsipiell diskusjon i lovforarbeider og innstillinger til stortingsvedtak mv. av hvilke virkninger avgiften har for de almenntilgjengelige og ikke-erhvervsmessige institusjo-

<sup>100</sup> Se St.meld. nr. 7 1933, Ot.prp. nr. 11 og nr. 57 1933 og Innst.O. IV 1933.

<sup>110</sup> Økningen i forhold til den tidligere omsetningsavgiften var ikke 8 pst., siden merverdiavgiften beregnes eksklusive avgiften. Beregningsgrunnlaget for den tidligere omsetningsavgiften inkluderte avgiften.

ner. Dette gjelder også de omfattende forarbeider om innføring av merverdiavgift i 1970.<sup>111</sup> Ei heller er denne indirekte beskatningens innvirkning på ikke-erhvervsmessig virksomhet viet oppmerksomhet i senere utredninger om det som tidvis har vært, og i fremtiden kanskje vil være, vår viktigste skatteform.<sup>112</sup> Spørsmålet om almennyttige institusjoner ble overhodet ikke berørt ved nedsettelsen av det nye utvalg til å gjennomgå merverdiavgiftslovgivningen.<sup>113</sup> Dette er f.eks. forskjellig fra en relativt nylig gjennomført offentlig utredning om eventuell innføring av merverdiavgift i USA.<sup>114</sup>

Grunntrekkene i merverdiavgiftssystemet er enkle. Forbrukere og næringsdrivende betaler merverdiavgift på kjøp til selger. Næringsdrivende som er registrert som avgiftspliktige, skal pålegge merverdiavgift på sine salg og betale inn dette til avgiftsmyndighetene. Men det finner bare sted et nettooppgjør siden de har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på sine innkjøp og andre utgifter. Slik fradragsrett har ikke alle som regnes som forbrukere, f.eks. den typisk frivillige organisasjon. Merverdiavgiften «stopper» hos disse som en endelig belastning.

Merverdiavgiften kan berøre frivillige organisasjoner på to måter: Enten som *selgere* av varer og tjenester, eller som *forbrukere*. Avsnitt 7.2 viser at store deler av de frivillige organisasjoners aktiviteter er vederlagsfrie eller gjelder tjenester som typisk faller utenfor merverdiavgiftssystemet. Kravet til å være næringsdrivende tas opp i avsnitt 7.3. I avsnitt 7.4 trekker jeg kort frem spørsmålet om delvis registrering når bare en del av virksomheten faller inn under loven. Beløpsgrensen for registrering og de medfølgende oppgaveplikter utlegges i avsnitt 7.5, mens avsnitt 7.6 behandler omsetningskravet. Avsnitt 7.7 fremstiller fradraget for inngående merverdiavgift. Til slutt i avsnitt 7.8 gjennomgås de unntagelser i loven og avgiftsmyndighetenes praksis som har betydning for frivillige organisasjoner.

<sup>111</sup> Se Sandberg-komiteens innstilling fra 1968 s. 251-68 med utredning fra et eget underutvalg for omsetningsavgift i vedlegg 1, samt Ot. prp. nr. 17 1968-69 og Innst. O. VII 1968-69.

<sup>112</sup> Se Gjærevoll-utvalgets innstilling i NOU 1975:67, samt den svært så utsatte melding om utredningen: St. meld. nr. 54 1984-85 og Innst. S. nr. 186 1984-85.

<sup>113</sup> Se det utførlige foredrag til den kongelige resolusjon av 6. desember 1985 til oppnevning av komiteen.

<sup>114</sup> Se The Treasury Department Report to the President: Tax Reform for Simplicity and Growth, Vol. 3, Ch. 6, sec. IV (inntatt i Tax Notes, Vol. 25, No. 12 1984 s. 1332-33, jfr. s. 1327).

## 7.2 IDEELL VIRKSOMHET UTENFOR AVGIFTSSYSTEMET

### 7.2.1 Uvisst antall

Norsk skatte- og avgiftsstatistikk er generelt nokså ufullstendig. Pr. 20. november 1987 var det på landsbasis totalt registrert 299 094 avgiftspliktige. Disse har avgiftspliktig omsetning og leverer omsetningsoppgaver etter mval. kap. VIII.<sup>115</sup> Det gis ingen holdepunkter for å anslå hvor mange og hva slags almennyttige institusjoner som er registrert. Dermed kan det ikke engang gjettes tilnærmedesvis kvalifisert hvor stor andel av den totale merverdiavgiftspliktige omsetning som gikk gjennom almennyttige institusjoner. Men man må ut fra «common sense» kunne anta, slik man for Sverige har anslått, at bare en mindre del av Norges almennyttige institusjoner driver virksomhet som krever registrering etter merverdiavgiftsloven.<sup>116</sup> I den svenske undersøkelsen fant man videre at hele 40 pst. av de registrerte ideelle foreninger var idrettsorganisasjoner.<sup>117</sup> Hvorvidt et lignende betydelig forholdstall kan oppstilles i Norge, er uvisst, men neppe sannsynlig.<sup>118</sup>

### 7.2.2 Mange organisasjonstjenester utenfor

For avgiftsplikt oppstiller merverdiavgiftsloven som hovedregel et krav om omsetning *mot vederlag*. Tradisjonelt tilhører de frivillige organisasjoner en «serviceindustri» som har vært karakterisert ved at det ikke kreves vederlag. Fortsatt består en stor del av virksomheten av vederlagsfri tjenesteyting. For slike aktiviteter skal det ikke beregnes merverdiavgift.

Videre oppstiller merverdiavgiftsloven som vilkår for avgiftsplikt at det enten må dreie seg om salg av varer, eller visse tjenester, jfr. mval. § 13. For varer, dvs. fysiske objekter, er avgiftsplikten fra en praktisk synspunkt generell, bortsett fra fast eiendom. For *tjenes-*

<sup>115</sup> Omtrent like mange har vært registrert og strøket fra avgiftsmanntallet siden merverdiavgiftens innførelse i 1970. Men vi har naturlig nok ikke nærmere opplysninger om den nærmere fordeling på kategorier for disse enn for dem som fortsatt er registrert.

<sup>116</sup> Se Ds Fi 1985:14 Oversyn över mervärdeskatten s. 32-33, der det vises til at også de svenske merverdiavgiftsregistre er lagt opp slik at det er svært tidkrevende å komme frem til hvor mange frivillige organisasjoner som er representert. Men undersøkelsen valgte seg ut seks län og fant hvilke ideelle foreninger som var registrert. Det var i alt 1.050, men siden det totale antall registrerte dessverre ikke opplyses, kan man ikke regne ut den relative andel.

<sup>117</sup> Se Ds Fi 1985:14 s. 33.

<sup>118</sup> Bl.a. omfattet den svenske undersøkelsen bare ideelle *foreninger*, mens begrepet frivillige organisasjoner i denne fremstilling også kan dekke stiftelser.

ter er derimot utgangspunktet motsatt; avgift skal bare pålegges ved omsetning av de tjenester som er særskilt nevnt i mval. § 13 annet ledd. En stor del av de frivillige organisasjoners aktiviteter gjelder tjenester utenfor avgiftsområdet.

All *undervisning* faller utenfor avgiftsområdet etter mval. § 13 annet ledd. Det samme gjelder *opptreden, underholdning, idrettsstevner o.l.; psykologiske tjenester og helsetjenester*, samt alt man vil kalle *personlig veiledning og hjelp*; livssynsdrøftelser, religiøse samtaler, livsstilsråd osv. En «kommerisialisering», dvs. regulær omsetning mot vederlag, av denne type tjenester medfører ingen plikt til å ilegge utgående merverdiavgift siden tjenestene i seg selv er plassert utenfor merverdiavgiftsområdet. Videre har det stor betydning for mange almennyttige institusjoner at *utleie av fast eiendom* ikke inngår i de avgiftspliktige tjenester etter mval. § 13 annet ledd. Utenfor faller også den alminnelige *arbeidsutleie* som kan ha relevans ved visse dugnader, samt *persontransport. Lodd-salg*, som ikke kan regnes som salg av varer, men en rett til deltagelse i en trekning, er heller ikke del av de avgiftspliktige tjenester.

De tjenester som er igjen innenfor avgiftsområdet med stor praktisk betydning for en del almennyttige institusjoner, blir bl.a. reklame (f.eks. annonser i foreningsblad), jfr. mval. § 13 annet ledd nr. 8; servering, jfr. § 13 annet ledd nr. 10; og forskjellige typiske dugnads-tjenster som rengjøring, jfr. § 13 annet ledd nr. 1, og flytting, jfr. § 13 annet ledd nr. 4. Servering går inn under avgiftsplikten, jfr. § 13 annet ledd nr. 10. Imidlertid rammes bare servering på spisesteder som er åpne eller tilgjengelige for almenheten. Utenfor avgiftsområdet faller f.eks. servering i studentsamskipnadens kantiner, kantiner for sykehuspersonale og pasienter, samt internatskoler.<sup>119</sup>

### 7.3 KRAVET TIL «NÆRINGSDRIVENDE» OG KR 12.000 GRENSEN

#### 7.3.1 Videre enn etter skatteloven

Mval. § 10 første ledd oppstiller bare plikt til å pålegge merverdiavgift for «næringsdrivende». Denne betingelsen har relativt liten selvstendig betydning. Det avgjørende for avgiftsplikt vil vanligvis være om de objektive krav til omsetning mot vederlag og til vare eller type tjeneste er oppfylt. Avgiftsplikten rekker videre enn inntektsskatteplikten. Ikke-ervervsmessige organisasjoner etter sktl. § 26 k

<sup>119</sup> Se Refsland, Kommentartutgaven Del 1 1985 s. 229-30, hvor Skattedirektoratets skriv av 28. desember med særskilt fritagelsesvedtak for folkehøyskoler er inntatt.

kan være næringsdrivende etter mval. § 10, jfr. forutsetningsvis mval. § 5 første ledd nr. 1 bokstav c og d.

#### 7.3.2 Fullmakt til Finansdepartementet

Mval. § 10 sjette ledd gir (Finans)departementet fullmakt til å «avgjør[e] med bindende virkning hvem som skal anses som næringsdrivende etter bestemmelsene i denne paragraf». Hjemmelen er bare benyttet én gang til å gi generelle regler, og da uten betydning for frivillige organisasjoner. Mval. § 10 sjette ledd antas å gi departementet adgang til å avgi bindende uttalelser også i enkeltsaker. Undertiden kan det imidlertid være uklart om departementet har ment å avgi en bindende uttalelse med hjemmel i mval. § 10 sjette ledd, eller bare uttaler sin oppfatning om forståelsen av loven.

Mval. § 10 sjette ledd rekker ikke så langt at departementet kan treffe avgjørelser som står i direkte strid med loven. Fritagelser fra reglene skal forankres i lovens dispensasjonsbestemmelse i § 70. Undertiden kan det være uklart hva som er grunnlaget for en uttalelse, og det kan ha betydning for hvilke konklusjoner man kan trekke på grunnlag av den.

Med formuleringen «avgjør med bindende virkning» avskjærer mval. § 10 sjette ledd den ordinære domstolskontroll overfor departementets vedtak. Loven nekter dermed frivillige organisasjoner å få prøvet ved domstolene avgjørelser som kan ha stor betydning. Vedtaket kan ikke overprøves av andre forvaltningsorganer, jfr. mval. § 57 om Klagenemndas kompetanse.<sup>120</sup>

Visstnok skulle alle avgjørelser av prinsipiell interesse være trykket i Skattedirektoratets Meldinger eller Avgifts-Nytt. Men i Samlet stikkordregister for Skattedirektoratets meldinger av 1979-85 finner man f.eks. bare én uttalelse om avgrensning av næringsvirksomhet ved almennyttige institusjoner, Av nr. 3/1980.

#### 7.3.3 Typetilfelle

##### a. Unngå konkurransevridding

Nedenfor gjennomgås visse avgrensninger av begrepet næringsdrivende av interesse for frivillige organisasjoner. I grenseområdet for avgiftsplikt vil det være et sentralt moment om virksomheten utøves i konkurranse med vanlige næringsdrivende.

##### b. Utsalgspris under innkjøpspris

Organisasjoner som gir bort varer, klær og andre gjenstander, skal ikke betale merverdi-

<sup>120</sup> Se også forskrift om avgiftsforvaltningen mv. av 19. desember 1969 med senere endringer.

avgift fordi det ikke avkreves vederlag, jfr. ovenfor pkt. 7.2.2. Heller ikke skal det betales merverdiavgift dersom en forening selger varer til ressursvake grupper til en pris som ligger under organisasjonens egen innkjøpspris. En slik virksomhet kan ikke kvalifisere til betegnelsen næringsdrivende. Plikt til å ilegge utgående avgift på vederlaget, ville gi rett til fradrag for den høyere inngående avgift på institusjonens egen kjøpesum. Dermed ville bl.a. veldedige institusjoner som selger til lavere pris enn egen innkjøpspris, oppnå en utilsiktet avgiftssubsidiering fra det offentlige.

*c. Salg av mat, tjenester mv. til lave priser av sosiale hensyn*

En annen mulighet er at salgsprisen ligger over innkjøpsprisen, men likevel er vesentlig subsidiert fordi andre utgifter ikke er tilstrekkelig innkalkulert. Det forutsettes at en del av disse øvrige utgifter ikke er belagt med inngående merverdiavgift. Det er derfor ikke et spørsmål om staten eventuelt ville gi mer tilbake av avgift enn den fikk inn. Problemstillingen er mer rendyrket om underskuddsvirksomhet kan kvalifisere til det å være «næringsdrivende». I teorien er det uttalt at overskuddsrettet virksomhet er et krav for å være næringsdrivende etter merverdiavgiftsloven.<sup>121</sup> Generelt kan ikke dette være riktig, idet mye, f. eks. offentlig eiet virksomhet som leverer subsidierte ytelser, faller inn under loven. Men for private ideelle organisasjoner er det uttalelser fra avgiftsmyndighetene som fritar fra avgiftsplikt i klare underskuddstilfelle. Finansdepartementet fritok i et brev av 15. august 1978 et helsesenter for eldre for avgift med den begrunnelse at laget ikke var en næringsdrivende etter mval. § 10 første ledd.<sup>122</sup> Av departementets brev fremgår at helselaget hadde inntekter på kr 18.000, mens utgiftene var kr 32.300 og forutsatte et kommunalt tilskudd på kr 14.300, dvs. 44 pst. Departementets avgjørelse var bindende for den konkrete saken, jfr. mval. § 10 sjette ledd, og må ha betydning for lignende saker. Retts-tilstanden må anses uklar.

*d. Salg som virkeliggjør formålet*

I motsetning til inntektsbeskatningen, kan det ikke hevdes som en generell regel at salg som direkte virkeliggjør et ideelt formål, er fritatt for avgiftsplikt. Dette følger bl. a. forutsetningsvis av mval. § 5 første ledd nr. 1 bokstav c, som oppstiller enkelte særskilte

unntagelser for slike tilfelle. En attføringsbedrift eller et sykehus som organiserer arbeid for klientene som ledd i terapi, må regnes som næringsdrivende for salget av pasientenes produkter. For ideelle organisasjoner foreligger det imidlertid enkelte avgjørelser som kan tas til inntekt for et annet synspunkt. Man kan f. eks. forstå uttalelsen om eldresenteret referert i forrige avsnitt slik. Slik kan man også fortolke en avgjørelse av Finansdepartementet om at en båtforening som sto for vinteropp- lag og båthavn mv. for medlemmer, ikke var næringsdrivende.<sup>123</sup>

Men avgjørelsene er ikke klare, og den generelle regel skulle ut fra merverdiavgiftslovens prinsipper være at slikt salg vanligvis er avgiftspliktig.

*e. Salg til medlemmer*

I avgjørelsen om båtforeningen, jfr. forrige avsnitt, presiserte departementet at avgifts- friheten gjaldt ytelser «til foreningsmed- lemmene». En slik avgrensning av kundekretsen kan være et moment i grensetilfelle. Men det kan ikke oppstilles en generell regel om at salg til medlemmer ikke kan kvalifisere som næringsdrivende. Eksempelvis kan om- setning av jakkemerker med initialer, foreningsvimpler mv. være avgiftspliktig næringsvirksomhet.<sup>124</sup>

*f. Salg for å finansiere almennyttig virksomhet*

Det hindrer ikke klassifisering som næringsdrivende at salg av f. eks. brukte klær skjer for å finansiere almennyttig virksomhet. En slik fritagelse kunne rekke meget langt. Løsningen er den samme som ved inntekts- beskatningen. Det spiller ingen rolle at organisasjonen har mottatt salgsobjektene vederlagsfritt, typisk brukte ting.

*g. Tilfeldig virksomhet*

Det kan ikke oppstilles en like klar unnta- gelse for tilfeldig salgsvirksomhet etter merverdiavgiftsloven som ved inntektsbeskat- ningen. Men i noen utstrekning har avgifts- myndighetene ansett at tilfeldige aktiviteter av frivillige organisasjoner ikke kvalifiserer som næringsdrivende. Loppemarkeder arran- gert en eller to ganger i året regnes ikke som næringsvirksomhet. Ei heller tilfeldige flytte- jobber, rengjøring ol. Av den ikke helt klare praksis kan det følge et krav om at slike prosjekter må avvikles ved hjelp av frivillig innsats. Å la dette være et moment bidrar til

<sup>121</sup> Se Refsland, Kommentirutgaven Del 1 1985 s. 84.

<sup>122</sup> Se referat hos Refsland op.cit. s. 87.

<sup>123</sup> Se Finansdepartementets brev av 14. februar 1975, gjengitt hos Refsland, Kommentirutgaven Del 1 1985 s. 85-86.

<sup>124</sup> Skattedirektoratets uttalelse av 26. januar 1976.

å skape en forskjell til vanlig næringsvirksomhet, og hindrer konkurransevridning.

Permanent virksomhet, f. eks. et fast bruktsalg, medfører avgiftsplikt selv om det drives på frivillig basis. Ved sesongbetonte aktiviteter blir spørsmålet om salget utøves like regelmessig som vanlige næringsdrivende, f. eks. salg av juletrær eller julekort.

Enkelte uttalelser fra avgiftsmyndighetene spriker. F. eks. må det være galt når salg av annonser blir avgiftspliktig når de flyveblad disse inngår i, er ledd i enkeltstående, fritatte salgsaksjoner.<sup>125</sup> En unntagelse må riktignok tas for de tilfelle der annonsesalget får et selvstendig preg - på tvers av de enkelte aksjoner.

#### *h. Byttesentraler ol.*

En frivillig organisasjon kan bistå privatpersoner med salg og bytte av brukte ting, f. eks. ut fra en overordnet målsetting om å utnytte ressurser bedre, hjelpe småbarnsfamilier til samarbeid osv. En privatperson som selger sine brukte ting kan som utgangspunkt ikke regnes som næringsdrivende, og skal uansett ikke pålegges merverdiavgift etter mval. § 16 nr. 4. Skjer salget gjennom en permanent - byttesentral mot vederlag, skal det betales merverdiavgift av hele salgsbeløpet, ikke bare kommisjon ol. Det gjør ingen forskjell at sentralen drives av en ideell organisasjon. En unntagelse må oppstilles der institusjonen ikke krever noen form for kompensasjon for virksomheten, men formidler hele vederlaget videre til selgeren.<sup>126</sup> Kanskje kan organisasjonen kreve en viss refusjon av rene utgifter uten å bli regnet som næringsdrivende.

#### *i. Forhandleres stilling*

Frivillige organisasjoner vil typisk benytte hjelpere til å forestå salg. Spørsmålet er nå om disse skal regnes som næringsdrivende. Svarene må nyanseres. Enkelte sentrale sondringer skal nevnes.

Frivillige selgere som ikke mottar provisjon, kan ikke regnes som næringsdrivende for egen del. Dersom selgerne er nært tilknyttet organisasjonen som tillitsmenn eller medlemmer, må de anses å opptre på vegne av denne selv om de mottar et visst vederlag. De kan da ikke anses som selvstendige næringsdrivende. Begge disse løsninger må gjelde, uansett om organisasjonen må regnes som næringsdrivende.

Utenforstående hjelpere kan bli ansett som fullmektiger som selger i organisasjonens

navn. Da er de ikke selvstendige næringsdrivende og blir ikke selv avgiftspliktige. Men er det et kommisjonsforhold, dvs. forhandleren selger i eget navn, men for organisasjonens regning, blir det selvstendig avgiftsplikt etter den uttrykkelig regel for kommisjonærer i mval. § 10 første ledd annet punktum. Imidlertid redde mange mindre forhandlere av at de ikke når opp til minstegrensen for registrering, jfr. nedenfor, og ved at salget gjelder avgiftsfrie lodd.

### **7.4 NÆRINGSDRIVENDE FOR DELER AV VIRKSOMHETEN**

Den typisk frivillige organisasjon vil eventuelt utøve noen aktiviteter som klassifiserer den som næringsdrivende. Det kan ikke antas at det oppstår en «smitteeffekt» til andre deler av foreningens virksomhet. Et idrettslag blir f. eks. næringsdrivende for kiosken eller salget av drikkevarer mv. under stevner, men ikke for loppemarkedet. Slike tilfelle av «blandede» virksomheter er vanlig innenfor merverdiavgiftssystemet siden også næringsdrivende kan ha avgiftspliktig og ikke-avgiftspliktig omsetning.

### **7.5 REGISTRERING OG OPPGAVEPLIKT**

Plikt til registrering i avgiftsmanntallet oppstår idet avgiftspliktig omsetning når kr 12.000 (eksklusive mva.) innenfor en 12 måneders periode, jfr. mval. §§ 27 og 28. Først da inntreer plikt til å erlegge utgående merverdiavgift.

Registrerte avgiftspliktige skal terminvis med to måneders mellomrom, dvs. seks ganger årlig, sende avgiftsmyndighetene oppgave over avgiftspliktig omsetning, jfr. mval. § 30. Fristen ble forkortet i 1987 slik at den nå er en måned og 10 dager etter utløpet av terminen, jfr. mval. § 33. Vanlige næringsdrivende protesterte mot denne forkortelsen fra 50 til 40 dager. Fristen stiller utvilsomt frivillige organisasjoner overfor «profesjonelle» krav til punktlig regnskapsføring.

Fristen for å innlevere oppgaver kan ikke utsettes, men mval. 30 annet ledd gir avgiftsmyndighetene hjemmel til å utvide terminen. Vilårene er strenge, men burde kunne anvendes der f. eks. en frivillig organisasjon har en avgiftspliktig aksjon som strekker seg over et par måneder. Det er mulig å bli fritatt for å levere oppgave i terminer som er helt uten avgiftspliktig omsetning, jfr. mval. § 33 annet ledd. - En organisasjon må forbli registrert i to hele kalenderår etter at omsetningen er sunket under kr 12.000-grensen. Er det ingen omsetning i disse årene, kan det være aktuelt å be om fritagelse for oppgaveplikten.

<sup>125</sup> Se Skattedirektoratets brev av 23. juli 1976 og 17. februar 1977.

<sup>126</sup> Skattedirektoratet i brev av 12. februar 1979.



## 7.6 KRAVET TIL OMSETNING

### 7.6.1 Grensen mot innsamlinger

Merverdiavgiftens grunnvilkår om omsetning forstås som levering av varer eller tjenester mot vederlag. For frivillige organisasjoner må det trekkes en grense mellom salg og innsamlingsaksjoner. Er det omsatt en gjenstand, riktignok mot overpris, eller er det gitt en symbolsk kvittering eller et minne som takk?

Avgiftsmyndighetene må antagelig sies å ha godtatt et slikt skille der verdien av gjenstanden givene mottar er helt ubetydelig, f. eks. et «andelsbrev» «solgt» for kr 5.000.<sup>127</sup> I samme aksjon ble det avgiftsfrihet for gjenstander innkjøpt for kr 20 og «videresolgt» mot donasjoner på kr 500, dvs. 25 ganger økning.<sup>128</sup> For gaver på kr 20 ble det i samme sak fritagelse når givene mottok ting med kostpris kr 0,30, dvs. 66 ganger økning. Imidlertid er ikke disse avgjørelser direkte forankret i den sontring som er trukket her. Den siste ble løst som en fritagelsessak etter mval. § 70. Enhver kvittering kan like fullt ikke regnes som vederlag, og grensen kan neppe trekkes etter strengere grenser enn det som er angitt.

At gjenstander selges mot overpris, eller eventuelt sies å være noe «giveren» ellers ikke ville kjøpt, fritar ikke for avgiftsplikt. Giveren må i så fall fremstå som en ren giver, og avstå fra gjenstanden.

### 7.6.2 Uttak

I teorien kunne vanskelige spørsmål oppstå fordi uttak er likestilt med omsetning som grunnlag for avgiftsplikt, jfr. mval. § 14, sml. § 10. Etter loven oppstår det avgiftsplikt når organisasjonen til egne formål tar i bruk «varer og tjenester av et slag som omsettes i virksomheten», jfr. mval. § 14, sml. § 23. I prinsippet er det en betydelig «smitteeffekt» selv der den avgiftspliktige omsetning bare utgjør en mindre del av virksomheten.

Et problem ville være der en organisasjon f. eks. selger brukte klær. Deler den samtidig ut slike gratis til trengende, kunne dette i teorien regnes som avgiftspliktig uttak. Omsetningsverdien blir da grunnlaget for fastsettelse av den utgående avgift som skulle betales av organisasjonen uten at den har mottatt et vederlag. I praksis har man visstnok kommet frem til «praktiske» løsninger ved frivillige organisasjoner ved å se virksomhetene som to forskjellige: Den ene er avgiftspliktig salg av klær, den andre er avgiftsfri fordeling av klær til dem som trenger det.

<sup>127</sup> Finansdepartementets brev av 1. mars 1977.

<sup>128</sup> Samme skriv.

## 7.7 FRADRAG FOR INNGÅENDE AVGIFT

### 7.7.1 Alternativ: Investeringsavgift

Skal en frivillig organisasjon erlegge utgående merverdiavgift, har den som andre krav på fradrag for inngående merverdiavgift, jfr. mval. § 21. I stedet er det pålagt en alternativ investeringsavgift på 10 pst. etter lov av 19. juni 1969 nr. 67 om avgift på investeringer mv. Innfanges en frivillig organisasjon først av merverdiavgiften, må den også beherske investeringsavgiftssystemet. Reglene er til dels kompliserte og gir opphav til en rekke problemer. Men disse er ikke særegne for almenntilretteinstitusjoner. Driftsmidler til bruk i fabrikkmessig vareproduksjon og bergverksvirksomhet er stort sett fritatt. En tilsvarende unntagelse er ikke oppstilt for frivillige organisasjoner.

### 7.7.2 Fordelingsproblemet

Hvis en frivillig organisasjon er registreringspliktig næringsdrivende, vil den vanligvis ha aktiviteter som faller utenfor avgiftsområdet. Da skal inngående merverdiavgift fordeles mellom de to områder etter hvilken tilknytning utgiftene har, jfr. mval. § 21 forutsetningsvis og § 23. Rent faktisk kan slike fordelinger volde store problemer, og kan i en rekke tilfeller ikke unngå å bli skjønnsmessige, f. eks. ved avgiftspliktig og ikke-avgiftspliktig servering. Et annet klassisk eksempel av betydning for enkelte almenntilretteinstitusjoner er drift av overnattingssted. Utgiftene vedrørende utleie av rom gjelder avgiftsfri virksomhet og skal derfor ikke gi fradrag for inngående avgift. Men serveringen kan være avgiftspliktig med tilhørende fradragsrett for inngående avgift. Mange utgifter, eller utgiftstyper, vil berøre begge virksomheter. En egen forskrift nr. 74 av 28. november 1977 fastsetter visse normer for fordeling av pensjonspriser.

### 7.7.3 «40 pst.-effekten»

Det er bare fradragsrett for inngående avgift som gjelder utgifter til den avgiftspliktige virksomheten. For frivillige organisasjoner som befinner seg i en mellomposisjon mellom vanlige forbrukere og næringsdrivende kan visse egenartede effekter oppstå.

Skal en organisasjon erverve et nybygg, må det betales merverdiavgift ved oppføringen. Er prisen eks. mva. kr 800.000, må foreningen betale kr 960.000. Skal huset brukes til ideelle formål, hjemles intet fradrag for den inngående avgift på kr 160.000. Skaffes beløpet på kr 960.000 til veie gjennom en avgiftspliktig salgsaksjon, må aksjonen innbringe minst kr 1.152.000 inkludert 20 pst. mva. på kr 192.000. Ser man salgsaksjonen og huservervet i sammenheng, påløper totalt merverdiavgift på kr

352.000, dvs. 44 pst. ut over byggets kostpris eks. mva.

#### 7.7.4 Uttaksbeskatning for giver - «60 pst.-effekten»

En bestemmelse som ofte synes å bli oversett i praksis, er mval. § 14 som fastsetter plikt til å erlegge utgående merverdiavgift når en avgiftspliktig næringsdrivende gir varer eller yter gratis innsats for en frivillige organisasjon. Forutsetningen er at det dreier seg om samme type tjenester han omsetter i virksomheten, f. eks. rørerlegger som reparerer sanitær-anlegg på et organisasjonsbygg. Denne avgiften behandles som en utgående avgift for den næringsdrivende, men uten å bli en fradragsberettiget inngående merverdiavgift for mottagerinstitusjonen.

Så lenge gratistjenestene og varene inngår direkte i f. eks. et nybygg, blir det bare en 20 pst. avgift. Så langt det arbeides gratis, trengs ingen ekstra inntekter fra aksjoner, og dermed påløper for så vidt ingen ekstra merverdiavgift som kunne trekkes inn i en helhetsvurdering. - Anderledes blir bildet dersom den næringsdrivende gir varer eller yter tjenester til en avgiftspliktig finansieringsaksjon. Hvis f.eks. salgsvarene i avsnittet foran er verdt kr 960.000 eks. mva., og tas ut fra den næringsdrivendes lager, skal også han erlegge kr 192.000 i utgående avgift. Det samme må altså organisasjonen når den selger varene, og den har da ingen fradragsrett fordi den ikke selv har pådratt seg noen inngående avgift. Sammenlagt blir avgiftsbelastningen for den næringsdrivende, organisasjonen og kjøperen av gjenstandene kr 544.000 eller 68 pst. av byggets kostpris på kr 800.000 eks. mva. - Det er mange teoretiske innvendinger mot et slikt resonnement, bl.a. at man ofte kan nå egenartede prosentvise størrelser i skattedebatten bare man trekker inn tilstrekkelig mange ledd i transaksjonskjedene. Det kan også stilles spørsmål ved hvor praktisk det er at den næringsdrivende virkelig erlegger utgående avgift i et slikt tilfelle. Men tar man lovens system på ordet, kan slike «helhetsbetraktninger» illustrere enkelte av systemets virkninger for frivillige organisasjoner. Disse institusjoner kan falle på begge sider av avgiftsgjerdet, og også motta vederlagsfri, men avgiftsbelagt, hjelp. Slike vederlagsfrie ytelser er ikke vanlig i næringslivet.

### 7.8 UNNTAGELSER

#### 7.8.1 Mval. §§ 69 og 70

Etter mval. §§ 69 og 70 kan Finansdepartementet og, etter fullmakt, Skattedirektoratet, ettergi eller fritta enkelte avgiftspliktige for

merverdiavgift. Dette kan gjelde både inngående og utgående avgift. Vedtaket kan gå ut på hel eller delvis fritagelse for avgiften. Avgiftsmyndighetene ser ut til å motta et betydelig antall søknader om fritagelse fra allmenntilgjengelige institusjoner. De langt fleste avslås med en standardbegrunnelse som har sin forankring i en passus i den melding Finansdepartementet i 1972 la frem for Stortinget om erfaringene med merverdiavgiftssystemet:

«Når det gjelder spørsmålet om etablering av særordninger med hjemmel i merverdiavgiftsloven har departementet inntatt det prinsipielle standpunkt at fullmakten ikke bør nyttes til å tilgodese formål som ligger utenfor merverdiavgiftsloven, f.eks. sosiale, kulturelle og humanitære formål. En har lagt til grunn at støtte til slike formål bør skje på annen måte enn ved å fritta for avgiftsplikt.»<sup>129</sup>

Samtidig har man sett at denne fullmakten kan være brukt til å unngå et direkte standpunkt til vanskelige tolkningsspørsmål.<sup>130</sup> En slik fremgangsmåte kan gjøre det vanskelig å gjennomføre konsekvente rettslige resonneringer og skape en uklar rettskildesituasjon.

Den refererte «programerklæring» uttrykker også avgiftsmyndighetenes motvilje mot å innføre generelle fritagelser for frivillige organisasjoner. Jeg skal nå se på enkelte generelle fritagelsesordninger av særlig interesse for frivillige organisasjoner som er fastsatt i loven eller gjennomført i praksis. Disse er stort sett av et meget begrenset omfang. Unntagsreglene er ikke utførnet på samme måte, idet de gjennom forskjellige teknikker avlaster for ulike sider ved den belastning merverdiavgiften representerer.

#### 7.8.2 Mval. § 5 første ledd nr. 1 bokstav c og d a. Fritagelse for utgående avgift

Mval. § 5 første ledd nr. 1 bokstav c og d bestemmer at «loven [gjelder] ikke for:

1. Omsetning fra:

...  
c. Museer, teatre, kinematografer, arrangører av utstillinger, konserter og stevner, av kataloger, programmer, prospektkort og suvenirer.

d. Veldedige og allmenntilgjengelige institusjoner, av prospektkort, brosjyrer, kalendere og andre gjenstander av ubetydelig verdi forutsatt at det skjer leilighetsvis og er ledd i vedkommende institusjons virksomhet.»

Omsetning som faller inn under bestemmelsene, settes utenfor avgiftsområdet. Det skal

<sup>129</sup> St. meld. nr. 17 1971-72 s. 18.

<sup>130</sup> Se f. eks. ovenfor avsnitt 7.6.1 om Finansdepartementets uttalelse av 1. mars 1977 og Skattedirektoratets skriv av 28. desember 1976 om folkehøyskoler, gjengitt hos Refsland Kommentartutgaven Del I 1985 s. 230-31.

ikke avkreves utgående merverdiavgift, men det gis heller ikke fradrag for inngående avgift. Organisasjonen behandles derfor også for disse aktiviteter som forbruker med inngående avgift som den endelige avgiftsbelastning. Det er bare merverdien organisasjonen tilfører før videresalg som fritas for avgift. - Fritagelsene gjelder uansett om salget skjer til en vanlig forbruker eller til en næringsdrivende. Ved salg til en registreringspliktig næringsdrivende gir et slikt fritagelsessystem en ekstra avgiftsbelastning fordi det ikke er mulig å kreve fradrag for den inngående avgift som «stopper» hos organisasjonen.

Etter mval. § 5 tredje ledd har Finansdepartementet fullmakt til å gi «forskrifter om avgrensning og utfylling av bestemmelsene i første ledd». Departementet har ikke utferdiget forskrifter i tilknytning til bokstav c og d. Derimot har departementet fastsatt en del retningslinjer og angitt beløpsgrenser for bokstav d. Disse uttalelser er ikke bindende og har uklar rettskildemessig vekt.

#### b. Subjektavgrensning

Etter bokstav c er subjektavgrensningen relativt klar. Under uttrykket «stevner» må også falle idrettskonkurranser.

Uttrykket «[v]eldedige og almennyttige institusjoner» i bokstav d er et skjønnsmessig uttrykk hvor fortolkningen må ta hensyn til utviklingen i samfunnsoppfatningen. Etter tidligere praksis skal man blant frivillige organisasjoner som faller inn under Korvaldutvalget, ha utelukket hobbyklubber og sammenslutninger med snever medlemskrets eller som bare arbeider for formål som kommer en mindre krets til gode. En viss grense må etter bestemmelsens ordlyd trekkes her, men tankegangen bak det utvidede kulturbegrep tilsier varsomhet. En tvilsom avgjørelse gjelder et informasjonssenter til en frivillig organisasjon som bl.a. arbeider med u-landsprosjekter. Det ble ikke ansett veldedig eller almennyttig.<sup>131</sup>

#### c. Verdigranser

Mval. § 5 første ledd nr. 1 bokstav c angir ingen verdigranser, hverken for den enkelte gjenstand eller for den totale omsetning. Men i uttrykkene «kataloger, programmer, prospektkort og suvenirer» ligger en avgrensning mot gjenstander av mer betydelig verdi som naturlig går under andre betegnelser. Et prospektkort er f.eks. ikke en plakat. For så vidt gjelder «suvenirer» har Finansdepartementet gitt sin tilslutning til at regelen «må tolkes relativt snevert». Gjenstander med vesentlig

bruksverdi, f. eks. T-skjorter med emblem, regnes ikke som suvenir, men avgiftspliktig vare.<sup>132</sup>

Etter bokstav d er ikke fritagelsen begrenset til visse typer objekter. Det avgjørende er det verdimessige, dvs. at objektet har en «ubetydelig verdi». Finansdepartementet uttalte i 1971 at grensen burde settes til kr 5. Den siste forhøyelsen skjedde i brev av 12. september 1985 til Skattedirektoratet der Finansdepartementet anga kr 50 som en veiledende grense. Økningen siden 1971 som er en tidobling ligger langt foran inflasjonsutviklingen. I praksis oppfattes grensen på kr 50 nokså absolutt. Den relateres f.eks. ikke til organisasjonens størrelse. Det er salgsprisen eks. mva. som avgjør. Gjenstander som faller utenfor bokstav c, f. eks. ting som har bruksverdi og derfor ikke kvalifiserer som suvenirer, kan gå inn under bokstav d såfremt salgssummen ikke overstiger kr 50 og de øvrige betingelser er oppfylt.

#### d. Særvilkår bokstav d: «leilighetsvis»

Etter bokstav c er f.eks. et museums salg av kataloger fritatt selv om virksomheten skjer permanent. En annen løsning ville til dels gjøre bestemmelsen lite praktisk.

Etter bokstav d skal salget skje «leilighetsvis». Det helt sporadiske salg kan ikke føre til klassifisering som næringsdrivende, jfr. foran avsnitt 7.3.2. Men praksis om § 5 første ledd nr. 1 bokstav d virker uklar. Årvisse salg av julehefter mv. er f.eks. blitt regnet som leilighetsvis salg selv om aktiviteten er regelmessig sett i forhold til de aktuelle sesonger.<sup>133</sup> Men andre avgjørelser har gått i en annen retning der det gjelder sesongbetont virksomhet, f.eks. juletrær. Det er institusjonens eget salg som må være leilighetsvis. Men benyttes regulære næringsdrivende som forhandlere, kreves at vederlaget holdes i egen kasse og inntektsføres i særskilt regnskap. Det kan ikke dreie seg om et vanlig kommisjonssalg, for da skal avgift beregnes.

#### e. Særvilkår bokstav d: «ledd i vedkommende institusjons virksomhet»

Salget skal etter loven være «ledd i vedkommende institusjons virksomhet». Spørsmålet er om det kreves en saklig sammenheng med organisasjonens formål, eller om det er tilstrekkelig at salget bidrar til å finansiere dette. Løsningen er usikker, men praksis synes liberal på dette punkt. Det kan virke mest

<sup>132</sup> Se Finansdepartementets brev av 8. september 1983.

<sup>133</sup> Se Finansdepartementets brev av 17. og 27. februar 1976, jfr. Refsland, Kommentarutgaven Del 1 1985 s. 49-50.

<sup>131</sup> Finansdepartementets vedtak av 31. mars 1981.

rimelig bare å godta salg mv. som ligger innenfor de mer vanlige finansieringsaktiviteter for denne type organisasjoner. Praktiseres et slikt synspunkt strengt, kan det imidlertid stimulere konvensjonalitet.

### 7.8.3 Trykt skrift

#### a. Null sats

Mval. § 16 første ledd nr. 7 oppstiller en «null sats» bestemmelse for trykt skrift som har betydning for mange frivillige organisasjoner. Bestemmelsen fritar for å legge utgående avgift, men den forutsetter samtidig at organisasjonen er registrert for salget så lenge den kvalifiserer som næringsdrivende. Dermed oppnår organisasjonen fradrag for all inngående avgift. Siden det ikke skal kreves utgående avgift, renses dermed all avgift effektivt bort, slik at satsen blir null.

Fritatt etter mval. § 16 første ledd nr. 7 er:

«Bøker i siste omsetningsledd. Det samme gjelder tidsskrifter som hovedsakelig omsettes til faste abonnenter eller hovedsakelig deles ut til foreningsmedlemmer og tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold.»

Med hjemmel i mval. § 16 annet ledd bokstav b har Finansdepartementet gitt forskrift nr. 16 av 13. desember 1969 og forskrift nr. 19 av 20. desember 1969 med senere endringer som nærmere avgrensner de fritatte tidsskrifter og bøker. Det er opprettet et eget rådgivende utvalg for trykt skrift. Det er politisk enighet om denne fritagelsen, selv om den reiser en rekke avgrensings- og administrative problemer.<sup>134</sup>

#### b. Fritagelsen for tidsskrifter

I denne fremstilling har det særlig interesse å se nærmere på fritagelsen for tidsskrifter. Opprinnelig forutsatte lovgiveren at fritagelsen måtte fortolkes slik at «det vil bli nødvendig å trekke en snever grense for de grupper av tidsskrifter som det kan komme på tale å fritta for merverdiavgift».<sup>135</sup> Praksis har vært i tråd med dette og kan neppe forstås som liberal.

«Abonnementsfritagelsen» for tidsskrifter er den enkleste. I «tidsskriftsforskriften» § 3 første ledd er kriteriet definert slik at «minst 80 prosent av netto opplag i en sammenhengende periode på 12 måneder har vært eller vil bli omsatt til betalende abonnenter eller utdelt til foreningsmedlemmer som betaler

kontingent til foreningen og foreningen utgir tidsskriftet». Når dette første kravet er oppfylt, fritas også løssalg for utgående avgift, selv der salget skjer gjennom registrerte næringsdrivende. For de typiske foreningstidsskrifter vil 80 pst.-kravet ikke være problematisk. Men etter ordlyden setter forskriften en klar 20 pst.-grense for hvor meget som kan utdeles til interesserte som ikke betaler kontingent. Tilsvarende kan heller ikke spesielle utgaver av foreningstidsskriftet selges i løssalg over en andel på 20 pst., medmindre innholdskravet, jfr. nedenfor, er tilfredsstillt.

Dersom kravet til «abonnementsblad» eller «foreningstidsskrift» ikke er oppfylt, fritar mval. § 16 første ledd nr. 7 bare «tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold». «Faglige» tidsskrifter er bevisst utelatt.<sup>136</sup>

En forenings publikasjoner kan falle utenfor fritagelsene allerede fordi de ikke kvalifiserer som «tidsskrift» som etter tidsskriftsforskriften § 1 bokstav a krever periodisk utgivelse med minst to nummer om året. Orienteringsmaterieell om organisasjoner kvalifiserer dermed ikke. Et julehefte regnes heller ikke som tidsskrift så lenge det utgis enkeltvis, dvs. som et frittstående hefte, uten å inngå som et nummer i et vanlig tidsskrift.<sup>137</sup> På dette punkt virker avgrensningen streng. Enkelte publikasjoner er «reddet» ved å være fritatt etter mval. § 70; bl. a. russeaviser og skoleaviser.<sup>138</sup>

#### c. Unntatt fra domstolsprøvelse

Mval. 16 annet ledd bokstav b gir Finansdepartementet uttrykkelig adgang til å «avgjøre om en publikasjon skal anses unntatt fra avgiftsplikt», riktignok etter å ha innhentet uttalelse fra et rådgivende utvalg. Dette må forstås slik at departementets skjønnsutøvelse er unndratt normal domstolsprøvelse.

#### d. Særlig fritagelse for inngående avgift

Dersom en organisasjon ikke har registreringsplikt, fordi den ikke anses som næringsdrivende, vil den som utgangspunkt ikke ha rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Imidlertid åpner her bokforskriftene § 4 og tidsskriftsforskriften § 7 for at trykkeriet kan fakturere uten å beregne merverdiavgift. Dermed fritas også institusjonen for inngående merverdiavgift på selve trykksakene, men ik-

<sup>134</sup> Se St. meld. nr. 54 1984-85 s. 69 og Innst. S. nr. 186 1984-85 s. 31.

<sup>135</sup> Ot. prp. nr. 31 1969-70 s. 2, tilsynelatende (men noe uklart) med finanskomiteens tilslutning i Innst. O. nr. 10 1969-70 s. 15.

<sup>136</sup> Se Ot. prp. nr. 31 1969-70 s. 2.

<sup>137</sup> Se Refsland, Kommentarutgaven Del I 1985 s. 345.

<sup>138</sup> Se Finansdepartementets brev av 21. april og 7. mai 1971.

ke for annen inngående merverdiavgift. Tidsskriftsforskriften § 7 gjelder nettopp de foreningsblad og tidsskrifter der en registrert næringsdrivende ville oppnådd fradrag for inngående avgift uten å belaste utgående avgift. Denne fritagelsen for overhodet å bli fakturert for inngående avgift er praktisk for mange frivillige organisasjoner.

#### 7.8.4 Varer til utlandet

##### a. Null sats for eksport

Enkelte almennyttige institusjoner av humanitær karakter sender betydelige mengder varer til utlandet. - Mval. § 16 første ledd nr. 1 bokstav a fastslår det grunnleggende prinsipp i merverdiavgiftssystemet at omsetning til utlandet er fritatt for merverdiavgift. Det er en nullsats for utgående avgift og med full fradragsrett for inngående merverdiavgift så lenge institusjonen er registrert som næringsdrivende i avgiftsmanntallet. - Forskrift nr. 24 av 23. februar 1970 - eksportforskriften - angir de nærmere vilkår og avgrensningen av unntagelsen, jfr. fullmakten i mval. § 16 annet ledd bokstav a. - Selger en frivillig organisasjon varer til utlandet, f.eks. til en utenlandsk hjelpeorganisasjon, skal avgiften «renses» bort som ved annet salg. Det er ved gaver og ensidige hjelpetiltak problemene oppstår. Reglene og den praksis som har utviklet seg, er «tekniske» og kan bare skisseres her.

##### b. Gaver til utlandet

Kjøpes varer av den norske organisasjon for å bli gitt bort til mottagere i utlandet, må varene utekspederes gjennom tollvesenet av selgeren til den norske institusjon. I så fall kan selgeren fakturere organisasjonen avgiftsfritt.

På forskjellige måter har Finansdepartementet akseptert avvikelse fra kravene i eksportforskriftene overfor humanitære organisasjoner. Bl.a. er det godtatt at leverandøren kan utekspedere varene direkte og fakturere den humanitære organisasjon avgiftsfritt, selv om det ikke dreier seg om gavesendinger. Videre har man godtatt at varene ligger hos en speditør en tid, og at den almennyttige institusjon og selgeren kan benytte samme speditør.<sup>139</sup> I realiteten er dette en delvis aksept av avgiftsfri levering til organisasjonen i Norge som så kan avvente hvilke mottagere den vil prioritere, men under lett kontrollerbare omstendigheter. En slik fleksibilitet er til nytte for organisasjoner med regelmessige leveranser til utlandet. Ordningen åpner mulighet for større innkjøp til gunstige priser mv. Imidlertid er det ikke klar hjemmel i eksport-

forskriftene for disse modifikasjoner. Men man kan kanskje hevde at det er rimelige innskrenkende fortolkninger ut fra reelle hensyn. Uansett har avgiftsmyndighetene dispensasjons hjemmelen i mval. § 70.

##### c. Refusjon av avgift

Departementet synes ikke generelt å godta at en næringsdrivende leverer avgiftsfritt til en humanitær organisasjon i Norge, selv om det er klart at organisasjonen vil ekspedere varene videre. Forskriftene gir heller ingen hjemmel for det. Det er trolig kontrollhensyn som ligger bak at grensen settes slik i praksis. I stedet har departementet godtatt krav på refusjon av avgift i en del slike tilfelle.<sup>140</sup> Hjemmelen for det må være mval. § 70 om at departementet helt eller delvis kan fritta for avgiftsplikt. Her er det altså den inngående avgift som ettergis etterskuddsvis gjennom refusjon. «Ettergivelses-» eller «fritagelsesordning» kunne vært like egnede begreper. Men «refusjon» betegner at det dreier seg om en tilbakebetaling fra det offentlige, men altså til organisasjonen - forbrukeren - ikke til den selger som har betalt inn merverdiavgiften til myndighetene.

Denne refusjonsordning for varer innkjøpt av humanitære institusjoner til videreforsendelse til utlandet skal - etter muntlige opplysninger fra avgiftsmyndighetene - ha blitt mer omfattende de senere år, særlig under den såkalte «Polen-hjelpen». Visstnok er det bare tilstedt refusjon overfor organisasjoner og grupper, ikke til enkeltpersoner. I hvertfall tidligere har vilkåret vært at det kan legitimeres at varene er sendt til utlandet, mao. refusjon synes bare å ha vært ytet etter forsendelse til utlandet. Det kan være tilfeldig hvem som vinner kjennskap til en refusjonspraksis av denne type.

Faren for skjevt fordelt og mangelfull informasjon illustreres av en korrespondanse mellom Skattedirektoratet og Finansdepartementet. En organisasjon hadde forespurt om muligheten for fritagelse, eventuelt en refusjon.

Direktoratet sa bl. a. at «det ikke kjenner noe til en refusjonsordning antydnet i søknaden».<sup>141</sup>

#### 7.8.5 Fast eiendom

##### a. Merverdiavgift ved nybygg

Oppføring av bygninger og erverv av fast eiendom vil gjerne være de viktigste investeringer for almennyttige institusjoner. Det skal ikke betales merverdiavgift ved omsetning av

<sup>139</sup> Se bl. a. Finansdepartementets brev av 10. september 1979.

<sup>140</sup> Se f. eks. Finansdepartementets brev av 22. januar 1982.

<sup>141</sup> Skattedirektoratets brev av 17. februar 1982.

fast eiendom, jfr. mval. § 2 første ledd, sml. §§ 1 og 13 første ledd. Men denne regelen gjelder bare «second hand»-tilfelle, dvs. salg av brukte faste eiendommer. Ved oppføring av nytt bygg påløper merverdiavgift, enten ved at byggmesteren må belaste sine byggeregninger med utgående merverdiavgift, jfr. mval. § 10 første ledd og § 13 første ledd og annet ledd nr. 1, eller ved at institusjonen skal betale merverdiavgift som vanlig forbruker når den anskaffer varer og tjenester som ledd i arbeidet med å oppføre bygget selv, jfr. mval. § 13 første ledd og annet ledd nr. 1. Erverves et nytt hus fra en entreprenør som for egen regning driver oppføring av hus til salg, skal entreprenøren ha belastet seg selv med utgående merverdiavgift under byggingen som ved uttak. jfr. mval. 10 fjerde ledd og § 14.

Institusjonen skal ikke betale merverdiavgift på den eventuelle dugnadsinnsats medlemmene yter for å reise bygget. Derimot må interesserte som er registreringspliktige næringsdrivende, etter lovens ord selv betale utgående merverdiavgift på de tjenester og varer de bidrar med, og som kan anses uttatt av egen næringsvirksomhet, jfr. mval. § 14 første ledd og foran, avsnitt 7.4. En rørlegger som yter vederlagsfri dugnadsinnsats på en organisasjons bygg, må altså betale en «dugnadsavgift» til statskassen, i form av utgående merverdiavgift, av den fulle omsetningsverdi av tjenestene, jfr. også mval. § 19 første ledd annet punktum. Denne avgift kan ikke oppføres som en fradragspost ved inntektslikningen idet den ikke er en utgift til inntekts ervervelse, jfr. sktl. § 44 første ledd. I praksis må det som allerede antydnet antas at denne avgiftsplikten bare sjelden overholdes. Men situasjonen er ikke upraktisk og lovens krav tydelige nok.

Dersom en allmennyttig institusjon utøver

avgiftspliktig næringsvirksomhet, og en del av et nybygg benyttes til dette, kan den tilsvarende andel av den inngående avgift på oppføringskostnadene trekkes fra, jfr. mval. § 23. «I stedet» kan det være plikt til å betale investeringsavgift, jfr. investeringsavgiftsloven § 3. Endres bruken av denne del av bygget til ikke-avgiftspliktig virksomhet innen tre år etter oppføringen, kan tilbakeføring av den inngående merverdiavgift, dvs. i realiteten en ny avgiftsplikt, bli aktuell, jfr. mval. § 21 annet ledd.

#### b. Refusjonsordninger - arealtilskudd

Under den tidligere omsetningsavgiften ble det innført unntak for boligbygg. Senere ble en rekke andre typer bygg fritatt, bl.a. noen som hadde betydelig interesse for en del allmennyttige institusjoner: barnehjem, gamle hjem, helseanstalter, skoler og kirker. Unntagelsene ble uttrykkelig opphevet ved Stortingets vedtak av 31. oktober 1967. I stedet gikk man over til en tilskuddsordning. Begrunnelsen var bl.a. at unntagelsene hadde medført administrative og kontrollmessige problemer, samt stadig nye krav om flere unntagelser.<sup>142</sup>

For bygg av normal standard, var utgangspunktet for refusjonsordningen at det skulle gis full kompensasjon for omsetningsavgiften. Imidlertid ble satsene etterhvert redusert. Ordningen skiftet også betegnelse fra refusjon til arealtilskudd. - Arealtilskuddsordningen for boliger falt definitivt bort ved budsjettbehandling for 1984. - Ordningen med arealtilskudd for privateide skoler, kirker utenfor den norske kirke mv. ble bare beholdt inntil 1987, da den ble avløst av en rammetilskuddsordning. Det innebærer at frikirker og private skoler ikke lenger har noen garanti for størrelsen på det refunderte beløp.

## 8 Særavgifter

### 8.1 INNLEDNING

#### 8.1.1 Sammensatt regelverk

Merverdiavgiften er en alminnelig omsetningsavgift. Det norske skattesystem har også en rekke særavgifter, punktskatter, som rammer visse typer konsum og transaksjoner. Særavgiftene har stor fiskal betydning. I statsbudsjettet for 1988 antas de å innbringe mer enn 30 milliarder kroner, dvs. atskillig mer enn ordinær statsskatt på formue og inntekt (eksklusive petroleumsskatten), og omtrent halvparten så mye som merverdiavgiften. Der særavgiftene rammer varer og tjenester som

er underlagt merverdiavgift, skal de inngå i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften, jfr. merverdiavgiftsloven § 18 annet ledd nr. 2. I disse tilfelle vil f.eks. en særavgift på 10 pst. øke avgiftsbelastningen med 12 pst. (i forhold til grunnbeløpet eksklusive alle avgifter) når merverdiavgiften er 20 pst.

Særavgiftene utgjør en uensartet og uoversiktlig gruppe. Begrunnelsene for dem varie-

<sup>142</sup> Se St. prp. nr. 96 1966-67 som redegjør for det eldre unntagelsessystem og grunnene til å gå over til tilskuddsordninger.

rer fra det rent fiskale til hensynet til miljøvern og sosiale hensyn som å unngå skadelig konsum. Med pressede offentlige finanser spiller provenyehensyn den mest fremtredende rolle ved fastsettelse av avgiftsobjektene og -satsene.

Som andre skatter til statskassen bygger særavgiftene på flere regelverk. I samsvar med grunnloven § 75 a fatter Stortinget vedtak om de forskjellige særavgifter hvert år. Tradisjonelt henviser disse årlige stortingsvedtak til formelle lover som gir nærmere regler om avgiftenes utforming, innkreving mv. I tillegg er det gjerne gitt utfyllende forskrifter. Toll- og avgiftsdirektoratet som administrerer særavgiftene, publiserer hvert år rundskriv for hver særavgift som gjengir stortingsvedtak, lov, forskrifter og eventuell relevant praksis.

### 8.1.2 Generelle avgifter med få unntagelser

Særavgiftene er selektive, og treffer punktvis i samfunnets transaksjonsstrømmer. Men for de objekter og transaksjoner særavgiftene gjelder, er reglene gjennomgående utformet meget generelt og med få unntagelser. Administrative eller «avgiftstekniske» hensyn spiller en stor rolle ved utformingen av de til dels svært firkantede reglene. Følgende uttalelse fra Finansdepartementet om omregistreringsavgiften for biler synes representativ for holdningen til unntagelsesregler i særavgiftene:

«Omregistreringsavgiften er basert på hovedprinsippet om at enhver omregistrering uansett grunn utløser avgiftsplikt og oppkreves etter et relativt enkelt regelverk. De enkle håndteringsregler og desentraliserte behandlingsrutiner hviler på forutsetningen om at fritaksbestemmelser er få og vel avgrensede.»<sup>143</sup>

Reglene om særavgifter er derfor enklere og langt mer konsekvente enn for inntektsbeskatningen. De er også mer konsekvente enn ved merverdiavgiften. Ingen av særavgiftene oppstiller en generell avgiftsfrihet for frivillige organisasjoner. Fritagelsene som er innført, gjelder vanligvis den spesifikke bruk av objektet, eller objektstype, uavhengig av eierens rettslige status.

I Stortingets avgiftsvedtak er det vanlig å innta en standardformulering om dispensasjonsadgang for avgiftsmyndigheten:

«Departementet kan frita for eller sette ned avgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet da avgiftsvedtaket ble truffet og når avgiften i det

spesielle enkelttilfellet får en utilsiktet virkning.» (vedtaket om omregistreringsavgift § 4).

Etter ordlyden gjelder dispensasjonsadgangen de mer uforutsette tilfelle. Det er tale om en sikkerhetsventil, ikke en hjemmel for å etablere mer permanente fritagelsesordninger, for blant annet frivillige organisasjoner. I visse tilfelle er hjemmelen brukt for å prøve ut nye fritagelsesregler. Men mener myndighetene at en unntagelse skal ha mer varig karakter, er forutsetningen at det inntas uttrykkelige regler i stortingsvedtaket.<sup>144</sup>

De frivillige organisasjoners forhold til særavgiftene synes ikke å være prinsipielt gjennomtenkt. Jeg er ikke kjent med offentlige dokumenter eller teoretiske fremstillinger som behandler dette emnet mer utførlig. Ingen har meg bekjent forsøkt å kvantifisere omfanget av særavgiftsbelastningen for frivillige organisasjoner.

### 8.1.3 Særavgifter av særlig interesse for frivillige organisasjoner

For to særavgiftsområder gjelder enkelte unntagelser som kan ha en viss økonomisk betydning for almenntilgjengelig virksomhet: Dokumentavgiften (avsnitt 8.2) og motorvognavgiftene, dvs. ved engangsgiftene, omregistreringsavgiften og årsavgiften (avsnitt 8.3). Blant annet i tilknytning til frivillige organisasjoners deltagelse i den økende private kringkastingsvirksomhet er det av interesse å se på avgiftene på radio- og fjernsynsmateriell mv. og kassetavgiftene (avsnitt 8.4). Endelig trekkes frem avgiften på honorar til utenlandske kunstnere mv. (avsnitt 8.5) og avgiften på charterreiser med fly (avsnitt 8.6).

De fleste av særavgiftene behandler jeg ikke. Fremstillingen er for det første konsentrert om de avgifter hvor det allerede eksisterer fritagelser som direkte gjelder, eller typisk kan ha særlig interesse for en undersøkelse av hvordan det norske skatte- og avgiftssystemet behandler ideelle organisasjoner. Denne avgrensningen er ikke helt konsekvent, idet i hvert fall bensinavgiften som holdes utenfor, jfr. nedenfor, oppstiller en fritagelse i stortingsvedtaket § 2 første ledd bokstav b nr. 4 for «medisinsk formål». Selv om regelen kan ha en viss betydning for organisasjonsdrevne institusjoner, har jeg ikke funnet den tilstrekkelig viktig til å behandles her. Videre har jeg avgrenset mot særavgifter som ikke skulle forårsake særlige problemstillinger for frivillige organisasjoner, og hvor det virker lite praktisk eller ønskelig å innføre egne regler. Denne inndelingen er basert på et subjektivt

<sup>143</sup> St. prp. nr. 1 1984-85 Finansdepartementet, Skatter og avgifter til statskassen, s. 30.

<sup>144</sup> Se f. eks. Løvaas 1982 s. 242.

skjønn, og det kan nok for enkelte avgifter virke tilfeldig på hvilken side av denne praktiske grensen de falt.

For noen av særavgiftene ville særregler for frivillige organisasjoner fortone seg paradoksale ut fra deres samfunnsmessige funksjon. Dette gjelder særlig avgiften på øl og avgiften på tobakkvarer. De samme betraktninger, om enn noe mindre imperativt, kan anføres ved avgiften på kosmetiske artikler, avgiften på sjokolade og sukkervarer m.m. og avgiften på sukker. - For andre særavgifter kan man legge mer vekt på at de vanligvis bare er aktuelle for aktiviteter som befinner seg langt fra organisasjonenes kjerneområder. Det kan være vanskelig å begrunne hvorfor ideelle institusjoner f.eks. skulle ha krav på særlig interesse ved avgiften på sluttседler ved overføring av aksjer, eller, mindre «spennende», avgiften på mineral- og smøreolje.

## 8.2 DOKUMENTAVGIFT FOR FAST EIENDOM

### 8.2.1 Sats på 2.5 pst.

Dokumentavgift påløper ved tinglysing av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom. Etter det gjeldende stortingsvedtak påløper ikke dokumentavgift ved leie, feste eller forpakningsrett til fast eiendom. Fra 1. juli 1987 ble avgiften hevet fra 2.0 pst. til 2.5 pst.

Bare erverv av fast eiendom er belagt med dokumentavgift. Den ansvarlige for avgiften er erververen. Når en almennyttig institusjon selger fast eiendom, blir den bare indirekte rammet av dokumentavgift ved at kjøperen formentlig tar hensyn til denne når han beregner hva han er villig til å betale.

En sats på 2.5 pst. kan umiddelbart virke lav. Imidlertid er avgiftens relative betydning større hvis den ses i forhold til den egenkapitalandel en investering i fast eiendom kan forutsette. Såvel for frivillige organisasjoner som for andre erververe av fast eiendom kan det være nødvendig å øke egenkapitalen med 5-10 pst. for å finansiere dokumentavgiften. Innebærer overdragelsen et gaveelement, vil denne delen bli enda større. Dokumentavgiften kan i enkelte tilfelle nå betydelige beløp fordi den knytter seg til så kostbare objekter.

Som en tommelfingerregel kan det antas at en investering i fast eiendom i rent investeringsøyemed ihvertfall krever en egenkapital på 35-40 pst. før leieinntekter balanserer med renteutgifter. Skal en egenkapital på 35 pst. økes med 2.5 prosentpoeng, betyr det at egenkapitalen må forhøyes med 7.1 pst. - Vi kan så tenke oss en almennyttig institusjon som ikke skal foreta en ren investering, men erverve lokaler til egen virksomhet. Alternativet

er å leie til kr 1.000 pr. kvm. som ikke er en urealistisk høy leie i en del pressområder. Vi kan forutsette en kjøpepris på kr 10.000 pr. kvm. og en effektiv rente på lån på 16 pst. p.a. Institusjonen har ikke løpende inntekter som gjør det mulig å betale mer i rente enn den i dag erlegger i leie. Uten egenkapital vil institusjonen ikke kunne erverve lokaler til eie i stedet for leie. Den vil mangle de kr 600 som «renteutgift pr. kjøpt kvm» overstiger leie pr. kvm. For å kjøpe må institusjonen ha en egenkapital på kr 3.750 pr. kvm., dvs. 37.5 pst.  $((10.000 \cdot EK) \cdot 0.16 = 1.000)$ . Når dokumentavgift på 2.5 pst. legges til kjøpesummen, blir denne på kr 10.250. Egenkapitalen må økes fra kr. 3.750 til kr 4.000, dvs. med 6.7 pst.

### 8.2.2 Unntagelse ved gaveoverføring og arv

Dokumentavgiftsloven § 3 gir Finansdepartementet (Toll- og avgiftsdirektoratet) en kompetanse til å fritta for avgift som er videre formulert enn vanlig ved særavgiftene. Men den praktiseres etter de samme restriktive retningslinjer. Toll- og avgiftsdirektoratet har presisert at dokumentavgiftsloven § 3 vanligvis ikke skal anvendes som hjemmel for fritagelser av humanitære grunner mv.:

«Det gis vanligvis ikke fritak for avgift av økonomiske og sosiale grunner. Avgiften er som byrde ikke sosialt eller økonomisk tilpasset, men avgiftsinntektene nyttes til å finansiere bl. a. sosiale og økonomiske formål. Det innrømmes heller ikke fritak med den begrunnelse at hjemmelsoverføringer skjer til skoleformål, sykehusformål, eller at hjemmelsoverføringene tjener næringspolitiske målsettinger.» (Rundskriv nr. 12/1988 S. s.7).

I stortingsvedtaket § 2 bokstav a er inntatt en fritagelse for almennyttige institusjoner. Den begrenser seg til gaveoverføringer og lyder slik:

«Fritatt for avgift, på vilkår som departementet kan fastsette, er:

- a) Gaveandel i dokument som inneholder gave, donasjon o.l. til det offentlige, eller til offentlig godkjente stiftelser og legater, eller til foreninger med almennyttige formål og med styresete her i landet.»

Tidligere gjaldt en alminnelig unntagelse for overdragelser av eiendommer til det offentlige. Forslaget om avgiftsfritagelse ved overføringer til almennyttige institusjoner ble av Dokumentavgiftsutvalget sett i sammenheng med dets forslag om å oppheve den generelle fritagelse for hjemmelsoverføringer til det offentlige.

«Etter gjeldende rett er bl. a. dokumenter som angår «statens Tjeneste og Interesse» og «det offentlige Velvæsens Anliggender» fritatt for avgift, se lov 9. august 1839 § 20. I prinsippet ser ikke utvalget særlig grunn for et alminnelig avgiftsfritak for det offentlige. På mange områder driver det offentlige stort sett



samme virksomhet som private. Offentlig og privat virksomhet bør derfor være underlagt samme avgiftsbestemmelser. *Utvalget mener imidlertid at gaver o.l. til det offentlige og også til foreninger o.l. med almennyttig formål, bør stå i en særstilling. Oftest blir slike gaver gitt for å oppfylle spesielle formål, og det kan for giveren av slike gaver virke støtende at det offentlige skal skaffe seg inntekt i forbindelse med selve overdragelsen.* (uth. her).<sup>145</sup>

Dokumentavgiftens betydning for almennyttige institusjoner var ikke et sentralt punkt under lovbehandlingen. Forslaget om fritagelse for gaver til almennyttige institusjoner ble mer referert enn kommentert av Finansdepartementet, og ikke nevnt av finanskomitéen.<sup>146</sup> Ingen almennyttige institusjoner, bortsett fra nærings- og yrkesorganisasjoner, var invitert til å delta i høringen om loven.<sup>147</sup>

Stortingsvedtaket § 1 er etter sin ordlyd ingen «kan»-fullmakt som gir anvisning på et fritt skjønn. Institusjoner som kvalifiserer, «er» ... «[f]ritatt». Dette begrenser avgiftsmyndighetenes kompetanse til å stille vilkår for fritagelse. Imidlertid må de kunne forutsette, slik det til dels gjøres i praksis, at regnskapene er underkastet betryggende revisjon, samt at vedtektene bestemmer at overskudd og eventuelle utdelinger ved likvidasjon skal tilfalle tilsvarende almennyttige formål.

### 8.2.3 Gavesalg og arv

Det kreves ikke gavehensikt for at det skal foreligge en gave etter dokumentavgiftsloven. Det er tilstrekkelig at et eventuelt vederlag ligger under markedspris. Nærmere grensdragning på dette punkt er ikke så viktig, fordi dokumentavgift skal beregnes så langt det er ytet vederlag. Dersom organisasjonen har erlagt et delvis vederlag, f. eks. ved å overta ansvaret for pantgjeld som hviler på eiendommen, beregnes dokumentavgift ut fra dette vederlaget.

Stortingsvedtaket § 2 a gjelder «gave, donasjon o.l.» til det offentlige. Etter fast praksis inkluderes også overføring av fast eiendom ved arv.

### 8.2.4 Almennyttige organisasjoner

Etter ordlyden i stortingsvedtaket § 2 b skal foreninger ha almennyttig formål for å kvalifisere til fritagelse. Det samme må antas å gjelde offentlige stiftelser (som typisk vil være opprettet av private).

Dokumentavgiftsutvalget ga få holdepunkter for avgrensningen av den rettslige stan-

dard «almennyttige formål». I NOU 1975:34 sies bare:

«Som almennyttige formål kan eksempelvis nevnes virksomhet som drives av idrettslag, kristelige foreninger, barnehager, avholdslag, politiske organisasjoner o.l.» (s. 12).

Denne oppregningen antyder at det ikke skal legges et snevert almennyttebegrep til grunn. Fritidsorganisasjonene er inkludert, med idrettslag som eksempel, og likeledes politiske organisasjoner.

I Rundskriv nr. 12/1988 angir Toll- og avgiftsdirektoratet bare denne knappe retningslinje:

«Uttrykket «almennyttige formål» må ses i relasjon til vedtektene og i relasjon til den konkrete disposisjon som foretas.» (s. 8).

Visstnok har direktoratet ikke ønsket å angi nærmere spesifikasjoner. En eksemplifisering i rundskrivet av forskjellige typer organisasjoner har man angivelig ment kunne vilde fordi det alltid skal foretas en konkret vurdering. Av sitatet fremgår at direktoratet har lagt til grunn at den konkrete disposisjon, ikke bare mottagerinstitusjonen, må vurderes. Stortingsvedtakets ordlyd tilsier ikke at fritagelse skal avhenge av hvorvidt eiendommen skal brukes direkte av organisasjonen, eller eventuelt selges eller leies ut for å skaffe midler til driften. Imidlertid har man en viss støtte for at bruken må være et moment i et mer helhetlig skjønn i Dokumentavgiftsutvalgets begrunnelse for å innføre fritagelsen, jfr. ovenfor i avsnitt 8.2.2.

Avgiftsmyndighetene fortolker kravet til «almennyttige formål» slik at det er «ikke nok for fritak at formålene i seg selv er *alment anerkjent etter vurderingene i samfunnet*» (uth. her).<sup>148</sup> Av dette overordnede prinsipp er antatt å følge blant annet et krav til en viss *geografisk utstrekning* av mottagerinstitusjonens virksomhet. F. eks. er fritagelse ikke ansett berettiget i flere tilfelle «der eiendoms-overdragelsen tar sikte på en snever krets som for eksempel et tettsted innenfor en kommune eller et bygdesamfunn innenfor et herred».<sup>149</sup> Denne begrunnelsen for avslag er bl. a. benyttet overfor overdragelser av fast eiendom til gamlehjem, forsamlingshus og musikkorps. Dersom denne type eiendommer skal betjene befolkningen i en hel kommune, eller iallfall i en stor kommune som Oslo, vil derimot det geografiske moment i kravet til almennytte bli ansett tilfredsstillt. - Tilsynelatende som en

<sup>145</sup> NOU 1975:34 s. 12.

<sup>146</sup> Se Ot.prp. nr. 11 1975-76 s. 1-2 og 17-18, sml. Innst. O. nr. 14 1975-76.

<sup>147</sup> Se Ot.prp. nr. 11 1975-76 s. 11.

<sup>148</sup> Se f. eks. Toll- og avgiftsdirektoratets brev av 22. november 1980.

<sup>149</sup> Se f. eks. Toll- og avgiftsdirektoratets brev av 22. desember 1980.

oppmykning eller nyansering av det geografiske kravet til en viss utstrekning, har det vært lagt vekt på om den lokale institusjon er tilsluttet en landsomfattende organisasjon. Det er f. eks. fra Finansdepartementet uttalt at «idrettsforeninger tilsluttet Norges Idrettsforbund faller inn under dokumentavgiftsvedtakets § 2 a som forening med almennyttig formål».<sup>150</sup> - Denne geografiske begrensning virker for streng, og står i motstrid med f. eks. Dokumentavgiftsutvalgets siterte oppregning av et typisk lokalt basert tiltak som barnehager.

En annen retningslinje nedfelt i avgiftsmyndighetenes praksis har vært at den krets som nyter godt av overføringen, ikke må være for eksklusiv eller knyttet bare til visse særinteresser. Ved en overføring av eiendom til fordel for eldre ble det f. eks. uttalt: «Det er en forutsetning at det ikke skal være bindinger vedrørende disponeringen av plasser til fordel for eldre tilhørende bestemte nasjonaliteter, sekter, slekter eller yrker.»<sup>151</sup> (uth. her). Avgiftsmyndighetene har vært strengere overfor ideologisk eller politisk betonte organisasjoner enn f. eks. religiøse.

Denne avgrensning virker også restriktiv i forhold til den nødvendige tilpasning til samfunnsutviklingen av en skjønnsbestemt rettslig standard som «almennyttige formål». Skal f.eks. institusjoner for innvandrere dekke alle grupper, også der det oppstår uheldige motsetninger, for å være almennyttige? Uttrykket «sekt» kan understøtte en konvensjonell betraktning som motvirker en pluralisme som ut fra mer overordnede betraktninger anses almennyttig. Imidlertid vil det åpenbart være grupper med sekterske tendenser i mer negativ forstand, som ikke kan kvalifisere. - For å kvalifisere som almennyttig må det antas at organisasjonen ikke kan ha et ervervsmessig hovedformål.

### 8.2.5 Organisasjonsform. Sete i Norge

Stiftelser og foreninger faller inn under stortingsvedtaket § 2 a. Etter avgiftsmyndighetenes praksis nektes fritagelse for aksjeselskaper, selv om disse har et ikke-ervervsmessig formål. I enkelte tilfelle kan det kanskje stilles et visst spørsmålsteget ved den løsningen.

Stortingsvedtaket § 2 a krever at institusjonen skal ha «styresete her i landet». Som ellers i skatte- og avgiftsretten kan man ikke bare legge vekt på det formelle, f.eks. hvor vedtektene bestemmer at styret skal være. I tvilstilfelle vil det avgjørende være hvor den

faktiske, overordnede ledelse utøves. - Antagelig er spørsmålet ikke særlig praktisk. Når internasjonale almennyttige organisasjoner mottar fast eiendom i Norge som gave, vil de trolig på forhånd ha, eller de vil etablere, en såvidt permanent underavdeling her at denne naturlig kan stå som eier. Så lenge den norske under-organisasjonen fremstår som en egen juridisk person, må det være tilstrekkelig at dens faktiske og overordnede ledelse skjer i Norge. - Direktoratet har behandlet få saker som gjelder vilkåret om styresete her i landet. En vennskapsforening med et annet land skal være fritatt. Men slike organisasjoner vil typisk være norske - med en søsterorganisasjon i vennslandslandet.

### 8.2.6 Avgift ved erverv av fast eiendom mv. i utlandet

Ved stortingsvedtak av 7. desember 1987 ble det innført en ny avgift på 5 pst. ved erverv av eiendomsrett og bruksrett til fast eiendom i utlandet. Ved endringslov av 18. desember 1987 nr. 83 fikk dokumentavgiftsloven tilføyet et nytt femte kapittel som regulerer denne avgiften. Avgiftsplikten utløses naturlig nok ikke ved tinglysning, men ved utstedelse av valutalisen til erverv av fast eiendom i utlandet.

Innføringen av den nye avgiften ble begrunnet med den sterke økningen i nordmenns erverv av feriehus i utlandet. Denne utviklingen belastet den norske betalingsbalansen i en vanskelig økonomisk periode og vred forbruket over på områder som ikke fanges inn av norske forbruksavgifter. Ingen av disse hensyn berører frivillige organisasjoner eller næringsvirksomhets erverv av fast eiendom i utlandet. Det er derfor inntatt visse fritagelser for slike erverv; men i størst utstrekning for næringsvirksomhet.

Overføring «til næringsformål» er generelt unntatt fra avgiften etter stortingsvedtaket § 2 a «når verdien er over 2 millioner kroner». Verdigransen ble inntatt ut fra kontrollbehov. At avgiftsplikten også rammet almennyttige institusjoner, ble ikke berørt av Finansdepartementet eller finanskomiteen.<sup>152</sup> Reelle hensyn kunne tilsi at man fortolket «næringsformål» utvidende til å dekke ideelle organisasjoner, slik man f.eks. tidligere gjorde ved kassettavgiften, jfr. nedenfor avsnitt 8.4.2. Løsningen er imidlertid ikke mulig ved avgiften om fast eiendom i utlandet fordi stortingsvedtaket § 2 bokstav b har inkorporert den samme fritagelse for almennyttige institusjoner som finnes i dokumentavgiftsvedtaket

<sup>150</sup> Finansdepartementets skriv av 12. oktober 1984.

<sup>151</sup> Toll- og avgiftsdirektoratets brev av 23. oktober 1986.

<sup>152</sup> Se St.prp. nr. 19 1987-88, Innst. S. nr. 46 1987-88, Ot. prp. nr. 10 1987-88 og Innst. O. nr. 10 1987-88.

§ 2 a. Dermed forutsetter vedtaket nokså entydig at vanlige kjøp er avgiftsbelagt. Erverv av fast eiendom i utlandet er fritatt for:

«Gaveandel når valutalisens gjelder gave, donasjon o.l. til det offentlige eller til offentlig godkjente stiftelser og legater, eller til foreninger med almennyttige formål og med styresete her i landet.»

Reglene må derfor forstås slik at erverver f.eks. en ideell norsk helseorganisasjon eller en idrettsforening et rekreasjonssenter eller treningsanlegg i utlandet, skal det erlegges 5 pst. avgift. Kjøpes en tilsvarende eiendom av en kommersiell institusjon, er kjøpet avgiftsfritt. Ut fra den vanlige praksis ved særavgiftene kan det neppe være riktig å benytte sikkerhetsventilen i dokumentavgiftsloven § 3 om fritagelse ved særlige forhold for å avbøte denne forskjellsbehandling på generell basis.

Avgiften har trolig begrenset betydning for frivillige organisasjoner. For internasjonale organisasjoner med avdeling i Norge, men hovedsete i andre land, vil avgiften bare komme til anvendelse der den norske avdeling overfører midler til erverv av fast eiendom i utlandet. For norske organisasjoner med avdelinger i andre land vil vel den utenlandske avdeling gjennomgående stå som eier. Dette hindrer ikke nødvendigvis avgiftsplikt siden denne også utløses når overføringer til den utenlandske eier-avdelingen gir den norske organisasjonen bruksrett til eiendommen. Men det kan oppstå vanskelige kontroll- og bevissspørsmål om hva den enkelte overføring konkret gjelder.

## 8.3 MOTORVOGNAVGIFTER

### 8.3.1 Innledning

Tre av motorvognavgiftene behandles: Engangsavgiften (avsnitt 8.3.2), omregistreringsavgiften (avsnitt 8.3.3) og årsavgiften (avsnitt 8.3.4). Av motorvognavgiftene innbringer engangsavgiften det største proveny. Jeg kjenner ingen overslag eller statistikk for hvor mange motorvogner som totalt er registrert på almennyttige institusjoner, gjennomsnittstall for slike organisasjoners bruk eller eie av motorvogner mv. Når motorvogner først erverves, sier alene avgiftssatsenes høyde at skattebelastningen kan bli betydelig. Engangsavgiften kan f.eks. utgjøre mer enn innkjøpspris fra utlandet. Ved erverv av brukte biler vil man indirekte bli belastet med en andel av den engangsavgift som opprinnelig ble betalt, i tillegg til omregistreringsavgiften.

### 8.3.2 Engangsavgiften

Engangsavgiften er delt i en verdiavgift, og en - forholdsvis mindre - vektavgift. Engangs-

avgiften har ingen generell fritagelsesbestemmelse av særlig interesse for almennyttige institusjoner. Men den har tre spesialregler som kan ha betydning i visse tilfelle.

#### a. Ambulanser

Stortingsvedtaket om engangsavgift § 5 nr. 6 fritar:

«Ambulanser, herunder leilighetsambulan-  
ser».

Det kreves ikke at ambulansen tilhører en almennyttig institusjon. Men fritagelsen må selvfølgelig gjelde ambulanser som eies av slike.

#### b. Snøscootere til ambulansetjeneste

Stortingsvedtaket om engangsavgift § 5 nr. 8 fritar videre:

«Beltemotorsykler som ved første gangs registrering her i landet blir registrert på humanitær institusjon som skal nytte kjøretøyet i ambulansetjeneste.»<sup>153</sup>

For fritagelse ved snøscootere stilles dermed et krav til eier, og til bruk. Avgiftsdirektoratet har forklart nærmere sitt syn på hvilke organisasjoner som kvalifiserer slik:

«Fritaket for beltemotorsykler som er registrert på humanitær institusjon til bruk i ambulansetjeneste, gjelder bare for institusjoner med overordnet humanitær målsetting. Dette har i praksis ført til at avgiftsrefusjon ikke er gitt til helsesportslag, idrettslag o.l.» (Rundskriv nr. 1/1988 Mo. s. 5).

Stortingsvedtakets ordlyd krever at det skilles mellom de frivillige organisasjoner som er humanitære, og de som ikke er det. Avgiftsmyndighetenes mer konkrete avgrensning mot helsesportslag og idrettslag må antagelig være riktig. Men det kan kanskje bli tilfeldige resultater hvis redningstjeneste drives i regi av et idrettslag, som ikke kvalifiserer. Opprettes en redningstjeneste som egen institusjon, kan den neppe nektes fritagelse bare fordi den er relativt liten.

Snøscootere kan anvendes til mange formål. Organisasjonen må fremlegge tilfredsstillende dokumentasjon for at snøscooteren skal nyttes i ambulansetjeneste, jfr. forskriftene § 8 nr. 3. Dette skjer i praksis, ihvertfall ved Oslo tollsted, gjennom en attest fra politimester eller lensmann i vedkommende distrikt om at organisasjonen trenger snøscooteren til redningstjenesten. Det skal være relativt få saker årlig om fritagelse for snøscootere til ambulansetjeneste. Ved Oslo tollsted antas f.

<sup>153</sup> Rundskriv nr. 1/1988 Mo. s. 5.

eks. at det kan dreie seg om ca. 12 saker i året. Det er heller ikke så store beløp som står på spill. Fritagelsessakene skal typisk dreie seg om fra kr 2000-3000 opp mot kr 7000-8000.

#### c. Personbil for funksjonshemmede

Stortingsvedtaket om engangsavgift § 1 a reduserer verdiavgiften til 46 pst. for:

«Personbiler som ved første gangs registrering her i landet blir registrert på løyveinnehaver ... for transport av funksjonshemmede ...».

For slike biler skal det heller ikke erlegges vektavgift, jfr. forutsetningsvis vedtaket § 1 bokstav b. Reduksjonsregelen oppstiller ikke nærmere krav til eier. Denne kan bl. a. være en almennyttig institusjon.

### 8.3.3 Omregistreringsavgiften

#### a. Ved eierskifte

Ved annen gangs omsetning av kjøretøyer som allerede har vært registrert i Norge, betales ikke merverdiavgift, men omregistreringsavgift. Omregistreringsavgift skal som utgangspunkt betales i alle tilfelle der et kjøretøy omregistreres på ny eier, jfr. stortingsvedtaket § 1. Må det foretas en endring i registerkortets eierrubrikk, skal omregistreringsavgift betales uten hensyn til årsak. En overføring av en motorvogn, også vederlagsfri, mellom to almennyttige institusjoner medfører plikt til å betale omregistreringsavgift. Tilsvarende gjelder hvis en almennyttig institusjon mottar en motorvogn som gave fra en privatperson eller en næringsdrivende.

#### b. Unntagelse for ren navneendring

Omregistreringsavgiftsvedtaket § 2 nr. 1-9 oppstiller en del fritagelser fra omregistreringsavgiften. En generell bestemmelse som kan ha betydning for almennyttige institusjoner, er § 2 nr. 1 om at omregistreringsavgift bortfaller «ved ren navneendring».

Det regnes ikke som en ren navneendring at en institusjon sammenslås med en annen, og denne institusjonen gis et nytt navn. Men et kjøretøy kan flyttes fra en underavdeling til en annen innenfor en institusjon uten at det må betales omregistreringsavgift. Men forutsetningen er at det bare er nødvendig å foreta endringer i adresserubrikken, ikke i eierrubrikken, i motorvognregisteret. En motorvogn kan f. eks. ikke overføres uten omregistreringsavgift fra et lag innenfor et forbund til et annet selvstendig lag.

#### c. Lotteribiler

Blant fritagelsene i stortingsvedtaket om omregistreringsavgift § 2 er det færre bestemmelser av interesse for almennyttige institu-

sjoner enn i vedtaket om engangsavgift. Kun én bestemmelse har særlig betydning, nemlig § 5 som fritar for omregistreringsavgift ved omregistrering av kjøretøy «som utloddes og som tidligere har vært registrert på utlodderen».

I Skatterett 1982 s. 241-42 omtaler avdelingsdirektør Sverre Løvaas fritagelsen for lotteribiler slik:

«Bestemmelsen har liten rekkevidde. Den har betydning for utlodderen - som er en sosial eller veldedig organisasjon.

Bakgrunnen for fritaket er at lotteribilen (demonstrasjonsbilen) for å kunne forflyttes mellom utloddingsstedene, må registreres på utlodderen. Når da demonstrasjonsbilen, etter at loddsalget er over, skal selges og omregistreres på en kjøper, skal det normalt betales omregistreringsavgift. Det er denne omregistreringsavgift som frafalles etter vedtaket, slik at utlodderen kan stå tilbake med mest mulig netto av sitt loddsalg.

Vinneren, derimot, mottar en helt ny bil.»

I realiteten har denne fritagelsen bare interesse for de demonstrasjonsbiler som nyttes under loddsalg.

### 8.3.4 Årsavgift

Årsavgift skal for 1988 betales med kr 1.000 for kjøretøyer oppregnet i stortingsvedtaket om årsavgift § 1. Beltemotorsykler er ikke nevnt og er derfor fritatt for avgift.

Fritagelser for årsavgiften er opplistet i stortingsvedtaket § 2. Med samme formuleringer som ved engangsavgiften er unntatt «ambulanser (herunder leilighetsambulanser)», bokstav d og «[k]jøretøy for transport av funksjonshemmede», bokstav b. Avgrensningene må bli de samme som ved engangsavgiften, jfr. foran avsnitt 8.3.2. Lotteribiler er ikke fritatt, men slike var bare unntatt for «dobbel» avgiftsbelastning ved omregistreringsavgiften, ikke for den ordinære engangsavgiften, jfr. forrige avsnitt 8.3.3.

## 8.4 AVGIFT PÅ RADIO- OG FJERNSYNSMATERIELL OG KASSETTER

### 8.4.1 Radio- og fjernsynsmateriell og opptaksutstyr

Avgiften på radio- og fjernsynsmateriell må ses i sammenheng med avgiften på utstyr for opptak og gjengivelse av lyd og bilder mv. Radio- og fjernsynsavgiften tilfaller Norsk rikskringkasting, mens avgiften på opptaksutstyr går inn i statskassen. For opptaksutstyr avgiftsbelegges en tredjedel av verdien til NRK etter radio- og fjernsynsvedtaket, mens de resterende to tredjedeler tilfaller statskassen med hjemmel i vedtaket om opptaksutstyr. Den samlede sats er 17.5 pst. Det er vanskelig å

finne frem i reglene om disse avgiftene, fordi samordningen kompliserer og har fått en lite tilfredsstillende lovteknisk utforming.

Storingsvedtaket om avgift på radio- og fjernsynsmateriell § 4 inneholder følgende fritaksbestemmelse:

«På nærmere vilkår som fastsettes av Norsk rikskringkasting kan avgiftspliktig materiell som bare brukes til annet formål enn lyd- og billedkringkasting, fritas for avgift. Norsk rikskringkasting kan sette ned eller frafalle avgift når særlige grunner taler for det.»

I lov om kringkasting av 13. juni 1980 nr. 36 § 23 nr. 4 er tilsvarende bestemt:

«Norsk rikskringkasting kan ved forskrift eller enkeltvedtak fritta helt eller delvis for avgifter når særlige grunner tilsier det.»

I forskriftene om radio- og fjernsynsavgiften fastsatt av styret i NRK 23. oktober 1981 er ikke eventuelle fritagelsesgrunner angitt nærmere. I Rundskriv nr. 9/1988 S. s. 8 er imidlertid under henvisning til storingsvedtaket § 4 bokstav A-N angitt en liste over «[f]ritak for materiell som nyttes på visse områder». De samme fritagelser skal legges til grunn ved avgiften på opptaksutstyr. Av interesse for visse almennyttige institusjoner kan være avgiftsmyndighetenes fritagelse for avgift på materiell til *forskning* (bokstav C) og til *medisinsk undersøkelse* (bokstav D), samt til bruk i *apparater for hørselsvekkede* (bokstav E) og til *sykebiler* (bokstav I). - Videre fritas materiell «til bruk som undervisningsobjekter på tekniske skolars audio- og video-linjer (ikke materiell som brukes av skolen til å formidle kunnskap)» (bokstav K). Denne unntagelsen for undervisningsformål er relativt snever. Størsteparten av skolars mv. bruk av radio- og fjernsynsmateriell vil ikke kvalifisere.

Utviklingen av privat kringkasting har ikke ført til opphevelse av NRK's enerett til avgiften på radio- og fjernsynsmateriell. Men man har - naturlig nok - funnet det lite konsekvent at den private og organisasjonsbaserte nærkringkasting skal bidra til å finansiere sin foreløpig økonomisk helt overlegne konkurrent NRK gjennom denne avgiften. Rundskriv nr. 9/1988 S. s. 8 pkt. N opplyser at man fritar etter søknad:

«Materiell som brukes til programteknisk virksomhet i forbindelse med privat nærradio- og lokalfjernsyn. (Fritaket gjelder ikke materiell innkjøpt av de enkelte deltakere i kringkastingslag.)»

For å regnes som «privat nærradio- og lokalfjernsyn» krever avgiftsmyndighetene at man innehar konsesjon til dette formål.

#### 8.4.2 Kassetavgiftene

Siden innføringen i 1982 har avgiften rammet uinnspilte kassetter. For 1988 ble også uinnspilte videokassettbånd innfanget. Samtidig ble avgiftens beregningsgrunnlag omlagt fra spilletid til en stykkpris på kr 1.50 for lyd-kassetter og kr 15 for videokassetter. For lengre kassetter innebærer dette en avgiftsreduksjon.

Tidligere inneholdt storingsvedtaket en unntagelse for «ervervsmessig innspilling her i riket», jfr. 1987-vedtaket § 3 første ledd bokstav c. Dette var en naturlig konsekvens av reglenes tilsiktede formål med å ivareta opphavsmennenes interesser ved den økende, men lovlige private kopiering. Uttrykket «ervervsmessig» ble gitt en så vid fortolkning i praksis at fritagelsen hadde betydning for en del almennyttige institusjoner. Toll- og avgiftsdirektoratet fritok bl. a. «NRK og andre kringkastingselskapers virksomhet», dvs. all nærkringkasting som f.eks. ut fra arkiveringsplikter har et stort behov for uinnspilte kassetter.<sup>154</sup> Videre oppstilte praksis unntagelser for «undervisningsinstitusjoners opptak av egenproduserte program og kopiering av skolekringkastingsprogram til bruk i egen undervisningsvirksomhet». Av interesse for visse almennyttige institusjoner var også fritagelsen for «teatrenes opptak av egne produksjoner for innøving eller arkivering».<sup>155</sup>

Finansdepartementet foreslo utvidelsen av avgiftsområdet «bl.a. [p]å grunn av store avgiftstekniske problemer med den nåværende ordningen».<sup>156</sup> Det ble ikke redegjort for at omleggingen ville medføre økte avgifter, bl. a. for privat kringkasting. At denne siden av omleggingen ikke ble påpekt, kan ha vært en av årsakene til at ingen av finanskomiteens medlemmer trakk dette forhold frem i komiteens innstilling.<sup>157</sup>

De eneste unntagelser fra kassetavgiften som kan ha betydning for enkelte almennyttige institusjoner, er inntatt i storingsvedtaket § 3 bokstav c og d. Det gjelder kassetter som «brukes til produksjon av lydbøker for blinde og svaksynte» og «til produksjon av videoinnspillinger for døve og hørselsvekkede».

### 8.5 HONORARAVGIFT

#### 8.5.1 Alternativ til inntektsskatt

Honoraravgiften pålegges utenlandske artister mv. som opptrer i Norge. Den utgjør 30

<sup>154</sup> Se f. eks. om den 2 måneders opptaks- og lagringsplikten, forskrifter om nærkringkasting av 4. mars 1988 § 3-2.

<sup>155</sup> For de nevnte unntagelser, se Rundskriv nr. 3/1987 S. 7 pkt. c, e og f.

<sup>156</sup> St. prp. nr. 1 1987-88 Finansdepartementet, Skatter og avgifter til statskassen, s. 31.

<sup>157</sup> Se Budsjett-innst. S. nr. 13 1987-88 s. 56.

pst. av vanlige honorarer, inkludert reisegodtgjørelser mv. Alternativet til honoraravgift ville vært vanlig inntektsbeskatning. Er en godtgjørelse fritatt for honoraravgift, betales hverken denne eller inntektsskatt.

### 8.5.2 Ikke ved gratisopptreden

Honoraravgiften forutsetter at det er betalt «honorar, lønn og annen godtgjørelse», jfr. honoraravgiftsloven av 5. april 1963 nr. 10 § 1. Opptreter en kunstner vederlagsfritt for en god sak, rammes han dermed ikke av avgiften. En almennyttig institusjon kan følgelig arrangere en typisk veldedighetskonsert ol. med gratis opptreden uten at honoraravgift skal betales.

Honoraravgiftsloven § 2 første ledd anvender uttrykket «opptreden i underholdningsøyemed». Toll- og avgiftsdirektoratet har lagt til grunn en vid tolkning:

«Avgiftsplikten omfatter opptredener med livssynsmessig innhold, religiøst eller politisk.

Visesang, opplesning eller annen «kunstnerisk» opptreden i forbindelse med møtene omfattes således av avgiftsplikten, selv om innslaget innhold er preget av møtets budskap.

Utenfor avgiftsplikt faller bare ren foredrags- eller forkynningsvirksomhet.» (Rundskriv nr. 8/1988 S. s. 7).

En så vid definisjon er som hovedregel til fordel for de avgiftspliktige, siden alternativet vil være å anvende de vanlige skatteregler.

### 8.5.3 Fritagelser

Honoraravgiftsloven § 2 annet ledd oppstiller fritagelser for honoraravgift i flere tilfelle som også kan ha betydning for private almennyttige institusjoner. Det gjelder særlig musikkforeninger, teatre og organisasjoner som deltar i offentlig kulturutveksling:

«Det blir ikke å svare avgift av utbetalinger til utenlandske orkestre, teater- eller andre ensembler eller utbetalinger til kunstnere som medvirker ved disse, for så vidt angår forestillinger som er ledd i en kulturutveksling med vedkommende land. Det samme gjelder ved utbetalinger til utenlandske kunstnere som medvirker ved konserter arrangert av orkestreselskaper, musikkforeninger eller lignende institusjoner som har til formål å fremme musikklivet, og utbetalinger til utenlandske kunstnere for medvirkning ved Den Norske Opera A/S, Norsk rikskringkasting eller ved teatre som har støtte av stat eller kommune».

Toll- og avgiftsdirektoratet krever at det skal dreie seg om en «faktisk offisiell kulturutveksling» der «statens offentlige myndigheter aktivt har medvirket for å få arrangementet i stand eller har gitt økonomisk støtte til det» (Rundskriv nr. 8/1988 S. s. 7) Dette må anses

som en rimelig presisering av lovteksten. Videre tolkes begrepet «musikkforening/institusjon ... etter fast praksis meget snevert i avgiftssammenheng».

Av musikkforeninger kreves:

- ha bindende vedtekter for driften
- være ideelt drevet og utelukkende ha til formål å fremme musikklivet. Formålet kan ikke være siktet på annen kulturell virksomhet eller være av ervervsmessig art,
- foreningen må ha et styre som velges av medlemmene på årsmøte/generalforsamling, og som er ansvarlig for at vedtektene blir realisert,
- vedtektene må ha bestemmelse om hvem som kan bli medlem og hvem som har stemmerett. Medlemskapet må i prinsippet være åpent for alle som vil forplikte seg på foreningens formål,
- ved oppløsning må eventuelt overskudd gå til musikklivet.» (l.c.).

Kravene er en betydelig innskrenkende tolkning av lovens uttrykk «forening» og «institusjon». Hverken lovtekst eller forarbeider<sup>158</sup> gir grunnlag for å utelukke stiftelser, eller oppstille et særlig «åpenhetskrav» om at enhver kan bli medlem. Imidlertid kunne det åpne for misbruk av rene forretningsmessige interesser dersom man godtok fritagelser der en liten krets personer kontrollerte arrangementen.

For visse grupper er det utviklet en fritagelsespraksis som ikke har hjemmel i konkrete fritagelsesregler i stortingsvedtaket, loven eller forskrifter. Utenlandske profesjonelle idrettsutøvere fritas etter søknad av Toll- og avgiftsdirektoratet «for et begrenset antall oppvisningskamper i året når disse arrangeres av idrettsforbund, særforbund eller idrettsklubber her i landet.» Videre skal det ikke svares avgift av profesjonelle idrettsutøvere «som deltar i offisielle mesterskap, f.eks. Europa/verdensmesterskap, Europa/verdenscup, Davis Cup o.l.» (Rundskriv nr. 8/1988 S. s. 7). Direktoratet opplyser ikke i sitt rundskriv om hjemmelen for denne fritagelsespraksis, som må være stortingsvedtaket § 4. Det er den standardutformede sikkerhetsventil om fritagelse i enkelttilfelle der avgiften virker uoverveiet og utilsiktet. Det strider mot den vanlige fremgangsmåte ved særavgiftene å utmynte en permanent fritagelsespraksis for visse situasjoner uten å la den nedfelles i stortingsvedtaket eller loven.

I flere skatteavtaler er det inntatt bestemmelser som enten gjentar fritagelsen for arrangementer som ledd i kulturutvekslinger, eller innfører andre unntagelser fra honoraravgiften.

<sup>158</sup> Se Innst.O. nr. 58 1962-63 hvor § 2 annet ledd fikk sin endelige utforming.

Rundskriv nr. 8/1988 S. s. 8-9 regner opp skatteavtaler som har slike særlige bestemmelser av interesse for honoraravgiften. Dessverre fremgår det ikke om listen er ment å være uttømmende. De nevnte skatteavtaler er avtalene med: Australia, Frankrike, India, Italia, Kenya, Malaysia, Singapore og Tanzania, Korea, Marokko, Elfenbenskysten, New Zealand, Benin, Polen, Tsjekkoslovakia, Romania, Ungarn, Pakistan, Sovjetunionen, Storbritannia, Trinidad, Tobago, Tunisia, Tyrkia, Forbundsrepublikken Tyskland, USA. Den nye skatteavtalen med Filippinene har en særlig regulering i artikkel 17, nr. 3.

## 8.6 AVGIFT PÅ CHARTERREISER MED FLY

For charterreiser med fly til utlandet skal det for 1988 betales en avgift på kr 250 pr. passasjer, fra 1. april 1988 kr 300. Avgiften omtales i media og av turoperatørene gjerne som «ferieskatt», men omfatter som utgangspunkt alle charterflygninger til utlandet uten hensyn til den enkeltes formål med reisen. Flyreiser på særvilkår til sterkt rabatterte priser, f.eks. Apex, rammes ikke av ferieskatten,

med mindre den «innholdsmessig tilsvarende charterflyging», jfr. stortingsvedtaket § 1 tredje punktum.

Etter stortingsvedtaket § 3 bokstav g fritas «helsereiser». Finansdepartementet er gitt kompetanse til å fastsette nærmere vilkår for fritagelse. Forskriftene om charteravgiften av 13. april 1978 § 2 annet ledd bestemmer at helsereiser

«omfatter arrangerte helse-/behandlingsreiser og liknende som offentlige helsemyndigheter, helseorganisasjoner eller humanitære hjelpeorganisasjoner og andre yter støtte til med et gjennomsnittsbetrag på minst kr 100,- (inklusive kostnadene til behandling, medisiner og liknende) pr. deltaker. Det må være knyttet hjelpepersonell til arrangementet.»

For denne avgiften er det i forskriftene § 2 annet ledd siste punktum uttrykkelig bestemt at: «Refusjon, eventuelt fritak, gis etter søknad som sendes Toll- og avgiftsdirektoratet.» Idrettsutøveres reiser til treningsleire må falle utenfor begrepet «helsereiser». Følgelig vil treningssamlinger i utlandet medføre ferieskatt dersom det benyttes charterfly.

## 9 Eiendomsskatt<sup>159</sup>

### 9.1 INNLEDNING

Eiendomsskatten er hjemlet i lov om eiendomsskatt til kommunene av 6. juni 1975 nr. 29 (nedenfor forkortet «E»). Den er en kommunal skatt. I 1985 påla 177 av 454 kommuner, dvs. ca. 40 pst., eiendomsskatt. Spørsmålet om eiendomsskatt for frivillige organisasjoner er bare aktuelt i disse «eiendomsskattkommuner». Eiendomsskatten kommer i tillegg til de gebyrer kommunene kan kreve til dekning av utgifter til vannforsyning og kloakkanlegg etter lov av 31. mai 1974 nr. 17.

Avsnitt 9.2 presenterer de mest relevante av lovens hovedregler. I avsnitt 9.3 redegjøres det for enkelte bestemmelser om obligatorisk fritagelse som kan ha betydning for frivillige organisasjoner. Den sentrale skjønnsbestemte fritagelsesregel i E § 7 a gjennomgås i avsnitt 9.4. I avsnitt 9.5 refereres en undersøkelse av fritagelsespraksis i Oslo.

### 9.2 HOVEDREGLER

#### 9.2.1 Utgangspunktet: Bare i bystrøk

Eiendomsskatteloven § 3 bestemmer at kommunestyret bare har kompetanse til å pålegge eiendomsskatt på faste eiendommer som ligger «i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang». Lovens uttrykk «utbygging er i gang» tolkes nokså romslig.<sup>160</sup> En frivillig organisasjon kan følgelig bli pålagt eiendomsskatt selv for eiendommer utenfor strøk som er bymessig utbygget, og uten at det dreier seg om «verk og bruk», jfr. nedenfor i teksten. Jeg kjenner ikke tall over hvordan almennyttige institusjoners eiendommer i Norge fordeler seg mellom bymessige og ikke-bymessige strøk i eiendomsskattelovens forstand.

Utenfor tettbebyggelse kan et kommunestyre illegge eiendomsskatt på «verk og bruk», jfr. § 3 annet punktum, sml. § 4 annet ledd annet til fjerde punktum. Dette uttrykk vil primært sikte mot produksjons- og næringsvirksom-

<sup>159</sup> I dette kapittel refereres det til en undersøkelse av fritagelsespraksis i Oslo kommune. Den er foretatt av Gøsta Thommesen. Se for øvrig Gjems-Onstad/Thommesen 1988.

<sup>160</sup> Rt. 1985 s. 1339 på s. 1347.

het.<sup>161</sup> Forsamlingslokaler faller klart utenfor. Det samme må antas å gjelde frivillige organisasjoners overnattingssteder, kursinternater mv. «Vernede bedrifter» vil være et eksempel på en almenntilgjengelig virksomhet der denne avgrensning kunne bli aktuell.

### 9.2.2 Direkte skatt

Eiendomsskatten er en direkte skatt. Den innkreves hos den som skal bære skattebelastningen. Den faste eiendom er skatteobjektet, jfr. § 4 første ledd. Skattesubjektet er eieren, dvs. f. eks. den frivillige organisasjon når denne selv eier eiendommen, jfr. forutsetningsvis § 14 femte ledd, § 19 første ledd og § 27 første ledd annet punktum. Dersom en almenntilgjengelig institusjon opptrer som leietager kan den, som andre leietagere, være pålagt å betale eiendomsskatten etter leiekontrakten. Men selv når leiekontrakten, slik det er vanlig, pålegger utleier å betale eiendomsskatten, vil denne normalt bli overvæltet på leietager i form av høyere leie.

### 9.2.3 Eiendomsskattetakst og sats

E § 8 bestemmer at eiendomsskatten skal beregnes på grunnlag av ligningsverdien året før skatteåret. Denne bestemmelse er imidlertid ikke trådt i kraft, jfr. § 33 første ledd første punktum. De eldre bestemmelser i byskatteloven av 18. august 1911 nr. 9 §§ 4, 5 og 9 tredje til syvende ledd gjelder fortsatt.<sup>162</sup> Eiendomsskattetaksten er derfor ikke lik ligningsverdien. Som utgangspunkt skal takstene fastsettes ved en alminnelig taksering hvert tiende år. Men kommunestyret kan bestemme at særlige forhold tilsier at ny taksering bør gjennomføres, jfr. byskatteloven § 4 første ledd første punktum. Ved en særlig tilleggslov av 17. desember 1982 nr. 82 er kommunestyret gitt adgang til å øke taksten med inntil 10 pst. hvert år gjennom en ren kontorforretning uten forutgående besiktigelse. Men loven oppstiller som forutsetning at det er gått 10 år siden siste alminnelige taksering. Dette er den samme økning som skattemyndighetene har anvist for ligningsverdier på fast eiendom.

Det er en vanlig antagelse at eiendomsskattetakstene gjennomgående ligger betydelig under omsetningsverdien. Det gamle, men bestående, system med taksering hvert tiende år er dårlig tilpasset verdiutvikling under sterk inflasjon. En kvalifisert gjetning vil kanskje være at eiendomsskattetakstene ofte tilsvarer 10-20 pst. av omsetningsverdien.

E § 15 krever at alle faste eiendommer skal

føres opp i en eiendomsskatteliste med angivelse av skattetakst. Kravet inkluderer etter ordlyden også eiendommer som er fritatt for eiendomsskattetakst. Forarbeidene sier intet om hvilke hensyn som rettferdiggjør en egen takst (ligningsverdi etter de nye regler) for slike eiendommer dersom en slik ikke allerede foreligger.<sup>163</sup> Lovens ordlyd er imidlertid vanskelig å komme forbi: «anten dei er skattskyldige eller ikkje».

Som hovedregel skal eiendomsskatten være minimum 2 promille, og maksimum 7 promille av takstverdien, jfr. § 11. For å beregne skattebelastningen må satsen ses i forhold til de relativt lave satsene som legges til grunn idag.

### 9.2.4 Bruttoskatt - ikke gjeldsplanlegging

Efter § 11, jfr. § 9, beregnes eiendomsskatten ved å multiplisere satsen med skattetaksten. Det gis ikke fradrag for gjeld. Dermed er eiendomsskatten en bruttoskatt.

Skatten blir den samme uten hensyn til gjeldsbelastning, og til de forskjeller i skatteevne som forskjeller i gjeldsgrad uttrykker. Det spiller ingen rolle om det dreier seg om pantegjeld eller ikke-sikrede forpliktelser. En almenntilgjengelig institusjon som eier noen fritatte eiendommer og andre ikke-fritatte, vil f. eks. ikke påvirke eiendomsskatten ved å knytte organisasjonens gjeld til de eiendomsskattpliktige eiendommer.<sup>164</sup>

### 9.2.5 Likhetsprinsipp: Begrensede unntagelser

Dersom eiendomsskatt først er utskrevet innen et område, krever loven som utgangspunkt en likebehandling av faste eiendommer. Eiendomsskatten er ikke en alminnelig nasjonal skatt, men den er ment å være en generell skatt innenfor de områder der den utlignes. Loven angir selv visse eiendommer som skal fritas i § 5, sml. dog modifikasjonene i § 6, og visse som kan fritas, jf. § 7.

## 9.3 OBLIGATORISKE FRITAGELSER

### 9.3.1 Ikke adgang til å skattlegge

E § 5 bokstav a - f regner opp visse eiendommer hvor kommunen ikke har adgang til å legge eiendomsskatt.

<sup>163</sup> Se Ot. prp. nr. 44 1974-75 s. 14 og Innst. O. nr. 53 1974-75 s. 6.

<sup>164</sup> Resultatet blir anderledes under den ordinære inntekts- og formuesskatt hvor gjeld og pantegjeldsrenter kommer til fradrag i skattepliktig inntekt og formue dersom de er tilknyttet skattepliktige eiendommer. Sml. foran 3.7.

<sup>161</sup> Se Harboe 1984 s. 23-29.

<sup>162</sup> Se også tilleggslov av 4. mars 1960.



Reglene i bokstav b og d kan ha en viss interesse for frivillige organisasjoner.

### 9.3.2 Statseiendom mv.

Etter § 5 bokstav b fritas eiendommer staten eier. Men det skal betales eiendomsskatt for statseiendom «[s]å langt og så lenge private rår over slik eiendom til eige bruk». Dette må også gjelde bruk til almenntillegte formål. For å unngå et hull i lovens system for fritagelse, må det da etter § 7 være adgang for kommunestyret til å fritta disse eiendommer selv om de ikke *tilhører* organisasjonen, jfr. neste avsnitt 9.4.

Bokstav b fastslår også skattefrihet for eiendommer som «er i eiga til ein offentleg institusjon eller skipnad som får utgiftene sine medtekne på statsbudsjettet, eller til eit offentleg fond». En privat eiet eller privat kontrollert institusjon kan ikke kvalifisere, ei heller om den mottar støtte direkte over statsbudsjettet. Men de kriterier loven angir, motsvares ikke av klare rettslige begreper. I overgangstilfelle kan det f. eks. være vanskelig å angi når en tidligere privat institusjon naturlig karakteriseres som «ein offentleg institusjon eller skipnad»

### 9.3.3 Kirker

Etter § 5 bokstav d fritas «kyrkjer» for eiendomsskatt. Uttrykket «kyrkje» henspiller på selve bygningen, og kan ikke tas som uttrykk for at lovgiveren ønsket å fritta kirkesamfunn for eiendomsskatt på andre bygg de måtte ha. Det må foretas en konkret vurdering av det enkelte bygg, og samme organisasjon kan få forskjellig utfall for sine hus. Loven stiller ikke krav om at den religiøse institusjon skal eie lokalene. Et langvarig leieforhold hvoretter et bygg benyttes som kirke, skulle være tilstrekkelig siden lovens kriterium, «kyrkjer», er tydelig objektbestemt.

Også bygg til menigheter utenfor statskirken må falle inn under bestemmelsen. I Utv. 1961 s. 28 uttalte Skattedirektøren:

«Med kirke må her forstås en bygning som er *innviet til gudshus for en menighet, og som utelukkende benyttes til gudstjenester eller kirkelig handlinger.*»

Etter Skattedirektørens fortolkning, vil det ikke foreligge en kirke, dersom bygningen benyttes til samling om rene livssynsspørsmål, uten at det finner sted en gudstillebedelse i en eller annen form. Skattedirektørens krav om at bruken «*utelukkende*» skal gjelde gudstjenester mv. må være for strengt etter den utvikling som har funnet sted de siste tiår. Selv tradisjonelle kirkebygg er etterhvert blitt benyttet til en rekke andre arrangementer. I

tvilstilfelle må hovedformålet avgjøre, ihvertfall der bruken av eiendommen veksler i tid. Hvis enkelte deler av bygningen benyttes til kirkelige formål, mens andre deler ikke gjør det, kan delvis fritagelse for «kirke delen» være naturlig.

«Kyrkjer» må fortolkes som gudshus, uten hensyn til religion. f. eks. moske og synagoge. Uten nærmere holdepunkter må man gå ut fra at lovgiveren ikke har ment å diskriminere mellom forskjellige kirkesamfunn.<sup>165</sup> Det kan ikke være et krav at eier-institusjonen er registrert som trossamfunn etter loven av 13. juni 1969 nr. 25. Ei heller kan slik registrering være tilstrekkelig. - Lokaler som benyttes av f. eks. en institusjon som Human-Etisk Forbund til seremonier som konfirmasjon o.l. kan ikke kvalifisere som «kyrkjer» med mindre man er villig til å sette seg fullstendig ut over lovens ordlyd.

Enkelte av disse avgrensninger kan virke vilkårlige. Men at en eiendom faller utenfor kirkeunntagelsen i § 5 bokstav d, utelukker ikke at kommunestyret kan fritta bygget etter § 7 bokstav a.

## 9.4 EIENDOMSSKATTELOVEN § 7 A

### 9.4.1 Ikke diskutert i forarbeider

Eiendomsskatteloven § 7 bokstav a bestemmer:

«Kommunestyret kan fritaka desse eigedomane heilt eller delvis for eigedomsskatt:  
a. Eigedom åt stiftingar eller institusjonar som tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten.»

Den tidligere byskatteloven § 8 hadde en tilsvarende bestemmelse som lød slik:

«Bystyret bestemmer hvorvidt eiendommer, der tilhører stiftelser eller innretninger, som er beregnet på kommunens eller det offentliges tarv, men ikke inngår blandt de i foregående paragraf oppregnede skattefrie eiendomme, [eiendommer som var direkte fritatt, jfr. nåværende eiendomsskattelov E 5 § 5], samt bygninger av historisk interesse, skal nyte fritagelse for eller nedsættelse i eiendomsskatten.»

Denne bestemmelsen var ikke gjenstand for stor diskusjon da den ble inntatt i omtrent uforandret skikkelse i eiendomsskatteloven av 1975. Finansdepartementet kommenterte nærmest bare at man i eiendomsskatteloven

<sup>165</sup> Slik Harboe 1984 s. 50. Sml. også K.L. Bugge og Harald Ajer: Skattelovene, Bind III, 6. utg., Oslo 1976 s. 417 som viser til skriv av 13. mars 1884 og 21. desember 1891 der ihvertfall dissentermenigheters innvidde gudshus ble fritatt for eiendomsskatt.

av 1975 § 7 bokstav a også tok med eiendommer som tilhørte et fylke, ikke bare stat og kommune som i den tidligere byskatteloven.<sup>166</sup> Finanskomitéen hadde ingen bemerkninger til denne adgangen til å fritta slike eiendommer.<sup>167</sup>

Det er opp til kommunestyrets *frie skjønn* hvorvidt fritagelse skal gis, og om den skal gjelde helt eller delvis. Denne avveining kan som hovedregel ikke overprøves av domstolene. Det er antatt at kommunestyret kan treffe et generelt vedtak om at fritagelser etter § 7 a ikke skal gis. Derimot forutsetter eiendomsskatteloven antagelig at «positive» fritagelsesvedtak må treffes av kommunestyret selv på individuell basis.

Finansdepartementet har etter § 32 fullmakt til å gi utfyllende regler til loven. Dette ville omfatte regler som nærmere avgrenset kommunestyrets fritagelseskompetanse etter § 7. Men Finansdepartementet har ikke benyttet denne fullmakten.

#### 9.4.2 «tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten»

E § 7 bokstav a krever uttrykkelig at institusjonen skal ha som siktemål å være til fordel for en kommune, et fylke eller staten. Begrensningen anvendt i eiendomsskatteloven § 7 bokstav a avviker fra - og er snevrere enn - kriteriene brukt i arveavgiftsloven § 4 femte ledd, merverdiavgiftsloven § 5 første ledd nr. 1 bokstav c og d, samt skatteloven § 26 første ledd bokstav k. Der er kriteriene at institusjonen skal være almenntilgjengelig eller ha et ikke-erhvervsmessig formål. Å knytte så sterkt an til hva som gavner det offentlige, kan kanskje gjøre det mulig å nekte å fritta organisasjoner som er mindre populære eller mindre etablerte.

I Oslo er stiftelsen Moralsk Opprustning nektet fritagelse med den begrunnelse at den ikke ivaretar kommunens eller det offentliges tarv.<sup>168</sup> For mange andre institusjoner som er fritatt i Oslo, jfr. nedenfor avsnitt 9.5, kan avgrensningen virke tilfeldig i forhold til lovens kriterium. Spørsmålet er om det egentlig er et almenntilgjengelig-kriterium som anvendes, og som det er rimelig å fortolke inn i loven.

For å angi fritagelseskompetansen kommunestyret har etter § 7 bokstav a, er i teorien foreslått som å «gi en viss veiledning» at det kan fritta:

«eiendommer tilhørende institusjoner som utfører funksjoner som det naturlig tilligger det offentlige (kommunen, fylket eller staten) å ta seg av».<sup>169</sup>

Men denne formulering virker for snever, sett i forhold til fritagelsespraksis i Oslo, og vel det som er naturlig. En institusjon kan være nyttig for det offentlige, uten at offentlige organer selv naturlig hadde stått for virksomheten. For eksempel er en nonneordens eiendom fritatt i Oslo - riktignok uten at jeg kjenner den konkrete begrunnelse. I en moderne velferdsstat med stor vekt på samarbeid mellom organisasjoner og det offentlige er denne distinksjon mellom offentlige oppgaver og almenntilgjengelige likevel ikke så relevant.

Det er naturlig at synet på hvilke institusjoner som kan kvalifisere for fritagelse, endres over tid. E § 7 a oppstiller en rettslig standard som må føre til nye avgrensninger med endrede samfunnsforhold. I en sak i Oslo i 1962 (266/1962) anså kommunestyret ikke et legat til fremme av sang og kirkemusikk for å fremme en samfunnsmessig oppgave. Senere har imidlertid kommunestyret ansett visse fritidsaktiviteter for å kvalifisere. Med det offentliges engasjement på fritidssektoren kan det heller ikke være tvilsomt at mer utpregede fritidsorganisasjoner kan bidra til å gavne kommunen mv., også i en mer snever forstand.

Mindre interessant er trolig antitesen, at institusjonen ikke behøver å være almenntilgjengelig, så lenge den gavner stat, fylke eller kommune.<sup>170</sup> Igjen er et slikt skille av mer teoretisk interesse. Nær alle aktiviteter til offentlige organer må kunne sies å tjene almenntilgjengelige formål i en mer utvidet forstand av begrepet.

Lovteksten sier ikke direkte at institusjonen må ha et ikke-erhvervsmessig formål. Men med den vekt som legges på at formålet skal være å gavne en kommune, et fylke eller staten, kan det hevdes at dette skal være hovedformålet. Dermed kan ikke institusjonen ha et vanlig økonomisk formål. De knappe forarbeidene tar heller ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet. Men i Finansdepartementets bemerkninger til eiendomsskatteloven § 5, antydes det - kanskje - at man ikke har ment at fritagelsesreglene i § 5 og § 7 skal kunne benyttes til å fritta vanlig økonomisk virksomhet.<sup>171</sup> Finansdepartementets uttalelser om kommunestyrenes fritagelseskompetanse ser ut til å følge den linje at foretak med vanlig bedriftsøkonomisk målsetting ikke kan unnatas.

<sup>166</sup> Se Ot.prp. nr. 44 1974-75 s. 13.

<sup>167</sup> Se Innst. O. nr. 53 1974-75, særlig s. 6.

<sup>168</sup> Se finansrådmannens innstilling til sak nr. 145/1973 avsnitt III nr. 17.

<sup>169</sup> Harboe 1984 s. 58.

<sup>170</sup> Sml. Harboe 1984 s. 58.

<sup>171</sup> Se Ot. prp.nr. 44 1974-75 s. 12.

Det er ikke et vilkår for fritagelse etter eiendomsskatteloven at institusjonen allerede mottar offentlig støtte i en eller annen form.

#### 9.4.3 Eierforhold og delvis fritagelse

Etter ordlyden i § 7 bokstav a er det et vilkår for fritagelse at eiendommen skal *tilhøre* en stiftelse eller institusjon som har til formål å tjene det offentlige. Det kreves et eierforhold. At en institusjon som kvalifiserer, *leier* lokaler, kan ikke begrunne nedsettelse av eiendomsskatten for eieren.

Det må også stilles spørsmål om loven krever at selve eiendommen skal benyttes til det samfunnsgavnlige formål, eller om det er tilstrekkelig at institusjonen i seg selv kvalifiserer. Lovens ordlyd legger bare vekt på institusjonens formål; ikke den konkrete bruk av eiendommen. Det er likeledes antatt i teorien at det ikke er nødvendig at eiendommen må nyttes direkte i den aktiviteten som tar sikte på å gavne kommunen, fylket eller staten. Standpunktet har ikke større konsekvenser enn at det i så fall er opp til den enkelte kommune å la være å fritta.<sup>172</sup> Praksis i f. eks. Oslo skal være liberal på dette punkt. Denne løsningen åpner for at eiendommer som utelukkende bidrar til *finansiering* av de almennyttige aktiviteter gjennom utleie og økonomisk virksomhet, kan fritas for eiendomsskatt.<sup>173</sup>

Dersom en eiendom bare delvis benyttes til den samfunnsgavnlige virksomhet, har altså kommunestyret full adgang til å fritta hele eiendommen. Men et særskilt spørsmål blir om kommunestyret har kompetanse til å vedta en forholdsmessig fritagelse. E § 7 bokstav a må etter ordlyden anses å gi kommunestyret en slik adgang til å foreta delvis fritagelse også på dette grunnlag. Den lar det være opp til kommunestyrets frie skjønn om fritagelse skal gis «heilt eller delvis»

#### 9.4.4 Særlige hensyn ved refusjon av driftsutgifter og statsstøtte

I flere tilfelle mottar institusjoner som utfører funksjoner det offentlige kunne stått for, refusjon av sine utgifter. Som utgift må man også regne eiendomsskatt. I de tilfelle der refusjon av utgifter mottas fra staten, vil kommuner, uten at det egentlig gavner den enkelte institusjon så meget, kunne risikere å avstå egne skatteinntekter direkte til fordel for staten, eventuelt fylkeskommunen, ved å fritta for eiendomsskatt. Det er uvisst hvor stor

rolle slike hensyn vil spille. Kommunene kan være svært interessert i å ha institusjoner av denne type og gjøre mest mulig for å legge forholdene til rette for dem. Men i debatten i Oslo bystyre 26. april 1973 om retningslinjer for fritagelse for eiendomsskatt for almennyttige institusjoner, ser man ihvertfall at finansrådmannen direkte fremholder at kommunen kan tape inntekter til fordel for staten:

«Jeg synes for eksempel at det som [en kommunestyrerepresentant] nevner her, det er nettopp et område hvor man meget vel kan nekte å fritta, for derved har man jo da forholdet til staten, og vi er jo interessert i at de støtteordninger som staten har gjennomført, kommer kommunen til gode.»

Ellers ser man sjelden dette hensyn påberopt så direkte. Men man kan kanskje «ane» denne rasjonalen som et viktig moment når Oslo kommune angivelig nokså konsekvent nekter fritagelse for eiendomsskatt der det offentlige refunderer institusjonens driftsutgifter. Blant annet skal dette hensyn ha spilt en viss rolle når Kristelig Gymnas, Rudolf Steiner skolen og sykehus nektes fritagelse. Det er antagelig lite tvilsomt at dette er et tilstrekkelig saklig grunnlag for å nekte fritagelse, selv om man kanskje vil mene at det er vel kynisk.

I en interessant sak nektet Oslo kommune fritagelse for studentboliger eiet av Stiftelsen studentbyen i Oslo. Begrunnelsen var at med en samlet skattetakst på over 63.000.000 kroner, ville beregnet eiendomsskatt utgjøre ca. kr 450.000. Dette beløpet mente man ble for høyt til at det skulle være riktig for kommunen å støtte studentboliger med så vidt betydelige summer. Etter kommunens oppfatning dreiet det seg om en statsoppgave.<sup>174</sup> Så langt omfanget av virksomheten eventuelt var avgjørende, harmonerer en slik avgrensning dårlig med de synspunkter Høyesterett har lagt til grunn for inntektsskatten, jfr. f. eks. NKS-dommen i Rt. 1985 s. 917 og foran avsnitt 3.4.3. Det kan imidlertid neppe anses som en krenkelse av likhetsprinsippet å nekte fritagelse for en institusjon som eier en større mengde eiendommer av en type der mindre enheter ville blitt fritatt.

## 9.5 KASUISTIKK OG KATEGORISERING. FRITAGELSESPRAKSIS I OSLO KOMMUNE

### 9.5.1 Ingen oversikt over provenytapet

Som ledd i å utrede konsekvensene av eiendomsskattelovens § 7 for almennyttige institu-

<sup>172</sup> Se Harboe 1984 s. 58.

<sup>173</sup> Standpunktet er det motsatte etter skatteloven § 26 k. På slike finansieringsaktiviteter påløper inntektsskatt, og for eiendommer som bare eller for klart atskilte deler brukes slik, også formuesskatt, jfr. foran avsnitt 3.

<sup>174</sup> Se sak nr. 145/1973, finansrådmannens innst., avsnitt 3, VI. Visstnok skal det dårlige forholdet mellom Oslo kommune og staten på denne tiden hatt atskillig betydning for utfallet av saken.

sjoner er det foretatt en undersøkelse i Oslo kommune over fritagelsespraksis. Det foreligger ingen samlet landsomfattende oversikt over de eiendommer de enkelte kommunestyre har fritatt. Tiden og ressursene til disposisjon for undersøkelsen gjorde det ikke mulig å gå inn i fritagelsespraksis i andre kommuner.

En oversikt over de fritatte eiendommer i Oslo gjennom en datautskrift fra mai 1986, viste at 208 eiendommer var fritatt. Bak disse sto 173 forskjellige eiere. Det forelå heller ingen oversikt over hvor stort provenytapet er for kommunen. Dette ville for så vidt relativt enkelt kunne la seg regne ut ved å konstatere skattetakstene for de aktuelle eiendommer og multiplisere disse med satsen for Oslo, som er 0,7 promille. Heller ikke på landsbasis foreligger det - selvfølgelig(!) - noen slik samlet oversikt over kommunenes provenytap gjennom disse fritagelser etter § 7 bokstav a. Med et forholdsvis beskjedent antall eiendommer i Oslo kommune, kan man muligens anta at provenytapet ikke er særlig stort på landsbasis. Som en innledning til den mer kasuistiske gjennomgang av fritagelsespraksis i Oslo, oppsummeres kort hovedpunktene i de vedtatte retningslinjer<sup>175</sup>:

a) *Sykehus*

Sykehus og tilsvarende institusjoner er i utgangspunktet vurdert som samfunnsgavnlige etter E § 7 bokstav a. Men i et vedtak av 28. januar 1971, sak 7, uttales at det ikke skal innrømmes fritakelse for eiendomsskatt for en eiendom hvis driftsutgifter inngår i beregningen av refusjon etter reglene i sykehusloven eller loven om psykisk helsevern, jfr. foran avsnitt 9.4.4. Dermed er mange institusjoner i praksis unntatt fra fritagelse.

b) *Menighetshus, presteboliger m.v.*

Menighetshus, kirkegård, menighetssøsterhjem o.l. fritas. Derimot ikke boliger for kirkens ansatte.

c) *Idrettsanlegg, klubbhus og idrettshaller*

Idrettsanlegg og klubbhus er normalt fritatt. Men idrettshaller fikk tidligere alltid avslag, fordi disse blir leid ut i stor utstrekning for at driften skal bære seg. Derved anses idrettsforeningenes eie av idrettshaller å ha preg av økonomisk virksomhet. Dessuten ga kommunen som oftest mye direkte støtte til de samme hallene. I 1981 ble denne praksis tatt opp i finansutvalget i Oslo kommune, med

utgangspunkt i en konkret søknad. Teknisk rådmann ble bedt om å redegjøre for praksis og foreslå retningslinjer for fremtiden. I brev av 7. desember 1981 til teknisk rådmann foreslo Park- og idrettsvesenet reglene nyansert slik:

- «2. Betingelsene for fritakelse er at
- a. idrettsanlegget eies av idrettslag, andelslag eller andre sammenslutninger som ikke har kommersielt formål. For slike sammenslutninger gjelder at vedtektene må inneholde bestemmelser som sikrer idretten og/eller det offentlige kontroll med eierforhold og drift.
  - b. idrettsanlegget drives som en selvstendig økonomisk enhet, og at anlegget ikke brukes som inntektskilde for annen virksomhet.»

d) *Studenthjem og andre hjem for ungdom*

Normalt gis det fritagelse. Visstnok har dette spørsmål ennå ikke nådd nærmere en slik generell avklaring. Men i 1973 forelå en søknad fra Stiftelsen studentbyen i Oslo, som da eide 41 eiendommer på Sogn og Kringsjå. Kemneren mente at kommunen ikke burde subsidiere studentboliger med et så betydelig beløp som det ville bli her - kr. 447.818,-. Dette burde være en statsoppgave, jfr. foran avsnitt 9.4.4. Praksis hittil hadde bare dreid seg om enkeltstående, små beløp. Bystyret sa seg enig med kemneren. Som fremgår av listen til slutt i dette avsnitt, får mindre studenthjem fremdeles fritagelse.

e) *Barnehjem og barnehager*

Barnehjem og barnehager innvilges normalt fritagelse.

f) *Aldershjem, sykehjem o.l.*

Aldershjem, sykehjem o.l. får normalt fritagelse. Men disse kan evt. komme inn under begrensningen nevnt under avsnitt 9.4.4. og foran i dette avsnitt, pkt. a) sykehus.

g) *Muséer*

Muséer gis normalt fritagelse.

h) *Velforeninger m.v.*

Velforeninger fritas vanligvis. Samfunnshus går inn i denne gruppen, men forutsetningen er at det ikke for en overveiende del drives forretningsmessig. Eventuelt kan delvise skattefritagelser innrømmes.

Nedenfor er de 208 fritatte eiendommer i Oslo i 1986 ordnet etter formål og eiere. Ca. 30 av eiendommene er ikke inngått i dette. De har ikke latt seg identifisere tilstrekkelig for en slik klassifisering ut fra de data som har vært tilgjengelige i den anvendte datautskrift. For helhetens og sammenligningens

<sup>175</sup> Se igjen særlig sak 145 for 1973 med endelig vedtak i sak 332 i bystyrets møte 22. november 1973.

skyld er tatt med institusjoner som ikke kan kategoriseres som frivillige organisasjoner. Enkelte fritagelser som åpenbart faller inn under andre bestemmelser, er holdt utenfor.

*Religiøse formål*

Indremisjon/bymisjon  
Sjømannsmisjon  
Blindemisjon  
Misjon blant hjemløse  
Misjonshus  
Kinamisjon  
Frikirkemenighet  
Mosaiske trossamfunn  
Nonneorden  
Søndagsskole  
Kristelig ungdoms-/studentlag  
K.F.U.M.-lag  
Bedehus  
Prestegård  
Småkirkeforening  
Menighetshus (statskirken)  
Menighetsråd

*Andre ideelle formål*

Nobelstiftelsen  
Sjøfartsmuseum  
Folkemuseum  
Fram-huset  
Kon-Tiki-museet  
Acem  
Norsk Teknisk Museum  
Velforening/-hus  
Samfunnshus  
Ekely-kunstnerne  
Kunstnernes hus  
Husmorforbund, lokallag  
Innflytterlag  
Avholdslag  
Nasjonalforeningen for folkehelse  
Kriminalomsorg i frihet

*Undervisning og forskning*

NTNF/Institutt for vannforskning  
Waisenhus  
Skolelegat

*Støtte til svakstilte grupper*

Barnehage/daghjem  
Barnehjem  
Mødre- og spebarnshjem  
Alders-/sykehjem  
Forbund for hørselshemmede  
Revmatikerforbund  
Blindeforbund  
Nervesanatorium (Modum Bad)  
Ettervernshjem  
Menighetspleie  
Frelsesarmeen  
Småhjem  
Hjelpfond for sjømenn

Sjømannshjem  
Student-/elevhjem  
Diakonissehuset

*Sport og fritid*

Tennisklubb  
Idrettsforenings ishall  
Idrettslag  
Sportsplass  
Badstu  
Ungdomsherberge  
Speidere

*Yrkesgrupper*

Arbeiderforening  
Handelsstands forening

Formål/eiere er også gruppert etter antall fritagelser som er gitt for de forskjellige grupper. Listen nedenfor omfatter grupper som er tatt med mer enn én gang i fritagelseslisten:

FORMÅL/EIER	ANTALL FRITAK
Velforening/-hus	14
Barnehage/daghjem	10
Indremisjon/bymisjon	9
Alders /sykehjem	8
Frikirkemenighet	7
Frelsesarmeen	6
Samfunnshus	5
Student-/elevhjem	5
Speidere	4
Menighetshus (statskirken)	4
Kristelig ungdoms-/studentlag	3
Barnehjem	3
Menighetspleie	3
Sjømannshjem	3
Innflytterlag	2
Husmorforbund, lokallag	2
Bedehus	2
Blindeforbund	2
Mosaiske trossamfunn	2

**Forkortelser og litteratur**

Nedenfor er gjengitt forkortelser for den mest anvendte litteratur. I noter til teksten er oppgitt enkelte andre referanser.

*Baklid/Solberg Nilsen 1987* - Ole Jørn Baklid og Morten Solberg Nilsen: Regnskap og kontroll i norske idrettslag. Diplomoppgave ved Bedriftsøkonomisk Institutt. 1987.

*Forenklingsutvalget 1986* - Forenklinger i reglene om skattetrekk, arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaver. Innstilling av juli 1986 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet. (Stensil).

*Gjems-Onstad 1982a* - Ole Gjems-Onstad: Skattefrie institusjoner - etter skatteloven § 26 k, Skatterett 1982 s. 33-71.

*Gjems-Onstad 1982b* - Ole Gjems-Onstad: Fradragsrett for bidrag til almennyttige institusjoner, *Skatterett* 1982 s. 283-314.

*Gjems-Onstad 1984a* - Ole Gjems-Onstad: Ny avklaring av skattefriheten for frivillige organisasjoner, *Skatterett* 1984 s. 88-90.

*Gjems-Onstad 1984b* - Ole Gjems-Onstad: Velferdsfond m.v. for ansatte - Braathendommen, *Skatterett* 1984 s. 209-80.

*Gjems-Onstad 1985* - Ole Gjems-Onstad: Skattefrie institusjoners fritagelse for kilde-skatt på dividender - art. 10 nr. 9, *Skatterett* 1985 s. 52-56.

*Gjems-Onstad 1986a* - Ole Gjems-Onstad: Skattefrihet for undervisning og forskning - NKS-dommen og ny sktl. § 26 h nr. 2, *Skatterett* 1986 s. 61-92.

*Gjems-Onstad 1986b* - Ole Gjems-Onstad: Merverdiavgift og almennyttige institusjoner - Del 1, *Skatterett* 1986 s. 278-323.

*Gjems-Onstad 1986c* - Ole Gjems-Onstad: Merverdiavgift og almennyttige institusjoner - Del 2, *Skatterett* 1986 s. 278-323.

*Gjems-Onstad/Thommesen 1987* - Ole Gjems-Onstad og Gøsta Thommesen: Arveavgift og almennyttige institusjoner, *Skatterett* 1987 s. 226-58.

*Gjems-Onstad/Thommesen 1988* - Ole Gjems-Onstad og Gøsta Thommesen: -Eiendomsskatt og almennyttige institusjoner, *Skatterett* 1988 s. 77-109.

*Hansmann 1987a* - Henry Hansmann: Economic Theories of Nonprofit Organizations, i Walter W. Powell: *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*, New Haven 1987, s. 27-42.

*Hansmann 1987b* - Henry Hansmann: The Evolution of the Law of Nonprofit Organizations, i *The Constitution and the Independent Sector*, 1987 Spring Research Forum, Working Papers, Independent Sector 1987, s. 17-26.

*Hansmann 1988* - Henry Hansmann: The Two Independent Sectors, Looking Forward to the Year 2000: Public Policy and Philanthropy, Spring Research Forum, Working Papers, Independent Sector 1988, s. 15-24.

*Harboe 1982* - Einar Harboe: Arveavgift, Oslo 1982.

*Harboe 1984* - Einar Harboe: Eiendomsskatte-  
loven. Oslo 1984.

*Koch 1984* - Sverre E. Koch: Skatt og idrett i Gunnar M. Kjenner (red.): *Idrett og jus*, Oslo 1984 s. 277-90.

*Kommentarutgaven Skatteloven 1988* - Skatteloven. Kommentaarutgave 1988. Oslo 1988. Ved Sven Rune Greni, Jan Syversen og Kristian Trosvik. Oslo 1984.

*Kotler/Andreasen 1987* - Philip Kotler og Alan R. Andreasen: *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, 3rd. ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs 1987.

*Løvaas 1982* - Sverre Løvaas: Omregistreringsavgiften, *Skatterett* 1982 s. 232-42.

*Martinsen 1987* - Oddvar Martinsen: Overføringer mellom organisasjonene og det offentlige. Utvikling og utprøving av analysemodeller for et nettooverføringsbegrep. *Skatterett* 1987 s. 152-74.

*Michelet 1981* - C.F. Michelet: Skattefrie sammenslutninger. Oslo 1981.

*Refsland Kommentaarutgaven Del 1 1985* - Thor Refsland: Merverdiavgiftsloven med kommentarer, Del 1, 3. utg., Oslo 1985.

*Skattevurderingsgruppen* - Skattevurderingsgruppen for idrett, oppnevnt årsskiftet 1977/78. Tre delinnstillinger: «Den skattemessige behandling av bilordninger i norsk idrett» av 11. april 1978 (Se Sk nr. 19/1978, Utv. 1978 s. 390), «Idrettsorganisasjonenes inntekter» av 23. april 1979 og «Inntektene til idrettsutøvere, trenere, tillitsmenn og dommere (teknisk personell)» av 30. juni 1982.

*Tank 1984* - Yngvar Tank: Arveavgiftslovgivningen med kommentar, 3. utg. ved Mikael Hellevik, Oslo 1984.

*Thomle 1932* - J. E. Thomle: Arveavgiften, 2. utg., Oslo 1932.

*Aarbakke 1987* - Magnus Aarbakke: Skatt på inntekt, 3. utg., Oslo 1987.

#### **Forkortelser juridiske publikasjoner**

Forkortelser for lover er angitt i teksten.

LoR - Lov og Rett

Rt. - Norsk Retstidende

Utv.- Dommer, uttalelser m.v. i skattesaker og skattespørsmål

Vedlegg III

## Enkelte sider ved de frivillige organisasjonenes virksomhet i andre land

### Forord

Utvalget har gjennom henvendelser til norske ambassader i en rekke land samlet inn materiale om frivillige allmenntilgjengelige organisasjoners arbeidsområder og -vilkår i andre land.

Materialet har imidlertid ikke vært godt nok til å gi grunnlag for en generell framstilling av frivillige organisasjoner i land det er naturlig og interessant å sammenligne med Norge.

Utvalget har ikke hatt kapasitet til å fremskaffe annet materiale.

For å få et inntrykk av hvilken rolle frivillige organisasjoner spiller på noen områder i enkelte andre land, legger utvalget i dette vedlegget fram en rapport fra en studietur i England og Nederland 22.-27. mars 1987 og en kortfattet framstilling av private utdanningsinstitusjoner i internasjonalt perspektiv.

## I Rapport fra studietur til England og Nederland 22.-27. mars 1987

### 1.1 INNLEDNING

Arbeidsutvalgets medlemmer (unntatt Fr. Mellbye som måtte melde forfall) og sekretær foretok i tiden 22.-27. mars 1987 en studietur til England og Nederland i forbindelse med utvalgets arbeid. Vi vil nedenfor for hvert av landene først gi en beskrivelse av de generelle inntrykk og refleksjoner vi sitter igjen med etter våre samtaler. Deretter gis en kort beskrivelse av de enkelte organisasjoner m.v. vi besøkte. Vi har imidlertid ikke intensjoner om å gi en total oversikt over «tredje sektor» i disse landene, til det er materien for komplisert og uoversiktlig.

### 1.2 GENERELT INNTRYKK AV TREDJE SEKTORS POSISJON I ENGLAND

#### 1.2.1 Det historiske og ideologiske grunnlag

De frivillige organisasjoner synes generelt å ha en betydelig posisjon og good-will i det engelske samfunn. Dette har lange tradisjoner, dels som klassisk veldedighet i et land med store sosiale forskjeller. I nyere tid (fra 1960-tallet) har frivillighetssektoren fått medvind pga. økt oppmerksomhet mot nødvendigheten og ønskeligheten av frivillig innsats selv i en moderne velferdsstat. Økt vekt på egenorganisering og selvhjelpsgrupper fra 1970-tallet og økende sosiale problemer med større arbeidsledighet m.v. har ytterligere lagt grunnlag for vekst i tredje sektor.

De totale statlige bevilgninger til frivillige organisasjoner synes å ha økt betraktelig

den senere tid. Flere organisasjoner i England hevdet imidlertid at regjeringens erklærte politikk om å bedre organisasjonenes arbeidsbetingelser måtte ses i sammenheng med generelt stramme offentlige utgiftsrammer og nedbygging av velferdsstaten. F.eks. ble det fra enkelte hevdet at regjeringene de senere år bevisst brukte organisasjonene som ledd i sine politiske markeringer, og det ble påstått at det i forhold til tredje sektor hadde skjedd en sentralisering i finansieringen og i viktige beslutningsprosesser. I National Council for Voluntary Organisations ble det hevdet at ca. 80 pst. av de totale offentlige overføringer til frivillige organisasjoner tidligere kom fra regionale og lokale myndigheter, mot kun ca. 40 pst. nå. Hovedårsaken til dette er imidlertid å finne i den hovedsakelig statlige finansieringen av arbeidsledighetsprogrammene, communityprogrammer osv. (diverse sysselsettingstiltak, nærmiljø- og husbyggingsprogrammer, byfornyelse m.v). Fordelingen av statlige midler til disse større programmene, hvor organisasjonene spiller en viktig rolle, skjer delvis gjennom den s.k. Manpower Services Commission.

Etableringen av disse statlige programmer og bruken av dels nystartede organisasjoner til å arbeide med disse spørsmål, synes i noen grad å ha skapt konflikter ift. de mere tradisjonelle organisasjonene. Sistnevnte ga uttrykk for at myndighetene gjennom disse tiltak skaffet billig arbeidskraft til oppgaver som normalt hadde/burde vært utført av vanlig

lønnet arbeidskraft. Dette skapte også problemer ift. profesjonene og fagforeningene. Det ble også hevdet at denne politikken ga myndighetene økt innflytelse over organisasjonene, og at hensikten med disse økte statlige bevilgninger ikke var å støtte tredje sektor som sådan, men bidra til løsningen av offentlige oppgaver.

Organisasjonenes holdning til sentralmyndighetenes politikk overfor tredje sektor varierte imidlertid, og reflekterte nok i noen grad ulike politiske preferanser. Således kan det være grunn til å anta at sentraliseringen i finansieringen av organisasjonene har skjedd uavhengig av regjeringens politiske basis. I relasjon til de lokale myndigheter lot det til at organisasjonslivets rammebetingelser ikke hadde endret seg vesentlig (dog lokale variasjoner), her hadde imidlertid knappe budsjettammer de siste år skapt problemer for en del organisasjoner.

### 1.2.2 Det finansielle grunnlag

Bare deler av arbeidet i de frivillige organisasjonene er ubetalt. Midlene til drift av organisasjonene og betaling av lønnet arbeidskraft kommer som i Norge fra mange kilder, som private gaver/bidrag, generelle overføringer fra lokale og sentrale myndigheter, offentlige bevilgninger til spesielle programmer, egeninntekter av ulike slag (kontingenter, innsamlinger, salg) osv. Relativt betydelige beløp stilles til disposisjon gjennom skattefordelene i den s.k. charityordningen. Denne innebærer at allmenntilgode organisasjoner kan gis status som charity, hvilket kvalifiserer til skattemessige fordeler for giverne (skattefradrag) såvel som for mottakerne (slipper diverse direkte skatter, men ikke mva./øvrige indirekte skatter). Dette er en gammel ordning. The Charity Commissioners har fullmakt (inappellabel) til å gi (evt. trekke tilbake) slik charitystatus, dersom organisasjonen tilfredsstillt lovverkets krav om allmenntilgode (eksklusive politiske) formål som er definert som

- bekjempelse av fattigdom
- høyning av utdanningsnivået
- fremme av religionen
- andre allmenntilgode formål.

«Andre allmenntilgode formål» defineres gjerne liberalt (miljøvern m.v.), men flere organisasjoner uttrykte misnøye med konkrete avgjørelser av The Charity Commissioners, f. eks. at fremme av menneskerettigheter ikke oppnår slik status, i motsetning til f.eks. organisasjoner som arbeider mot rasisme.

Det er nå nærmere 160 000 organisasjoner med charity status, og den årlige tilvekst er ca. 4 000 nye charities pr. år.

Det har ikke vært mulig å få oversikt over den totale finansiering av virksomheten, og den relative fordeling på ulike inntektskilder. Som nevnt ser det ut til at de statlige bevilgninger blant annet pga. arbeidsledighetsprogrammer o.l. øker sterkere enn de lokale overføringer. Ifølge Håkon Lorentzen (INAS-notat 87:7) var den offentlige finansiering av frivillige organisasjoner i England i 1984 omtrent slik:

- Direkte (generell) overføring fra 5 viktigste departementer ca. 90 mill. pund
- Departementsbevilgninger til særskilte statlige programmer (inkl. housing ass.) ca. 1 500 mill. pund
- Overføringer fra lokale myndigheter ca. 350 mill. pund

Hertil kommer meget betydelige midler fra charityordningen samt organisasjonenes egenfinansiering som vi ikke har oversikt over. Videre nevnes at betydelige midler (ca. 377 mill. pund i 1985) blir fordelt til allmenntilgode formål gjennom oppsamlede fonds i s.k. trusts. Det presiseres at det må tas forbehold om ovennevnte tallmateriale, spesielt hva angår de lokale bevilgninger. Tall for omfanget av de statlige bevilgninger synes imidlertid å stemme relativt godt med annet tallmateriale.

Charityordningen har som nevnt skattemessig betydning for giverne og mottakerne. Det er imidlertid ikke tradisjon i England som i USA med store skattefradrag for gaver til organisasjoner fra privatpersoner (lønnstakere). Fra april 1987 er imidlertid innført en lett praktiserbar ordning der lønnstakere i privat såvel som offentlig virksomhet gjennom arbeidsgiveren («payroll-giving») kan gi inntil 120 pund pr. år med skattefritak til allmenntilgode formål eller organisasjoner som giveren bestemmer. Det ble opplyst at det var politisk enighet i England om denne nye ordningen, som enkelte forventet ville gi betydelige beløp (over 100 mill. pund årlig) i løpet av kort tid.

## 1.3 ENKELTE FORVALTNINGSORGANER OG FRIVILLIGE ORGANISASJONER I ENGLAND

### 1.3.1 Voluntary Services Unit (VSU) i Home Office

VSU er en administrativ enhet i Home Office (Innenriksdepartementet) opprettet i 1973, som har fire hovedoppgaver:

- fungere som bindeledd mellom organisasjonene og departementene
- være felles koordineringsledd for ulike departementer i sentraladministrasjon overfor den frivillige sektor



- stimulere til bruk av frivillige organisasjoner og oppmuntre organisasjonene til samarbeid og koordinering seg i mellom
- finansiere tiltak som ikke naturlig støttes i andre departementer (sektorovergripende).

Representanter for VSU hevdet selv at det særlig var de to siste funksjonene som ble ivare tatt. Koordineringsrollen var imidlertid vanskeligere, og de øvrige departementer passet på å holde kontakt med «sine» organisasjoner uten medvirkning fra VSU. Dette ble også understreket av andre, f.eks. National Council for Voluntary Organisations (NCVO).

Omfanget av bevilgninger til nasjonale organisasjoner/paraplyorganisasjoner fra VSU var i 1985/86 vel 18 mill pund.

### 1.3.2 Department of Health and Social Security

Departementet gir økonomisk støtte til generelle paraplyorganisasjoner på nasjonalplan som arbeider innen helse- og sosialsektoren (f.eks. NCVO), dels til lokale organisasjoner eller prosjekter som gjennom nye idéer og utradisjonelle metoder kan ha nasjonal interesse.

I 1985/86 ble overført ca. 32 mill.pund til slike nasjonale og lokale organisasjoner/prosjekter. Departementets overføringer dekker gjerne 10-20 pst. av de nasjonale organisasjonenes administrasjonskostnader, men dette varierer betydelig (meget sjelden over 50 pst.). Det er de senere år lagt økende vekt på organisasjonenes egenfinansiering.

Det ble gitt uttrykk for tendenser til stivhet i tildelingssystemet. Fikk en organisasjon først midler, var det vanskelig å få organisasjonen ut av budsjettet igjen. Den politiske ledelse la ulik vekt på ulike organisasjoner, de hadde ofte preferanser med favorisering av «sine» organisasjoner.

Som ledd i myndighetenes generelle politikk med å deinstitusjonalisere klientene og overføre disse til åpen (informal) omsorg, ga departementet som fagorgan de lokale forvaltningsorganer og organisasjonene råd og veiledning. De frivillige organisasjonene deltar i alle former for åpent omsorgsarbeide. Det ble imidlertid i departementet gitt uttrykk for at det var tendenser til at arbeidet ble mer og mer profesjonalisert, og i retning av betalt arbeid (paid activities).

### 1.3.3 National Council for Voluntary Organisations (NCVO) og Councils for Voluntary Service - National Association (CVS-NA)

NCVO er den største og absolutt viktigste paraplyorganisasjon for frivillighetssektoren i England med ca. 530 medlemmer og forbin-

delse med nær 200 lokale CVS (gjennom CVS-NA). NCVO fungerer som hovedorganet for kontakt mellom frivillighetssektoren, sentrale og lokale myndigheter og den private sektor. NCVO har over 150 ansatte, og omkring 50 pst. av inntektene kom fra offentlige overføringer.

NCVO dekker i prinsippet alle sektorer, men har sin opprinnelse og hovedinnsats i sosialsektoren (vidt definert). Organisasjonen har tre hovedoppgaver:

- øke engasjementet i sosiale spørsmål m.v.
- ivareta organisasjonenes interesser og uavhengighet
- virke som et ressurscenter for frivillige organisasjoner.

NCVO arbeider både med å etablere nye organisasjoner og utvide arbeidsområdet til eksisterende. Eksempel på sistnevnte er arbeidsoppgaver ifm. arbeidsledigheten.

NCVO legger stor vekt på arbeidet med organisasjonenes generelle arbeidsbetingelser/rammebetingelser og deres evne til å bevare sin autonomi. F.eks. var de i noen grad skeptisk til regjeringens holdning til frivillighetssektoren. De var også sterkt bekymret for regjeringens tiltak for å redusere lokale myndigheters budsjetter, hvilket gikk ut over deres evne til å støtte organisasjonene. På den annen side hadde nåværende regjering løst på visse deler av arbeidsgiverlovgivningen som tidligere hadde skapt problemer for organisasjonsvirksomheten.

Også lokalt ble det lagt vekt på organisasjonenes uavhengighet, men NCVO ga samtidig uttrykk for ønske om mer aktiv og effektiv medvirkning fra organisasjonene i den lokale planleggings- prosessen, f.eks. ved mer formalisert deltakelse i joint planning eller joint consultative committees på områder der organisasjonene arbeidet. I dag er det store lokale variasjoner i hvor tett og formalisert samarbeidet er mellom myndighetene og organisasjonene.

Som ressurscenter tilbyr NCVO assistanse til organisasjoner og bedrifter mv. i skatte- og finansieringsspørsmål, driver juridisk rådgivning, faglig og organisasjonsmessig veiledning, publikasjonsvirksomhet/utadrettet informasjon osv. De ga ellers uttrykk for at forskningen omkring frivillige organisasjoner var utilstrekkelig, og at dette nå skulle prioriteres.

CVS-NA er en integrert del av NCVO, og fungerer som nasjonalt forum for omkring 200 lokale Councils for Voluntary Service. De driver informasjons- og rådgivningsvirksomhet i prinsipielle og praktiske spørsmål (finansiering, organisering, debatterer sosiale spørsmål) samt opplæringsvirksomhet overfor

lokale CVS og oppmuntrer til samarbeid lokalt. De lokale CVS er sammensatte organer med både organisasjoner og lokale myndigheter som medlemmer. Dette gjør at de lokale CVS lett kan komme lokalsamfunnets behov i møte, ved å bringe sammen organisasjoner og lokale myndigheter i «partnerships». Arbeidsområdene er alle sosiale saker i vid forstand, områdeutvikling og alle typer samfunnstjenester.

#### 1.3.4 The Volunteer Centre

Senteret ble opprettet som en nasjonal organisasjon i 1973 med siktemål å oppmuntre til frivillig arbeid i sosialsektoren. Senteret som har over 40 ansatte finansieres i det alt vesentlige av Home Office (VSU), og konsentrerer virksomheten omkring

- opplæring, kurs
- rådgivning, informasjon
- forskning.

Senteret stimulerer til frivillig, ubetalt arbeid, og organiserer kurs- og opplæringsvirksomhet for frivillige såvel som for ansatte. Det legges stor vekt på å definere forholdet mellom betalt og frivillig arbeid i helse- og sosialsektoren, og det presiseres at det frivillige arbeidet bare skal være et supplement og ikke alternativ til ordinært betalt arbeid. Dette la også NCVO stor vekt på. Det var interessant å merke seg at man også gikk inn for frivillig (ubetalt) arbeid i offentlige helse- og sosialinstitusjoner og i lavere skoleslag, dog uten foretrekk for betalt arbeid.

I senteret ble det uttalt noe skepsis til sentralmyndighetenes tiltak overfor organisasjonene i arbeidsløshetsbekjempelsen, idet man mente at Manpower Services Commission egentlig brukte arbeidsledige som dårlig betalt arbeidskraft.

Senteret driver forøvrig en ikke ubetydelig forsknings- og utredningsvirksomhet. Senteret har ellers nær kontakt med Councils for Voluntary Service (se 3.3) og med de s.k. Local Development Agencies og Volunteer Bureau, som er spredt over hele landet, og som mer direkte rekrutterer frivillige til organisasjonene. Også disse driver informasjonsvirksomhet m.v.

#### 1.3.5 Charities Aid Foundation (CAF) og Inter Phil

CAF er opprinnelig opprettet av NCVO og har til oppgave å drive rådgivning og ta imot bidrag fra selskaper og privatpersoner til allmennyttige formål, og forvalte og fordele disse midlene. Dette innebærer en rasjonalisering for større bedrifter og givere (som f.eks. Marks and Spencers, som tilgodeser omkring 4 000 organisasjoner hvert år med bidrag).

CAF har således lagt vekt på å ivareta en praktisk formidlingsfunksjon mellom givere og mottakere. Årlig kommer nå inn omkring 25 mill. pund fra privatpersoner og selskaper, men CAF forventer sterk øking etter den nye payrollordningen (se 2.2). Organisasjonene har ca. 105 ansatte og driver også informasjons- og forskningsvirksomhet.

Inter Phil, som er en internasjonal filantropisk organisasjon, har til formål å fremme filantropisk innsats verden over. Inter Phil har tildels nært samarbeid med CAF.

Det kan synes som om CAF og Inter Phil representerer relativt tradisjonelle filantropiske holdninger - innsamling av midler til gode formål. Andre organisasjoner som f.eks. NCVO, The Volunteer Centre og LVSC (se 3.6) legger derimot større vekt på de frivilliges gratis arbeidsinnsats (participation).

#### 1.3.6 London Voluntary Service Council (LVSC)

LVSC er den viktigste paraplyorganisasjon for frivillig virksomhet i stor-London, med nærmere 180 medlemsorganisasjoner og nær 40 ansatte. Den arbeider med:

- koordinering av organisasjonenes arbeid
- informasjon, opplæring, kursvirksomhet
- forskning, spesialiststøtte.

LVSC arbeider særlig for å bedre bo- og leveforholdene for arbeidsløse, sterkt utsatte grupper og etniske og andre minoriteter. Dette omfatter tradisjonelt arbeid på helse- og sosialsiden såvel som bekjempelse av arbeidsløshet ved f.eks. etableringer av Community Business, dvs. firmaer eid og kontrollert av lokale beboere som skaper sin egen økonomiske virksomhet.

Kirken er representert i LVSC, og organisasjonen har en relativt radikal politisk profil sammenlignet med andre engelske organisasjoner vi møtte. Den var aktiv i arbeidet mot regjeringens nedleggelse av the Greater London Council (et slags byråd for Stor-London), som hadde bevilget betydelige midler til organisasjonene som nå var falt delvis bort.

### 1.4 GENERELT INNTRYKK AV TREDJE SEKTORS POSISJON I NEDERLAND

#### 1.4.1 Det historiske og ideologiske grunnlag

Den historiske bakgrunn for og utviklingen av de frivillige organisasjonene i Nederland er ikke svært forskjellig fra forholdene i England. Også i Nederland har frivillig arbeid rike tradisjoner, dels som klassisk veldedighet. Som i England har organisasjonene fått økt oppmerksomhet etter midten av 1960-tallet, som viktig supplement til velferdsstaten og

med økt vekt på egenorganisering og selvhjelpsgrupper av ulike slag.

Selve organiseringen av det frivillige arbeidet i Nederland har imidlertid en annen tradisjon enn i England og Norge. I Nederland har dette tidligere langt på vei vært organisert vertikalt i «søyler», dvs. at ulike kirkesamfunn (protestanter, katolikker etc.), fagbevegelsen osv. har organisert frivillighet blant og for «sine» medlemmer. Denne vertikale organisering har medført at ulike grupper har arbeidet for de samme saker i samme geografiske områder. Dette mønster har imidlertid vært under endring de senere år, bl.a. som resultat av nye typer selvhjelpsgrupper o.l. som ikke har fulgt dette ideologiske, vertikale mønster. I Nederland har det derfor de senere år vært mange fusjoner innen organisasjonslivet, som har resultert i sterkere nasjonale enheter og utvisking av «søyletradisjonen».

For Englands vedkommende ble nevnt en sentralisering i de offentlige bevilgninger de senere år, dels som resultat av bekjempelsen av arbeidsledigheten. Vi har ikke inntrykk av tilsvarende utvikling i Nederland. Tvert om ble det understreket at tross betydelig arbeidsledighet også her, ble det lagt stor vekt på desentralisering i forvaltningen og delegering av ansvar og beslutningsmyndighet i politikken til de 11 provinsene og ca. 800 kommunene. De sentrale myndigheter har en generelt positiv holdning til frivillig arbeid og organisasjoner, men understreket lokalforvaltningens selvstyre og ansvar for utviklingen av forholdet til organisasjonene. De sentrale myndigheters bevilgninger var relativt små. Imidlertid har private/frivillige organisasjoner en sterk posisjon i f.eks. skolesektoren, hvor de står ansvarlig for en meget betydelig del av virksomheten.

Som i England har den økte arbeidsledigheten de siste årene (280.000 arbeidsledige i 1979, 830.000 i 1984) skapt et nytt «marked» for frivillig arbeid. Et spesielt fremtredende trekk i Nederland er de nye typer organisasjoner eller arbeidssentre som rekrutterer arbeidsledige som er interessert i jobb-erfaring, med siktemål å gå inn i ordinært betalt arbeid senere. Dette kalles også «unwaged labour». Dette har fått et meget betydelig omfang de senere år, og har som i England skapt spenning ift. mindre næringsdrivende, profesjonene og ikke minst fagbevegelsen som ser sine posisjoner truet.

Det later til å være økende problemer med å skille mellom frivillig arbeid, andre former for ubetalt arbeid og ordinært betalt arbeid. Med økt bruk av frivillige og økt tjenestebehov f.eks. i helse- og sosialsektoren, øker også kravene til de frivillige arbeiderne mht. tilgjengelighet, regularitet, erfaring osv.

Som følge av denne utviklingen er det fremmet lovforslag som tar sikte på å trekke opp grenser for på hvilke områder og for hvilke arbeidsoppgaver ubetalt arbeid av arbeidsløse skal tillates / ikke tillates. Dette gjelder først og fremst arbeidsmulighetene for arbeidsløse som mottar ledighetstrygd. Utfallet av dette synes uvisst i dag. Temaet er som nevnt meget kontroversielt, og mange organisasjoner synes å frykte en lovmessig innsnevring av adgangen for deres medlemmer til frivillig (ubetalt) arbeid. Andre legger stor vekt på å tilby aktiviteter som ikke kan virke konkurrerende mot vanlig profesjonell/kommersiell virksomhet. I følge lovforslaget skal det etableres regionale kontrollkommisjoner som får til oppgave å sjekke at det frivillige (ubetalte) arbeidet blant arbeidsledige ikke erstatter betalt arbeid, at det ikke oppstår urimelige konkurransevridninger etc.

#### 1.4.2. Det finansielle grunnlag

Det har vært vanskelig å få oversikt over finansieringen av organisasjonene i Nederland. Det synes imidlertid å være relativt få skatteprivilegier for frivillige organisasjoner. Bidrag til allmennyttige frivillige organisasjoner gis imidlertid med skattefradrag for privatpersoner opp til et visst beløp, omkring 400-500 gylden (ca. 1.500 kroner). Dessuten kan frivillige arbeidere motta 600 gylden pr. år (ca. 2.000 kroner) som refusjon for utgifter uten at dette blir skattepliktig. Ut over dette ble det ikke opplyst om andre skattefordeler for frivillig arbeid / organisasjoner av direkte eller indirekte natur.

Av den eksterne finansiering dominerer overføringene fra lokalforvaltningen. Det er et lokalt ansvar for ivaretagelse av sosiale velferdsordninger av ulike slag, og svært ofte blir oppgavene ivaretatt av organisasjoner med fast ansatt personale. Det offentlige dekker da 95-100% av utgiftene.

### 1.5 ENKELTE FORVALTNINGSORGANER OG FRIVILLIGE ORGANISASJONER I NEDERLAND

#### 1.5.1 Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs

Departementet har ansvar for koordineringen av regjeringens politikk overfor frivillighetssektoren. Som følge av økt interesse for de frivillige organisasjonene og deres arbeid ble det i 1979 under dette departement opprettet en «Interministerial Committee on Voluntary Work Policy» der syv departementer er representert, som skulle rapportere til regjeringen om saksforhold i tredje sektor som var politisk relevant. Denne tverrdepartementale komité har senere (1980-1982) publisert tre rapporter om forskjellige viktige aspekter ved

organisasjonenes rammebetingelser og arbeidsvilkår m.v.

De gode intensjoner om bedre arbeidsvilkår møter imidlertid motstand i praktisk politikk på grunn av de problematiske relasjonene til det lønnete arbeidsliv, samt stramme offentlige utgiftsrammer. Departementsrepresentantene ga uttrykk for at man sentralt hadde relativt få virkemidler i dag for å stimulere det frivillige organisasjonsliv. Pga. utstrakt lokalt selvstyre kan sentralmyndighetene bare indirekte påvirke lokalsamfunnets holdning til frivillig arbeid. Dette medfører også store variasjoner i organisasjonenes medvirkning i den offentlige planleggingsprosessen lokalt.

Fra 1977 har departementet hatt midler til direkte støtte til organisasjoner og tiltak som fremmer arbeidet i tredje sektor, denne var i 1985 på 5,7 mill. gylden (knappt 20 mill. kroner). Bevilgningen gikk i det vesentlige til generell støtte og prosjektstøtte i nasjonale organisasjoner, dessuten til en del lokale volunteer centres. Foruten slik økonomisk støtte til nasjonale organisasjoner / lokale organisasjoner med prosjekter av nasjonal interesse, ser departementet det som viktig å formulere nasjonale mål og fungere som «think-tank» (ressurssenter) for frivillighetssektoren og påvirke forvaltningen og opinionen med siktemål å skape en gunstig atmosfære for organisasjonene.

#### 1.5.2 Platform Vrijwilligerswerk (The Platform for Volunteer Work in the Netherlands)

Organisasjonen er en mindre nasjonal informasjons- og samarbeidsenhet (1 1/2 ansatte) for frivillighetssektoren i Nederland (ca. 30 medlemsorganisasjoner). De inngår også i internasjonalt samarbeide og utgir tidsskriftet «Volonteuropé» som omfatter frivillighetssektoren i EF.

#### 1.5.3 Landelijke Vereniging van Vrijwilligerscentrales - LVV (National Association of Volunteer Bureau)

De s.k. Volunteer Bureau (VB) er av relativt ny dato (fra ca. 1975), men finnes nå spredt over hele landet. Deres hovedoppgaver er å:

- være lokal formidlingssentral mellom de som ønsker å arbeide frivillig og de som trenger assistanse
- støtte frivillig arbeid generelt gjennom informasjonsvirksomhet, kursvirksomhet o.l.
- støtte prosjekter av ulike slag.

140 VB var i 1985 tilsluttet LVV som altså er en nasjonal interesseorganisasjon og paraplyenhet for VB, med bl.a. følgende arbeidsoppgaver:

- informasjonssentral

- rådgivning
- samhandlingspartner med offentlige myndigheter, fagforeninger osv.
- konferansevirksomhet, skoling, utdanning
- forskning
- PR-virksomhet.

Også LVV har en relativt liten stab (4 personer), og støttes av Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs og Ministry of Social Affairs and Employment. LVV var særlig opptatt av arbeidslivets motstand mot bruk av arbeidsløse i frivillig arbeid, og uttrykte misnøye med det lovforslag (regulering av frivillig arbeid) som er nevnt foran. Regulering på området ble imidlertid ansett som nødvendig, og man påpekte det dilemma som eksisterte mellom hensynet til bevaring av arbeidsplasser og hensynet til å kunne gi frivillige relevante tilbud.

#### 1.5.4 Landelijk Steunpunt Vrijwilligerswerk - LSW (The National Centre for Volunteer Work) (Utenom det opprinnelige program)

LSW er en nasjonal organisasjon etablert i 1976 til støtte for og utvikling av frivillig arbeid. Organisasjonen har 14 ansatte på deltid, og støttes av Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs. De arbeider både for de mer tradisjonelle organisasjonene og de nyere former for frivillig arbeid.

Deres viktigste arbeidsoppgave er å være en informasjonsentral for frivillig arbeid, med rådgivning, PR, utgivelse av publikasjoner, forskning og utvikling. I sin informasjonsvirksomhet (generell informasjon, kampanjer, appeller osv.) la de stor vekt på bruk av nye medier, tilgang til tekst-TV osv. De arbeider nært sammen med LVV og har lagt mye arbeid i å håndtere problemene som frivillige og ubetalte arbeidsløse kan møte overfor profesjonene, fagforeningene og mindre næringsdrivende. De hevdet at undersøkelser hadde vist at det ikke var generelt grunnlag for påstandene i den offentlige debatt om at ubetalte frivillige hadde overtatt arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av ansatte. Som særskilte arbeidsoppgaver la de nå vekt på å fjerne restriksjoner på frivillig arbeid, få til bedre ordninger med utgiftsrefusjon for frivillige samt få etablert forsikringsordninger for frivillige.

#### 1.5.5 Vrijwilligerscentrale Amsterdam og Ruildienstproject «Over en Weer»

Frivillighetssentralen i Amsterdam/Ruildienstproject «Over en Weer» har 2 ansatte (pluss frivillige) og finansieres vesentlig av kommunen. De arbeider med formidling av tjenester (échange of services), bl.a. med pro-

sjektet «Tit for tat». Her utveksles tjenester, ikke nødvendigvis mellom to personer, men i kjeder. I prinsippet skal man unngå å tilby tjenester som kan / skal gjøres av profesjonelle, og av hensyn til det ordinære arbeidsmarked er man varsom med å komme i konkurranseposisjon med etablerte økonomiske interesser. Dette skjer imidlertid i en del tilfeller, f.eks. ifm. etablering av small scale businesses for arbeidsledige (enkle tjenester uten krav til profesjonell kompetanse).

I tillegg til at folk yter hverandre tjenester uten betaling, blir de kjent med hverandre. Også denne sosiale kontakt er viktig for arbeidsledige som lett taper de sosiale kontaktnett som folk i arbeid har. Senteret skilte nettopp mellom to typer arbeidsledige som var deres klienter:

- a. arbeidsledige som har gitt opp håp om fast arbeid, men som likevel deltar for å ha sosial kontakt og en strukturert tilværelse
- b. arbeidsledige som reelt er på jakt etter arbeid, og som ønsker den jobb-trening slik frivillig virksomhet kan gi.

Prosjektet «Over en Weer» arbeider på individplanet, mens Vrijwilligercentrale arbeider med andre frivillige organisasjoner. «Over en Weer»-prosjektet var bare et halvt år gammelt, men foreløpig kan det synes som om resultatet var magert ift. ressursinnsatsen. Muligens skyldes dette startvansker.

#### 1.5.6 Gildeproject Amsterdam

Dette er en organisasjon av frivillige eldre (over 50 år) som tilbyr hverandre tjenester, kunnskap samt diverse former for hobbyvirksomhet. Kontaktfunksjonen var like viktig som selve tjenesteformidlingen. Utgiftene til drift av senteret (lønns-, trykkeri- og kontorutgifter), ca. 500.000 kroner årlig, ble dekket av kommunen. Det var nå 23 slike Gildeproject over hele Nederland.

#### 1.5.7 Algemene Hulpdienst i Buitenveldert

Algemene Hulpdienst er en nasjonal forening av 500 nabohjelpsorganisasjoner med ca. 25.000 frivillige arbeidere, som støttes av Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs. Nabohjelpsorganisasjonene utfører oppgaver og tjenester som «gode naboer», f.eks. hjelp til småjobber, innkjøp, transport til lege, sykehus, følge til møter / offentlige kontorer, tilsyn / sosial kontakt, uteturer, assistanse ved sykdom, følge barn til skolen, vaksentral osv. Vi besøkte den lokale nabohjelpsorganisasjonen i Buitenveldert, en bydel med 18.000 innbyggere i Amsterdam. Her deltok omkring 150 frivillige (en av de største i landet). Organisasjonen var 5 år gammel, uten kirkelig eller fagforeningstilknnytning, og den hadde nært

og tett samarbeid med de lokale offentlige myndigheter i helse- og sosialtjenesten. Selv om tjenester både ytes av og gis til yngre, var det eldre som dominerte. Virksomheten bidrar til å utsette eller hindre institusjonsinnleggelse, og bidrar til å opprettholde sosiale nettverk. Vi har inntrykk av at senteret mye lignet eldresentrene i Norge, men i ennå større grad basert på frivillig (ubetalt) innsats og ikke utelukkende begrenset til eldre.

#### 1.6 AVSLUTTENDE MERKNADER - OPPSUMMERING

Både i England og Nederland har frivillig, ubetalt arbeid lange tradisjoner. I begge land er det også en fornyet interesse for frivillige organisasjoner og frivillig arbeid i løpet av siste 10-20 år, etter at velferdsstatens vekst kulminerte omkring 1970. I begge land har også en vanskelig økonomisk situasjon og stor arbeidsledighet medført at frivillig (ubetalt) arbeid lett kommer i konfliktsituasjon med profesjonene, fagforeningene og mindre næringsdrivende. I begge land uttrykker organisasjonene at de ikke ønsker å gå inn i arbeidsoppgaver som har vært utført av vanlig lønnet arbeidskraft. Organisasjonene kommer imidlertid lett i et dilemma i skjæringspunktet mellom en offentlig sektor som har store finansieringsproblemer, fagforeninger m.v. som ser sine posisjoner truet og befolkningens behov for tjenester (eldrebølge m.v.) som bare øker. Dermed blir de også lett en kasteball på den politiske arena, uten selv å ønske det.

Dette problem skal likevel ikke overskygge det forhold at den allmene interessen for og omfanget av ubetalt arbeid synes å øke i begge land. Dels skyldes dette arbeidsledighet og redusert vekst / nedskjæring i offentlig sektor, dels økt fritid / lavere pensjonsalder og generelt positive holdninger til frivillighet. I Nederland f.eks. ble det oppgitt et omfang av frivillig (ubetalt) arbeid til ca. 565.000 årsverk i 1975, 675.000 årsverk i 1980 og 744.000 årsverk i 1985 (i befolkningen 16 år og eldre). De arbeidsløse og uføre sto i 1975, 1980 og 1985 for henholdsvis 6 pst., 16 pst. og 22 pst. av dette frivillige arbeidet.

Av spesiell interesse ellers er det grunn til å merke seg de praktiserbare ordninger som var etablert for skattefrie gaver til frivillige organisasjoner i England, og utviklingen av sektorovergripende paraplyorganisasjoner. Det betydelige private/organisasjonsmessige innslag i f.eks. skolesektoren i Nederland synes heller ikke å ha skapt merkbare politiske spenninger slik som i Norge.

I ettertid kan vi se at vi i begge land burde ha besøkt en mere «tradisjonell» frivillig orga-

nisasjon som sto utenfor de nyere paraplyorganisasjoner. Det ville også vært på sin plass å besøkt en middels stor kommune i hvert av landene, da disse er pålagt viktige oppgaver i helse- og sosial-, skole-, kultursektor osv. og er det forvaltningsnivå som mest direkte kom-

mer i kontakt med de tradisjonelle organisasjoner finansielt og i konkret oppgaveløsning. Knapphet på tid og et stramt møteprogram gjorde det imidlertid vanskelig å dekke alle dimensjoner i denne mangfoldige og uensartede tredje sektor.

## 2 Private undervisningsinstitusjoner i et internasjonalt perspektiv

### 2.1. UTVIKLINGEN AV IKKE-OFFENTLIGE GRUNN- OG VIDEREGÅENDE SKOLER I EUROPA

I en rekke land har en hatt behov for å skille mellom private skoler som mottar offentlig støtte, og private skoler som ikke mottar offentlig støtte. Betegnelsen «ikke offentlige skoler» er innført for private skoler som mottar offentlig støtte, mens «private skoler» brukes om skoler som ikke får slik støtte. Vi har ikke en slik tilsvarende språkbruk i Norge, men siden tilgjengelige beskrivelser fra andre land ofte klassifiserer skolene på denne måten, vil vi innføre denne begrepsbruken for dette kapitlet.

Innslaget av ikke-offentlige skoler varierer sterkt fra land til land, men er til dels betydelig høyere enn i Norge.

De ikke-offentlige skolene er av mange ulike slag. Det dominerende innslaget er imidlertid skoler som har et spesielt religiøst innhold. De offentlige skolene ble derfor ofte opprettet som et alternativ til de konfesjonsbundne skolene.

En del skoler drives som forretningsforetagende, særlig yrkesrettede skoler på gymnas-trinnet. De utgjør imidlertid en liten del av de ikke-offentlige skolene. Det samme gjelder skoler som skiller seg ut ved en særskilt form for pedagogikk. Tallmessig utgjør de et lite innslag, men de tyske Waldorf-skolene (Steiner-skoler) og de danske «friskolene» spiller en viss rolle. Endelig finnes det skoler som er orientert mot et spesielt betalingsdyktig klientell. Her er det særlig de engelske «public schools» som peker seg ut, men slike skoler finnes også i mindre utstrekning i andre land.

Spesielt i den katolske delen av Europa vokste det offentlige skoleverket fram som en motvekt mot et kirkestyrt skolesystem. Konflikten mellom stat og kirke om skolesystemet foregikk i de fleste land ved århundreskiftet, men i Spania er denne konflikten av ny dato, og i Irland er kirken fremdeles dominerende når det gjelder videregående skole.

Først i årene etter krigen har de religiøse skolene fått offentlig støtte i Frankrike og

Belgia. Italia og Hellas nekter fremdeles offentlig støtte til skoler som er opprettet på religiøst grunnlag.

I land som Storbritannia, Nederland og Tyskland er befolkningens fordeling på ulike religioner en hovedbegrunnelse for at det offentlige skolesystemet religiøst sett skal være nøytralt. Nederland og Tyskland gir imidlertid økonomisk støtte til skoler med et religiøst grunnlag, og i Nederland er skolesystemet delt i et katolsk, et protestantisk og et nøytralt system som økonomisk stilles likt. I Storbritannia støttes ikke private skoler, men elever og studenter mottar støtte som kan nyttes til betaling av skolepenger ved private institusjoner.

Ikke-offentlige skoler underkastes ofte strenge offentlige reguleringer. Graden av slike reguleringer er ikke nødvendigvis knyttet til offentlig finansiering. Italia har f.eks. strenge regler for godkjenning av private skoler, selv om det ikke gis statsstøtte til dem. Vest-Tyskland og Frankrike har også strenge bestemmelser som betingelse for statsstøtte, og for godkjenning av de eksamener som avlegges. I Nederland er samordningen mellom de tre skolesystemer så nær at de kan oppfattes som deler av et samlet offentlig system. Storbritannia har en annen tradisjon, i det skolesystemet tradisjonelt ikke er særlig gjenstand for offentlig kontroll.

Det er karakteristisk for de ikke-offentlige skoler i Europa at de ikke utmerker seg ved større ressurser eller høyere kvalitet enn de offentlige skolene. Ofte må de greie seg med mindre ressurser. Bortsett fra de britiske «public schools» er typiske overklasseskoler forholdsvis sjeldne. I Tyskland er det f.eks. en betingelse for offentlig støtte til en ikke-offentlig skole at den ikke foretar noen sosial utvelgning av sine elever. Det finnes imidlertid ikke noe forbud i Europa mot eliteskoler hvor velstående foreldre betaler hva skolegangen koster, og et visst innslag av slike skoler finnes i de fleste land.

I Sverige er det tilstrekkelig for at en privat-skole skal kunne godkjennes at skolen sosialt

og faglig er på høyde med de offentlige skolene. De kommunale skolestyrene godkjenner skolene etter søknad. Avslag kan ankes inn for Undervisningsdepartementet. Kravene som må oppfylles for å være berettiget til økonomisk støtte går imidlertid ut over vilkårene for godkjenning. For å få statsbidrag må skolene ikke bare være på høyde med de offentlige skolene, de må også tilføre verdier ut over det de allmenne skolene representerer. Søknad om statlig økonomisk bidrag må sendes Undervisningsdepartementet senest 16 mnd før støtten forventes utbetalt. Regjeringen fastsetter hvert år støttens størrelse. I den offentlige grunnskolen var bidraget for skoleåret 1986-87 i gjennomsnitt Skr. 26.600 pr. elev. Den statlige støtten til private grunnskoler var i gjennomsnitt kr. 7000 pr. elev. I tillegg til det statlige bidraget yter en del kommuner støtte til privatskolene i form av læremidler og skolemåltider. (Kilde for opplysninger om privatskolene i Sverige er Undervisningsdepartementet, Stch.)

I Danmark omfatter grunnskolen 1. til 10. klassetrinn, samt det pedagogiske tilbudet for 6-åringer som gis i barnehagene. For private grunnskoler gjelder det at de skal være selveiende og gi et undervisningstilbud som svarer til det offentlige tilbudet. Det er også et krav at det tilsammen må være minst være 28 elever i klassetrinnene 1-7. Bygningene undervisningen gis i må godkjennes av kommunale myndigheter. Undervisningsdepartementet godkjenner egentlig ikke private grunnskoler, i stedet forutsettes det at eierne selv garanterer for at undervisning og lærerkompetanse følger fastsatte normer.

Staten gir støtte til leie av bygninger og til renteutgifter etter fastsatte normer. Eierne av en skole kan også i prinsippet søke om støtte til kjøp av bygninger. Denne støtten har en totalramme på 12 millioner kroner. Ventetiden på støtte til kjøp av skolebygninger er imidlertid for tiden 12 år fra søknad innleveres, slik at det i praksis ikke gis støtte til nye søkere.

I forhold til en ramme av timer som fastsettes av Undervisningsdepartementet får de danske privatskolene refundert 85% av skolens utgifter. Det forutsettes at skolene selv skal stille til rådighet minimum Dkr. 2.400 pr. elev pr år, som enten skal dekkes av skolene direkte eller gjennom skolepenger. I praksis er dette beløpet sammen med statsstøtten for lavt til å dekke skolens utgifter. De private grunnskolene har derfor innført skolepenger som varierer mellom Dkr. 300 og 600 pr. elev pr. måned.

Driften av en dansk privatskole er sterkt knyttet til en «krets» som utgjøres av barnas

foreldre. Foreldrekretsen skal ha flertall i alle styrende organer på skolen. Selv om en skole har utspring i en organisasjon med f.eks. et bestemt livssyn eller et spesielt pedagogisk idégrunnlag, har organisasjonen ingen mulighet til å drive skolen selv. I prinsippet er det også foreldrekretsen som kan avgjøre opptaket av nye elever. (Kilde for beskrivelsen av de danske privatskolene er Undervisningsdepartementet, København).

## 2.2 PRIVATE INSTITUSJONER I HØYERE UTDANNING

I Vest-Europa er private universiteter forholdsvis sjeldne, men de finnes i de fleste land. I USA er private universiteter svært vanlige, og i Japan følger 75 prosent av universitetsstudentene undervisning ved private universiteter. I Sverige er det kun Handelshøgskolan i Stocholm som drives privat, mens Danmark ikke har private utdanningsinstitusjoner på universitetsnivå.

De fleste private universiteter er «non-profit» stiftelser, hvor inntjente midler går inn i institusjonenes virksomhet. Begrunnelsene for å opprette private institusjoner er at det trengs mer undervisning, annerledes undervisning eller bedre undervisning.

Behovet for mer undervisning er utvilsomt den viktigste årsak til etablering av private institusjoner. Begrenset kapasitet ved offentlige institusjoner skaper et søkerpress som åpner markeder for private. Dette er særlig utpreget i Japan, hvor de offentlige universitetene har lagt an på å beholde sitt preg som eliteinstitusjoner, mens massen av studenter henvises til private institusjoner som stort sett har lavere kvalitet. Det samme finner man i en rekke utviklingsland, hvor et udekket undervisningsbehov møtes av private undervisningsinstitusjoner av variabel kvalitet. Men også i vestlige land har begrensninger i offentlige budsjetter ført til framvekst av private institusjoner som forsøker å dekke et behov de offentlige institusjonene ikke har kapasitet til å ta seg av.

Annerledes undervisning er det forholdsvis få private institusjoner som tar sikte på. Men som eksempler kan nevnes at i USA finnes en rekke katolske universiteter og et velkjent mormon-universitet. Det finnes også et calvinistisk universitet i Amsterdam.

Bedre undervisning er målet for mange private institusjoner for høyere utdanning, men de fleste synes ikke å lykkes med dette. Det har sammenheng med at kostnadene gjerne blir svært høye, og at få studenter kan bære slike ekstraordinære kostnader. En del private universiteter danner likevel et unntak når det

gjelder kvalitet på forskning og undervisning, og må regnes blant de aller fremste i verden.

Et vanlig mønster for private universiteter er at de konsentrerer seg om studier som har lave kostnader. Forskningen blir gjerne skjøvet til side for undervisningsoppgavene, som normalt er det som gir inntekter. Det er særlig investeringskostnadene som skaper uløselige finansielle problemer for mange av disse institusjonene. Det er kostnader som vanskelig kan bæres av studieavgifter, og det kreves meget omfattende støtte utenfra for å kunne make dem.

Det ser f.eks. ikke ut til at de nye europeiske universitetene klarer å etablere en standard som representerer noe bedre enn den de offentlige institusjoner kan tilby. Historisk sett har universiteter som primært tar sikte på å

møte et udekket undervisningsbehov, måttet søke offentlig støtte. Etterhvert har denne støtten blitt så omfattende at det har vært naturlig, formelt eller de facto, å gjøre institusjonene offentlige. Eksempler på dette er universitetene i Stockholm og Gøteborg og en rekke av de store by-universitetene i USA. En kan kanskje se det slik at disse universitetene er forløpere for en forsinket ekspansjon av det offentlige systemet. Dette gjelder imidlertid ikke i samme grad for institusjoner med en spesiell religiøs bakgrunn.

Eliteuniversiteter kan ikke drives på basis av studieavgifter alene, selv om de tar sikte på et velstående klientell. Tilgang til offentlige midler, og særlig da offentlige forskningsbevilgninger, er en forutsetning for at slike institusjoner skal kunne hevde seg.



## Vedlegg IV

# Undersøkelse om deltakelse i frivillige organisasjoner

Av Mette I. Wikborg

## 1 Innledning

Statistisk sentralbyrå utførte i 1986 en landsomfattende intervjuundersøkelse for Utvalget om frivillige organisasjoner (Korvaldutvalget).

Formålet med undersøkelsen var å kartlegge medlemskap i frivillige organisasjoner samt omfanget av det frivillige, ubetalte arbeidet som utføres i og for frivillige organisasjoner. Resultatene fra undersøkelsen presenteres i dette vedlegget.

I kapittel 2 beskrives opplegg og metode for undersøkelsen, bakgrunnsvariabler og kjennetegn, samt undersøkelsens representativitet

og feilkilder. I kapittel 3 presenteres hovedresultater for alle organisasjonene samlet. Kapittel 4 utgjør tabelldelen, med kommentarer til forskjeller mellom ulike organisasjonstyper. I tabellene finner en også tallene som ligger til grunn for teksten og figurene i kapittel 3. Kapittel 5 sammenligner denne undersøkelsen med undersøkelser fra 1975, 80 og 83.

For en nærmere teknisk beskrivelse av undersøkelsen, se «Sluttrapport: Undersøkelse om deltaking i frivillige organisasjoner» av Anne Bregnballe, i serien «Interne Notater. Statistisk Sentralbyrå, 87/13».

## 2 Om undersøkelsen

### 2.1 OPPLEGG OG METODE

1. Med frivillige organisasjoner regnes også foreninger, lag eller sammenslutninger. Medlemskap og aktivitet i nærings- eller yrkesorganisasjoner, fagforeninger, politiske partier eller partitilknyttede organisasjoner er ikke tatt med i undersøkelsen, da disse ikke omfattes av Korvaldutvalgets arbeid.

2. Undersøkelsen er gjennomført som tillegg til arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 4.kvartal 1986. Det ble trukket et tilfeldig utvalg som brutto besto av 4 466 personer, og som etter frafall besto av 3 586 personer i alderen 16-74 år. Metodene som er brukt til å trekke utvalget skal sikre representativitet i forhold til Norges befolkning. Det vil si at utvalgets sammensetning av bakgrunnsvariabler (kjønn, alder, landsdel, bostedsstrøk og utdanning) er riktig i forhold til den faktiske befolkning.

En kan derfor se resultatene i undersøkelsen som anslag for de «virkelige» størrelsene i hele befolkningen i aldersgruppen 16-74 år. Visse forbehold med hensyn til representativiteten av resultatene er det nærmere redegjort for i avsnitt 2.2.

Datainnsamlingen ble gjennomført over telefon, hovedsaklig i perioden 17.-26. november 1986. Tall for tidsbruk gjelder de 4 forutgående ukene.

3. Foruten at materialet gir totaltall for ulike størrelser, er det fordelt på følgende 5 bakgrunnsvariabler:

- Kjønn.
- Aldersgrupper: 16-24 år, 25-49 år, 50-66 år og 67-74 år.
- Landsdel: Østlandet, Agder/Rogaland, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge.
- Bostedsstrøk: Spredtbygd, 200-2 000 innbyggere, 2 000-20 000 innbyggere, 20 000-100 000 innbyggere og 100 000 eller flere.
- Utdanningsnivå: ungdomsskole, gymnasnivå I, gymnasnivå II, universitet eller høyskole. Gymnasnivå I er 10 års skolegang, gymnasnivå II betyr 11-12 års skolegang.

4. I tabellene og i teksten presenteres hovedsaklig relative prosentandeler. For å få et inntrykk av de absolutte tall må disse multipliseres med antall personer i den respektive aldersgruppe, landsdel osv.

I noen sammenhenger er det gjort landsomfattende estimater ved å multiplisere tallene fra undersøkelsen med 851. (Antall personer som er med i utvalget utgjør 1/851 av hele befolkningen mellom 16 og 74 år). Det er viktig å være oppmerksom på den usikkerhet som er forbundet med disse tallene.

Det er knyttet ennå større usikkerhet til landsomfattende estimater for antall årsverk

som er gått med til ulike former for gratis arbeid. Årsaken er at de intervjuede har oppgitt aktiviteten i en tid på året da aktiviteten kan forventes å være stor. Ettersom vi ikke vet hvordan aktiviteten fordeler seg gjennom året, har vi forutsatt at organisasjonslivet følger skoleåret, som har 38 virksomme uker (190 skoledager). De totale antall timeverk som personene i utvalget har oppgitt å ha brukt til ulike typer gratis arbeid de siste 4 ukene før undersøkelsen ble foretatt, er derfor multiplisert med 9,5 for å få tall for hele året. Dette er så multiplisert med 851 for å få estimat for hele befolkningen mellom 16 og 74 år. Disse totale timeverk er dividert med 1 740 som er antall timer som utgjør ett årsverk.

## 2.2 REPRESENTATIVITET OG FEILKILDER

1. En årsak til at resultatene er usikre, er at de bygger på opplysninger om bare en del av den befolkningen som undersøkelsen omfatter. I stedet for å spørre alle personer mellom 16 og 74 år, er et representativt utvalg av befolkningen spurt. Størrelsen på den usikkerheten det medfører, utvalgsvariansen målt ved standardavviket, avhenger blant annet av utvalgets størrelse. Det er ikke gjort spesielle beregninger av standardavviket for denne undersøkelsen, men tilnærmede størrelser er presentert i SSB-notat 87/13.

2. Representativiteten kan forringes ved den utvalgsskjøvheter som oppstår når frafallssannsynligheten ikke er like stor i alle befolkningsgrupper. Fordelingen av nettoutvalget (utvalget av intervjuede) på visse kjennemerker kan avvike fra fordelingen av bruttoutval-

get (det uttrukne utvalget) på disse kjennemerkene. I denne undersøkelsen er forskjellene mellom fordelingene av netto- og bruttoutvalget små og ubetydelige.

3. Metodene for å trekke utvalget skal sikre representativitet i forhold til den totale befolkningen mellom 16 og 74 år, og motvirke systematiske avvik. Representativiteten er imidlertid likevel ikke fullstendig sikret, grunnet følgende forhold:

- For få observasjoner. Hele utvalget er riktignok stort nok til å sikre representativitet i mange problemstillinger, men når det fordeles på ulike organisasjonstyper, er antall observasjoner for de mindre organisasjonstypene for få til at en med rimelig sikkerhet kan anse anslagene som representative for hele befolkningen. Derfor er tall som er basert på mindre enn 25 observasjoner ikke presentert. Disse er merket med «-» i tabellene.
- Undersøkelsen ble gjennomført i slutten av november, og omfatter de foregående 4 uker. Aktiviteten i dette tidsrommet er sannsynligvis ikke representativ for hele året. Dette er søkt korrigert, jf. avsnitt 2.1.
- Utspørringen ble foretatt over telefon. Det øker sannsynligheten for mangelfulle opplysninger og misforståelser.
- En langt viktigere begrensning er imidlertid at undersøkelsen inngikk i en AKU-undersøkelse, og omfattet dermed kun de mellom 16 og 74 år. Særlig vil utelatelsen av ungdom under 16 år ha betydning for resultatene, fordi denne gruppen har meget høye medlemskapsandeler i endel organisasjonstyper.

### 3 Resultater for alle organisasjonene samlet

#### 3.1 DELTAKELSE I FRIVILLIGE ORGANISASJONER

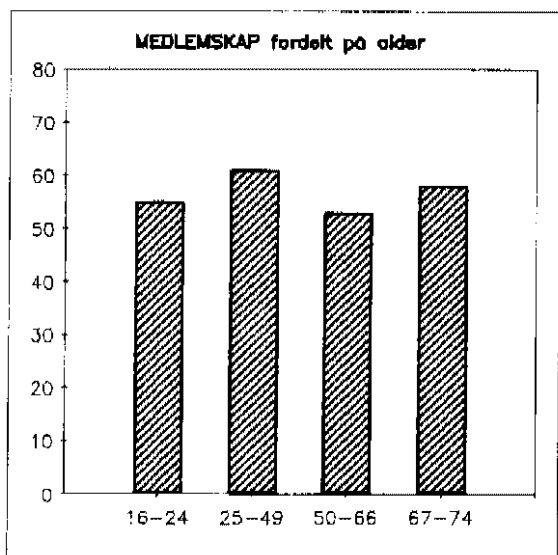
1. 58 prosent av de spurte i undersøkelsen er medlem i en eller flere organisasjoner. Andelen med medlemskap er noe høyere for menn enn for kvinner; 60 prosent mot 56 prosent.

Andelen av utvalget som var medlem i frivillige organisasjoner er noe forskjellige i de ulike aldersgrupper, se figur 3.1.1. Lavest er den relative medlemskapsprosenten i den nest eldste gruppen, de mellom 50 og 66 år (53 prosent), og høyest er andelen i den nest yngste gruppen, 25-49 år (61 prosent). I absolute tall dominerer denne aldersgruppen enda sterkere; vel halvparten av alle medlemmer i frivillige organisasjoner er mellom 25 og 49 år.

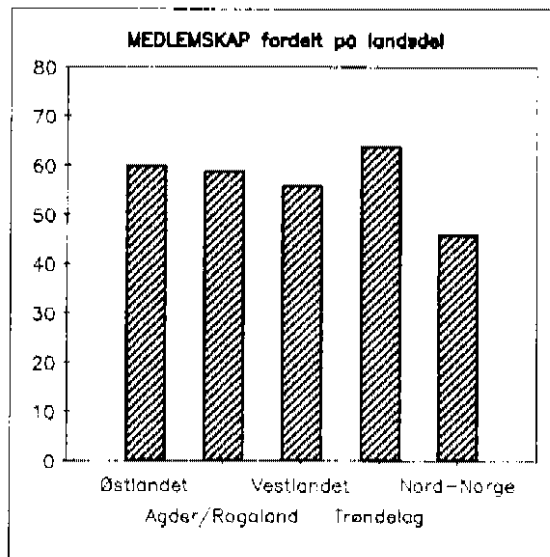
Det er ingen store forskjeller landsdelene i mellom, bortsett fra i Nord-Norge hvor andelen som er medlem i en eller flere organisasjoner (46 prosent) ligger 14 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for andelene i de andre landsdelene, se figur 3.1.2. I Trøndelag er andelen med medlemskap størst.

Det er en svak tendens til at andelen av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner varierer negativt med antall innbyggere i bostedsstrøket; andelen med

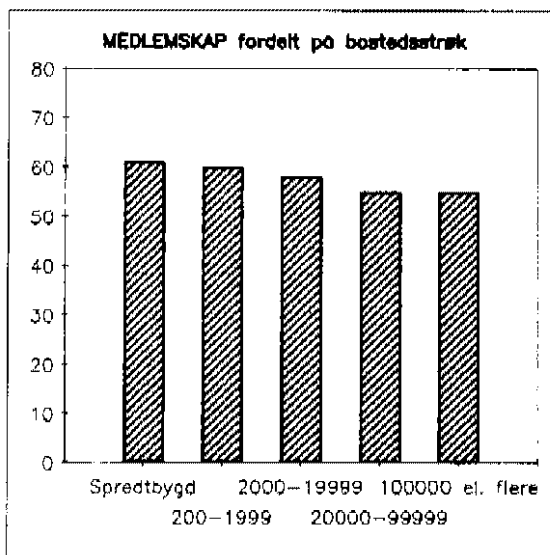
Figur 3.1.1 Prosent av utvalget, fordelt på aldersgrupper, som er medlem i en eller flere organisasjoner.



Figur 3.1.2 Prosent av utvalget, fordelt på landsdel, som er medlem i en eller flere organisasjoner.



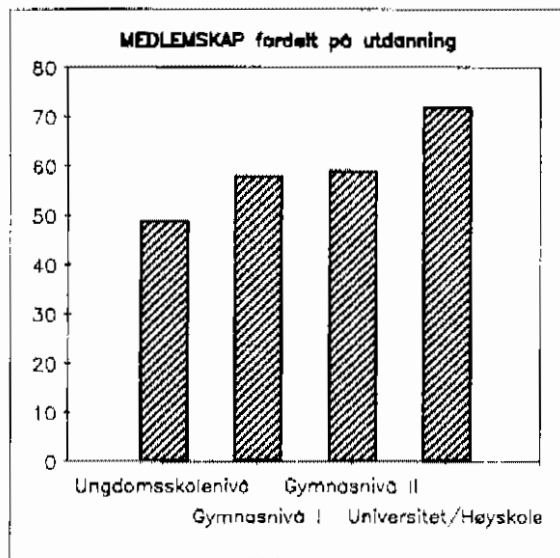
Figur 3.1.3 Prosent av utvalget, fordelt på bostedsstrøk, som er medlem i en eller flere organisasjoner.



medlemskap er 6 prosentpoeng lavere i tettbygde enn i spredtbygde strøk, jf. figur 3.1.3.

Av figur 3.1.4 kan en se at andelen med medlemskap øker kraftig med utdanningsnivå, fra 49 prosent for de med ungdomsskole,

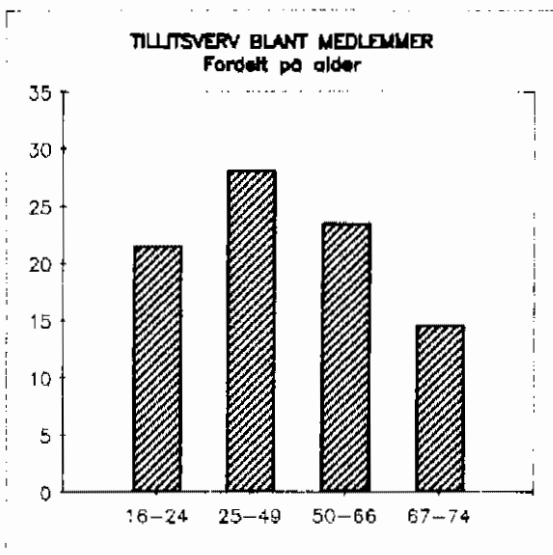
Figur 3.1.4 Prosent av utvalget, fordelt på utdanningsnivå, som er medlem i en eller flere organisasjoner.



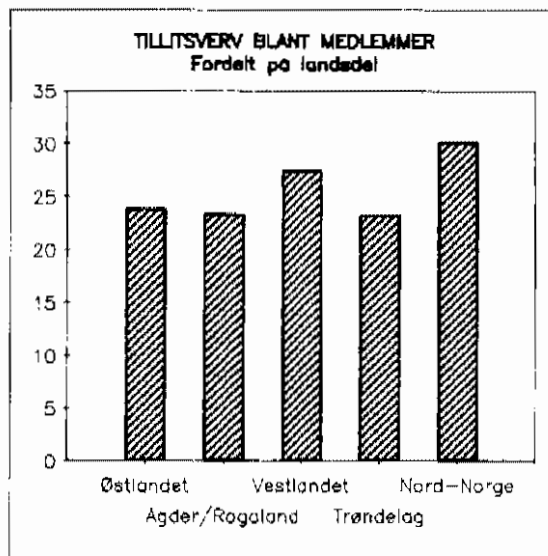
58 og 59 prosent i gruppene med gymnasnivå I og II, til 72 prosent i gruppen med universitets- og høyskoleutdanning.

2. Hvert fjerde medlem i organisasjonene har tillitsverv. Andelen av alle medlemmer som har tillitsverv er noe høyere for menn enn for kvinner; 27 mot 23 prosent. Figur 3.2.1 viser hvordan andelen varierer med alderen: Lavest er andelen i den eldste aldersgruppen, 15 prosent, og størst i gruppen mellom 25 og 49 år, 28 prosent. Blant landsdelene skiller Nord-Norge seg ut ved at en større andel av medlemmene har tillitsverv, se figur 3.2.2.

Figur 3.2.1 Tillitsverv blant medlemmer, fordelt på aldersgrupper, i prosent.



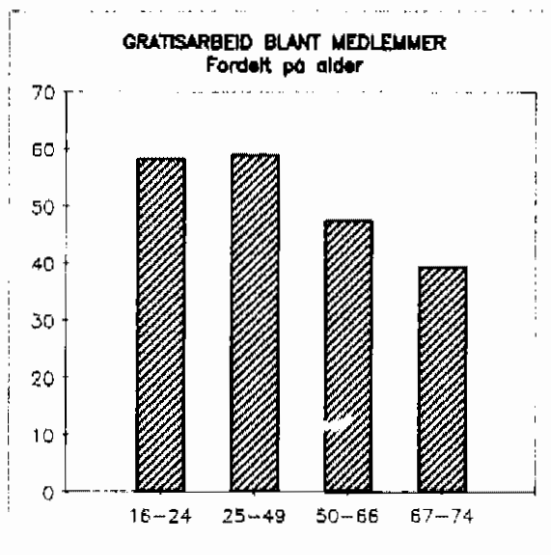
Figur 3.2.2 Tillitsverv blant medlemmer, fordelt på landsdeler, i prosent.



Andelen av medlemmene med tillitsverv er lavere i tettbygde strøk enn i de andre bostedsstrøkene. Både med hensyn til medlemskap, aktivitet og tillitsverv er det i tettbygde strøk frivillige organisasjoner ser ut til å mobilisere svakest.

3. Undersøkelsen kartlegger omfanget av frivillig arbeid i organisasjonene. Med gratis arbeid menes enten instruksjon og trening av medlemmer, arbeid i forbindelse med administrasjon og styreverv eller transport for foreningen, eller dugnader, innsamlinger og

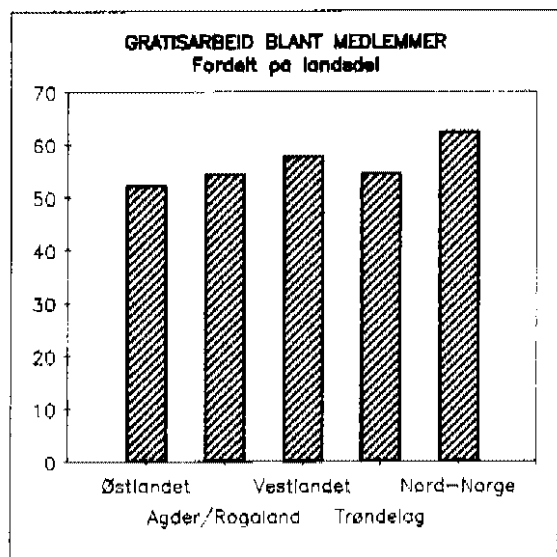
Figur 3.3.1 Prosent av medlemmene, fordelt på aldersgrupper, som har utført gratisarbeid.



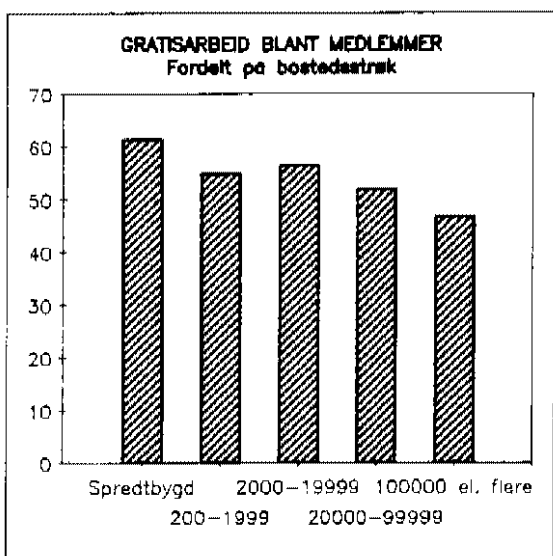
lotterier. Her regnes ikke vanlig medlemsaktivitet som deltaking i øvelser, møter o.l.

Mer enn halvparten av alle medlemmer utfører gratis arbeid (55 prosent), og det er liten forskjell mellom kjønnene. Som figur 3.3.1 viser, synker andelen av medlemmer som utfører gratis arbeid med alderen; fra et nivå på nær 60 prosent i de to yngste aldersgruppene, til nær 40 prosent blant de eldste. Andelen gratisarbeidende er høyest i Nord-Norge og lavest på Østlandet, og forskjellen mellom

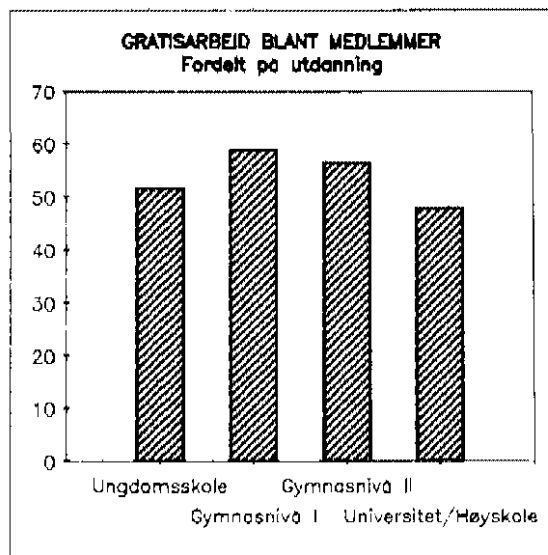
Figur 3.3.2 Prosent av medlemmene, fordelt på landsdeler, som har utført gratisarbeid.



Figur 3.3.3 Prosent av medlemmene, fordelt på bostedsstrøk, som har utført gratisarbeid.



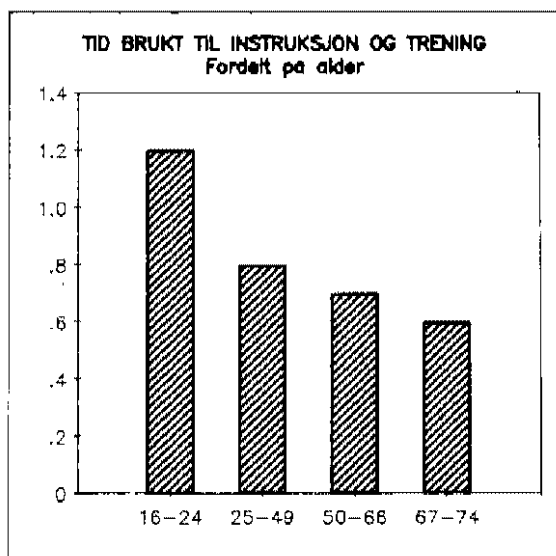
Figur 3.3.4 Prosent av medlemmene, fordelt på utdanningsnivå, som har utført gratisarbeid.



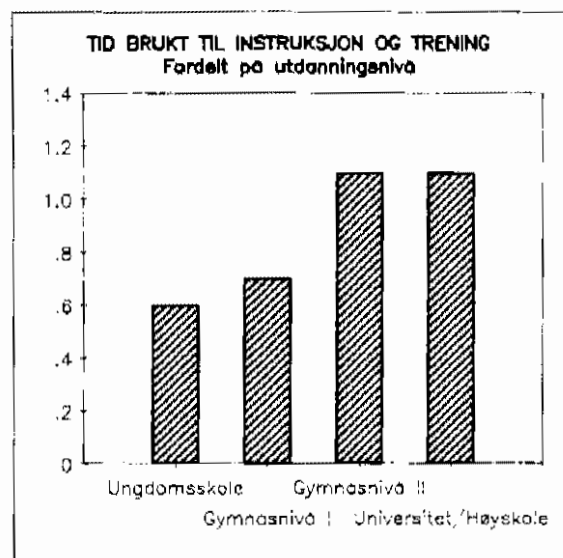
dem er 10 prosentpoeng, se figur 3.3.2. Av figur 3.3.3 ser vi at andelen gratisarbeidende medlemmer synker med økt antall innbyggere i bostedsstrøket. Blant de med gymnasnivå er andelen gratisarbeidende større enn blant resten, se figur 3.3.4.

4. Medlemmene brukte gjennomsnittlig 0,9 timer i løpet av fire uker til instruksjon og trening. En kan anslå antall årsverk som hele befolkningen i alderen 16-74 år bruker til in-

Figur 3.4.1 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på aldersgrupper, har brukt til instruksjon og trening i løpet av 4 uker.

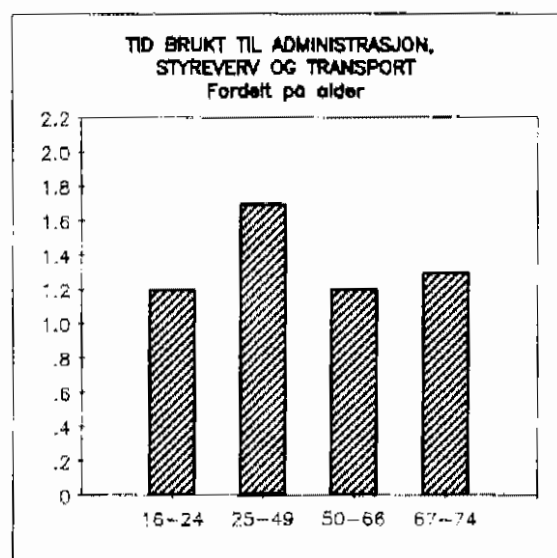


Figur 3.4.2 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på utdanningsnivå, har brukt til instruksjon og trening i løpet av 4 uker.



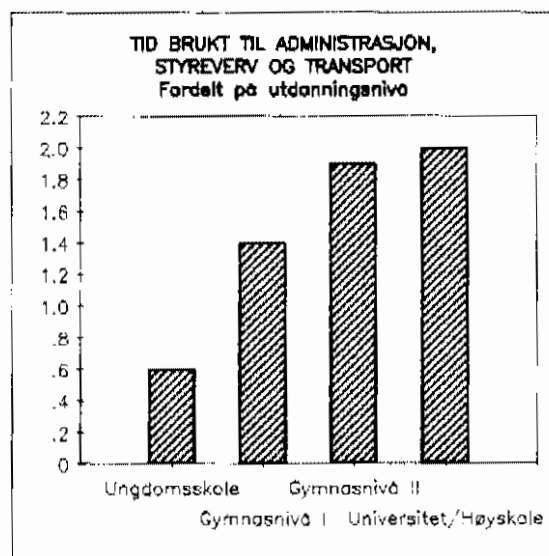
struksjon og trening til ca. 13 000 (for definisjon av årsverk, se avsnitt 2.1). Materialet viser ingen forskjell mellom kjønnene. Av figur 3.4.1 ser vi hvordan tid brukt til dette synker med alder; de yngste bruker dobbelt så lang tid som de eldste. Figur 3.4.2 viser hvordan tid brukt til instruksjon og trening øker med økt utdannelse.

Figur 3.5.1 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på aldersgrupper, har brukt til administrasjon, styreverv og transport i løpet av 4 uker.



5. Det ble gjennomsnittlig brukt 1,5 timer til administrasjon, styreverv og transport blant organisasjonsmedlemmer gjennom fire uker. Det tilsvarer ca. 23 000 årsverk i hele befolkningen mellom 16 og 74 år. Gjennomsnittet var noe høyere blant menn enn blant kvinner. Medlemmer i den nestyngste grup-

Figur 3.5.2 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på utdanningsnivå, har brukt til administrasjon, styreverv og transport i løpet av 4 uker.

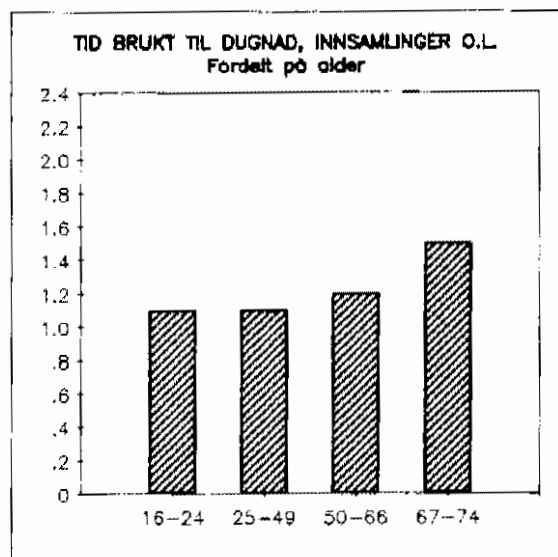


pen, de mellom 25 og 49 år, brukte en halv time mer enn de andre aldersgruppene, se figur 3.5.1. Av figur 3.5.2 ser vi at de med mest utdannelse bruker mest tid til administrasjon, styreverv osv., og at denne type gratisarbeid generelt øker med utdanningsnivå.

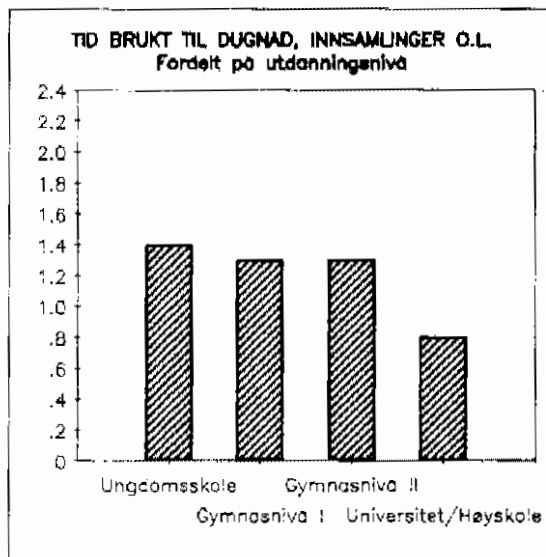
6. Medlemmene brukte gjennomsnittlig 1,2 timer i løpet av fire uker til dugnad, innsamlinger og lotterier. En kan anslå antall årsverk som går til dette i hele den aktuelle befolkningen (organisasjonsmedlemmer mellom 16 og 74 år) til ca. 18 000. Kvinner bruker noe mer tid til dugnad o.l. enn menn. Fordeles medlemmene på alder, finner vi at det er de eldste som bruker mest tid (gjennomsnittlig) på dugnader, innsamlinger og lotterier, se figur 3.6.1. Medlemmer i Nord-Norge bruker langt mer tid på dugnad o.lign. enn medlemmer i resten av landet, jf. figur 3.6.2. Innsatsen synker svakt med økt utdanningsnivå, jf. figur 3.6.3. Tid brukt til både instruksjon og trening, og administrasjon og styreverv øker med økt utdanning, mens dugnadsinnsatsen går ned.

7. Blant medlemmene i alle organisasjoner samlet betraktet 60 prosent seg som aktive, og

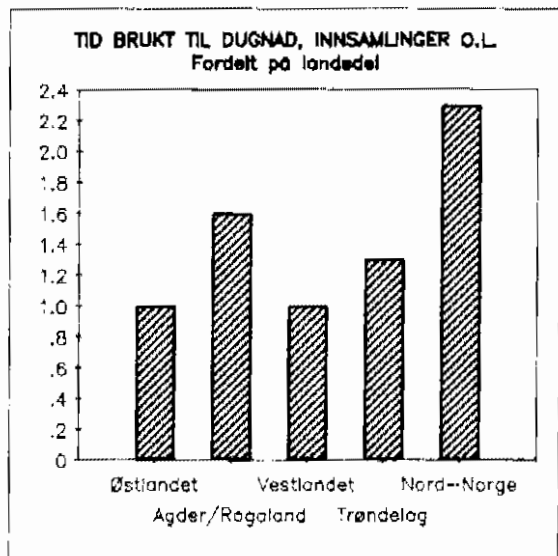
Figur 3.6.1 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene fordelt på aldersgrupper, har brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier i løpet av 4 uker.



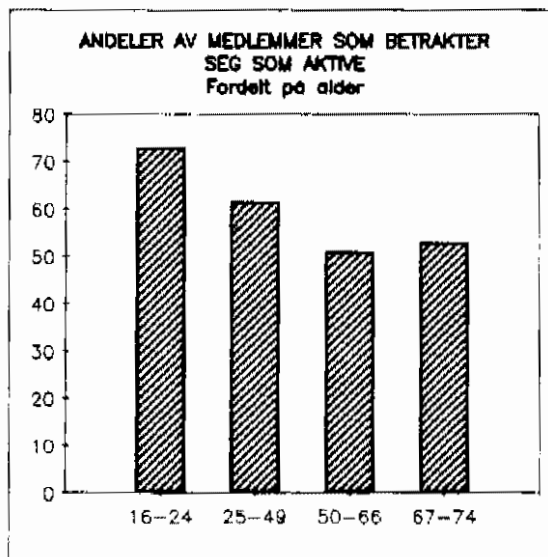
Figur 3.6.3 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på utdanningsnivå, har brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier i løpet av 4 uker.



Figur 3.6.2 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på landsdel, har brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier i løpet av 4 uker.



Figur 3.7.1 Prosent av medlemmene i ulike aldersgrupper som betrakter seg som aktive.

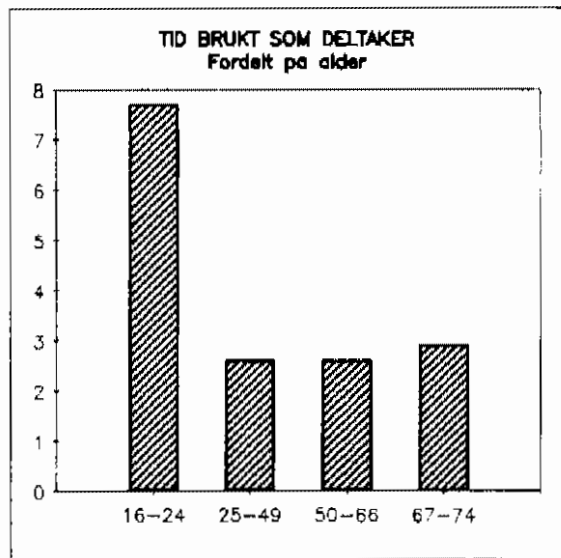


det var ingen kjønnsforskjeller. Andelen aktive medlemmer synker fram til den nesteldste aldersgruppen og flater så ut. Jf. figur 3.7.1. Nord-Norge er den landsdel hvor medlemskapsandelen er lavest, men hvor det samtidig er flest aktive medlemmer. Andelen av aktive medlemmer er klart lavere i strøk med mer enn 100 000 innbyggere enn i strøk med færre

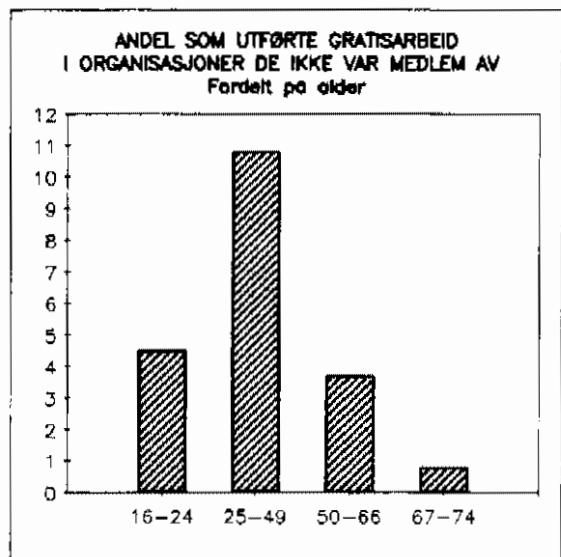
innbyggere. Det gjelder som nevnt også for medlemskap. Det er ingen klar sammenheng mellom aktiv organisasjonsdeltakelse og utdanningsnivå.

8. Medlemmene brukte gjennomsnittlig 3,4 timer som deltaker i løpet av de 4 ukene. Estimert for antall årsverk som medlemmer mellom 16-74 år i hele landet bruker som deltakere er ca. 50 000. Det er, som figur 3.8.1

Figur 3.8.1 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene, fordelt på aldersgrupper, har brukt som deltaker i løpet av 4 uker.



Figur 3.9.1 Prosent av utvalget fordelt på aldersgrupper som hadde utført gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av.



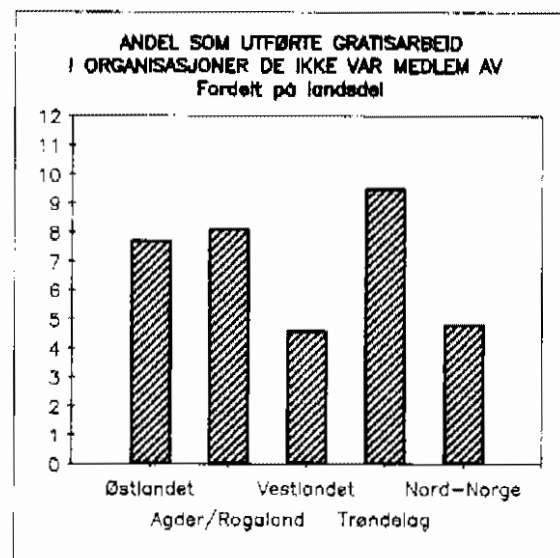
viser, de yngste organisasjonsmedlemmene som trekker gjennomsnittet opp, med 7,7 timer i gjennomsnitt. I Trøndelag brukes det vel 1 time mindre som deltaker enn i de andre landsdelene. Materialet viser en svak tendens til lavere deltakelse i gruppen med høyest utdanning.

9. I frivillige organisasjoner gjøres det også en del gratisarbeid av ikke-medlemmer, for eksempel av foreldre i organisasjoner der bar-

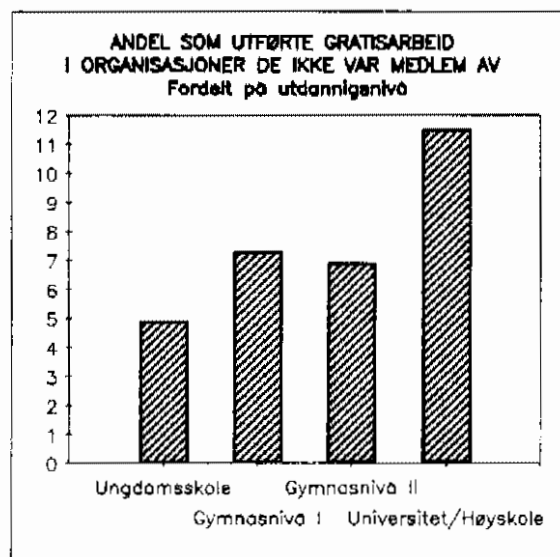
na deres er med. Vel 7 prosent av de spurte hadde utført gratis arbeid for organisasjoner de ikke var medlemmer av. Det er liten forskjell mellom kjønnene; kvinner ligger vel 1 prosentenheter over menn.

Gratisarbeid av ikke-medlemmer varierer sterkt aldersklassene i mellom, fra 0,8 prosent i den eldste aldersklassen til 10,8 prosent i aldersklassen 25-49 år. Jf. fig. 3.9.1.

Figur 3.9.2 Prosent av utvalget fordelt på landsdel som hadde utført gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av.



Figur 3.9.3 Prosent av utvalget fordelt på utdanningsnivå som hadde utført gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av.





Andelen gratisarbeidende ikke-medlemmer er lavest på Vestlandet og i Nord-Norge (knappt 5 prosent i begge landsdelene), og høyest i Trøndelag (ca. 10 prosent). Jf. figur 3.9.2. Fordeles utvalget på utdanningsnivå, finner en - som figur 3.9.3 viser - at andelen som utfører arbeid i organisasjoner de ikke er medlem av, øker med utdanning. Blant de med ungdomsskole er andelen knapt 5 prosent mens den er 11,5 blant de høyest utdannede.

10. Det er også registrert *hvor mye tid ikke-medlemmer har brukt til henholdsvis instruksjon og trening, administrasjon, styreverv og transport, og dugnad, innsamlinger og lotterier i løpet av de 4 ukene*. Mest tid ble brukt til dugnad og lignende. Samlet bruker alle ikke-medlemmer i alderen 16-74 år anslagsvis 4 700 årsverk til dette. Til administrasjon styreverv og transport kan en anslå antall årsverk til vél 2 300, mens estimatet for hvor mange årsverk ikke-medlemmer bruker til instruksjon og trening er om lag 900.

11. *En del frivillig, ubetalt arbeid som stell, pleie, omsorg og hjelp til, tilsyn med eller be-*

*søk hos eldre, syke eller funksjonshemmede blir organisert gjennom frivillige organisasjoner*. 2,2 prosent av hele utvalget utførte gratis arbeid av denne typen. Andelen av kvinnene som utførte slikt arbeid var ett prosentpoeng større enn andelen av mennene. Andelen av utvalget som utførte denne type arbeid øker med aldersgruppe, og hele 4.5 prosent av alle i den eldste aldersgruppen hadde utført stell, omsorg, tilsyn m.v. organisert gjennom frivillige organisasjoner. Det er færrest blant de med mest utdanning som utfører slikt arbeid.

En kan anslå at hele befolkningen mellom 16 og 74 år bruker om lag 4 400 årsverk til gratis arbeid med stell, omsorg, tilsyn m.v. organisert gjennom frivillige organisasjoner.

### 3.2 OPPSUMMERING AV TOTAL TIDSBRUK

Anslagene som følger er som nevnt tidligere forbundet med betydelig usikkerhet, men gir likevel en indikasjon.

Tabell 3.2 Total tidsbruk i frivillige organisasjoner. Anslag.

	Årsverk
<i>Blant medlemmer</i>	
Instruksjon og trening .....	13 000
Administrasjon, styreverv og transport .....	23 000
Dugnad, innsamlinger og lotterier .....	18 000
Stell, omsorg o.l. organisert gjennom frivillige organisasjoner. ....	4 400
Tilsammen blant medlemmene .....	58 400
Som deltaker .....	50 000
<i>Blant ikke-medlemmer</i>	
Instruksjon og trening .....	900
Administrasjon, styreverv og transport .....	2 300
Dugnad, innsamlinger og lotterier .....	4 700
Tilsammen blant ikke-medlemmer .....	7 900
Totalt for alle aktiviteter .....	116 300
Totalt eksklusive tid som deltaker .....	66 300

Alle tallene gjelder kun befolkningen mellom 16 og 74 år. Totale anslag for hele befolkningen vil bli noe høyere.

### 3.3 BAKGRUNNSVARIABLE SOM FORKLARER MEDLEMSKAP

På bakgrunn av materialet kan man si noe om hvilke av de fem bakgrunnsvariablene kjønn, alder, bostedsstrøk, landsdel og utdanning som har betydning for medlemskap

i organisasjoner. Her presenteres resultatene av en slik regresjonsanalyse (med 5 prosents signifikansnivå).

Størst betydning har utdanningsnivå. En person med universitets- eller høyskoleutdanning vil gjennomsnittlig ha 0,8 flere medlemskap enn en person med ungdomsskole, og 0,5 flere medlemskap enn en med gymnasnivå I, dersom de andre bakgrunnsvariable er like.

En annen viktig forklaringsfaktor er hvor-

vidt en bor i Nord-Norge eller ikke. En person som bor i Nord-Norge vil gjennomsnittlig ha 0,4 færre medlemskap enn en person fra en hvilken som helst annen landsdel.

Hvilken type bostedsstrøk en person bor i har også betydning for antall medlemskap. En person som bor i spredtbygd strøk vil gjennomsnittlig være medlem i 0,4 flere organisasjoner enn en som bor i tettbygd strøk.

Alder har også betydning, men den er liten. 42 år er den alder der antall medlemskap er høyest. Er man 20 år yngre eller eldre, vil man gjennomsnittlig være medlem i 0,1 færre organisasjoner enn 42-åringen, dersom de andre bakgrunnsvariablene er like.

Kjønn og bosted i landsdelene Agder, Vestlandet eller Trøndelag har i følge dette materialet ingen betydning for antall medlemskap.

Sett i lys av at gjennomsnittlig antall medlemskap pr. person i utvalget er 1,1, er betydningen av enkelte av forklaringsvariablene relativt store.

### 3.4 ANTALL MEDLEMSKAP

Det kunne være ønskelig å gi anslag for totale antall medlemskap i frivillige organisasjoner. Ut i fra tallene som er presentert kan en ikke si noe om dette fordi tallene reflekterer medlemskap i én eller flere organisasjoner. Til tross for at også antall medlemskap ble registrert da undersøkelsen ble foretatt, er det vanskelig å tolke disse tallene på grunn av

forholdet mellom individuelle og kollektive medlemskap. For eksempel vil et medlem av en lokal turistforening også være medlem av Den Norske Turistforening. Enten vil den intervjuede være mest bevisst sitt medlemskap i den nasjonale hovedforening og oppgi dette, eller vedkommende vil oppgi den lokale forening. Respondenten kan også oppgi begge medlemskapene, i hvilket tilfelle det blir dobbeltregistrering. Et annet eksempel der dette registreringsproblemet gjør seg gjeldende er medlemskap i en fotballklubb. De som er medlemmer blir automatisk medlemmer av Norges Fotballforbund, som igjen er medlem av Norges Idrettsforbund. Respondentens oppfatning av tilknytning kan variere betydelig, og utgjør en viktig usikkerhetsfaktor hva angår antall medlemskap.

Dette medfører at en ikke kan trekke sikre konklusjoner om det totale antall individuelle og kollektive medlemskap. Imidlertid er det heller ikke dette som har vært viktigste formål med undersøkelsen, men å vurdere aktiviteten og gratisarbeidet som utføres i organisasjoner, enten det er i lokale, regionale eller nasjonale enheter.

Heller ikke fra andre kilder som f.eks. Organisasjonsarkivet, finnes sikre tall for totalt antall medlemskap.

Det er med disse forbehold tallene for totalt antall medlemskap presenteres.

Tilsammen i utvalget ble det registrert 4 014 medlemskap. Fordelt på antall personer i utvalget (3 586), får vi et gjennomsnitt på 1,1

Tabell 3.4 Totale antall medlemskap i utvalget, fordelt på ulike organisasjonstyper og i prosent. Anslag for antall medlemskap i hele landet i aldersgruppen 16-74 år.

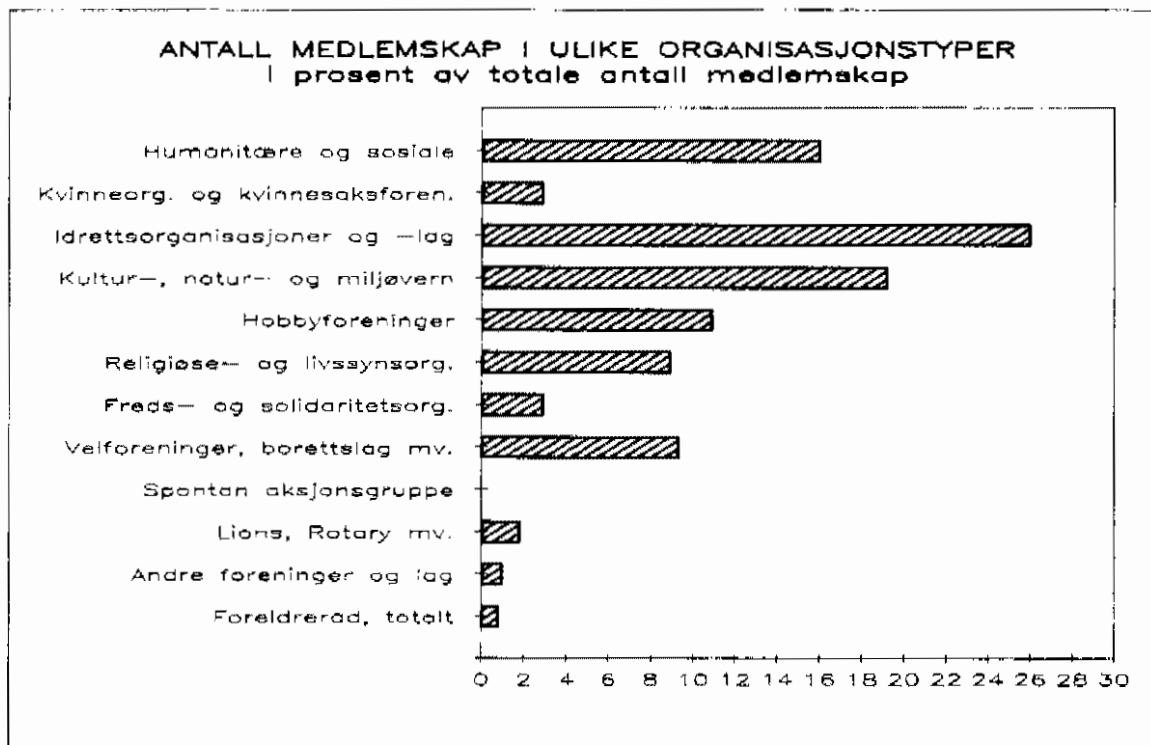
Organisasjonstype	Antall medlemskap	I prosent	Ant. medlemskap i hele landet (1000)
Totalt .....	4 014	100,0	3 416
Humanitære og sosiale .....	644	16,0	548
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	117	2,9	100
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1 044	26,0	888
Kultur-, natur- og miljøvern .....	772	19,2	657
Hobbyforeninger .....	437	10,9	372
Religiøse- og livssynsorg. ....	359	8,9	306
Freds- og solidaritetsorg. ....	115	2,9	98
Velforeninger, borettslag mv. ....	372	9,3	317
Spontan aksjonsgruppe .....	2	0,0	2
Lions, Rotary mv. ....	73	1,8	62
Andre foreninger og lag .....	39	1,0	33
Foreldreråd, skole .....	21	0,5	18
Foreldreråd, barnehage .....	12	0,3	10
Foreldreråd, totalt .....	33	0,8	28
Ikke-fordelte medlemskap .....	7	0,2	6

medlemskap. Med andre ord tilsier undersøkelsen at hver person i alderen 16-74 år gjennomsnittlig er medlem av vel 1 organisasjon. Blant de 58 prosent av utvalget med ett eller flere medlemskap er gjennomsnittet nær 2 medlemskap.

Totalt i hele befolkningen i alderen 16-74 år tyder undersøkelsen på at det er om lag 3,4

millioner medlemskap i ulike organisasjoner, jf. tabell 3.4. I figur 3.10 er medlemskap fordelt på organisasjonstypene. Vel 1/4 av medlemskapene er i idrettsorganisasjoner. Nest størst er kultur-, natur- og miljøorganisasjoner med nær 20 prosent av medlemskapene. 16 prosent av medlemskapene finner vi i humanitære- og sosiale organisasjoner.

Figur 3.10 Totale antall medlemskap prosentvis fordelt på de ulike organisasjonstyper.



#### 4 Tabeller og kommentarer til ulike organisasjonstyper

##### 4.1 MEDLEMSKAP I ULIKE ORGANISASJONSTYPER.

1. Idrettsorganisasjoner og idrettslag er den største organisasjonstypen; 25 prosent av utvalget var medlem i en eller flere idrettsorganisasjoner, jf. tab. 4.1.1. Nest størst er kultur-, natur- og miljøorganisasjoner med 18 prosent. De øvrige organisasjonstyper i rekkefølge; humanitære og sosiale organisasjoner, hobbyforeninger, velforeninger, borettslag m.v., religiøse og livssynsorganisasjoner, kvinneor-

og kvinnesaksforeninger, freds- og solidaritetsorganisasjoner, frimurerorganisasjoner (Lions, Rotary m.v.), foreldreråd og spontane aksjonsgrupper.

Menn er dominerende i hobbyforeninger, idrettsorganisasjoner og i frimurerorganisasjoner. I humanitære og sosiale organisasjoner og i religiøse og livssynsorganisasjoner og -naturlig nok - i kvinneorganisasjonene er forholdet motsatt; her er kvinnene sterkere representert enn mennene.

Tabell 4.1.1 Prosent av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner
Totalt .....	58	60	56
Humanitære og sosiale .....	14	9	19
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	3	1	5
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	25	31	17
Kultur-, natur- og miljøvern .....	18	18	16
Hobbyforeninger .....	10	15	6
Religiøse- og livssynsorg. ....	7	5	10
Freds- og solidaritetsorg. ....	2	2	2
Velforeninger, borettslag mv. ....	9	11	9
Spontan aksjonsgruppe .....	0	0	0
Lions, Rotary mv. ....	2	3	1
Andre foreninger og lag .....	1	1	1
Foreldreråd, skole .....	1	1	1
Foreldreråd, barnehage .....	0	0	0
Foreldreråd, totalt .....	1	1	1

Tabell 4.1.2 Prosent av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner.  
Fordelt på alder.

Organisasjonstype	16-24	25-49	50-66	67-74
Totalt .....	55	61	53	58
Humanitære og sosiale .....	6	12	21	24
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	0	3	4	5
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	33	29	13	6
Kultur-, natur- og miljøvern .....	15	18	15	24
Hobbyforeninger .....	6	12	11	6
Religiøse- og livssynsorg. ....	5	6	9	13
Freds- og solidaritetsorg. ....	1	2	3	3
Velforeninger, borettslag mv. ....	2	14	8	7
Spontan aksjonsgruppe .....	0	0	0	0
Lions, Rotary mv. ....	0	2	3	1
Andre foreninger og lag .....	3	1	0	0
Foreldreråd, skole .....	0	1	0	0
Foreldreråd, barnehage .....	0	1	0	0
Foreldreråd, totalt .....	0	2	0	0

2. Variasjonen i medlemskapsandelen fordelt på alder er mer systematisk og interessant dersom en ser på enkelte organisasjonstyper enn for alle samlet, jf. 4.1.2.

Sterkest er variasjonen i idrettsorganisasjoner der medlemskap synker entydig med økende alder; -fra 33 prosent i den yngste aldersgruppen til 6 prosent i den eldste aldersgruppen.

Medlemskapsandelen varierer også sterkt med alderen i humanitære og sosiale organisasjoner, men her øker andelen med alderen (fra 6 prosent blant de yngste til 24 prosent blant

de eldste). Også i kvinneorganisasjoner, religiøse og livssynsorganisasjoner og i freds- og solidaritetsorganisasjoner øker medlemskap med alderen.

3. Fordelt på landsdeler bekreftes den tendens vi fant for hele materialet i de fleste organisasjonstyper, med Trøndelag på topp og Nord-Norge på bunn, jf. 4.1.3. I de tre største gruppene; humanitære og sosiale, idrettsorganisasjoner og kultur-, natur- og miljøvern, ligger andelen i Trøndelag gjennomsnittlig 10 prosentpoeng høyere enn medlemskapsandelen i Nord-Norge.

Tabell 4.1.3 Prosent av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner.  
Fordelt på landsdel.

Organisasjonstype	Østlandet	Agder/ Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Totalt .....	60	59	56	64	46
Humanitære og sosiale .....	14	13	14	19	12
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	3	2	4	3	2
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	25	23	22	31	21
Kultur-, natur- og miljøvern .....	18	13	20	23	12
Hobbyforeninger .....	10	9	8	11	8
Religiøse- og livssynsorg. ....	6	13	8	8	5
Freds- og solidaritetsorg. ....	4	1	2	1	1
Velforeninger, borettslag mv. ....	13	7	6	9	7
Spontan aksjonsgruppe .....	0	0	0	0	0
Lions, Rotary mv. ....	2	2	1	1	1
Andre foreninger og lag .....	1	1	1	1	0
Foreldreråd, skole .....	1	0	0	0	1
Foreldreråd, barnehage .....	0	0	0	1	0
Foreldreråd, totalt .....	1	0	0	1	1

Tabell 4.1.4 Prosent av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner.  
Fordelt på bostedsstrøk.

Organisasjonstype	Spredtbygd	200- 1 999	2 000- 19 999	20 000- 99 999	100 000 el. flere
Totalt .....	61	60	58	55	55
Humanitære og sosiale .....	18	17	13	12	13
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	6	2	2	1	3
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	27	31	25	20	18
Kultur-, natur- og miljøvern .....	19	18	15	17	17
Hobbyforeninger .....	9	10	9	9	12
Religiøse- og livssynsorg. ....	9	7	6	12	6
Freds- og solidaritetsorg. ....	1	2	2	3	3
Velforeninger, borettslag mv. ....	8	9	8	11	13
Spontan aksjonsgruppe .....	0	0	0	0	0
Lions, Rotary mv. ....	1	2	2	2	2
Andre foreninger og lag .....	0	1	1	2	1
Foreldreråd, skole .....	0	0	1	1	1
Foreldreråd, barnehage .....	0	1	0	0	0
Foreldreråd, totalt .....	0	1	1	1	1

4. Ikke for noen organisasjonstype kan en observere store systematiske variasjoner i medlemskapsandelen med *bostedsstrøk*, jf. tab. 4.1.4. Imidlertid kan en både i idrettsorganisasjoner og humanitære og sosiale organisasjoner observere en svak reduksjon i andelen medlemmer med økt antall innbyggere i bostedsstrøket.

5. Blant de store organisasjonstypene finner en sterkest positiv samvariasjon mellom medlemskapsandel og *utdanningsnivå* i kultur-,

natur- og miljøvernorganisasjoner, jf. tab. 4.1.5.

Størst er de relative forskjellene mellom universitetsutdannede og de andre utdanningsnivåene i freds- og solidaritetsorganisasjoner.

De eneste organisasjonstypene som ikke viser økende medlemskapsandel med økt utdanning er humanitære og sosiale organisasjoner og kvinneorganisasjoner.

Tabell 4.1.5 Prosent av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner.  
Fordelt på utdanningsnivå.

Organisasjonstype	Ungd.-skole	Gymnas-nivå I	Gymnas-nivå II	Universitet/Høyskole
Totalt .....	49	58	59	72
Humanitære og sosiale .....	13	19	11	15
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	2	4	3	2
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	20	22	29	29
Kultur-, natur- og miljøvern .....	12	17	17	28
Hobbyforeninger .....	6	9	13	15
Religiøse- og livssynsorg. ....	5	7	6	13
Freds- og solidaritetsorg. ....	1	1	2	8
Velforeninger, borettslag mv. ....	6	8	10	17
Spontan aksjonsgruppe .....	0	0	0	0
Lions, Rotary mv. ....	0	2	2	4
Andre foreninger og lag .....	1	0	1	1
Foreldreråd, skole .....	0	1	0	1
Foreldreråd, barnehage .....	0	0	0	1
Foreldreråd, totalt .....	0	1	0	2

#### 4.2 TILLITSVERV BLANT MEDLEMMER

1. Hvert fjerde medlem i organisasjonene har tillitsverv. Andelen av medlemmer som har tillitsverv varierer fra 45 prosent i foreldreråd til 16 prosent i humanitære- og sosiale organisasjoner og i freds- og solidaritetsorganisasjonene, jf. tab. 4.2.1 og fig. 4.2.

Andelen av alle medlemmer som har tillitsverv er noe høyere for menn enn for kvinner. Spesielt sterk er denne forskjellen i foreldreråd.

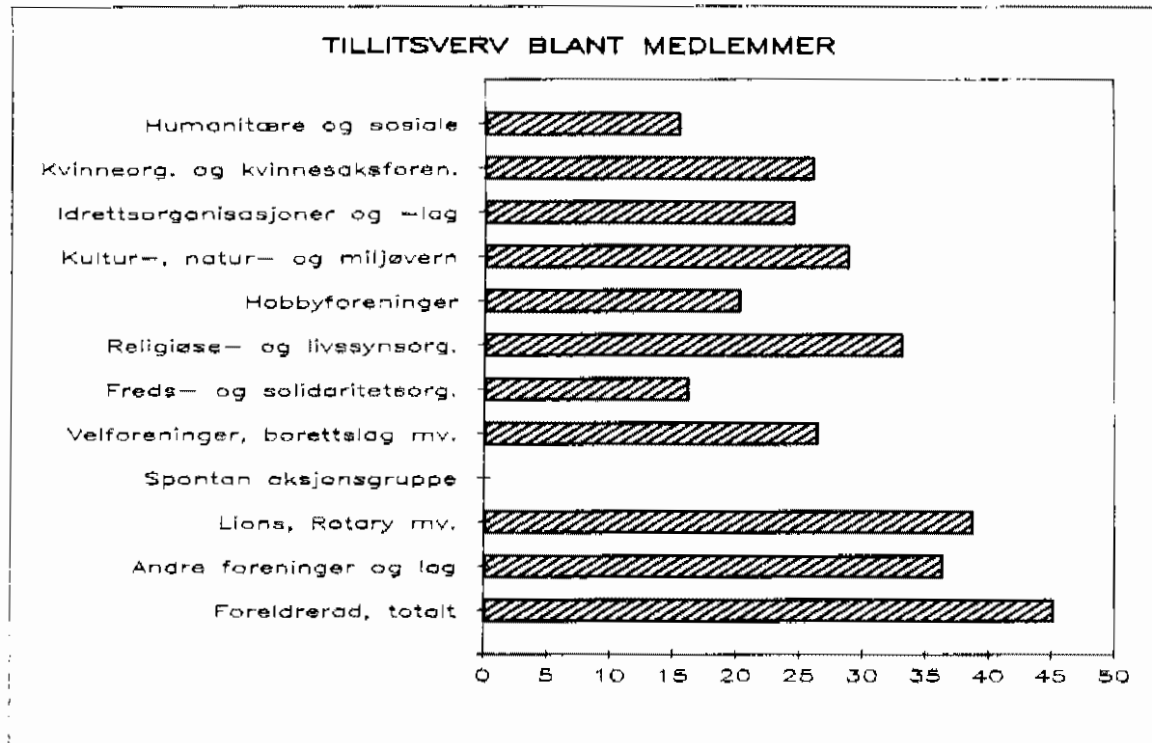
2. Andelen av medlemmer som har tillitsverv varierer med *alderen*. Det er en klar forskjell mellom den eldste aldersgruppen, der andelen med tillitsverv er minst, og gruppen mellom 25 og 49 år, der den er størst, jf. tab. 4.2.2.

Bare i kultur-, natur- og miljøorganisasjoner varierer andelen entydig med aldersgruppene; andelen av medlemmer med tillitsverv reduseres med alderen for hver aldersgruppe. I idrettsorganisasjoner er variasjonene mellom aldersgruppene store.

Tabell 4.2.1 Tillitsverv blant medlemmer.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner
Totalt .....	24,8	26,9	22,7
Humanitære og sosiale .....	15,5	15,4	15,5
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	26,2	15,4	27,7
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	24,6	27,9	18,8
Kultur-, natur- og miljøvern .....	28,9	29,1	28,6
Hobbyforeninger .....	20,3	21,6	17,1
Religiøse- og livssynsorg. ....	33,2	39,6	29,7
Freds- og solidaritetsorg. ....	16,1	19,1	13,0
Velforeninger, borettslag mv. ....	26,5	27,6	25,3
Spontan aksjonsgruppe .....	—	—	—
Lions, Rotary mv. ....	38,8	42,6	30,0
Andre foreninger og lag .....	36,4	27,8	46,7
Foreldreråd, skole .....	—	—	—
Foreldreråd, barnehage .....	—	—	—
Foreldreråd, totalt .....	45,2	61,5	33,3

Figur 4.2 Medlemmer med tillitsverv i de ulike organisasjonstypene. Prosent.



Tabell 4.2.2 Tillitsverv blant medlemmer. Fordelt på alder.

Organisasjonstype	16-24	25-49	50-66	67-74
Totalt .....	21,5	28,1	23,5	14,6
Humanitære og sosiale .....	19,5	13,3	18,9	12,3
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	31,5	27,3	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	17,3	30,3	16,4	-
Kultur-, natur- og miljøvern .....	36,5	31,3	23,5	18,8
Hobbyforeninger .....	15,0	20,5	22,7	-
Religiøse- og livssynsorg. ....	26,5	37,6	40,5	15,2
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	21,6	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	-	29,1	24,2	8,0
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	42,4	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	-	46,7	-	-

Tabell 4.2.3 Tillitsverv blant medlemmer. Fordelt på landsdel.

Organisasjonstype	Østlandet	Agder/ Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Totalt .....	23,9	23,4	27,5	23,3	30,2
Humanitære og sosiale .....	16,1	7,1	15,7	10,5	29,3
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	21,8	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	24,1	24,6	19,5	29,7	30,4
Kultur-, natur- og miljøvern .....	26,4	29,4	36,4	19,1	40,5
Hobbyforeninger .....	19,0	26,5	28,6	9,1	17,2
Religiøse- og livssynsorg. ....	34,8	27,7	30,2	-	-
Freds- og solidaritetsorg. ....	18,2	-	-	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	24,1	20,0	41,0	37,9	-
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	35,7	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	-	-	-	-	-

3. Andelen medlemmer med tillitsverv varierer relativt lite med *landsdel* når en ser på alle organisasjoner samlet, jf. tab. 4.2.3. Unntaket er Nord-Norge, der andelen er størst. I kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner, og i enda sterkere grad i humanitære og sosiale organisasjoner har Nord-Norge høy tillitsvervandel. Det er minst variasjon mellom landsdelene i idrettsorganisasjoner.

4. Andelen av medlemmene med tillitsverv varierer ikke entydig og systematisk med *bostedsstrøk*, men andelen i tettbygde strøk er klart lavere enn i de andre bostedsstrøkene,

jf. tab. 4.2.4. Det gjelder først og fremst kultur-, natur- og miljøorganisasjoner og i hobbyforeninger. Ellers kan en ikke for noen enkelt gruppe finne at tillitsvervandel øker eller synker gjennomgående med antall innbyggere i bostedsstrøket.

5. Tillitsvervsandelen varierer lite med *utdanningsnivået*, jf. tab. 4.2.5. Andelen tillitsverv blant medlemmer er minst blant de med minst utdanning. Dette går igjen i alle organisasjonstyper, bortsett fra i hobbyforeninger der tillitsvervandel varierer negativt med utdanning.

Tabell 4.2.4 Tillitsverv blant medlemmer. Fordelt på bostedsstrøk.

Organisasjonstype	Spredtbygd	200- 1 999	2 000- 19 999	20 000- 99 999	100 000 el. flere
Totalt .....	28,1	25,4	23,7	28,8	19,9
Humanitære og sosiale .....	18,4	13,1	12,8	15,4	16,5
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	30,4	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	27,5	24,1	21,3	31,0	21,6
Kultur-, natur- og miljøvern .....	35,2	34,2	28,9	36,5	13,3
Hobbyforeninger .....	23,9	18,8	22,6	25,6	14,3
Religiøse- og livssynsorg. ....	37,1	33,3	24,1	33,3	36,7
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	-	14,3
Velforeninger, borettslag mv. ....	23,0	27,9	36,2	22,0	24,0
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	-	-	-	-	-



Tabell 4.2.5 Tillitsverv blant medlemmer. Fordelt på utdanningsnivå.

Organisasjonstype	Ungd.-skole	Gymnas-nivå I	Gymnas-nivå II	Universitet/Høyskole
Totalt .....	20,9	26,1	26,8	24,6
Humanitære og sosiale .....	9,7	18,4	18,9	13,2
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	36,4	26,9	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	21,0	26,3	23,5	29,2
Kultur-, natur- og miljøvern .....	28,6	30,7	35,4	20,5
Hobbyforeninger .....	28,3	21,2	21,4	12,3
Religiøse- og livssynsorg. ....	24,1	31,3	40,4	36,6
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	14,3
Velforeninger, borettslag mv. ....	24,6	28,6	25,8	27,4
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	55,6
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-

### 4.3 GRATIS ARBEID BLANT MEDLEMMER

1. Mer enn halvparten av alle medlemmer i organisasjonene utfører gratis arbeid (55 prosent), jf. tab. 4.3.1 og fig. 4.3. Høyest andel av medlemmene som gjør slikt arbeid finner en i religiøse og livssynsorganisasjoner, i idrettsorganisasjoner og i Lions/Rotary (68 og 66 prosent). Lavest er denne andelen i freds- og

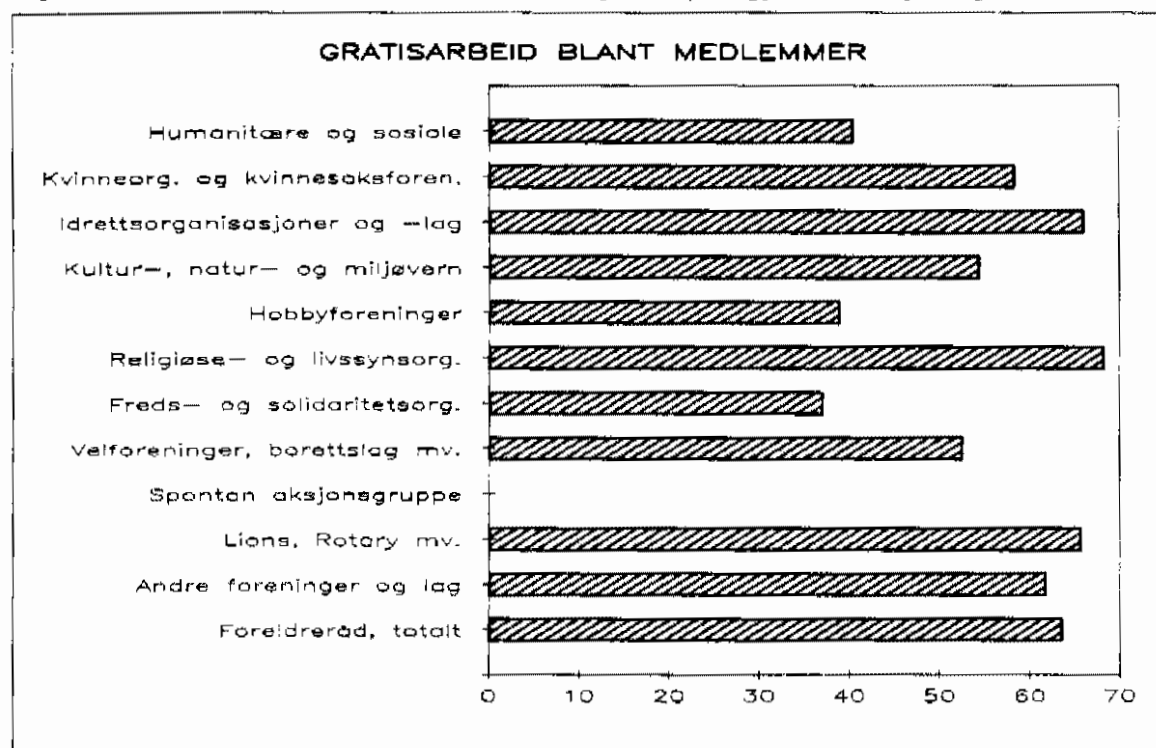
solidaritetsorganisasjoner og i hobbyforeninger (37 og 39 prosent).

Det er ingen betydelige forskjeller mellom mannlige og kvinnelige medlemmer for alle organisasjoner samlet. I humanitære- og sosiale organisasjoner er kvinneandelen klart høyest, mens mennene dominerer i hobbyforeninger, religiøse organisasjoner og i frimurerorganisasjonene.

Tabell 4.3.1 Gratisarbeid blant medlemmer.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner
Totalt .....	54,6	55,8	53,2
Humanitære og sosiale .....	40,4	32,4	44,4
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	58,3	-	61,1
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	66,1	67,7	63,3
Kultur-, natur- og miljøvern .....	54,4	54,1	54,8
Hobbyforeninger .....	38,9	40,8	34,6
Religiøse- og livssynsorg. ....	68,3	75,0	64,6
Freds- og solidaritetsorg. ....	37,0	39,1	34,8
Velforeninger, borettslag mv. ....	52,5	55,2	49,4
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	65,7	72,3	-
Andre foreninger og lag .....	61,8	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	65,6	-	-

Figur 4.3 Prosent av medlemmene i de ulike organisasjonstypene som utførte gratisarbeid.



Tabell 4.3.2 Gratisarbeid blant medlemmer. Fordelt på alder.

Organisasjonstype	16-24	25-49	50-66	67-74
Totalt .....	58,4	59,1	47,6	39,5
Humanitære og sosiale .....	53,7	40,5	36,3	42,2
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	68,5	47,1	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	63,3	72,1	53,1	-
Kultur-, natur- og miljøvern .....	60,8	60,6	49,2	31,8
Hobbyforeninger .....	47,5	39,8	33,7	-
Religiøse- og livssynsorg. ....	61,8	69,2	74,3	60,9
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	46,0	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	-	55,9	51,5	26,9
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	66,7	67,9	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	-	66,7	-	-

2. For alle gruppene samlet synker andelen av gratisarbeidende medlemmer med *alderen*, fra nivået på nær 60 prosent i de to yngste aldersgruppene, til nær 40 prosent blant de eldste, jf. tab. 4.3.2. Denne tendensen viser seg

sterkest i kultur-, natur- og miljøorganisasjonene.

3. Variasjonene i andelen av medlemmene som gjør gratis arbeid er små *landsdelene* i mellom for alle organisasjonene samlet, jf. tab.

Tabell 4.3.3 *Gratisarbeid blant medlemmer. Fordelt på landsdel.*

Organisasjonstype	Østlandet	Agder/ Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Totalt .....	52,3	54,5	57,9	54,6	62,5
Humanitære og sosiale .....	41,8	30,0	43,5	37,9	43,9
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	52,7	—	—	—	—
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	64,9	69,3	65,4	62,8	73,1
Kultur-, natur- og miljøvern .....	50,6	52,9	60,8	47,1	78,6
Hobbyforeninger .....	35,2	42,9	42,9	44,1	44,8
Religiøse- og livssynsorg. ....	65,8	63,6	73,6	—	—
Freds- og solidaritetsorg. ....	40,0	—	—	—	—
Velforeninger, borettslag mv. ....	48,8	58,3	61,5	65,5	—
Spontan aksjonsgruppe .....	—	—	—	—	—
Lions, Rotary mv. ....	66,7	—	—	—	—
Andre foreninger og lag .....	—	—	—	—	—
Foreldrerråd, skole .....	—	—	—	—	—
Foreldrerråd, barnehage .....	—	—	—	—	—

4.3.3. Bare Nord-Norge er klart forskjellig fra de andre landsdelene, idet andelen av medlemmer som gjør gratisarbeid ligger 8 prosentpoeng over gjennomsnittet for alle de andre landsdelene. Spesielt i kultur-, natur- og mil-

jøorganisasjonene er forskjellen mellom Nord-Norge og resten av landet stor.

4. Andelen gratisarbeidende medlemmer synker med økt antall innbyggere i *bostedsstrøket*, fra 62 prosent i spredtbygde strøk til

Tabell 4.3.4 *Gratisarbeid blant medlemmer. Fordelt på bostedsstrøk.*

Organisasjonstype	Spredtbyggd	200- 1 999	2 000- 19 999	20 000- 99 999	100 000 el. flere
Totalt .....	61,5	55,0	56,6	52,0	46,8
Humanitære og sosiale .....	54,9	37,6	38,2	39,6	33,7
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	57,4	—	—	—	—
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	71,6	64,8	61,8	65,5	65,2
Kultur-, natur- og miljøvern .....	60,3	57,6	55,6	56,8	43,8
Hobbyforeninger .....	43,7	40,6	52,4	33,3	24,7
Religiøse- og livssynsorg. ....	69,6	80,0	74,5	56,9	61,2
Freds- og solidaritetsorg. ....	—	—	—	—	45,7
Velforeninger, borettslag mv. ....	57,8	52,5	61,4	48,0	44,8
Spontan aksjonsgruppe .....	—	—	—	—	—
Lions, Rotary mv. ....	—	—	—	—	—
Andre foreninger og lag .....	—	—	—	—	—
Foreldrerråd, skole .....	—	—	—	—	—
Foreldrerråd, barnehage .....	—	—	—	—	—

47 prosent i de mest tettbygde, jf. tab. 4.3.4. Denne tendensen gjør seg ikke gjeldende i religiøse og livssynsorganisasjoner, og i velforeninger og hobbyforeninger. Blant medlemmer av humanitære og sosiale organisasjoner er andelen gratisarbeidende betraktelig større i spredtbygde strøk enn i alle andre typer strøk, der andelen varierer lite.

5. Det er ingen entydig tendens til samvariasjon mellom andelen som utfører gratisarbeid og *utdanning*, men andelen er størst blant de med gymnasnivå, og minst blant universitetsutdannede, jf. tab. 4.3.5. Universitetsutdannede i hobbyforeninger har spesielt lav andel av gratisarbeidende.

Tabell 4.3.5 *Gratisarbeid blant medlemmer. Fordelt på utdanningsnivå.*

Organisasjonstype	Ungd.-skole	Gymnas-nivå I	Gymnas-nivå II	Universitet/Høyskole
Totalt .....	51,8	59,1	56,7	48,1
Humanitære og sosiale .....	35,8	44,8	42,3	30,8
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	—	57,8	69,2	—
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	63,5	69,4	67,8	60,5
Kultur-, natur- og miljøvern .....	49,2	62,8	62,2	41,1
Hobbyforeninger .....	43,3	49,0	39,3	22,0
Religiøse- og livssynsorg. ....	69,0	68,8	71,9	64,8
Freds- og solidaritetsorg. ....	—	—	—	39,6
Velforeninger, borettslag mv. ....	49,2	58,2	46,2	55,8
Spontan aksjonsgruppe .....	—	—	—	—
Lions, Rotary mv. ....	—	—	—	70,4
Andre foreninger og lag .....	—	—	—	—
Foreldreråd, skole .....	—	—	—	—
Foreldreråd, barnehage .....	—	—	—	—

#### 4.4 TID BRUKT TIL INSTRUKSJON OG TRENING BLANT MEDLEMMER

1. Medlemmene brukte gjennomsnittlig 0,9 timer i løpet av fire uker til instruksjon og trening. En kan anslå antall årsverk for hele

landet som går med til instruksjon og trening til ca. 13 000, jf. tab. 4.4.1.

Mest tid til dette ble det brukt i frimurerorganisasjonene og i andre foreninger (1,6 timer), samt i religiøse og livssynsorganisasjo-

Tabell 4.4.1 *Gjennomsnittlig antall timer brukt til instruksjon og trening blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Beregnede antall årsverk for hele befolkningen.*

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner	Årsverk
Totalt .....	0,9	0,9	0,8	13 100
Humanitære og sosiale .....	0,8	0,9	0,7	1 800
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	0,6	—	0,7	300
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1,0	1,1	0,9	4 100
Kultur-, natur- og miljøvern .....	1,0	0,9	1,2	3 000
Hobbyforeninger .....	0,5	0,6	0,3	800
Religiøse- og livssynsorg. ....	1,4	2,4	0,9	1 800
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,4	0,1	0,7	200
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,2	0,3	0,1	300
Spontan aksjonsgruppe .....	—	—	—	—
Lions, Rotary mv. ....	1,6	1,3	—	500
Andre foreninger og lag .....	1,6	—	—	300
Foreldreråd, skole .....	—	—	—	—
Foreldreråd, barnehage .....	—	—	—	—
Foreldreråd, totalt .....	0,1	—	—	10

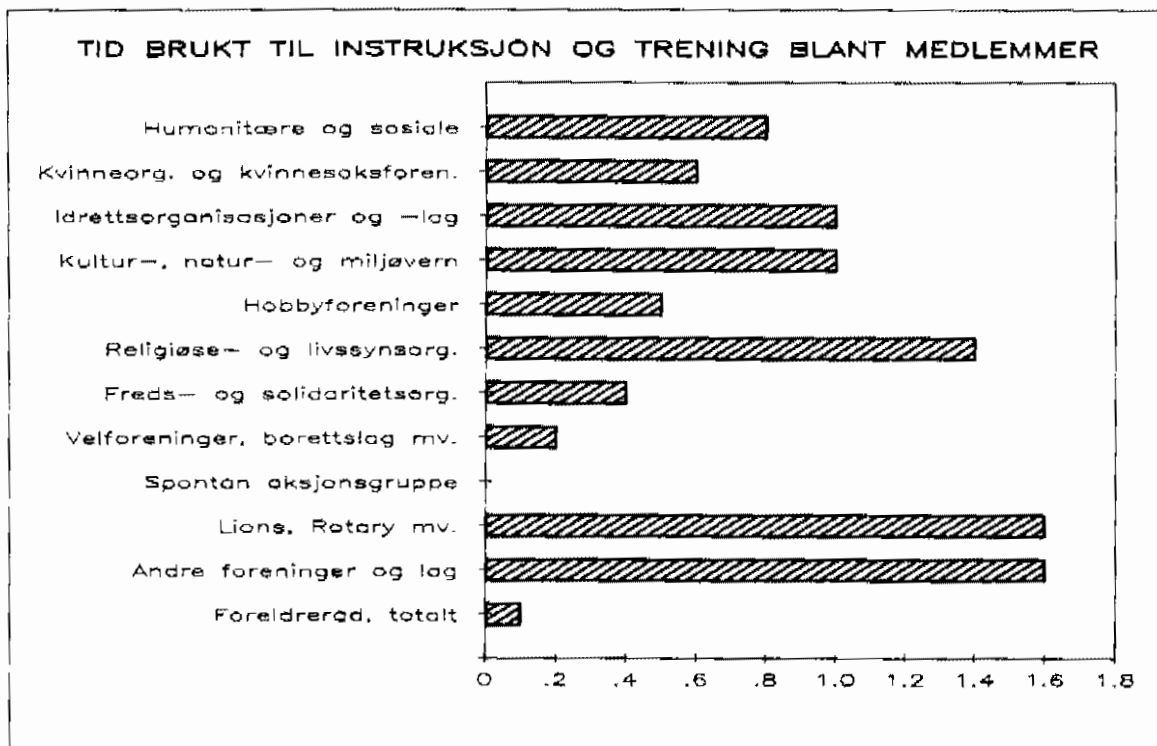
ner (1,4 timer), jf. fig. 4.4. Minst tid ble det brukt i foreldreråd og i velforeninger og borettslag.

Materialet viste ingen forskjell mellom kjønnene for alle gruppene samlet. Det var størst kjønnsbestemt variasjon i religiøse og

livssynsorganisasjoner der menn brukte 2,4 timer til instruksjon og trening, mens kvinner brukte 0,9 timer. Kvinnene brukte imidlertid mer tid enn menn i freds- og solidaritetsorganisasjonene.

Fra tabell 4.4.1 kan vi også se hvordan de

Figur 4.4 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene i de ulike organisasjonstypene har brukt til instruksjon og trening i løpet av 4 uker.



beregnete totale årsverk i hele landet fordeler seg på organisasjonstypene. Knappt 1/3 av de 13 000 årsverkene er utført i idrettsorganisasjoner, mens knapt 1/4 er utført i kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner.

2. Antall timer brukt til instruksjon og trening øker med økt utdanning fra 0,6 timer for

ungdomsskoleutdannede, til 1,1 timer for de med gymnasnivå II og universitetsutdanning, jf. tab. 4.4.2.

Det er i religiøse og livssynsorganisasjoner og humanitære- og sosiale organisasjoner at tid brukt til instruksjon og trening varierer klartest med utdanningsnivå.

Tabell 4.4.2 Gjennomsnittlig antall timer brukt til instruksjon og trening blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Fordelt på utdanningsnivå.

Organisasjonstype	Ungd.-skole	Gymnas-nivå I	Gymnas-nivå II	Universitet/Høyskole
Totalt .....	0,6	0,7	1,1	1,1
Humanitære og sosiale .....	0,2	0,3	1,8	1,6
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	0,8	0,7	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1,0	0,7	1,2	1,2
Kultur-, natur- og miljøvern .....	0,4	0,9	1,6	1,2
Hobbyforeninger .....	0,7	0,5	0,6	0,3
Religiøse- og livssynsorg. ....	0,5	1,1	1,2	2,6
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	0,5
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,0	0,2	0,3	0,1
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	1,3
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-

**4.5 TID BRUKT TIL ADMINISTRASJON, STYREVERV OG TRANSPORT BLANT MEDLEMMER.**

1. Blant alle medlemmene ble det gjennomsnittlig brukt 1,5 timer til administrasjon, styreverv og transport i løpet av fire uker, jf.

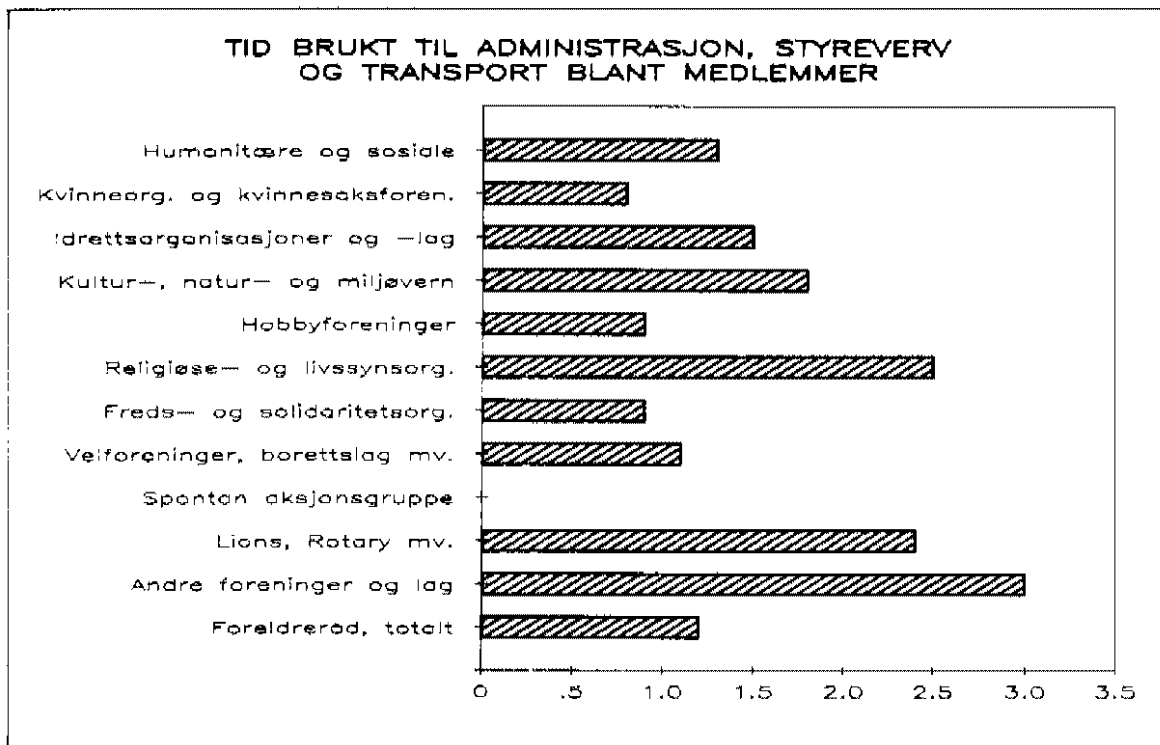
tab. 4.5.1. Mest tid til dette ble gjennomsnittlig brukt i kategorien andre foreninger, i religiøse og livssynsorganisasjoner og i frimurer-organisasjonene, jf. fig. 4.5.

Gjennomsnittlig tid brukt til dette var noe høyere blant menn enn blant kvinner (1,8 ti-

Tabell 4.5.1 Gjennomsnittlig antall timer brukt til administrasjon, styreverv og transport blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Beregnede antall årsverk for hele befolkningen.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner	Årsverk
Totalt .....	1,5	1,8	1,2	22 700
Humanitære og sosiale .....	1,3	2,1	0,9	3 100
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	0,8	-	-	400
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1,5	1,5	1,5	5 900
Kultur-, natur- og miljøvern .....	1,8	1,9	1,7	5 100
Hobbyforeninger .....	0,9	1,2	0,3	1 600
Religiøse- og livssynsorg. ....	2,5	4,8	1,2	3 100
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,9	1,1	0,7	400
Velforeninger, borettslag mv. ....	1,1	0,8	1,5	1 800
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	2,4	-	-	800
Andre foreninger og lag .....	3,0	-	-	500
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	1,2	-	-	200

Figur 4.5 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene i de ulike organisasjonstypene har brukt til administrasjon, styreverv og transport i løpet av 4 uker.



mer mot 1,2 timer). Denne kjønnsforskjellen gjør seg først og fremst gjeldende i religiøse og livssynsorganisasjoner og i humanitære- og sosiale organisasjoner.

En kan anslå at det brukes om lag 23 000 årsverk til administrasjon, styreverv og trans-

port i hele befolkningen mellom 16 og 74 år. Vel 1/4 ble utført i idrettsorganisasjoner, og knapt 1/4 i kultur-, natur- og miljøverrorganisasjonene. Nær 14 prosent ble utført i religiøse og livssynsorganisasjoner.

Tabell 4.5.2 Gjennomsnittlig antall timer brukt til administrasjon, styreverv og transport blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Fordelt på utdanningsnivå.

Organisasjonstype	Ungd.-skole	Gymnas-nivå I	Gymnas-nivå II	Universitet/Høyskole
Totalt .....	0,6	1,4	1,9	2,0
Humanitære og sosiale .....	0,8	0,9	2,6	1,4
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	0,9	1,2	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	0,4	1,6	2,0	1,9
Kultur-, natur- og miljøvern .....	0,7	2,3	2,5	1,6
Hobbyforeninger .....	1,1	0,8	1,0	1,0
Religiøse- og livssynsorg. ....	0,5	1,5	2,1	5,5
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	1,0
Velforeninger, borettslag mv. ....	1,0	1,7	0,5	1,3
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	4,6
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-

2. For alle organisasjoner samlet øker tiden medlemmene bruker til administrasjon, styreverv og transport jevnt med *utdanningsnivå*, fra 0,6 timer blant de med ungdomsskole, via 1,4 og 1,9 timer, til 2 timer for universitetsutdannede, jf. tab. 4.5.2.

Det er spesielt i religiøse og livssynsorganisasjoner at denne sammenhengen gjør seg gjeldende.

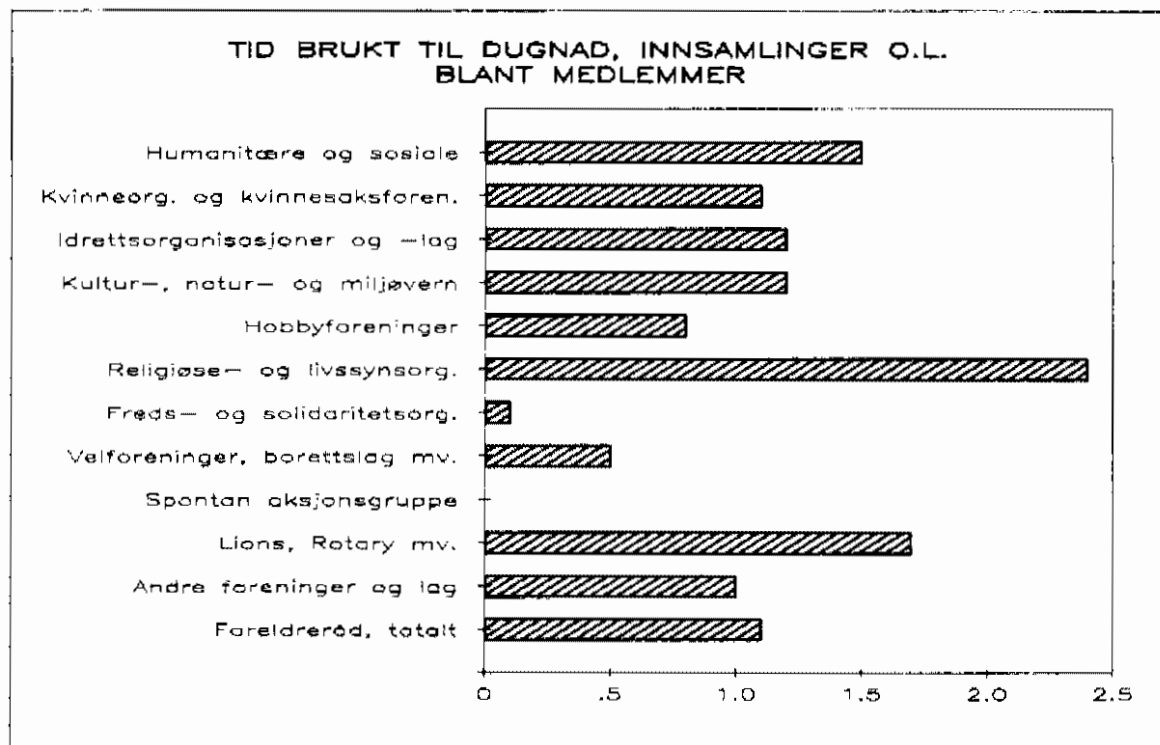
#### 4.6 TID BRUKT TIL DUGNAD, INNSAMLINGER OG LOTTERIER BLANT MEDLEMMER

1. Medlemmene brukte gjennomsnittlig 1,2 timer til dugnad, innsamlinger og lotterier i løpet av de 4 ukene. Religiøse og livssynsorganisasjoner ligger på et betraktelig høyere nivå enn de andre organisasjonstypene, med 2,4 timer i gjennomsnitt, jf. tab. 4.6.1 og fig. 4.6.

Tabell 4.6.1 Gjennomsnittlig antall timer brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Beregnede antall årsverk for hele befolkningen.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner	Årsverk
Totalt .....	1,2	1,0	1,4	18 100
Humanitære og sosiale .....	1,5	1,1	1,7	3 500
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	1,1	-	1,3	600
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1,2	1,1	1,3	4 600
Kultur-, natur- og miljøvern .....	1,2	1,1	1,3	3 400
Hobbyforeninger .....	0,8	0,9	0,7	1 400
Religiøse- og livssynsorg. ....	2,4	1,6	2,8	3 000
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,1	0,2	0,1	100
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,5	0,5	0,5	800
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	1,7	1,4	-	500
Andre foreninger og lag .....	1,0	-	-	200
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	1,1	-	-	200

Figur 4.6 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene i de ulike organisasjonstypene har brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier i løpet av 4 uker.



Fordelt på kjønn viser alle organisasjoner samlet et noe høyere gjennomsnitt for kvinner enn for menn. Størst er forskjellen i religiøse og livssynsorganisasjoner, der kvinnene bruker 2,8 timer i gjennomsnitt, mens menn bruker 1,6 timer til dugnad og lignende. En kan anslå at det årlig blir brukt ca. 18 000 års-

verk til dugnad, innsamlinger og lignende på landsbasis (blant organisasjonsmedlemmer mellom 16 og 74 år). Av dette utføres ca. 80 prosent av idrettslag, humanitære- og sosiale, kultur-, natur- og miljøorganisasjoner samt religiøse og livssynsorganisasjoner.

Tabell 4.6.2 Gjennomsnittlig antall timer brukt i dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Fordelt på landsdel.

Organisasjonstype	Østlandet	Agder/ Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Totalt .....	1,0	1,6	1,0	1,3	2,3
Humanitære og sosiale .....	1,4	1,2	0,8	2,9	1,9
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	0,9	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1,2	1,3	0,9	0,7	1,9
Kultur-, natur- og miljøvern .....	0,9	1,6	1,4	0,8	3,2
Hobbyforeninger .....	0,6	2,2	0,5	0,6	0,9
Religiøse- og livssynsorg. ....	1,3	2,9	2,2	-	-
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,2	-	-	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,4	0,8	0,1	1,0	-
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	2,2	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-



2. Tid brukt til dugnad og innsamlinger for alle organisasjoner samlet varierte *landsdelene* i mellom fra 1 time på Øst- og Vestlandet til 2,3 timer i Nord-Norge, jf. tab. 4.6.2. Medlemmene i kultur-, natur- og miljøorganisasjoner i Nord-Norge bruker spesielt mye tid til dugnad og lignende; 3,2 timer i gjennomsnitt.

#### 4.7 ANDEL AKTIVE MEDLEMMER

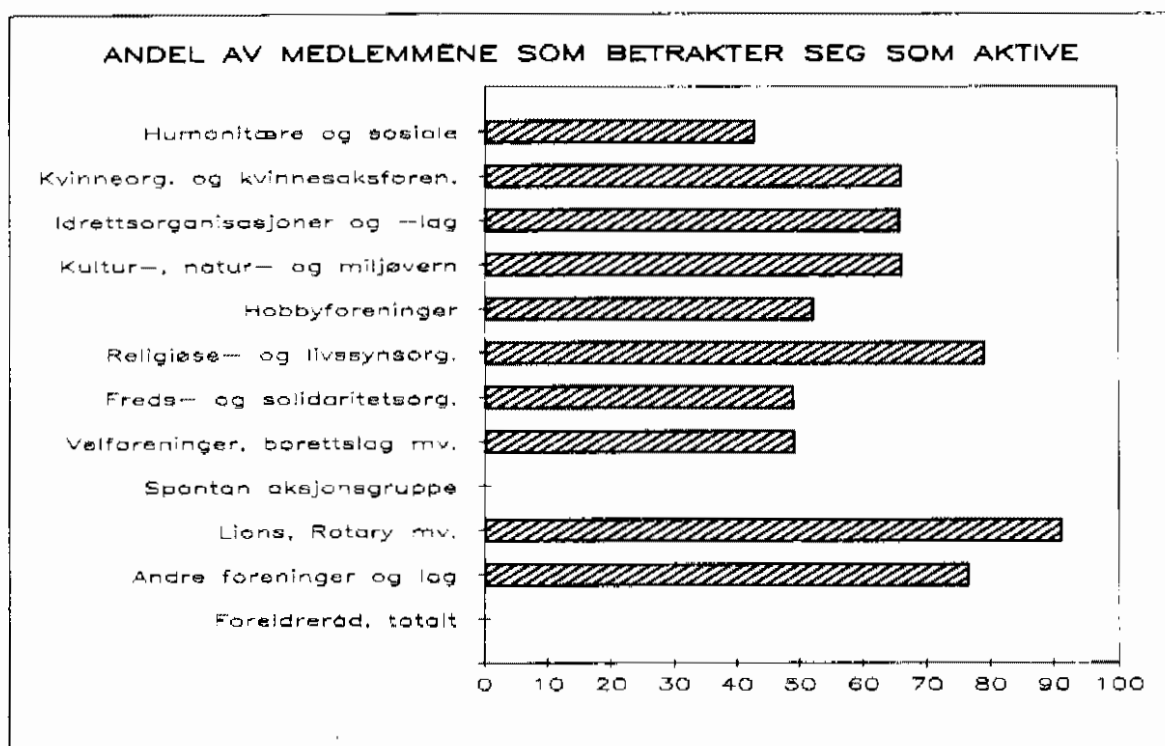
1. Spørsmålet som ligger til grunn for disse tabellene er hvorvidt respondenten betrakter seg selv som mer eller mindre aktiv eller som helt passivt medlem av de respektive foreningene.

Blant medlemmer i alle organisasjonstyper

Tabell 4.7.1 *Andeler av medlemmer som betrakter seg som aktive.*

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner
Totalt .....	60,2	60,0	60,4
Humanitære og sosiale .....	42,7	32,4	47,9
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	66,0	-	69,1
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	65,7	67,0	63,3
Kultur-, natur- og miljøvern .....	66,0	64,0	68,0
Hobbyforeninger .....	52,0	53,1	49,5
Religiøse- og livssynsorg. ....	79,1	76,1	80,7
Freds- og solidaritetsorg. ....	48,9	48,9	48,9
Velforeninger, borettslag mv. ....	49,1	51,7	46,2
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	91,2	93,8	-
Andre foreninger og lag .....	76,5	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-

Figur 4.7 *Prosent av medlemmene i de ulike organisasjonstypene som betrakter seg som aktive.*



samlet betraktet 60 prosent seg som aktive. I frimurerorganisasjonene var denne andelen vel 90, men også religiøse og livssynsorganisasjoner og andre foreninger lå godt over gjennomsnittet med henholdsvis 79 og 77 prosent, jf. tab. 4.7.1 og fig. 4.7. I den andre enden av skalaen befinner humanitære og sosiale organisasjoner seg; 43 prosent av medlemme-

ne betrakter seg som aktive. For alle organisasjoner samlet var det ingen forskjell mellom menn og kvinner. Av de gruppene vi har tilstrekkelig observasjoner for er det bare i humanitære og sosiale organisasjoner at det er forskjeller av betydning; 48 prosent av kvinnene betraktet seg som aktive, mot 32 prosent av mennene.

Tabell 4.7.2 *Andeler av medlemmer som betrakter seg som aktive. Fordelt på alder.*

Organisasjonstype	16-24	25-49	50-66	67-74
Totalt .....	72,8	61,4	50,8	52,8
Humanitære og sosiale .....	61,0	42,0	36,1	36,6
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	71,7	60,6	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	77,4	67,4	42,9	-
Kultur-, natur- og miljøvern .....	74,7	67,0	56,7	65,9
Hobbyforeninger .....	61,5	52,0	48,3	-
Religiøse- og livssynsorg. ....	85,3	76,5	78,4	82,2
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	54,2	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	-	53,0	44,6	26,9
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	91,2	96,4	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	-	64,3	-	-

2. Det er en tendens til at andelen av medlemmene som betraktet seg som aktive synker med *aldersgruppe*, jf. tab. 4.7.2. 73 prosent av alle i den yngste aldersklassen 16-24 år var aktive, 61 og 51 prosent i de to neste alders-

gruppene, og 53 prosent av de eldste. Denne tendensen synes ikke å gjøre seg gjeldende i religiøse og livssynsorganisasjoner, der andelen er nokså konstant.

Tabell 4.7.3 *Andeler av medlemmer som betrakter seg som aktive. Fordelt på landsdel.*

Organisasjonstype	Alder/				
	Østlandet	Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Totalt .....	58,5	63,1	60,9	57,4	65,9
Humanitære og sosiale .....	46,0	37,1	37,0	39,7	50,0
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	58,2	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	67,4	71,1	59,7	58,5	67,5
Kultur-, natur- og miljøvern .....	62,9	66,2	70,6	58,2	88,1
Hobbyforeninger .....	46,9	59,2	46,8	66,7	65,5
Religiøse- og livssynsorg. ....	74,3	83,3	86,8	-	-
Freds- og solidaritetsorg. ....	55,6	-	-	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	44,3	44,1	66,7	65,5	-
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	90,7	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-

3. Andelen av medlemmene som deltar aktivt varierer noe *landsdelene* i mellom, jf. tab. 4.7.3. Nord-Norge, med 66 prosent ligger 8,5 prosentpoeng høyere enn Trøndelag. Særlig i kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner er

en større andel av medlemmene i Nord-Norge aktive, enn i resten av landet. I Agder/Rogaland og på Vestlandet er andelen av aktive medlemmer i religiøse og livssynsorganisasjoner også spesielt høy.

Tabell 4.7.4 *Andeler av medlemmer som betrakter seg som aktive. Fordelt på bostedsstrøk.*

Organisasjonstype	Spredtbygd	200- 1 999	2 000- 19 999	20 000- 99 999	100 000 el. flere
Totalt .....	62,6	60,8	62,2	62,8	53,6
Humanitære og sosiale .....	48,2	40,4	42,7	47,2	35,2
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	58,7	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	62,4	64,1	63,9	69,9	71,6
Kultur-, natur- og miljøvern .....	73,4	65,5	67,2	71,2	56,7
Hobbyforeninger .....	55,9	63,5	59,5	45,9	35,9
Religiøse- og livssynsorg. ....	85,7	86,7	80,0	82,0	58,7
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	-	57,1
Velforeninger, borettslag mv. ....	54,0	47,5	56,5	42,9	45,8
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-

4. I de mest *tettbygde strøk* med mer enn 100 000 innbyggere er det en mindre andel av medlemmene som betrakter seg som aktive enn i andre strøk; 54 prosent mot gjennomsnittlig 62 prosent, jf. tab. 4.7.4. Spesielt sterk er forskjellen mellom de mest tettbygde strøk

og andre strøk i religiøse og livssynsorganisasjoner.

Den motsatte tendensen gjør seg gjeldende i idrettsorganisasjoner der andelen aktive øker svakt med antall innbyggere.

Tabell 4.7.5 *Andeler av medlemmer som betrakter seg som aktive. Fordelt på utdanningsnivå.*

Organisasjonstype	Ungd.- skole	Gymnas- nivå I	Gymnas- nivå II	Universitet/ Høyskole
Totalt .....	59,3	61,1	62,1	57,2
Humanitære og sosiale .....	38,2	48,7	37,1	39,7
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	63,6	76,9	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	66,0	61,6	66,8	69,0
Kultur-, natur- og miljøvern .....	67,2	66,9	73,1	56,1
Hobbyforeninger .....	65,0	56,6	57,0	30,9
Religiøse- og livssynsorg. ....	84,5	79,0	82,1	72,1
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	48,9
Velforeninger, borettslag mv. ....	35,0	56,7	43,3	57,9
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	88,9
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-

5. Det kan ikke observeres noen systematisk sammenheng mellom *utdanningsnivå* og aktivitet, jf. tab. 4.7.5. Samlet for alle organisasjonene er medlemsandelen som betrakter seg som aktive noe lavere blant de universitets-

og høyskoleutdannede enn resten. Dette gjelder først og fremst kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner og hobbyforeninger.

I idrettsorganisasjoner er mønsteret anderledes. Her er variasjonen meget liten, og det

er de med høyest utdanning som har høyest andel aktive medlemmer.

Hobbyforeninger viser også en spesiell tendens, i det spredningen er stor, og andelen aktive medlemmer synker med økt utdanning.

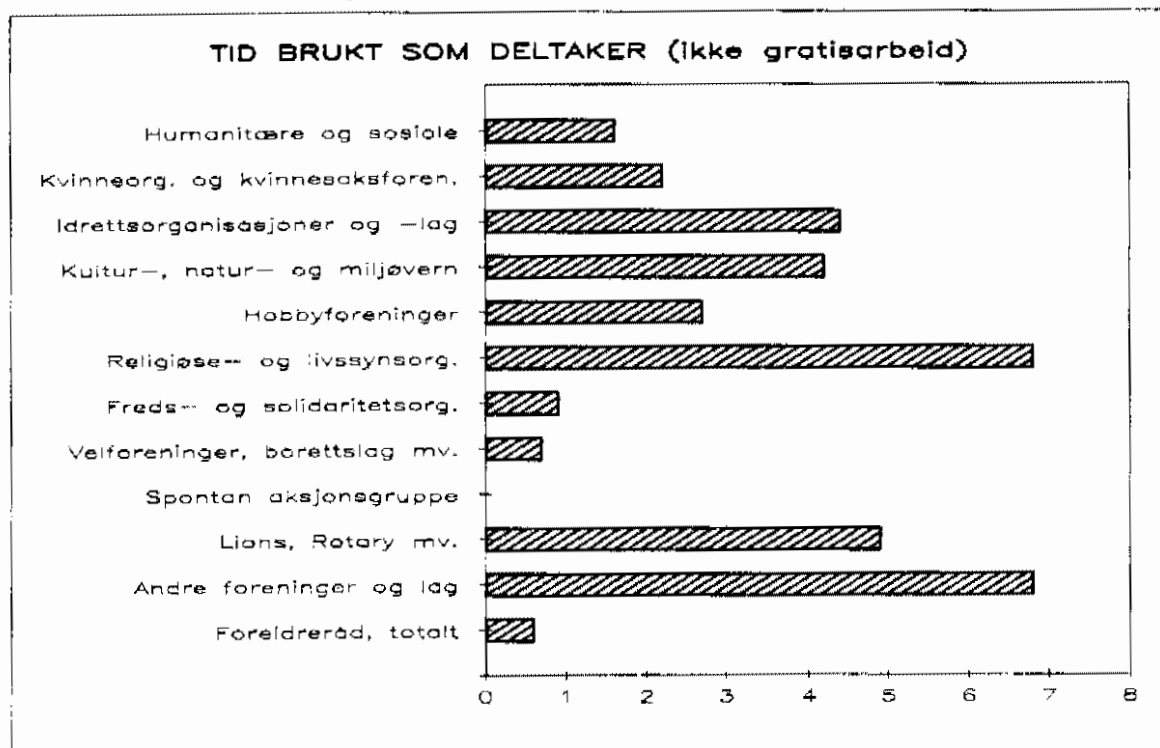
#### 4.8 TID BRUKT SOM DELTAKER (IKKE GRATISARBEID) BLANT MEDLEMMER

1. Det ble gjennomsnittlig brukt 3,4 timer som deltaker (inkluderer ikke gratis arbeid) blant medlemmene i løpet av de 4 ukene. I

Tabell 4.8.1 Gjennomsnittlig antall timer brukt som deltaker (ikke gratisarbeid) blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Beregnede antall årsverk for hele befolkningen.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner	Årsverk
Totalt .....	3,4	3,6	3,2	50 100
Humanitære og sosiale .....	1,6	1,9	1,5	3 800
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	2,2	-	2,3	1 100
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	4,4	4,3	4,6	17 000
Kultur-, natur- og miljøvern .....	4,2	4,0	4,4	11 500
Hobbyforeninger .....	2,7	2,7	2,8	4 300
Religiøse- og livssynsorg. ....	6,8	9,6	5,3	8 200
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,9	0,8	1,1	400
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,7	0,8	0,7	1 100
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	20
Lions, Rotary mv. ....	4,9	5,7	-	1 500
Andre foreninger og lag .....	6,8	-	-	1 100
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	70
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	0,6	-	-	70

Figur 4.8 Gjennomsnittlig antall timer medlemmene i de ulike organisasjonstypene har brukt som deltaker i løpet av 4 uker.



religiøse og livssynsorganisasjoner og i andre foreninger var gjennomsnittet 6,8 timer. Gjennomsnittlig ble det brukt minst tid i foreldre-råd, velforeninger og i freds- og solidaritetsorganisasjoner, jf. tab. 4.8.1 og fig. 4.8.

Det er ingen stor forskjell i deltakelse mellom kjønnene når en ser på alle organisasjonene samlet, men menn ligger noe høyere enn kvinnene. Det er først og fremst deltakelsen i

religiøse og livssynsorganisasjoner gir denne forskjellen.

Estimatet for tiden organisasjonenes medlemmer mellom 16 og 74 år i hele landet bruker som deltakere er om lag 50 000 årsverk. Nær 3/4 av disse blir utført i idrettsorganisasjoner, kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner og i religiøse og livssynsorganisasjoner.

Tabell 4.8.2 Gjennomsnittlig antall timer brukt som deltaker (ikke gratisarbeid) blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Fordelt på alder.

Organisasjonstype	16-24	25-49	50-66	67-74
Totalt .....	7,7	2,6	2,6	2,9
Humanitære og sosiale .....	3,9	1,2	1,3	2,2
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	-	1,9	1,2	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	8,9	3,2	2,7	0,4
Kultur-, natur- og miljøvern .....	6,7	3,7	3,9	3,4
Hobbyforeninger .....	5,7	2,3	2,5	-
Religiøse- og livssynsorg. ....	14,4	5,7	5,7	5,4
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	0,7	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	-	0,7	0,6	0,6
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	5,3	5,0	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-
Foreldreråd, totalt .....	-	0,5	-	-

2. Den yngste aldersklassen, 16-24 år, bruker gjennomsnittlig mer enn halvannen gang så mye tid som deltaker enn de andre aldersklassene, jf. tab. 4.8.2. Medlemmene mellom 16 og 24 år brukte 7,7 timer i de 4 ukene, mens det i de tre eldre klassene varierte mel-

lom 2,6 og 2,9 timer. Også i de organisasjonstyper det er nok observasjoner for, er gjennomsnittet for de yngste høyere enn blant resten. Spesielt sterk er forskjellen i religiøse og livssynsorganisasjoner og i idrettsorganisasjoner.

Tabell 4.8.3 Gjennomsnittlig antall timer brukt som deltaker (ikke gratisarbeid) blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Fordelt på landsdel.

Organisasjonstype	Alder/				
	Østlandet	Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Totalt .....	3,4	3,6	3,6	2,4	3,5
Humanitære og sosiale .....	1,6	1,1	1,6	1,7	2,7
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	1,7	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	5,3	3,6	3,1	3,3	4,4
Kultur-, natur- og miljøvern .....	4,1	4,6	5,1	2,1	5,0
Hobbyforeninger .....	3,0	3,7	1,9	1,2	2,0
Religiøse- og livssynsorg. ....	6,5	6,7	9,1	-	-
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,9	-	-	-	-
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,7	1,1	0,9	1,0	0,4
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	5,5	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-

3. Alle *landsdelene* ligger helt jevnt på om lag 3,5 timer, bortsett fra Trøndelag der gjennomsnittet er en time mindre, jf. tab. 4.8.3. Mest tid brukte medlemmer av religiøse og

livssynsorganisasjoner på Vestlandet. De brukte gjennomsnittlig 9,1 timer som deltaker i løpet av 4 uker.

Tabell 4.8.4 Gjennomsnittlig antall timer brukt som deltaker (ikke gratisarbeid) blant medlemmer (i løpet av 4 uker). Fordelt på bostedsstrøk.

Organisasjonstype	Spredtbygd	200- 1 999	2 000- 19 999	20 000- 99 999	100 000 el. flere
Totalt .....	2,9	3,1	3,7	4,2	3,3
Humanitære og sosiale .....	1,6	1,5	1,5	1,2	2,3
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	1,7	-	-	-	-
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	2,8	3,7	5,3	5,1	5,8
Kultur-, natur- og miljøvern .....	3,6	3,9	4,3	6,2	4,1
Hobbyforeninger .....	2,7	4,1	2,3	3,1	1,9
Religiøse- og livssynsorg. ....	7,3	5,2	6,7	7,7	6,8
Freds- og solidaritetsorg. ....	-	-	-	-	1,1
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,9	0,6	0,7	0,8	0,7
Spontan aksjonsgruppe .....	-	-	-	-	-
Lions, Rotary mv. ....	-	-	-	-	-
Andre foreninger og lag .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, skole .....	-	-	-	-	-
Foreldreråd, barnehage .....	-	-	-	-	-

4. Samlet for alle organisasjoner er det liten variasjon mellom tid brukt som deltaker og type *bostedsstrøk*, jf. tab. 4.8.4. I idrettsorganisasjoner øker imidlertid tid brukt som deltaker fra nær 3 timer i spredtbygde strøk til nær 6 timer i strøk med flere enn 100 000 innbyggere.

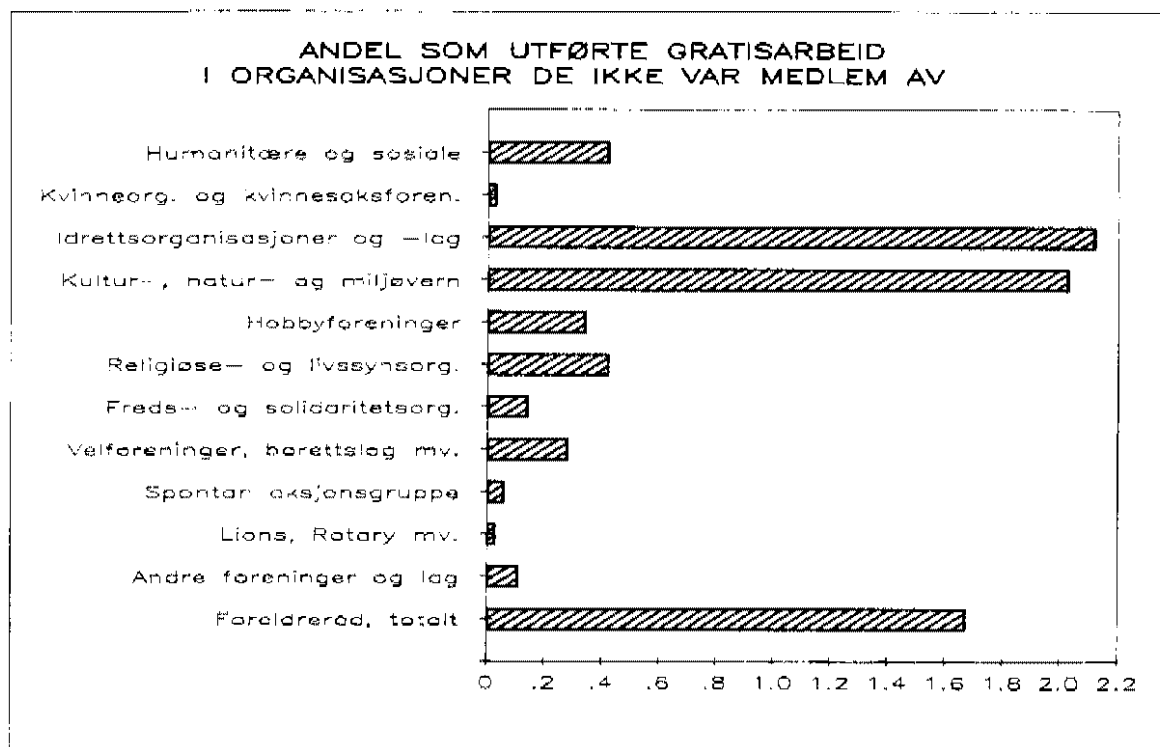
#### 4.9 GRATIS ARBEID AV IKKE-MEDLEMMER

1. I frivillige organisasjoner gjøres det også en del gratis arbeid av ikke-medlemmer, for eksempel av foreldre i organisasjoner der barna er med. Om lag 7 prosent hadde utført

Tabell 4.9.1 Andel som utførte gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av.

Organisasjonstype	Alle	Menn	Kvinner
Totalt .....	7,1	6,4	7,7
Humanitære og sosiale .....	0,4	0,6	0,3
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	0,0	0,0	0,1
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	2,1	2,3	1,9
Kultur-, natur- og miljøvern .....	2,0	1,4	2,6
Hobbyforeninger .....	0,3	0,3	0,4
Religiøse- og livssynsorg. ....	0,4	0,3	0,5
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,1	0,1	0,2
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,3	0,5	0,1
Spontan aksjonsgruppe .....	0,1	0,1	0,1
Lions, Rotary mv. ....	0,0	0,0	0,1
Andre foreninger og lag .....	0,1	0,0	0,2
Foreldreråd, skole .....	1,0	1,0	1,1
Foreldreråd, barnehage .....	0,6	0,3	0,9
Foreldreråd, totalt .....	1,7	1,3	2,0

Figur 4.9 Prosent av utvalget som utførte gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av.



gratis arbeid i organisasjoner de ikke var medlemmer av i løpet av de 4 ukene, jf. tab. 4.9.1.

Nesten 30 prosent av disse arbeidet i idrettsorganisasjoner (2,1 prosent av utvalget), 30 prosent arbeidet i kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner, og mer enn 20 prosent (1,7 prosent av utvalget) ble utført i foreldreråd for skolebarn og barnehagebarn, jf. fig. 4.9. 0,1 prosent av utvalget hadde gjort gratis arbeid for spontane aksjonsgrupper. Det er altså når

ikke-medlemskap kommer inn i bildet at en observerer arbeidet som blir gjort i organisasjoner som foreldreråd og spontane aksjonsgrupper.

En noe større andel av kvinnene enn av mennene gjorde slikt arbeid; 7,7 prosent mot 6,4 prosent. Det er først og fremst i kultur-, natur- og miljøorganisasjoner at kvinnene dominerer.

Tabell 4.9.2 Prosent av utvalget som utførte gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av. Fordelt på alder.

Organisasjonstype	16-24	25-49	50-66	67-74
Totalt	4,5	10,8	3,7	0,8
Humanitære og sosiale	0,8	0,5	0,2	0,0
Kvinneorg. og kvinnesaksforen.	0,0	0,1	0,0	0,0
Idrettsorganisasjoner og -lag	0,6	3,6	1,1	0,0
Kultur-, natur- og miljøvern	1,7	2,9	1,2	0,0
Hobbyforeninger	0,2	0,5	0,1	0,3
Religiøse- og livssynsorg.	0,2	0,5	0,7	0,0
Freds- og solidaritetsorg.	0,3	0,1	0,0	0,3
Velforeninger, borettslag mv.	0,2	0,4	0,1	0,3
Spontan aksjonsgruppe	0,3	0,0	0,0	0,0
Lions, Rotary mv.	0,0	0,1	0,0	0,0
Andre foreninger og lag	0,0	0,2	0,1	0,0
Foreldreråd, skole	0,3	1,8	0,4	0,0
Foreldreråd, barnehage	0,2	1,2	0,0	0,0
Foreldreråd, totalt	0,5	3,1	0,4	0,0

2. Gratis arbeid av ikke-medlemmer viste stor variasjon *aldersklassene* i mellom, fra 0,8 prosent i den eldste aldersklassen til 10,8 prosent i aldersklassen 25-49 år, jf. tab. 4.9.2.

Størst variasjon var det i idrettsorganisasjo-

ner og i foreldreråd. I begge disse organisasjonstypene dominerer de mellom 25 og 49 år sterkt. Også i kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner er det mange ikke-medlemmer mellom 25 og 49 år som arbeider.

Tabell 4.9.3 Prosent av utvalget som utførte gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av. Fordelt på utdanningsnivå.

Organisasjonstype	Ungd.-skole	Gymnas-nivå I	Gymnas-nivå II	Universitet/Høyskole
Totalt .....	4,9	7,3	6,9	11,5
Humanitære og sosiale .....	0,3	0,2	0,7	0,7
Kvinneorg. og kvinnesaksforen. ....	0,0	0,0	0,1	0,0
Idrettsorganisasjoner og -lag .....	1,6	1,9	1,6	4,6
Kultur-, natur- og miljøvern .....	1,9	2,0	1,8	3,0
Hobbyforeninger .....	0,1	0,4	0,4	0,6
Religiøse- og livssynsorg. ....	0,1	0,3	0,3	1,5
Freds- og solidaritetsorg. ....	0,1	0,2	0,1	0,2
Velforeninger, borettslag mv. ....	0,1	0,6	0,3	0,0
Spontan aksjonsgruppe .....	0,1	0,1	0,0	0,0
Lions, Rotary mv. ....	0,0	0,0	0,1	0,0
Andre foreninger og lag .....	0,2	0,2	0,0	0,0
Foreldreråd, skole .....	0,5	1,2	1,1	1,5
Foreldreråd, barnehage .....	0,4	0,7	0,7	0,9
Foreldreråd, totalt .....	0,9	1,9	1,8	2,4

3. Materialet viser en positiv sammenheng mellom andelen gratis-arbeidende ikke-medlemmer og *utdannelsesnivå*, fra 4,9 prosent blant de med minst utdanning til 11,5 prosent blant de med universitets- og høyskoleutdanning, jf. tab. 4.9.3. Størst var forskjellene i idrettsorganisasjoner. Andelen hos de med mest utdanning var her betraktelig høyere enn for de 3 lavere utdanningsnivåene.

#### 4.10 TID BRUKT TIL ULIKE TYPER GRATISARBEID BLANT IKKE-MEDLEMMER

De 33 personene som hadde drevet instruksjon og trening i organisasjoner uten å være medlem (nær 1 prosent av utvalget), brukte gjennomsnittlig 5,6 timer til dette i løpet av 4 uker. På landsbasis, i befolkningen mellom

16 og 74 år, bruker ikke-medlemmer således anslagsvis 900 årsverk til instruksjon og trening.

De 68 personene som hadde brukt tid til administrasjon, styreverv og transport i organisasjoner uten å være medlem (nær 2 prosent av utvalget), brukte gjennomsnittlig 7,2 timer til dette i løpet av de 4 ukene. Det tilsvarer om lag 2 300 årsverk brukt av ikke-medlemmer til administrasjon og lignende i hele befolkningen mellom 16 og 74 år.

De 152 intervjuede som hadde brukt tid til dugnad, innsamlinger og lotterier for organisasjoner de ikke var medlemmer av (om lag 4,3 prosent av utvalget), brukte gjennomsnittlig 6,7 timer til dette i løpet av 4 uker. Det tilsvarer om lag 4 700 årsverk som brukes av ikke-medlemmer til dugnader og lignende blant alle mellom 16 og 74 år i befolkningen.



#### 4.11 STELL, OMSORG, TILSYN M.V. ORGANISERT GJENNOM FRIVILLIGE ORGANISASJONER. ANDELER OG TIDSBRUK

1. En del frivillig, ubetalt arbeid som stell, pleie, omsorg og hjelp til, tilsyn med eller besøk hos eldre, syke eller funksjonshemmede blir organisert gjennom frivillige organisasjoner.

2,2 prosent av hele utvalget hadde utført gratis arbeid av denne typen i løpet av de 4 ukene; 2,7 prosent av kvinnene og 1,7 prosent av mennene, jf. tab. 4.11.

2. Denne type gratis arbeid øker med aldersgruppen, fra 1,1 prosent av de yngste til 4,5 prosent av de eldste.

Andelene fordelt på utdanning varierer lite, men tendensen går i retning av at gymnasnivå I har størst andel (3,1 prosent), mens universitetsutdannede har minst (1,3 prosent).

De 76 respondentene som hadde utført slikt arbeid (vel 2 prosent av utvalget) brukte gjennomsnittlig 12,4 timer på 4 uker. Det tilsvarer om lag 4 400 årsverk i hele befolkningen mellom 16 og 74 år. Kvinnene dominerer sterkt. Ikke bare er det flere kvinner enn menn som gjør slikt arbeid (se over), men kvinnene bruker også gjennomsnittlig nesten dobbelt så mye tid til stell, omsorg m.v. som menn; 15 mot 8 timer.

Tabell 4.11 *Andel av utvalget som har utført stell, omsorg, tilsyn mv. organisert gjennom frivillige organisasjoner.*

##### Fordelt på kjønn

Alle	Menn	Kvinner
2,2	1,7	2,7

##### Fordelt på alder

16-24	25-49	50-66	67-74
1,1	1,8	2,8	4,5

##### Fordelt på landsdel

Østlandet	Agder/Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
2,5	2,0	1,3	4,3	0,8

##### Fordelt på bostedsstrøk

Spredt-bygd	200-1 999	2 000-19 999	20 000-99 999	100 000 el. flere
2,1	1,9	2,0	2,7	2,5

##### Fordelt på utdanning

Ungd.-skole	Gymnasnivå I	Gymnasnivå II	Universitet/Høgskole
1,7	3,1	2,3	1,3

## 5 Sammenligning med tidligere undersøkelser

For å få kunnskap om eventuelle endringer i befolkningens organisasjonstilhørighet, kan vi sammenligne resultatene av vår undersøkelse med tidligere undersøkelser. I tabell 5

ser vi resultatene av tilsvarende undersøkelser i Maktutredningens regi fra 1975 (NOU 1982:3) og i levekårsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå av 1980 og 1983.

Tabell 5 *Sammenligning mellom forskjellige undersøkelser. Prosent av befolkningen med medlemskap i organisasjoner.*

Organisasjonstype	Maktutredn.	Levekårsund.	Levekårsund.	Korvalduttv.
	1975 Over 15 år	1983 16-79 år	1980 16-79 år	1986 16-74
Humanitære og sosiale*	17	17	17	14
Kvinneorg. og kvinnesaksforen.	6	5	4	3
Idrettsorganisasjoner og -lag*	17	27	28	25
Kultur-, natur- og miljøvern				18
Hobbyforeninger	(38)	(23)	(24)	10
Spontan aksjonsgruppe				0
Religiøse- og livssynsorg.*	9	9	9	7
Velforeninger, grendelag* (eksklusive borettslag)	10	11	14	9
Andre org. (inkl. solidaritetsorg., frimurerorg, mv.)	5	16	14	6

Ved en slik sammenligning hefter det imidlertid enkelte svakheter:

- Klassifiseringen av organisasjonene i de ulike undersøkelsene er ikke fullt ut sammenfallende. For organisasjonstyper merket med stjerne (\*) er imidlertid klassifiseringen identisk eller nær identisk.
- Utvalgene er noe forskjellig med hensyn til hvilke aldersgrupper de omfatter. Maktutredningens materiale er befolkningen over 15 år, levekårsundersøkelsenes utvalg er aldersgruppen 16-79 år, mens Korvaldutvalgets aldersgruppe er 16-74.
- Intervjuoppleggene er forskjellige, hvilket kan gi noe forskjellige resultater. I levekårsundersøkelsene var det personlig intervju, mot telefonintervju i Korvaldutvalgets undersøkelse. Såpass komplisert disse undersøkelsene må sies å være - med bl.a. mange forskjellige organisasjonskategorier - kan det være grunn til å forvente noe lavere svartilbøyelighet (underregistrering) ved telefonintervju enn ved personlig intervju. Uansett intervjumetode er det også en generell erfaring at folk lett glemmer enkelte medlemskap ( gjerne i mer perifere organisasjoner).

Med utgangspunkt i at en på grunn av utvalgs- og metodefeil m.v. ikke bør tillegge et par prosentpoengs endring vesentlig vekt, kan det for flere organisasjonstypers vedkommende sies å være relativt betydelig grad av

stabilitet i oppslutningen. Hovedtendensen er likevel muligens en svak nedgang i medlemskapsandelene.

Når det gjelder kvinneorganisasjoner og kvinnesaksforeninger er nok den dramatiske halveringen i oppslutning tilsynelatende. Begrepsbruken kan her ha blitt oppfattet forskjellig. I Maktutredningen er husmorforeninger eksplisitt inkludert (egen kategori) med 4 prosent, og i levekårsundersøkelsene er husmorlag og bondekvinnelag eksplisitt nevnt. I Korvaldutvalgets undersøkelse er tilsvarende organisasjoner forutsatt inkludert (jf. SSB-notat 87/13 s.25), men den måten intervjuet er foretatt på (telefonisk) kan ha medført underrepresentasjon her. (Husk ellers at både menn og kvinner er med i prosentueringsgrunnlaget).

For kategoriene kultur-, natur- og miljøvernorganisasjoner, hobbyforeninger og spontan aksjonsgruppe synes det rimelig å forvente en jevn stigning fra 1975 til i dag. Det høye tallet fra 1975-undersøkelsen (38 prosent mot 23 - 28 prosent senere) skyldes antagelig at motorvognorganisasjoner i 1975 var skilt ut som egen kategori, med hele 12 prosent medlemskapsandel. Motorvognorganisasjoner er også forutsatt inkludert i Korvaldutvalgets undersøkelse (jf. SSB-notat 87/13 s.25), men er antakelig underrepresentert av grunner som nevnt foran.

## FIGURREGISTER

	Side
Figur 3.1.1 <i>Prosent av utvalget, fordelt på alder, som er medlem i en eller flere organisasjoner.</i> .....	425
Figur 3.1.2 <i>Prosent av utvalget, fordelt på landsdel, som er medlem i en eller flere organisasjoner.</i> .....	425
Figur 3.1.3 <i>Prosent av utvalget, fordelt på bostedsstrøk, som er medlem i en eller flere organisasjoner.</i> .....	425
Figur 3.1.4 <i>Prosent av utvalget, fordelt på utdanning, som er medlem i en eller flere organisasjoner.</i> .....	426
Figur 3.2.1 <i>Tillitsverv blant medlemmer, fordelt på alder. Prosent.</i> .....	426
Figur 3.2.2 <i>Tillitsverv blant medlemmer, fordelt på landsdel. Prosent.</i> .....	426
Figur 3.3.1 <i>Prosent av medlemmene, fordelt på alder, som har utført gratis arbeid.</i> .....	426
Figur 3.3.2 <i>Prosent av medlemmene, fordelt på landsdel, som har utført gratis arbeid.</i> .....	427
Figur 3.3.3 <i>Prosent av medlemmene, fordelt på bostedsstrøk, som har utført gratis arbeid.</i> .....	427
Figur 3.3.4 <i>Prosent av medlemmene, fordelt på utdanning, som har utført gratis arbeid.</i> ...	427
Figur 3.4.1 <i>Tid brukt til instruksjon og trening blant medlemmer, fordelt på alder.</i> .....	427
Figur 3.4.2 <i>Tid brukt til instruksjon og trening blant medlemmer, fordelt på utdanning.</i> ...	428
Figur 3.5.1 <i>Tid brukt til administrasjon, styreverv og transport blant medlemmer, fordelt på alder.</i> .....	428
Figur 3.5.2 <i>Tid brukt til administrasjon, styreverv og transport blant medlemmer, fordelt på utdanning.</i> .....	428
Figur 3.6.1 <i>Tid brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer, fordelt på alder.</i> .....	429

Figur 3.6.2	Tid brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer, fordelt på landsdel. ....	429
Figur 3.6.3	Tid brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer, fordelt på utdanning. ....	429
Figur 3.7.1	Prosent av medlemmene som betrakter seg som aktive, fordelt på alder. ....	429
Figur 3.8.1	Tid brukt som deltaker, fordelt på alder. ....	430
Figur 3.9.1	Gratis arbeid av ikke-medlemmer. I prosent av utvalget fordelt på alder. ....	430
Figur 3.9.2	Gratis arbeid av ikke-medlemmer. I prosent av utvalget fordelt på landsdel. ...	430
Figur 3.9.3	Gratis arbeid av ikke-medlemmer. I prosent av utvalget fordelt på utdanning. ....	430
Figur 3.10	Totalt antall medlemskap prosentvis fordelt på ulike organisasjonstyper. ....	433
Figur 4.2	Medlemmer med tillitsvern i ulike organisasjonstyper. Prosent. ....	437
Figur 4.3	Gratis arbeid blant medlemmer i ulike organisasjonstyper. Prosent. ....	440
Figur 4.4	Tid brukt av medlemmene i ulike organisasjonstyper til instruksjon og trening. ....	443
Figur 4.5	Tid brukt av medlemmene i ulike organisasjonstyper til administrasjon, styreverv og transport. ....	444
Figur 4.6	Tid brukt av medlemmene i ulike organisasjonstyper til dugnad, innsamlinger og lotterier. ....	446
Figur 4.7	Prosent av medlemmene i de ulike organisasjonstypene som betrakter seg som aktive. ....	447
Figur 4.8	Tid brukt av medlemmene i ulike organisasjonstyper som deltaker. ....	450
Figur 4.9	Prosent av utvalget som utførte gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av. Fordelt på ulike organisasjonstyper. ....	453

## TABELLREGISTER

	Side	
Tabell 3.2	Total tidsbruk i frivillige organisasjoner. Anslag .....	431
Tabell 3.4	Totale antall medlemskap, fordelt på ulike organisasjonstyper og i prosent. ....	432
Tabell 4.1.1	Prosent av utvalget med medlemskap i en eller flere organisasjoner. Totalt og fordelt på kjønn. ....	434
Tabell 4.1.2	Prosent av utvalget med medlemskap i organisasjoner. Fordelt på alder. ....	434
Tabell 4.1.3	Prosent av utvalget med medlemskap i organisasjoner. Fordelt på landsdel. ....	435
Tabell 4.1.4	Prosent av utvalget med medlemskap i organisasjoner. Fordelt på bostedstrøk. ....	435
Tabell 4.1.5	Prosent av utvalget med medlemskap i organisasjoner. Fordelt på utdanning. ....	436
Tabell 4.2.1	Tillitsvern blant medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	436
Tabell 4.2.2	Tillitsvern blant medlemmer. Fordelt på alder. ....	437
Tabell 4.2.3	Tillitsvern blant medlemmer. Fordelt på landsdel. ....	438
Tabell 4.2.4	Tillitsvern blant medlemmer. Fordelt på bostedstrøk. ....	438
Tabell 4.2.5	Tillitsvern blant medlemmer. Fordelt på utdanning. ....	439
Tabell 4.3.1	Gratis arbeid blant medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	439
Tabell 4.3.2	Gratis arbeid blant medlemmer. Fordelt på alder. ....	440
Tabell 4.3.3	Gratis arbeid blant medlemmer. Fordelt på landsdel. ....	441
Tabell 4.3.4	Gratis arbeid blant medlemmer. Fordelt på bostedsstrøk. ....	441
Tabell 4.3.5	Gratis arbeid blant medlemmer. Fordelt på utdanning. ....	442
Tabell 4.4.1	Tid brukt til instruksjon og trening blant medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	442
Tabell 4.4.2	Tid brukt til instruksjon og trening. Fordelt på utdanning. ....	443
Tabell 4.5.1	Tid brukt til administrasjon, styreverv og transport blant medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	444
Tabell 4.5.2	Tid brukt til administrasjon, styreverv og transport. Fordelt på utdanning. ....	445
Tabell 4.6.1	Tid til dugnad, innsamlinger og lotterier blant medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	445
Tabell 4.6.2	Tid brukt til dugnad, innsamlinger og lotterier. Fordelt på landsdel. ....	446
Tabell 4.7.1	Prosent aktive medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	447
Tabell 4.7.2	Prosent aktive medlemmer. Fordelt på alder. ....	448
Tabell 4.7.3	Prosent aktive medlemmer. Fordelt på landsdel. ....	448
Tabell 4.7.4	Prosent aktive medlemmer. Fordelt på bostedsstrøk. ....	449

Tabell 4.7.5	Prosent aktive medlemmer. Fordelt på utdanning. ....	449
Tabell 4.8.1	Tid brukt som deltaker (ikke gratisarbeid) blant medlemmer. Totalt og fordelt på kjønn. ....	450
Tabell 4.8.2	Tid brukt som deltaker. Fordelt på alder. ....	451
Tabell 4.8.3	Tid brukt som deltaker. Fordelt på landsdel. ....	451
Tabell 4.8.4	Tid brukt som deltaker. Fordelt på bostedsstrøk. ....	452
Tabell 4.9.1	Andel som utførte gratisarbeid i organisasjoner de ikke var medlem av. Totalt og fordelt på kjønn. ....	452
Tabell 4.9.2	Gratis arbeid av ikke-medlemmer i prosent. Fordelt på alder. ....	453
Tabell 4.9.3	Gratis arbeid av ikke-medlemmer i prosent. Fordelt på utdanning. ....	453
Tabell 4.11	Andel av utvalget som har utført stell, omsorg, tilsyn m.v. organisert gjennom frivillige organisasjoner. ....	454
Tabell 5	Sammenligning mellom forskjellige undersøkelser. Prosent av befolkningen med medlemskap i organisasjoner. ....	455

---

# NOU

## Norges offentlige utredninger 1987 og 1988

### Statsministeren:

#### Departementet for handel og skipsfart:

Redusert bemanning på skip. NOU: 1987: 15

#### Departementet for utviklingshjelp:

#### Finans- og tolldepartementet:

Eiendomsmegling. NOU 1987: 14.  
Frivillige organisasjoner. NOU 1988: 17.

#### Fiskeridepartementet:

Norsk Havneplan. NOU 1987: 19.  
Omorganisering av Havforskningsinstituttet. NOU 1987: 29.  
Nasjonal handlingsplan for havbruksforskning NOU 1988: 4  
Evaluering av Rettleidningstjenesten i fiskerinæringen. NOU 1988: 9

#### Forbruker- og administrasjonsdepartementet:

Foreløpig grunnlag for inntektsoppgjørene 1987. NOU 1987: 6  
Parankning av rettsregler og rettslig regulering. NOU 1987: 18.  
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1987. NOU 1987: 26.  
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1988. NOU 1988: 5.  
Hovedavtale for jordbruket. NOU 1988: 10.  
Husstandsfellesskap. NOU 1988: 12.  
Samspill om grunndata. NOU 1988: 15.

#### Forsvarsdepartementet:

#### Næringsdepartementet:

#### Justis- og politidepartementet:

Standardisert erstatning til barn. NOU 1987: 4.  
Pronillekjøring. NOU 1987: 11.  
Fotografiretten. NOU 1987: 16.  
Lov om avtaler om skadeforsikring. NOU 1987: 24.  
Politets rolle i samfunnet. NOU 1987: 27.  
Billedkunst m.v. NOU 1987: 28.  
Innstilling til ny ekteskapslov del II. NOU 1987: 30.  
Kildevern og offentlighet i rettspleien. NOU 1988: 2.  
Erstatning og forsikring ved yrkesskade. NOU 1988: 6.  
Ny lotterilov. NOU 1988: 14.  
Eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser.  
NOU 1988: 16.

#### Kirke- og undervisningsdepartementet:

Handlingsplan for samisk ungdoms utdanningsmuligheter.  
Poasibnaplána sámii nuoraid oahpahusvejolašvuodaid hárrái.  
NOU 1987: 29.

#### Kommunal og arbeidsdepartementet:

Sjømannskontorenes fremtidige arbeidsoppgaver og organisasjon.  
NOU 1987: 3.  
Arbeidstidsreformer. NOU 1987: 9 A.  
Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning. NOU 1987: 9 B.  
Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet.  
NOU 1987: 10.  
Internkontroll i virksomhetenes og tilsynsorganenes arbeid  
med arbeidsmiljø og sikkerhet. NOU 1987: 32.  
Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen. NOU 1987: 33

#### Kultur- og vitenskapsdepartementet:

Samisk kultur og utdanning. NOU 1987: 34.  
Samtidens arkiver - fremtidens kildegrunnlag. NOU 1987: 35.  
Scenekunst. NOU 1988: 1.

#### Landbruksdepartementet:

Revisjon av forpaktningsloven. NOU 1987: 12.  
Trelastindustrien på Vestlandet. NOU 1987: 31.

#### Miljøverndepartementet:

Lov om anadrome laksefisk og inlandsfisk. NOU 1987: 2.  
Tiltak mot kjernekraftulykker. Forslag til nasjonale og interna-  
sjonale tiltak. NOU 1987: 13.  
Samordning av lover om arealdisponering. NOU 1987: 21.

#### Olje- og energidepartementet:

#### Samferdselsdepartementet:

Nytt økonomisk styringssystem for Norges Statsbaner. NOU 1987: 5.

#### Sosialdepartementet:

Tsjernobyl-ulykken. NOU 1987: 1.  
Mammografiscreening i Norge. NOU 1987: 7.  
Masseundersøkelse for kreft i livmorhalsen. NOU 1987: 8.  
Hjelpestønad og hjemmehjelp. NOU 1987: 22.  
Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste.  
NOU 1987: 23  
Sykehus tjenester i Norge. NOU 1987: 25.  
Omsorg ved beredskap og krig. NOU 1987: 36.  
Behovet for åpne hjerteoperasjoner i Norge. NOU 1988: 4.  
Egenbetaling i helse- og sosialsektoren. NOU 1988: 7.  
Lov om psykisk helsevern uten eget samtykke. NOU 1988: 8.  
Pensjonering av utøvere. NOU 1988: 13.

#### Utenriksdepartementet:

Sikkerhetspolitiske utredninger. NOU 1987: 17.  
Aktuelle skipsfartsspørsmål. NOU 1988: 11.

## ABONNEMENTSPRISER FOR SESJONEN 1987/88

### AKA 801 Publikasjonliste fra Storting og Regjering

Liste over offentlige publikasjoner som foreligger trykt. Kommer ca. hver 14. dag under stortingsseksjonen.  
Abonnement: kr. 52,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 804 Stortingsproposisjoner

Forslag til vedtak fra Regjeringen i saker som Stortinget skal ta stilling til.  
Abonnement: kr. 314,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 805 Stortingemeldinger

Inneholder bl.a. Statsregnskapet, meldinger til Stortinget om arbeidet i statens bedrifter, meldinger om planer som Regjeringen vil sette i verk i fremtiden.  
Abonnement: kr. 346,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 806 Odelstingsproposisjoner

Regjeringens lovforslag.  
Abonnement: Kr. 216,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 807 Dokumenter

Omfatter bl.a. Riksrevisjonens antegnelser, grunnlovsforslag, private lovforslag, svar fra Regjeringen på forslag og henvendelser oversendt av Stortinget, Sivilombudsmannens og Ombudsmannsnemndas innberetninger m.m.  
Abonnement: kr. 29,- pr. sesjon fritt tilsendt.

### AKA 808 Innstillinger til Stortinget

Stortingskomitéens vurderinger av de enkelte proposisjoner, meldinger og komitéens forslag til vedtak i Stortinget. (INNST. S).  
Abonnement: kr. 59,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 809 Innstillinger til Odelstinget

Stortingskomitéens vurderinger av de enkelte proposisjoner, meldinger og komitéens forslag til vedtak i Odelstinget. (INNST. O).  
Abonnement: kr. 59,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 810 Stortingstidende

Stenografiske referater fra møtene i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget.  
Abonnement: kr. 49,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 812 Sakeregister

Omfatter register for alle ovennevnte trykksaker. Utarbeides etter endt sesjon.  
Abonnement: kr. 20,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### AKA 814 Lover

Etter endt sesjon blir lovene som er vedtatt i sesjonen samlet i ett hefte.  
Abonnement: kr. 23,- pr. sesjon, fritt tilsendt.

### ABONNEMENT PRISER FOR 1988

### AKA 817 NOU - Norges offentlige utredninger

Publikasjonsserie for utredninger som er foretatt om forskjellige forhold i samfunnet.  
Abonnement: 15% avslag på løssalgpris, fritt tilsendt.

### AKA 818 Meldinger fra Toll og avgiftsdirektoratet

Meldinger fra Toll og avgiftsdirektoratet med omregningskurser for forskjellige valutaer.  
Abonnement: kr. 117,- pr. år, fritt tilsendt.

### AKA 819 Sosialdepartementets sammendragserie

Om helse og sosialforskning, utredning og forsøk.  
Abonnement: kr. 87,- pr. år, fritt tilsendt.

### AKA 821 Skattedirektoratets meldinger gruppe 1

Avgiftavdelingen/Kontroll og Regnskapsavdelingen.  
Abonnement: kr. 157,- pr. år, fritt tilsendt.

### AKA 822 Skattedirektoratets meldinger gruppe 2

Skatteavdelingen/Kontroll og Regnskapsavdelingen.  
Abonnement: kr. 189,- pr. år, fritt tilsendt.

### AKA 823 Skattedirektoratets meldinger gruppe 3

Alle avdelinger som nevnt ovenfor (Gruppe 1 + 2).  
Abonnement: kr. 261,- pr. år, fritt tilsendt.

Alle priser er oppgitt med forbehold om endring uten foregående varsel.