

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1988:17	<b>Dokumentdato</b>	1988-06-00
<b>Tittel</b>	Frivillige organisasjoner.		
<b>Utvalgsleder</b>	Korvald, Lars		
<b>Utgiver</b>	Finans- og tolldepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1985-08-30	<b>Sider</b>	458
<b>Note</b>	Inneh. særskilte utredn. av Ole Gjems-Onstad og Johan Raaum		
<b>Kapittel</b>	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 utgifter ikke bør øke som følge av utvalgets forslag.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

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

Utvalgets arbeid omfatter de allmennyttige og ikke-økonomiske (ikke-erversmessige) 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 usensartet 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/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.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### 2.3 FRAMVEKSTEN AV DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE I NORGE

De fleste av dagens frivillige, allmennyttige 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. Oppløsningsprosessen 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 tilbaketrunkne 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 skoloring. På 1840-tallet ga opphevelsen av konventikkelplakaten frihet til dannelse av religiøse trossamfunn, en ny kriminallovgivning endret opprørsloven og man fikk en dissenterlov. "Slik sett kan ein vel seia at ein generelt hadde faktisk foreningsfrihet i landet", konkluderer historikeren Hans Try. Enkelte av organisasjonstiltakene fikk endog offentlig økonomisk støtte. Selskabet for Norges Vel fikk årlige bidrag og Stortinget ga tilskudd til avholdsbevegelsens første emissærer.

Det norske Afholdenhedsselskab og Det norske Misjonselskab, 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.

Avholds-, misjons- 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 arbeiderakademier 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, Dissenteringet 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 allmennyttige organisasjonene. Den tidligste og enkleste form for samarbeid var statlige og kommunale økonomiske bidrag til organisasjonsdrevne tiltak. Hanvendelser 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 allmennyttige 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 medlemsoppslutning. Ifølge materiale fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste/Organisasjonsarkivet økte oppslutningen 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 oppslutningen 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 Likelønnsrådet (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.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### 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 ide. Ulike saker, livssyn og ideer 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 ideer 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 renyrdede form til noe klart forskjellig fra markedet og den offentlige sektor.

Utvalget har funnet det fruktbart å definere de allmenntiltagende 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 avvikles. For øvrig er markedskreftene 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 markedskreftene.

Den tredje sektor domineres av private, allmennyttige organisasjoner drevet på fellesskapiig, ikke-offentlig basis uten profitt eller egennytte 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 naboheip 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 markedsløsninger og for kritikere av rent offentlige løsninger.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### 2.5 DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENES SAMFUNNSMESSIGE 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 framtrepende.

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 allmenntilgjengelige 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. Enkelt personer 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.

## Kapittel 2 Sammenheng - konklusjoner

### 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 deltakelse 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 oppmuntret 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 potensialet for oppgaveløsning som ligger i et samarbeid mellom lokale organisasjoner og kommunale myndigheter. 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. 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.

## Kapittel 2 Sammenheng - konklusjoner

### 2.7 ORGANISASJONENE OG MEDLEMMENE

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 medlemskapsoppslutning 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 medlemskapsoppslutning 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 medlemsoppslutningen 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 egennyttens sikres, saker eller ideer 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 organisasjonenes utviklingsnivå og grad av etablering.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### 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 ungdomsorganisasjonene 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, kontingenter 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 allmenntilgode 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 verdimeisig 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 intensivt 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 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 allmenntilretteleggende 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 et 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/lederoppplæring 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.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### **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 idag fullt ut offentlig, og institusjonssektoren 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 et 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 felter 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 offentlige og organisasjonenes regi - vil kunne bli redusert.

Foruten behovsekspløsjonen, 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 klientgruppenes 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 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.

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 kontaktskapende virksomhet (i og utenfor institusjon)
- Praktisk hjelp, servicevirksomhet
- Pleie, omsorg, avlastning
- Attføringstiltak
- 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 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. Det offentliges 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.

## **Kapittel 2** Sammen drag - konklusjoner

### 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 pedagogiske aktiviteter som understrekes. Samtidig er barnehageplass et klart velferdsgode også for foreldrene, eller for småbarnsfamiliene 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.

Med 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 ansettelse 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 ansettelse.

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 revurderingen 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 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). Høyskolene fikk regulert sin virksomhet i lov om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler (privathøyskoleloven) av 13. juni 1986, og lov om folkehøyskoler 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 kostnader.

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 folkehøyskolene kan ses i perspektivet om livslang læring. Folkehøyskolene 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, allmennyttige organisasjoner, politiske studieforbund og frittstående studieforbund med tilknyttede medlemsorganisasjoner. I 1980-årene har stramme budsjettmessige rammer gjort det vanskelig for nye organisasjoner å bli tilskudsberettiget, 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.

## **Kapittel 2** Sammenheng - konklusjoner

### 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 total kostnader er 80 pst. for de viktigste støtteformene vedkommende, 100 pst. for enkelte. Støtteformene omfatter idag 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 beskjedent. 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-landsekspertene 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 holdingsskapende arbeid i Norge. Når det gjelder den statsstøttede del av dette arbeidet, 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 vennsksarbeid. Utvalget er av den oppfatning at dette arbeidet må fortsettes og videreutvikles.

## **Kapittel 2** Sammen drag - konklusjoner

### 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 sterke 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 organisasjoner 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 nærmiljøorganiseringen 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 omsorgsfunksjoner 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 samfunnmessig 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 allmennyttige, ideelle organisasjonene som viktige samfunnsaktører og verdiformidlere.

De ideelle allmennyttige 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.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### 2.14 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

#### 2.14. Direkte offentlige overføringer til 1 organisasjonene

Den finansiering av organisasjonslivets 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.

**Kapittel 2** Sammen drag - konklusjoner  
 2.14 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE  
 RAMMEBETINGELSER  
 2.14. Ulike økonomiske virkemidler  
 2

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 lettels er 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.

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 lettels er i skatte- og avgiftslovgivningen m.v. (reduuerte 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.

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 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 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 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 ytels er fra offentlig myndighet som f.eks.

- Gratis eller billig bruk/leie av offentlige anlegg (gymnastikksal, klasserom, samfunnshus 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 (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.

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 provenyvirkninger.

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.

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.

Et 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.

---

<b>Kapittel 2</b>	Sammendrag - konklusjoner
2.14	ORGANISASJONENES ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER
2.14.	Ny statlig grunnstøtteordning
3	

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 buddd på enhver rimelig tolkning av mandatets krav om at utvalgets forslag ikke bør påføre det offentlige økte utgifter. Det er og 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.

Medlemmene Hannerød, Helland 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. 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 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.

**Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner  
 2.14 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE  
 RAMMEBETINGELSER  
 2.14. Forslag til endringer i  
 4 merverdiavgiftslovgivningen

- Modifisering av oppgaveplikten etter merverdiavgiftsloven  
 På grunn av merverdiavgiftens provenymessige 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.

## **Kapittel 2** Sammendrag - konklusjoner

### 2.14 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

#### 2.14. Forslag til endringer i

##### 5 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 skattyternes 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 skattyternes 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 Andreassen, 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 allmenntillegte 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 allmenntillegte 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 6.000 i året, fra 3-4.000 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 forenklingssgrunner 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/næringspliktige selgere) settes til kr 6.000 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 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 Finans- og tolldepartementet.

Utvalgets flertall vil også foreslå at minstegrensen for skatteplikt og for lønnsinnberetning (lønnsoppgaveplikt) for personer med bierverv i frivillige allmenntillegte organisasjoner heves til kr 2.000 pr. år.

Ett mindretall, medlemmene Egge, Gjems-Onstad og Tronvik foreslår at minstegrensen heves til kr 5.000 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 ORGANISASJONENES ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

### 2.14. Andre forslag

6

#### - 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 forslår at unntaksreglene for allmennyttige institusjoners arveavgiftsplikt får en noe annen ordlyd. Således bør det kreves et ikke-ervervsmessig 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 vurdering 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 beregnes som andel av de faktiske byggekostnader.

Et mindretall, medlemmene Andreassen, Hannerød, Helland, Høvik, Spigseth og Wilthil 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.

## **Kapittel 2** Sammen drag - konklusjoner

### 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/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. 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 eiernes styringsrett.

De organisasjonseide institusjonene har ofte et ideologisk eller verdimeisig 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 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, kulturelle eller fagforeningspolitiske holdning. Hovedregelen i prg. 55 A 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 synes 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, kjønnskvotering 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 kommunene 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 motivasjonsgrunnlaget 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 offentlige regelverk og rutiner. Utvalget vil generelt vise til at det kan være nødvendig å løsne 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 organisasjonstillitsvalgte 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 velferdspolis slik at noe tillitsmannsarbeid, møte- eller kursvirksomhet kan komme inn under ordningen. 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.

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 kommunikasjonkanal mellom organisasjonene og samfunnet som kan bli en viktig del av organisasjonenes ide- 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 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. 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 inntil 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 problemstillinger 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 samarbeidsforhold, 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.

---