Geir Woxholth

FORENINGSRETT

med samvirkeloven

4. utgave

GYLDENDAL

GEIR WOXHOLTH

FORENINGSRETT

– MED SAMVIRKELOVEN

GYLDENDAL

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2020
4. utgave, 1. opplag 2020

ISBN 978-82-05-54182-5

Omslagsdesign: Gyldendal Akademisk
Sats: Type-it AS, Trondheim 2020
Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.
Se www.gyldendal.no/miljo

Til Helle

Forord

Målsettingen med denne boken er å gi en systematisk innføring i gjeldende norsk foreningsrett. Den behandler først og fremst rettsreglene for ikke-økonomiske foreninger, men favner også i noen grad om økonomiske foreninger. Mitt hovedanliggende har vært å fremstille privatrettens regler om foreningers rettsforhold. Det har imidlertid også vært prioritert å gi en fremstilling av foreningenes forhold til offentligrettslige regler, herunder offentlig rammelovgivning, forvaltningsretten og prosessretten. Endelig har jeg funnet grunn til å behandle visse rettsspørsmål med internasjonale aspekter.

Min beste takk går til professor dr juris Ole Gjems-Onstad som på et tidlig stadium har lest gjennom manuskriptet og på denne måten bidratt vesentlig til det ferdige produkt.

Slemdal, i oktober 1989

Geir Woxholth

Forord til fjerde utgave

Tidligere utgaver av boken er utsolgt. Den utgis derfor i fjerde reviderte utgave, à jour med endringer i lovgivningen og rettspraksis frem til juni 2020.

Fjällbacka, juni 2020

Geir Woxholth

Innholdsoversikt

INNLEDNING TIL FORENINGSRETTEN – EN HISTORISK/SOSIOLOGISK INNFALLSVINKEL 23

INNLEDNING TIL FORENINGSRETTEN – EN RETTSSYSTEMATISK INNFALLSVINKEL 49

FORENINGENS STIFTELSE 142

MEDLEMSFORHOLDET 177

DE STYRENDE ORGANER 264

ERSTATNINGSANSVARET INTERNT 375

OPPHØR AV FORENINGEN 384

FORHOLDET UTAD 419

KONFLIKTLØSNING 530

SÆRSPØRSMÅL OM SAMMENKJEDET FORENINGSSTRUKTUR 612

INTERNASJONALE PERSPEKTIVER 627

SUMMARY IN ENGLISH 668

EKSEMPEL PÅ MØNSTERVEDTEKT FOR FORENING 697

LITTERATUR 701

TIDSSKRIFTER 706

LOVREGISTER 707

DOMSREGISTER 722

STIKKORD 726

Innhold

KAPITTEL 1
INNLEDNING TIL FORENINGSRETTEN 23
– EN HISTORISK/SOSIOLOGISK INNFALLSVINKEL
1.1 De «frivillige organisasjoners» stilling i norsk samfunnsliv 23
1.11 Innledning 23
1.12 Metode 25
1.13 Historiske og sosiologiske forutsetninger og virkninger 27
1.14 Finansiering – rammevilkår 32
1.15 Faktisk beskrivelse av organisasjonenes betydning 34
1.16 Særlig om organisasjonene som medvirkere i den samfunnsmessige styringsprosess 36
1.17 Særlig om sosialt entreprenørskap 40
1.18 Særlig om organiseringen av politiske partier og arbeids- og næringslivets organisasjoner 42

KAPITTEL 2
INNLEDNING TIL FORENINGSRETTEN 49
– EN RETTSSYSTEMATISK INNFALLSVINKEL
2.1 Rettslig plassering 49
2.2 Foreningsfriheten og dens grenser 51
2.3 Rettssystematiske betraktninger om foreningsrett og foreningsbegrepet 54

2.4 Fortsettelse: Foreningsbegrepet de lege lata 57
2.41 Problemstilling 57
2.42 Sammenslutningsbegrepet 57
2.43 Foreningsbegrepet 60
2.5 Fortsettelse: Økonomiske og ikke-økonomiske foreninger 67
2.51 Innledning: Sondringen og dens betydning 67
2.52 Det avgjørende kriterium for sondringen: Økonomisk virksomhet . 68
2.53 Rettsvirkningene 72
2.54 Særlig om forholdet mellom (økonomisk) forening og samvirkeforetak 73
2.55 Økonomiske foreninger. Begrenset gjeldsansvar 75
2.56 Terminologiske utfordringer 76
2.6 Valg av sammenslutningsform – «typetvang»? 77
2.7 Andre sammenslutninger enn foreninger: 80
2.71 Innledning 80
2.72 Sameiet 80
2.73 Stiftelse 81
2.74 Selskap 86
2.741 Personselskap og kapitalselskap 86
2.742 Ansvarlig selskap 87
2.743 Aksjeselskap 92
2.744 Allmennaksjeselskap 94
2.745 Kommandittselskap 96
2.746 Enkeltpersonforetak 97
2.747 Indre selskap 98
2.75 Samvirkeforetak (samvirkelag) 99
2.8 Foreningsrettens kilder 109
2.81 Innledning 109
2.82 Rettspraksis 110
2.83 Preseptorisk lov 110
2.84 Deklaratorisk lov 111
2.85 Vedtektene 112
2.851 Vedtektene som rettskildefaktor 112
2.852 Vedtektssensur mv 120
2.86 Foreningspraksis 126

2.87 Rettslige vurderinger. Foreningsrettslige prinsipper 129
2.871 Innledning 129
2.872 Godhetsvurderinger 131
2.873 Foreningsrettslige prinsipper 135

KAPITTEL 3
FORENINGENS STIFTELSE 142
3.1 Innledning 142
3.2 Medlemmene 143
3.21 Alminnelige synspunkter 143
3.22 Fysiske personer 144
3.23 Juridiske personer 150
3.3 Medlemmenes bindende tilslutning 151
3.4 Sviktende forutsetninger og ugyldighet 153
3.5 Hovedsynspunkter om når foreningen må anses stiftet, og betydningen av stiftelsen 158
3.6 Foreningen som selvstendig rettssubjekt (juridisk person) 159
3.61 Begrepet juridisk person 159
3.62 Vilkår for rettssubjektivitet 160
3.621 Innledning 160
3.622 Subjekt for formuerettslige rettigheter og plikter 161
3.623 Sivilprosessuell partsstilling (partsevne) 165
3.624 Subjekt for forvaltningsrettslige posisjoner 171
3.63 Følger av rettssubjektivitet 172
3.7 Registrering av foreninger og registreringens betydning. Enhetsregisteret. Foretaksregisteret. Frivillighetsregisteret 174
3.71 Registreringen av forening i Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og andre (tilknyttede) registre 174
3.72 Frivillighetsregisteret – registrering i Frivillighetsregisteret 176

KAPITTEL 4
MEDLEMSFORHOLDET 177
4.1 Innledning 177
4.2 Etablering av medlemskapet – «åpen forening» 178

4.3 Rett og plikt til medlemskap 180
4.31 Alminnelige synspunkter 180
4.32 Plikt til medlemskap 181
4.33 Rett til medlemskap 184
4.331 Forholdet til foreningen 184
4.332 Forholdet til tredjemann 196
4.4 Medlemsrettigheter og medlemsforpliktelser 197
4.41 Innledning. Medlemsregisteret og dets betydning 197
4.42 Medlemsrettigheter 199
4.43 Særskilt om minoritetsrettigheter 203
4.431 Alminnelige synspunkter 203
4.432 Formålets betydning som skranke for foreningsorganenes kompetanse mv 205
4.433 Andre minoritetsrettigheter 217
4.434 Særlig om minoritetsvern ved «kupping» 223
4.44 Medlemsforpliktelser 226
4.45 Mislighold av medlemsforholdet 232
4.451 Innledning 232
4.452 Mislighold av medlemsforpliktelser 233
4.453 Mislighold av medlemsrettigheter 235
4.5 Oppløsning av medlemskapet 237
4.51 Oversikt 237
4.52 Utmeldelse 238
4.53 Eksklusjon 243
4.531 Innledning. Avgrensning 243
4.532 Oversikt over og typifisering av de enkelte eksklusjonsgrunner. Betydningen av relevante hensyn og vurderinger 246
4.533 De enkelte eksklusjonsgrunner 249
4.534 Absolutte skranker for eksklusjon 256
4.535 Saksbehandlingen mv 257

KAPITTEL 5
DE STYRENDE ORGANER 264
5.1 Innledning 264

5.2 Generalforsamlingen (årsmøtet) 267
5.21 Personell kompetanse 267
5.211 Alminnelige regler om personell kompetanse. Fysisk generalforsamlingsmøte. Unntak 267
5.212 Særskilte personelle kompetanseregler 271
5.22 Materiell kompetanse 276
5.221 Alminnelige synspunkter 276
5.222 Særlig om de enkelte dagsordenspunkter 277
5.223 Særlig om generalforsamlingens valg, suspensjon og avsettelse av styre 278
5.224 Særlig om adgangen til å gi gaver 285
5.23 Materielle kompetansebegrensninger 288
5.231 Allment 288
5.232 Et foreningsrettslig «legalitetsprinsipp»? 289
5.233 Prinsipper om misbruk av foreningsmyndighet 300
5.24 Prosessuell kompetanse 313
5.241 Oversikt 313
5.242 Innkalling, etablering og gjennomføring av generalforsamlingen 314
5.243 Stemmegivning 329
5.244 Ufravikelige saksbehandlingsregler 332
5.25 Virkninger av kompetanseoverskridelse 335
5.251 Oversikt 335
5.252 Ugyldighetsgrunnene 335
5.253 Ugyldighetsvirkninger 338
5.254 Andre rettsvirkninger 339
5.3 Styret 340
5.31 Personell kompetanse 340
5.311 Alminnelige personelle kompetanseregler 340
5.312 Særskilte personelle kompetanseregler 344
5.32 Materiell kompetanse. Forpliktelser 356
5.321 Generelt 356
5.322 Forpliktelser 356
5.323 Materiell kompetanse 360
5.33 Prosessuell kompetanse 365

5.34 Virkninger av kompetanseoverskridelse 370
5.4 Den daglige ledelse 371

KAPITTEL 6
ERSTATNINGSANSVARET INTERNT 375
6.1 Alminnelige synspunkter 375
6.2 Medlemsfellesskapet som skadelidt 376
6.3 Det enkelte medlem som skadelidt 378
6.4 Vedtak om «ansvarsfrihet» 381
6.5 Lempning 382

KAPITTEL 7
OPPHØR AV FORENINGEN 384
7.1 Innledning 384
7.2 Oppløsning 384
7.21 Oversikt 384
7.22 Flertallsvedtak om oppløsning 386
7.23 Avvikling 387
7.3 Degenerasjon 392
7.4 Andre opphørsgrunner 393
7.5 Fusjon (sammenslutning) 396
7.51 Alminnelige synspunkter 396
7.52 Saksbehandlingen – flertallskrav 396
7.53 Fortsettelse: Saksbehandlingen for øvrig. Rettsvirkninger 399
7.6 Deling av foreninger (fisjon) 401
7.61 Innledning 401
7.62 Formell deling 402
7.621 Personell og prosessuell kompetanse 402
7.622 Forholdet til tredjemannsgrupper 407
7.623 Forholdet til offentlige myndigheter 408
7.63 Faktisk deling 409
7.631 Alminnelige synspunkter 409
7.632 Identitetsspørsmålet: Hvem utgjør «fortsettelsen» av foreningen? 409
7.633 Særtilfelle: Delingen blir betraktet som en faktisk oppløsning 411

7.7 Konkurs mv 412

KAPITTEL 8
FORHOLDET UTAD 419
8.1 Innledning 419
8.2 Privatrettslige relasjoner 421
8.21 Avtalekompetanse. Ansvar for foreningens gjeld 421
8.22 Representasjonsrett 424
8.23 Erstatningsansvar mv overfor tredjemenn 429
8.3 Offentligrettslig rammelovgivning mv 433
8.31 Regnskaps- og revisorloven 433
8.32 Foretaksregisterloven 437
8.33 Foretaksnavneloven 442
8.34 Varemerkeloven mv 445
8.35 Næringslovgivningen 447
8.36 Straffelovgivningen 447
8.361 Foreningen som subjekt for straff 447
8.362 Foreningen som fornærmet 449
8.37 Arbeidslovgivningen 450
8.38 Omdanning av foreningsmidler og midler som er gitt til forening . 454
8.39 Ikke-økonomiske foreningers skatte- og avgiftsrettslige stilling 463
8.391 Innledning 463
8.392 Ikke-økonomiske foreningers skatt på inntekt 465
8.393 Ikke-økonomiske foreningers skatt på formue 474
8.394 Visse hovedpunkter i et skattesubjekts fradragsrett for tilskudd til ikke-økonomiske foreninger 475
8.395 Lønnsoppgave, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift 477
8.396 Merverdiavgift 485
8.397 Eiendomsskatt 495
8.4 Forvaltningsrettslige regler og prinsipper anvendt på foreninger som medvirker i det offentlige styringssystem 497
8.41 Innledning 497
8.42 Myndighetenes styring og kontroll med foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess 499
8.43 Direkte bruk av forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler på

virksomheten til foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess 502
8.44 Analogisk bruk av forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler på virksomheten til foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess 514
8.45 Betydningen av legalitetsprinsippet mv for foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess 517
8.46 Forvaltningsrettens myndighetsmisbrukslære anvendt på virksomheten til foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess 527

KAPITTEL 9
KONFLIKTLØSNING 530
9.1 Innledning 530
9.2 Ulike former for intern konfliktløsning 532
9.21 Overprøvelse av overordnet eller spesialkompetent foreningsorgan 532
9.22 Foreningsselvdømme 535
9.23 Foreningsselvstyre 539
9.3 Ulike former for ekstern konfliktløsning 540
9.31 Oversikt 540
9.32 Voldgift 541
9.321 Innledning 541
9.322 Grensen selvdømme–voldgift. Kombinasjon selvdømme/voldgift 542
9.323 Vilkår for voldgift: Forholdet må etter sin art kunne voldgis . 548
9.324 Krav til voldgiftsavtalens inngåelse: «Partene kan avtale voldgift», jf voldgiftsloven § 10 553
9.33 Søksmålsbetingelsene i tvisteloven §§ 1-3 og 1-4 i saker med tilknytning til foreninger 556
9.331 Oversikt 556
9.332 Foreningen som saksøkt 559
9.333 Foreningen som saksøker 571
9.34 Prøvelsens intensitet 574
9.341 Innledning 574
9.342 Terminologiske utgangspunkter 576

9.343 Rettsanvendelsesfeil – manglende hjemmel 577
9.344 Myndighetsmisbruk 580
9.345 Feil i faktum 581
9.346 Saksbehandlingsfeil 582
9.35 Adgangen til domstolsprøvelse av selvdømmeavgjørelser 583
9.351 Mangler ved selvdømmeklausulen 583
9.352 Mangler ved selvdømmevedtaket 586
9.353 Mangler ved foreningsvedtaket 589

KAPITTEL 10
SÆRSPØRSMÅL OM SAMMENKJEDET FORENINGSSTRUKTUR 612
10.1 Innledning 612
10.2 Formålet med en sammenkjedet foreningsstruktur 615
10.3 Er underforeningen et eget rettssubjekt? 616
10.4 Enkelte særskilte rettsspørsmål om hovedforeningens kompetanse overfor underforeningen og dennes medlemmer 619
10.41 Innledning 619
10.42 Vedtektsregulering av beslutningsretten 620
10.43 Ingen vedtektsregulering av beslutningsretten 622
10.44 Særskilte spørsmål initiert av «dobbelt» medlemskap 624
10.5 Særspørsmål om myndigheten til å melde underforeningen ut av forbundet 625

KAPITTEL 11
INTERNASJONALE PERSPEKTIVER 627
11.1 Innledning 627
11.2 Når er en forening «norsk»? 629
11.3 Vernetingsspørsmålet 630
11.31 Tvl § 4-4 630
11.32 Lugano-konvensjonen 631
11.4 Interlegale spørsmål 633
11.41 Innledning 633
11.42 Lovvalgsregler: Foreningsstatuttet 634
11.421 Problemstilling 634
11.422 Sammenslutningsrett eller kontraktsrett? 634

11.423 De to hovedteorier 635
11.424 Norsk interlegal rett de lege lata 636
11.5 Non-Governmental Organizations og deres rettsforhold 643
11.51 Innledning 643
11.52 Særtrekk ved Non-Governmental Organizations (NGOs) 644
11.53 Folkeretten og NGO-ene 646
11.54 Europarådkonvensjonen 24 april 1986 om NGO-ers rettssubjektivitet 649
11.55 En internasjonal foreningsrett? 650
11.6 Foreningsretten i andre land 654
11.61 Innledning 654
11.62 Rettshistorisk bakgrunn 655
11.63 Sverige 656
11.64 Danmark 658
11.65 Finland 660
11.66 Frankrike 660
11.67 Tyskland 662
11.68 England 663
11.69 USA 665

SUMMARY IN ENGLISH
NON-PROFIT LAW IN NORWAY 668
1 Introduction: The law of Associations and the law of Foundations 668
2 The law of Associations 670
2.1 Characteristics 670
2.2 The scope of the law of associations 671
2.3 The distinction between economic and non-economic associations 672
2.4 The associations as parties to contracts 673
2.5 The debts of the association 673
2.6 Disputes between members of the association 674
2.7 The formation of an association 674
2.71 Members 674
2.72 Terms of formation 675
2.73 When will membership be effective for the members of the association? 675

2.74 Requirements to the person applying for membership and to his personal behavior 675
2.8 Rights and obligations of the members of the association 676
2.9 Termination of membership 677
2.10 The governing bodies and powers of the association 678
2.101 Introduction 678
2.102 The general meeting 679
2.103 The executive committee 681
2.104 Employees 683
2.11 Liability towards the association and the members 684
2.12 The dissolution of the association 685
2.13 Merger and fission 686
2.14 Bankruptcy 687
2.15 The association and third parties 687
2.151 Introduction 687
2.152 Taxation of non-profit associations 688
2.153 Liability towards third parties 689
3 The law of Foundations 691
3.1 Introduction 691
3.2 The legal basis of the law of foundations 691
3.3 Definition 692
3.4 Types of foundations 693
3.5 Governing bodies of foundations. Provisions of election. 693
3.6 Capital-base and administration 694
3.7 Supervision and control 695
3.8 Alteration of statutes and alteration of the legal basis of the foundation 695

VEDLEGG
EKSEMPEL PÅ MØNSTERVEDTEKT FOR FORENING 697

LITTERATUR 701

TIDSSKRIFTER 706
Forkortelser 706
Andre 706

LOVREGISTER 707

DOMSREGISTER 722

STIKKORD 726

KAPITTEL 1

Innledning til foreningsretten

– en historisk/sosiologisk innfallsvinkel

1.1 De «frivillige organisasjoners» stilling i norsk samfunnsliv

1.11 Innledning

Foreningslivet spenner over aktiviteter med store variasjoner i formål, virksomhet, organisasjon og medlemstilslutning. Som ytterligheter står på den ene side foreninger som medvirker i den offentlige styringsprosess, og på den annen side privatiserte sammenslutninger med lite annet enn hobbyvirksomhet eller sosialt samvær som formål.[1] Arbeids- og næringslivets organisasjoner, bransjeorganisasjonene, de politiske partier og Norges idrettsforbund er eksempler på den førstnevnte kategori. Syklubber, orkestre, mannskor, båt-, filatelist- og numismatikerforeninger kan illustrere den sistnevnte. Mellom de nevnte ytterpunkter finnes en heterogen gruppe foreninger som ikke utelukkende har et sosialt formål, men som heller ikke (hver for seg) kan sies å ha særlig samfunnsmessig innflytelse. Som eksempler kan nevnes idrettslag, velforeninger, eldreforeninger, sosialt orienterte understøttelsesforeninger mv.[2]

1 Se nærmere om foreninger som medvirker i styringsprosessen, under avsnittene 1.16, 8.3 og 8.4.

2 I et større perspektiv, dvs hvis foreningene typologiseres og anskues samlet innenfor hver «gruppe», vil også slike foreninger kunne ha samfunnsmessig betydning. Det samme gjelder om man «kumulerer» den betydning de har for enkeltmedlemmene.

Mangfoldigheten i foreningslivet gjør det vanskelig å finne samlende synspunkter for en juridisk anskuelse – det gjelder allerede i et *rettspolitisk* perspektiv. Fra et *de lege lata*-synspunkt sier det seg selv at balalaikaorkestre ikke uten vesentlige forbehold kan underkastes de samme rettsregler som nærings- og arbeidslivets organisasjoner eller de politiske partier. Det er heller ikke gitt at foreninger som befinner seg mellom disse ytterligheter, jf foran, kan betraktes ut fra samme rettsregler. Ja, selv foreninger på samme «ytterside» av skalaen må undertiden behandles ulikt i rettsbruken: Norges idrettsforbund og de politiske partiene kan riktignok begge sies å være medvirkere i styringsprosessen, men det er andre forskjeller – først og fremst i formål, organisasjon og virksomhet – som likevel kan berettige en ulikebehandling.

Sammenfatningsvis må det kunne sies at foreningsretten bare i liten grad kan oppfattes som en «fast» eller «enhetlig» størrelse. I rettsanvendelsen er man derfor ofte henvist til å løse rettsspørsmål konkret; eventuelt med grunnlag i mer allmenne prinsipper som kan tilpasses den aktuelle forenings særegenheter.[3]

Et annet særpreg ved foreningsretten er at den er i ferd med å «sprenge» den tradisjonelle privatrettens grenser. Det kommer først og fremst til syne gjennom virksomheten til foreninger som på en eller annen måte medvirker i den offentlige styringsprosessen. Disse vil alt etter omstendighetene kunne være underlagt (visse) offentligrettslige regler. Det gjelder først og fremst foreninger som i henhold til delegert myndighet treffer enkeltvedtak, men også foreninger som medvirker på en mer indirekte måte. Foreningen mottar f eks offentlig støtte i form av penger eller på annen måte som den videreformidler til andre private.[4]

Denne fremstillingen gjør det til et hovedanliggende å betone de forannevnte særtrekk ved foreningsretten. I et slikt perspektiv faller det naturlig først å gi en oversikt over visse historiske og sosiologiske sammenhenger som kan forklare årsakene til mangfoldigheten i foreningslivet og forutsetningene for foreningenes posisjon som medvirkere i den samfunnsmessige styringsprosessen.

Det vesentlige av de statistiske data som fremstillingen om disse spørsmål i avsnittene 1.13 til 1.17 er bygget på, fremgår av Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, SSBs Satelittregnskap for frivillig sektor og SSBs statistikk for kultur og fritid. Av eldre kilder som fortsatt har krav på interesse, er

3 Jf avsnitt 2.8.

4 Se avsnitt 8.4.

NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, NOU 1982: 3 Maktutredningen, Sluttrapport, St meld nr 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner, og Statskonsults rapporter 1995: 3 Statlige overføringer til frivillige organisasjoner og 1996: 4 Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet. En del opplysninger er også hentet fra St meld nr 39 (2006–2007) Frivillighet for alle. Jeg nøyer meg med disse generalhenvisningene her og vil ellers begrense meg til å foreta henvisninger når det faller naturlig. Når det gjelder betydningen av de forannevnte innstillinger og rapporter, gir NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner en redegjørelse for de frivillige organisasjoners rolle i velstandssamfunnet. Innstillingen inneholder relativt lite om hva som er statens politikk overfor organisasjonene. Dette er derimot emne for St meld nr 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner, St meld nr 44 (1997–98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner og St meld nr 39 (2006–2007) Frivillighet for alle, jf om sistnevnte foran. Når det spesielt gjelder offentlige bidrag til barne- og ungdomsorganisasjonene, kan det vises til NOU 2006: 13 Fritid med mening. Den mest oppdaterte fremstillingen av statens politikk på frivillighetsområdet er den forannevnte Meld St 10 (2018–2019). Av interesse er også Ot prp nr 55 (2006–2007) og NOU 2007: 15 Frivillighetsregister, som er forarbeidene til lov 29 juni 2007 nr 88 om register for frivillig virksomhet.

1.12 Metode

En sosiologisk og historisk analyse som nevnt forutsetter at undersøkelsens gjenstand blir definert. I foreningsretten går det en grunnleggende sondring mellom økonomiske og ikke-økonomiske foreninger.[5] I en studie som tar i bruk annet enn juridiske argumenter, er det ikke gitt at denne sondringen bør være retningsgivende. Lar man interessen fokusere på økonomiske foreninger, vil noen av de mest betydningsfulle «medvirkere» kunne falle utenfor, f eks arbeids- og næringslivets organisasjoner. Omvendt vil en konsentrasjon om de ikke-økonomiske foreninger ekskludere en så viktig enhet fra undersøkelsen som kooperasjonen. I et historisk og sosiologisk perspektiv vil en inndeling med bakgrunn i rettslige kriterier etter dette ikke være tilfredsstillende. En rettslig typologisering vil kunne føre til avgrensninger som ikke blir representative nok sett i relasjon til den «virkelighet» man ønsker å beskrive.

En annen betraktningsmåte kunne være å gruppere foreningene etter innslaget av «profesjonalitet» i virksomheten. Her kan det i hvert fall sondres mellom de

5 Jf avsnitt 2.5.

«profesjonelle» foreninger i arbeids- og næringslivet på den ene side og «fritidsforeningene» på den annen side. De førstnevnte arbeider qua profesjonelle aktører for å bedre medlemmenes materielle velferd, mens de sistnevnte først og fremst gir tilbud om forskjellige former for sosiale aktiviteter. Også en inndeling etter slike kriterier kan møtes med den kritikk at materialet ikke blir tilstrekkelig vidt og representativt til å beskrive «virkeligheten». Til dette kommer at en slik snever typologisering kan føre til at fellestrekk med andre foreninger blir for lite aksentuert.

I samfunnsvitenskapene brukes ofte begrepet «frivillig organisasjon» som en samlebetegnelse på det man i jussen regner som foreninger (og sammenlignbare organiserte rettsforhold).[6] En del kan tale for at en slik begrepsbruk kan gi den beste innfallsvinkel til metodeproblemet. Det kan imidlertid vanskelig gis en mer allmenngyldig definisjon av uttrykket «frivillig organisasjon». Forlater man det juridiske begrepsapparat, kan betegnelsen «organisasjon» nemlig også brukes på selskaper og på forvaltningen. Bruken av ordet «frivillig» i forbindelse med organisasjonene antyder imidlertid at det bør avgrenses mot forvaltningen. Videre er det klart nok at man i praksis holder selskaper som driver økonomisk virksomhet, utenfor. I samfunnsfaglig terminologi vil man si at disse selskapene tilhører marked et (den første sektor).[7] Det man står igjen med etter en negativ avgrensning som den forannevnte, blir en stor og heterogen gruppe organisasjoner, jf foran.

Med de nevnte reservasjoner velger jeg å la den følgende drøftelse av historiske og sosiologiske sammenhenger knyttes til organiserte enheter som kan henføres under betegnelsen «frivillige organisasjoner». Som det vil fremgå under avsnitt 2.0, velges en annen kategorisering for behandlingen av de rettslige spørsmål.

6 At begrepet «frivillig organisasjon» ikke er et juridisk begrep som det kan knyttes rettsvirkninger til, er bakgrunnen for at begrepet ikke ble anvendt i lov 29 juni 2007 nr 88 om register for frivillig virksomhet, jf NOU 2007: 15 Frivillighetsregister, s 23–24, og Ot prp nr 55 (2006–2007), s 38. Regjeringen har så sent som gjennom Meld St 10 (2018–2019) gitt uttrykk for at den ikke ser det som sin oppgave å definere begrepet: «Det er ein viktig føresetnad i demokratiet vårt at sivilsamfunnet får definere seg sjølv, sine ulike roller og sine ulike aktører. Dette inneber at det er den konkrete aktiviteten, ikkje statlege ordningar eller definisjonar i desse, som skal avgjøre kva for ein organisasjonsform ein vel», jf s 16. Det er forsøkt å definere frivillig organisasjon i FNs håndbok for nasjonalregnskapssystemer, men definisjonen er temmelig vag og innholdsløs, jf United Nations Satellite Account on Nonprofit an Related Institutions and Volunteer Work, revidert versjon, 2018.

7 Jf nærmere under avsnitt 1.15.

1.13 Historiske og sosiologiske forutsetninger og virkninger[8]

Dagens Norge er et samfunn hvor de frivillige organisasjonene generelt sett har betydelig tilslutning og innflytelse. Det gjelder ikke bare mer snevert for den formålsrettede virksomhet de driver, men også i et samfunnsmessig perspektiv. En virkning av dette er at både det offentlige og næringslivet må ta hensyn til organisasjonene ved utforming av sin «politikk». En annen virkning er at en rekke organisasjoner mer direkte inntar plass som medvirkere i det offentlige styringssystem.[9]

Den samfunnsmessige betydning de frivillige organisasjonene har, er et resultat av en historisk/sosiologisk prosess som startet i 1840-årene, og som siden har pågått mer eller mindre kontinuerlig. De første tilløp til frivillige organisasjoner kom gjennom etableringen av filantropiske hjelpeforeninger, selskapsklubber mv i første halvdel av 1800-tallet. Disse var i all vesentlighet lokalt basert og forbeholdt de bedrestilte. Avholds- og misjonsbevegelsen ga imidlertid grunnlag for en utvidelse av organisasjonenes geografiske og sosiale virkeområde. Det Norske Afholdenhedsselskab og Det Lokale Misjonsselskab, som ble stiftet i 1840-årene, fikk tidlig landsomfattende tilslutning. Et annet eksempel er den norske idrettsbevegelsen, som hadde sitt utspring blant den urbane middelklasse på Østlandet, men som spredte seg fort. I kultur-, helse- og sosialsektoren startet det organiserte samvirke først omkring år 1900 (Noregs Ungdomslag 1896, Noregs Mållag 1906, Norske Kvinners Sanitetsforening 1896), da med et lokalt fundament som senere utviklet seg til å bli landsomfattende. Den raske geografiske spredningen av organisasjonsaktivitetene nødvendiggjorde samtidig behovet for landsomfattende paraply- eller fellesorganisasjoner (forbund). Felleskomiteen for Norges Afholdssamfunn ble dannet i 1895, Dissentertinget i 1902 og Norske Kvinners Nasjonalråd i 1904.

Historikeren Sverre Steen har gitt en sosialstrukturell forklaringsmodell på utviklingen av organisasjonslivet på midten av 1800-tallet som tar utgangspunkt

8 Den samfunnsfaglige litteratur om frivillige organisasjoner er rikholdig og i stor grad et resultat av det omfattende forskningsarbeid som er nedlagt ved Institutt for samfunnsforskning. Det vil føre for langt å gi en redegjørelse for denne litteraturen her. Se imidlertid blant annet Theien, Andersen, Opdalshei og Lorentzen, Frivillige organisasjoner, en kommentert bibliografi, Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2007 (inntatt som vedlegg 1 til St meld nr 39 (2006–2007) Frivillighet for alle). Blant de seneste bidragene fra Institutt for samfunnsforskning er Rapport 2020:5, Organisasjonslandskap i endring 2009–2019: Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse? og rapport 2020:6, Finansiering av frivillighet: Frivillig sektors økonomi og lokallagenes rammevilkår.

9 Jf nærmere under avsnitt 1.16.

i at behovet for organisasjonene som nye «primærgrupper» fremkom som følge av oppløsningen av det gamle jordbrukssamfunnet.[10] Teorien bygger på at organisasjonsutviklingen startet i byene og etter hvert spredte seg til andre geografiske områder. Senere har den blitt motsagt og modifisert av andre historikere. Hans Try og Anders Kirkhusmo har fremhevet at organisasjonene ikke «rev seg løs» fra den gamle samfunnsstrukturen, men tvert om var sterkt sammenvevd med den. Det er deres tese at organisasjonene ble dannet for å ta vare på tradisjonelle verdier, og at rekrutteringen ofte hadde utgangspunkt i gamle sosiale strukturer.[11]

Organisasjonsutviklingen i første halvdel av 1800-tallet kunne neppe ha funnet sted med samme fart og styrke om ikke visse politiske forutsetninger hadde vært oppfylt. Samfunnet var etter datidens internasjonale mål egnet til å legge forholdene til rette for utviklingen gjennom lovverket. I europeisk sammenheng hadde Norge etter 1814 en liberal stemmerettslovgivning, og formannskapsloven av 1837 gjorde lokalsamfunnet til en politisk enhet. På 1840-tallet førte opphevelsen av «Konventikkelplakaten» til dannelse av religiøse trossamfunn, en ny kriminallovgivning endret opprørsloven, og det ble gitt en dissenterlov. På mange måter kan det hevdes at man med dette hadde faktisk foreningsfrihet. Selv om det hørte til de desiderte unntak, fikk enkelte av organisasjonene til og med økonomisk støtte av det offentlige, således Selskabet for Norges Vel og arbeiderbevegelsens første emissærer. Disse forholdene hadde antakelig en positiv innvirkning på utviklingen av organisasjonene.

Utviklingen av etterkrigstidens organisasjonssamfunn viser en stadig økende medlemstilslutning til organisasjoner på nær sagt alle nivåer. Et annet karakteristisk trekk er økningen i antall landsomfattende organisasjoner. Oppslutningen om de organisasjoner som var omfattet av Korvald-utvalgets mandat, jf foran, økte fra 3,2 millioner i 1972 til 4,8 millioner i 1982, dvs en økning på ca 50 %.[12] Den største økningen fant sted innen gruppen kultur-, natur-, miljø-, frilufts- og hobbyorganisasjoner, mens tilslutningen til livssynsorganisasjonene økte relativt sett mindre.[13] På helse- og sosialsektoren stagnerte oppslutningen om de store humanitære organisasjoner eller gikk noe tilbake.[14] Et annet særtrekk ved utviklingen innen organi-

10 Referert fra NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, s 43–44.
11 Referert fra NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, s 44.
12 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, s 19.
13 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c.
14 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c.

sasjonslivet i etterkrigstiden er at organisasjonenes samarbeid med offentlige myndigheter har øket betydelig.[15]

I 1975 regnet man med at noe over to tredjedeler av befolkningen over 15 år var med i en eller annen frivillig organisasjon.[16] Organisasjonene utenfor arbeids- og næringslivet hadde størst tilslutning og omfattet ca 58 % av befolkningen.[17] I 1986 var ca 60 % av landets befolkning mellom 16 og 74 år medlem av slike organisasjoner,[18] mens bare vel halvparten av de yrkesaktive var organisert i arbeidslivets organisasjoner.[19] I 2004 var 85 % av den norske befolkningen medlem i minst én organisasjon, 60 % var medlem i to organisasjoner, og 38 % var medlem i tre eller flere organisasjoner, ifølge Levekårsundersøkelsen (LKU).[20]

I de seneste årene har imidlertid oppbyggingen av frivillig sektor endret seg. De tradisjonelle medlemsbaserte, demokratisk oppbygde folkebevegelsene med nasjonalt omfang, et bredt spekter av aktiviteter og samfunnspolitiske målsettinger dominerer ikke lenger.[21] Mer desentraliserte organisasjoner, svakere ideologisk tilknytning og mer spesialiserte, aktivitetsorienterte organisasjoner har vokst frem.[22] Medlemskap og demokratisk oppbygging er ikke i samme grad som tidligere med på å skape sterke bånd mellom den frivillige og organisasjonen. På den annen side øker antallet på frivillige, og virksomheten til organisasjonene har i mange sektorer endret seg fra verving av medlemmer til rekruttering av frivillige.[23] Til tross for denne utviklingen står medlemskap fortsatt sterkt i den norske frivilligheten, noe som illustreres ved at den norske befolkningen i dag i gjennomsnitt er medlem av to organisasjoner – et nivå som en stund har holdt seg stabilt.[24] Mange er også engasjert frivillig i organisasjoner de ikke er medlem i. Et karakteristisk trekk er også at

15 Jf avsnitt 1.16.

16 Maktutredningen, NOU 1982: 3, s 129.

17 Maktutredningen, NOU 1982: 3, s 110.

18 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, s 22.

19 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, s 129. Statistikken for tilslutningen til arbeidslivets organisasjoner er fra 1975, men det er grunn til å anta at tilsvarende tall er representative opp mot år 2000.

20 Hvor omfattende kan et frivillighetsregister bli? Sivesind, Institutt for samfunnsforskning, 19 mai 2006, vedlegg 1 til NOU 2006: 15 Frivillighetsregister, jf s 61.

21 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 22.

22 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 23.

23 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 23.

24 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 23.

barne- og ungdomsfrivilligheten ikke opplever den samme fallende tendensen som andre frivillige organisasjoner. Fra 2006 til 2017 økte antallet medlemmer i denne delen av frivillig sektor med 100 000.[25] En følge av overgangen fra organisasjoner til koordinert frivillighet er at viljen til å påta seg verv og drifte organisasjonene har gått ned, mens det har skjedd en økning i antallet betalte ansatte i organisasjonene.[26]

Et annet karakteristisk trekk er utviklingen av nye mønstre for organisasjonstilknytning. Lokalt har utviklingen ført til at antallet organisasjoner er blitt redusert på flere områder, f eks innenfor helse og opplysning, mens det har skjedd en betydelig vekst i nærmiljøorganisasjoner som velforeninger og grendelag.[27] Tyngdepunktet utgjøres likevel fortsatt av kultur- og idrettsorganisasjoner. Mange av de nye lokale organisasjonene har ikke tilknytning til regionale eller nasjonale topporganisasjoner.[28] Nasjonalt er det enkeltstående organisasjoner uten lokale ledd og avdelinger som øker.[29] Den mest betydelige økningen har skjedd innen rettighets- og støtteorganisasjoner for syke og personer med nedsatt funksjonsevne og i organisasjoner for marginaliserte grupper.[30] Det har også skjedd en kraftig vekst i antallet hobby- og fritidsorganisasjoner.[31] Et annet særpreget utviklingstrekk er en økende tendens til å spre engasjementet på flere organisasjoner, samtidig som det har skjedd en liten nedgang i gjennomsnittlig tidsbruk.[32] Samtidig er grunnfjellet i frivillig sektor, de «kjernefrivillige», stabilt, ved at prosentdelen av «kjernefrivillige» som bruker minimum 10 timer i måneden, ligger i underkant av 20 %.[33] «Kjernefrivillige» utfører omkring 70 % av alt frivillig arbeid i Norge.[34]

Norge er blant de ledende landene internasjonalt i frivillig deltakelse.[35] I den seneste befolkningsundersøkelsen, som ble fremlagt i august 2018, svarte 63 % at

25 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) (2018).

26 Arnesen/Sivesind/Gulbrandsen, Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013, Bergen/Oslo 2016, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, s 53 flg.

27 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

28 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

29 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

30 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

31 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

32 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

33 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

34 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

35 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

de har vært med på frivillig arbeid i løpet av de siste 12 månedene.[36] Det er blant de høyeste tallene som er registrert siden den første undersøkelsen om frivillig innsats ble gjennomført i 1998.[37] Omfanget av den frivillige innsatsen slår også ut når det gjelder omregningen i bruttonasjonalprodukt. Hvis man inkluderer frivillig arbeid, var bruttoproduktet til de ideelle og frivillige organisasjonene beregnet til omkring NOK 132 milliarder i 2016, ifølge satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, noe som svarte til 4,7 % av bruttonasjonalproduktet (BNP). Av dette sto ulønnet innsats for omkring NOK 75 milliarder eller nærmere 148 000 årsverk.[38]

Når det gjelder deltakelsen og fordelingen på de ulike deler av organisasjonslivet, er det kultur og fritid som dominerer, med idretten som den største gruppen – 44 % av befolkningen hadde gjort frivillig innsats på dette feltet i 2017. Samme år var det 24 % som oppga at de hadde deltatt i frivillig arbeid for idretten.[39]

Det er ikke noen signifikant forskjell i medlemstilslutning og aktivitetsnivå for kvinner og menn.[40] Derimot varierer organisasjonsmedlemskap med alder, men ikke entydig.[41] Andelen organisasjonsmedlemmer øker generelt sett med utdanningsnivået og fra tettbygde til spredtbygde strøk.[42] De nasjonale Ungdata-tallene viser at barn av foreldre med høyere inntekt og utdannelse i større grad deltar i organiserte aktiviteter enn andre.[43] Minoritetsbefolkningen er underrepresentert.[44] Nord-Norge har vesentlig lavere medlemstall enn resten av landet, men ellers varierer tilslutningen ikke fra landsdel til landsdel.[45] Aktivitetsnivået for det enkelte medlem er derimot størst i Nord-Norge.[46] Medlemmene bruker vel 50 minutter pr

36 Fladmoe/Sivesind/Arnesen, Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017, Bergen/Oslo 2018, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, s 11.

37 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

38 https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/orgsat.

39 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 24.

40 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, s 22. Jf også Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 25.

41 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c.

42 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c. Jf også Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 25.

43 Bakken/Frøyland/Sletten/Aaboen, Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene? Oslo: NOVA-rapport 3/2016. Meld St 10 (2018-2019, Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 27.

44 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 25.

45 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c.

46 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c.

uke til ordinært foreningsarbeid, mens ca 1 time pr uke medgår til forskjellige typer av gratisarbeid (trening, dugnad mv).[47]

I den norske delen av *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* fant man at det i 1997 var 112 500 frivillige organisasjoner i Norge.[48] Dette omfatter alt fra lokallag til fylkes- og regionlag og nasjonalledd samt enkeltstående organisasjoner. Anslaget omfatter ikke bare medlemsbaserte organisasjoner, men også stiftelser og tjenesteutførende organisasjoner, særlig innen kultur, utdannelse, helse og sosiale tjenester. Til sammenligning kan det nevnes at Enhetsregisteret pr første halvår 2005 hadde ca 27 000 foreninger, mens det første halvår 2020 hadde 109 000. I tillegg kommer ca 7000 stiftelser pr første halvår 2020 ut fra registreringene i Stiftelsesregisteret.

Årsakene til at man slutter seg sammen i foreninger, er det ikke så lett å si noe sikkert om. Både tidligere og nå kan det likevel trekkes frem enkelte faktorer som nok kan sies å være av betydning. For det første: Mennesket var og er et sosialt dyr – *zoon politikon*. Dernest er det en allmennmenneskelig erfaring at samhold gir styrke, innflytelse og makt. Selv om særpreget ved arbeidet innenfor de frivillige organisasjonene er at fellesinteressene utvikles gjennom realisering av allmennyttige og ideelle formål, kan også egennytten bli styrket gjennom medlemskap i organisasjoner som arbeider for saker man tror på. I tillegg kan det nevnes at organisasjonsarbeid gir personlig og sosial kompetanse i vid forstand. I enkelte organisasjoner med omfattende og mangesidig virksomhet kan arbeid innenfor administrasjon mv gi omfattende leder- og personalforvaltningserfaring. Det er således ingen sjeldenhet at ledere innen ideelle organisasjoner senere får stillinger innen det offentlige og i næringslivet.

1.14 Finansiering – rammevilkår

Mer enn tre fjerdedeler av inntektene til organisasjonene i frivillig sektor kommer fra andre kilder enn det offentlige.[49] Det er tale om egengenererte inntekter som medlemskontingenter, arrangementer, basarer, lotteri, julemarkeder, dugnadsinn-

47 NOU 1988: 17 Frivillige organisasjoner, l c.

48 Hvor omfattende kan et frivillighetsregister bli? Sivesind, Institutt for samfunnsforskning, 19 mai 2006, vedlegg 1 til NOU 2006: 15 Frivillighetsregister, jf s 61.

49 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 51.

satser og loppemarkeder. Også pengeinnsamlinger er et sentralt virkemiddel for frivillig sektor og gir betydelig med frie inntekter til arbeidet organisasjonene bedriver.[50] Midler fra næringsliv, pengegivende stiftelser og gaver er også viktige inntektskilder.[51] Det øvrige av inntektene kommer som følge av tilskudd fra offentlig sektor. Således er virkemidlene i det offentliges frivillighetspolitikk i vesentlig grad bygget på økonomiske incentiver form av ulike tilskuddsordninger. For organisasjonene er tilskuddene helt nødvendige, ettersom egenfinansieringen i 2013 gjennom medlemskontingenter, deltakeravgifter og frivillig aktivitet som grunnlag for inntektskapning var så lav som 58 %. Private bidrag i form av sponsing, basar, gaver og innsamling lå samme år på 14 %. Inntektene fra det offentlige sto samme år for 14 %, mens uspesifiserte inntekter bidro med 7 %. I perioden 1997 til 2013 økte frivillig sektors driftskostnader med omkring 30 %.[52]

Kildene for den statlige støtten til de frivillige organisasjonene er overskuddet fra Norsk Tipping (spillemidler) og fra kommuner og fylkeskommuner. Fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping gjøres av Kulturdepartementet i samsvar med pengespilloven § 10.

Overskuddet som er til fordeling, blir vedtatt årlig av regjeringen i samsvar med forskrift 4 mai 2018 nr 678. Støtteordningene har svært mange mottakere. Den største ordningen for frivillig sektor i kroner er merverdiavgiftkompensasjonsordningen, med omkring 23 500 mottakere i 2017.[53] De organisasjoner som er begunstiget av ordningen, er frivillige organisasjoner som innfrir vilkårene for registrering i Frivillighetsregisteret, jf forskriften § 3, herunder ikke-økonomiske foreninger.[54] Den nest største ordningen i kroner er de 30 000 registrerte mottakere av såkalt grasrotandel,[55] jf forskrift 15. desember 2017 nr 2136, hvoretter enhet i Frivillighetsregisteret, herunder ikke-økonomisk forening, kan motta grasrotandel dersom enheten er ikke-fortjenestebasert og hovedsakelig basert på frivillig innsats. Ordningen innebærer at spillere hos Norsk Tipping kan bestemme at en nærmere

50 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 53.

51 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 51. Når det gjelder midler i form av utdelinger fra pengegivende stiftelser, står sparebankstiftelsene, som årlig tilfører frivillighetssektoren store midler, i en særstilling, jf Meld St 10 (2018–2019), s 52.

52 Tallene foran er fra Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 41.

53 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 43.

54 Se nærmere om ordningen under avsnitt 8.396.2

55 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 43.

bestemt prosent av spilleinnsatsen til den enkelte skal gå til en enhet registrert i Frivillighetsregisteret som oppfyller de nevnte vilkår. Etter forskriften skal bruken av grasrotmidlene skje i tråd med bestemmelsen i forskriften, og det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som skal føre tilsyn med mottakerorganisasjonenes tilgang til, og bruk av grasrotandelen.

Ordningen med merverdiavgiftskompensasjon inngår i det man omtaler som *grunnstøtte* til frivillige organisasjoner. Inn under grunnstøtten går også ordningen med *Frifond*-bevilgninger. Ordningen har til formål å stimulere lokal aktivitet og deltakelsen til barn og unge og forbedre rammevilkårene for medlemsbasert virke på lokalt nivå i regi av frivillige organisasjoner.[56] Bevilgningen til Frifond utgjorde i 2017 omkring NOK 200 millioner, og nærmere 15 000 lokale lag og grupper med barn og unge får årlig støtte fra Frifond.[57]

I tillegg til grunnstøtten kommer statlige *tilskudd*. Dette skjer dels i form av driftstilskudd og dels i form av prosjekttilskudd, som gis etter søknad. Disse tilskuddene har som formål å støtte frivillig virksomhet i seg selv. 13 av 15 departementer har slike tilskuddsordninger. Sammen med spillemidler, jf foran, ble det i 2017 gitt tett opp mot NOK 9 milliarder i tilskudd til frivillige organisasjoner.[58]

1.15 Faktisk beskrivelse av organisasjonenes betydning

I et *nasjonalt* perspektiv kan det først og fremst være grunn til å fremheve den samfunnsmessige innflytelse de politiske partier og arbeidslivets organisasjoner har. Således er eksistensen av politiske partier nærmest en forutsetning for demokratiet og parlamentarismen, og de offentlige inntektsoppgjør kan praktisk sett ikke fastsettes uten betydelig medvirkning fra arbeids- og næringslivets organisasjoner. For de nevnte organisasjoners vedkommende kan det derfor være mer dekkende å anvende begrepet *makt* enn *innflytelse*.[59]

Det kan reises spørsmål om organisasjonenes makt er for stor. I et demokrati som vårt har spørsmålet ikke så stor interesse når det gjelder de politiske partier og deres virksomhet. I relasjon til den virksomhet som nærings- og arbeidslivets

56 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 44.
57 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 44.
58 Meld St 10 (2018–2019), Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, s 43.
59 Maktutredningen, NOU 1982: 3, s 129. Se nærmere om organiseringen av politiske partier og arbeids- og næringslivets organisasjoner under avsnitt 1.18.