

Line Dugstad og Håkon Lorentzen

Sivile eierformer

Med frivillighetssentralene som case

002 004 C + 48,325 002 002 002 002

● C + 48,26

Line Dugstad og Håkon Lorentzen

Sivile eierformer

Med frivillighetscentralene som case

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2007

© ISF 2007
Rapport 2007:8

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-251-3 (webutgave)
ISSN: 0333-3671

Rapporten er finansiert av Kultur- og kirkedepartementet.

Innhold

Forord	5
1. Innledning.....	7
1.1 Frivillig sektor og eierskap	10
1.2 Sammenfatning.....	14
2. Fem eierformer: Omfang og innhold.....	15
2.1 Andelslag/samvirke	16
2.2 Foreninger.....	18
2.3 Skillet mellom forening og samvirke.....	21
2.4 Kommunalt eierskap.....	22
2.5 Menigheter.....	23
2.6 Stiftelser	24
2.7 Oppsummering: To fortolkninger av sivilt eierskap.....	26
3. Sentralenes eierformer	31
3.1 Utvalg og metode.....	31
3.2 Andelslag	32
Bømlo frivillighetssentral BA	32
Frivillighetssentralen i Hjartdal	33
Løten Omsorg A/L (Frivillighetssentralen i Løten)	33
Rendalen frivillighetssentral.....	34
Bygdesentralen Svinndal A/L.....	35
Østre Toten Frivillighetssentral	36
Andelslagene: Oppsummering	36
3.3 Foreningssentraler	37
Frivillighetssentralen Lindesnes	37
Frivillighetssentralen i Ringerike	38
Frivillighetssentralen i Øvre Eiker	39
Frivillighetssentralen i Harstad.....	40
Frivillighetssentralen i Moss	41
Frivillighetssentralen i Tydal.....	41
Foreningssentralene: Oppsummering.....	42

3.4 Kommunale sentraler	42
Frivillighetssentralen i Hurum	42
Sarpsborg frivillighetssentral KF	43
Frivillighetssentralen i Ås	44
Frivillighetssentralen i Frogn	45
Frivillighetssentralen på Kongsvinger	46
Furuset frivillighetssentral	46
Kommunale sentraler: Oppsummering	47
3.5 Menighetssentraler	48
Hisøy Frivillighetssentral	48
Sagene nærmiljøsentre	48
Vestby Frivillighetssentral	49
Menighetssentraler: Oppsummering	49
3.6 Stiftelsessentraler	50
Stiftelsen Frivillighetssentralen i Evje og Hornes	50
Stiftinga Fitjar Frivillighetssentral	51
Løkkan Frivillighetssentral	51
Stiftelsen Salangen Aktivitetssenter og Frivillighetssentral	52
Frivillighetssentralen Stiftelsen Kirkens Bymisjon Tromsø	52
Nabobeino (Voss)	53
Stiftelsessentralene: Oppsummering	54
4. Oppsummering	55
4.1 Bakgrunn	55
4.2 Design og data	56
4.3 Resultater	57
Litteratur	63
Vedlegg	65

Forord

Denne rapporten er resultat av et oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet, der hensikten var å klarlegge innslaget av ulike eier- og organisasjonsformer ved de norske frivillighetssentralene. Hensikten med analysen har vært å belyse forholdet mellom eier- og driftsformer ved sentralene. Datainnhenting, analyse og utskriving ble gjennomført våren 2007.

Vi vil takke daglige ledere ved de involverte sentralene som alle stilte seg positive og imøtekommende til våre ønsker om data, intervjuer og dokumenter. Uten deres medvirkning hadde prosjektet ikke latt seg gjennomføre.

Oslo, august 2007

Line Dugstad og Håkon Lorentzen

Innledning

De norske frivillighetssentralene kan spore sin historie tilbake til februar 1990.¹ Da arrangerte sosialminister Wenche Frogn Sellæg en idédugnad hvor de frivillige organisasjonene på sosialfeltet ble invitert til å komme med ideer til hvordan frivillige organisasjoner kunne bidra til å løse morgendagens omsorgsoppgaver. På seminaret lanserte Røde Kors tanken om lokale knutepunkt som katalysator for frivillig innsats i nærmiljøet. Ideen vakte interesse, men departementet bestemte seg for en *bottom up* løsning der 30 millioner kroner per år ble stilt til disposisjon for lokale, treårige forsøk for mobilisering av lokal, frivillig innsats. Våren 1991 ble en statlig støtteordning lyst ut i dagspressen med følgende tekst:

Staten har bevilget 30 millioner kroner til frivillighetssentraler for 1991 til forsøk med utprøving av praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren. En frivillighetssentral kan være et formidlingskontor for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført en oppgave av frivillige. Midlene skal brukes som lønn til stillinger for koordinering av den frivillige innsatsen; ledere for frivillighetssentralene. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner og skal øremerkes ny virksomhet. Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre.

En *frivillighetssentral* var i utgangspunktet en idé uten noe klart spesifisert innhold. Gjennom et mangfold av forsøk skulle staten høste erfaringer med hva som var gode måter å mobilisere frivillige på. Den vage ideen bak forsøket var et ønske om at frivillige organisasjoner nå måtte kunne være med på løse store og små utfordringer – *utenfor* ansvarsfeltet til helse- og sosialsektorens yrkesgrupper, men *innenfor* det offentlige myndigheter så som sitt ansvar. Frivillighetssentralene skulle ikke danne nye organisasjoner, men være et koordinerende ledd – et kontor eller møtested. Men samtidig påla departe-

1. Lignende konstruksjoner dukker omtrent samtidig opp i både Sverige og Danmark.

mentet sentralene å ha et eget *styre* – noe som likevel pekte mot egne, organisatoriske enheter.²

Som *forsøk* var det meningen at erfaringene fra sentralene skulle gjennomgås etter at den treårige forsøksperioden var avsluttet. Men da forsøksperioden nærmet seg slutten signaliserte departementet at ordningen ville bli gjort permanent, uten noen vurdering av erfaringene så langt.

Institutt for samfunnsforskning hadde i forsøksperioden ansvar for en løpende evaluering av virksomheten ved sentralene. Etter oppstart i 1991 viste det seg at en drøy tredjedel av alle søknadene – 35 av 96 – kom fra kommuner. Intervjuer viste at ønsker om å mobilisere nye frivillige i forhold til eldre, funksjonshemmede og andre utsatte grupper i første rekke kom fra kommunale aktører. Mens mange kommuner motiverte organisasjonene til å søke om å få opprettet frivillighetssentral, startet andre sentral som del av det kommunale virksomhetsfeltet.

Kommunale instanser som setter seg som mål å mobilisere frivillige for å løse kommunale anliggender, beveger seg på mange måter inn på den klassiske, frivillige handlingsarenaen. *Frivillig* er her noe man er innenfor rammen av en frivillig organisasjon, og ikke underlagt et offentlig organ som man verken kan være medlem av, eller ha direkte innflytelse på. På mange måter var de kommunale sentralene et grenseoverskridende prosjekt, og ingen hadde på dette tidspunktet noen klar oppfatning av hvordan *frivillig innsats* og *kommunal forvaltning* skulle integreres på en god måte – om de over hodet burde integreres. Disse spørsmålene var ikke gjennomtenkte på forhånd.

Stortingsmelding nr. 16 (1993-94) oppsummerte erfaringene fra sentralenes forsøksperiode. I meldingen het det blant annet:

Svært mange av lederne ved sentralene har helse- og sosialfaglig utdanning på høyt nivå eller erfaring fra arbeid i det offentlige. Dette kan øke faren for at sentralene blir kommunens forlengede arm og ikke en reell frivillig arena. Sentralene synes imidlertid i praksis å være klar over denne fallgruben og er opptatt av å holde på den frivillige innsatsens egenart. Den videre oppfølging av arbeidet med sentralene bør ikke ligge i Sosial- og helsedepartementet. Den bør være styrt sentralt av et organ som kan ta vare på frivillighetens egenart. (St.meld. 16, 1993/94, s.24/25.).

Departementet uttrykte her en viss bekymring for den sterke kommunale innflytelsen ved sentralene. Som følge av denne konklusjonen ble FRISAM – *Frivillighetens samarbeidsorgan* – opprettet i 1995. En av hensiktene med denne konstruksjonen var å ivareta den frivillige innsatsens egenart og holde kommunal innflytelse på avstand. I den perioden FRISAM eksisterte framhe-

2. «Det må opprettes styre for den enkelte sentral. Brukere av tjenester så vel som frivillige bør være representert i styrene sammen med de sentrale samarbeidspartnerne i forsøket.» (Retningslinjer utarbeidet av Programrådet for sentralene, opprettet av Sosialdepartementet).

vet styrende organer gjentatte ganger behovet for respekt for frivillighetens autonomi og egenart (Vestby og Østtveiten 1998:96).³ Samtidig var holdningen fra departementet og FRISAMs sekretariat, som forvaltet den statlige støtteordningen, at sentralene primært skulle være nedena-initierte enheter som skulle utsettes for minimal styring fra staten. Etter at sentralene ble en permanent ordning i 1995, økte interessen for denne typen virksomhet merkbart, spesielt fra norske kommuner. Fra 1991 til 1997 økte tallet på kommunalt drevne sentraler fra 35 til 73. I 1998 mottok rundt 60 prosent av de ikke-kommunale sentralene arbeidsoppgaver fra kommunal pleie- og omsorgssektor (Lorentzen og Røkeberg 1998:36). Den lokale integrasjonen så altså ut til å øke i omfang, til tross for FRISAMs ønsker om det motsatte.

Ved mange sentraler var også *formaliseringsgraden* lav: I 1998 manglet halvparten av de kommunale og 32 prosent av de organisasjonseide sentralene instruks for daglig leder. Rundt en tredjedel av de organisasjonseide og kommunale sentralene manglet også egne vedtekter (Lorentzen og Røkeberg 1998: 42).

Sammenfattende kan en hevde at frivillighetssentralene i de første årene utviklet seg som *hybride enheter*. Mange hadde løs og flytende styringsstruktur. De var tilpasset lokale forhold og plasserte seg i grenselandet mellom offentlig og sivil sektor. Fra sentralt hold ble det ikke stilt krav om at sentralene skulle innordne seg noen bestemt eier- eller styringsstruktur. Heller ikke kommuner som drev, eller støttet sentraler virket opptatt av å finne fram til enhetlige organisasjons- og eierformer.

En kan ikke se bort fra at sentralenes suksess i denne perioden hadde sammenheng med deres løse organisasjonsform. Fleksibel struktur medvirket til at sentralene framsto som en type lim mellom kommunale organ, privatsfære og frivillige organisasjoner, uten påtrengende formelle krav til form og innhold. Men flytende struktur har også sine ulemper: Det kan være uklart hvor ansvaret for aktivitetene ligger, og om hva som er det egentlige formålet. Sentralene mottar i all hovedsak sine inntekter fra stat og kommune, og det er ikke urimelig å forvente at oppgaver, ledelse, innflytelse og eierforhold blir gjort tydelige for andre enn de involverte.

3. «Vi (FRISAM, vår anmerkning) ber om at staten og kommunene i mindre grad bestemmer hvordan tilskuddene skal brukes innenfor brede, avtalte målsettinger» (Vestby og Østtveiten 1998:96).

1.1 Frivillig sektor og eierskap

Hører frivillighetssentralene egentlig hjemme i frivillig sektor? Eller har de etter hvert utviklet seg til å bli kommunale underbruk? I 1996 ble den første offentlige meldingen om statsforvaltningens prinsipielle forhold til frivillig sektor utarbeidet (St.meld. nr 27, 1996-97). Meldingen hadde en ambisjon om å tydeliggjøre statlige tildelinger til *frivillig virke*, noe som krevde en avgrensning av enheter som falt innenfor/utenfor denne betegnelsen.

Gjennomgangen viste at statsforvaltningen ikke hadde entydige kriterier for å klassifisere aktiviteter og organisasjoner som «frivillige». Mange statlige budsjettposter skilte ikke mellom tildelinger til frivillige organisasjoner og til andre mottakere, noe som gjorde det vanskelig å få oversikt over hvor store tildelingene egentlig var. Statistisk Sentralbyrå hadde på sin side i en årrekke tatt utgangspunkt i at organisatoriske enheter som mottar mer enn halvparten av sine inntekter fra offentlige kilder, per definisjon var «offentlige». Et kjennetegn som var enkelt å benytte, men som ikke ga noe korrekt bilde av de frivillige organisasjonene som støttemottakere. I meldingen ble derfor frivillig virke ikke knyttet til størrelsen på offentlige overføringer, men til den grunnleggende *råderetten* over angjeldende organisasjon. *Sivile eierformer* ble her benyttet som definitoriske kjennetegn på frivillige organisasjoner. Men meldingen gikk ikke nærmere inn på hvilke eierformer det sivile rommet totalt sett består av, og hvordan en skal forholde seg til de mange hybride eierformene som etter hvert dukker opp.

I årene 1996–2000 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning i Oslo sammen med LOS-senteret i Bergen en kartlegging av frivillig sektor i Norge. Prosjektet var del av en større undersøkelse der omfanget av sektoren ble målt i rundt 40 land. Her ble det lagt til grunn en internasjonalt anerkjent definisjon av organisasjoner i sektoren, som tok utgangspunkt i *institusjonell frikopling*:

Velferdstjenester der virksomheten kan nedlegges av styret uten godkjenning fra offentlige myndigheter betraktes som «frivillige», selv om inntektene i hovedsak kommer over offentlige budsjetter (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000:27).

I dette prosjektet ble også andre eierformer enn frivillige organisasjoner inkludert – blant annet *stiftelser*, *selvhjelpsgrupper* og *politiske partier*. *Samvirkeforetak* med økonomiske formål, ble holdt utenfor. Dette grepet utvidet på mange måter den tradisjonelle, norske forståelsen av det «frivillige», fra kun å omfatte tradisjonelle, landsomfattende organisasjoner til også å inkludere andre eier- og organisasjonsformer, med det til felles at det ikke er kontrollert av det offentlige og heller ikke har som formål å skape fortjeneste for private eiere.

22. juni 2006 leverte det såkalte Woxholt-utvalget sin utredning *Innstilling om opprettelse av et frivillighetsregister* til Kultur- og kirke departementet. Dette er kanskje den grundigste gjennomgangen av sivile eierformer som til nå er utarbeidet i Norge. Hensikten var å berede grunnen for registrering av sivile enheter i et eget frivillighetsregister – en oppgave som krever entydige og operasjonaliserbare kriterier på hvem som skal ha rett til å komme inn i registret. For å ringe inn enheter for registrering tar innstillingen utgangspunkt i *legale eierformer*, dvs. eierformer som har egne lovbestemmelser eller på andre måter er juridisk definert.⁴ Kapittel 3.5 og 3.6 omhandler avgrensingskriterier for retten til registrering.

For enheter som skal kunne registreres som *frivillige* trekker utvalget en grense mot *fortjenestebaserte* aktiviteter. Disse utelukkes fra registrering (pkt. 3.6.3). En slik avgrensning vil utelukke aksjeselskapet som eierform, siden dette er en eierform som åpner for privat fortjeneste. Men her gjør utvalget et unntak:

Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at *visse aksjeselskaper* bør kunne registrere seg i et frivillighetsregister. Det skyldes at en del frivillige virksomhet organisert som foreninger og stiftelser driver deler av sine aktiviteter gjennom aksjeselskaper, som f.eks. kan organisere sykehjem, drive med cafevirksomhet, trykking av brosjyrer og bøker, salg av tjenester mv. Poenget med en slik organisering vil ofte være at den skal (bidra til å) finansiere eller realisere den frivillige virksomheten. Det er vanskelig å finne gode argumenter mot at slike selskaper – der det ikke skjer noen utdeling til private eiere i ordinær form, men hvor utdelte midler pløyes videre inn i frivillig virksomhet og brukes til å fremme ideelle formål – skal kunne registreres i Frivillighetsregistret. Andre former for selskaper, som f.eks. ansvarlig selskap, driver pr. definisjon økonomisk virksomhet, jfr. selskapsloven § 1-1, og bør derfor ikke kunne gis registreringsrett. (pkt. 3.6.3).

Utvalget aksepterer altså ikke-fortjenestebaserte aksjeselskap som en eierform som kan gi rett til registrering. Samtidig holdes *samvirkeorganisering* utenfor:

Et annet område som det må foretas en avgrensning mot er *samvirke* drevet etter *kooperative prinsipper*. Dette er i realiteten økonomisk virksomhet der det økonomiske utbyttet fordeles mellom medlemmene etter samvirkeprinsippene (Rochdale-prinsippene). Store deler av land- og skogbruksvirksomheten i Norge er organisert i samvirkeform. Det må prinsipielt trekkes en grense mellom

4. For ordens skyld må det nevnes at utvalget ikke så det som hensiktsmessig å innlemme mer uorganiserte og midlertidige sivile aktiviteter (som rockegrupper og lignende) i registret. Det betyr ikke at disse ikke må sees som sivil virksomhet. Men Frivillighetsregistret rommer ikke alle former for sivilt og frivillig virke, og er ikke egnet som en avgrensning av sektoren som sådan.

samvirkevirksomhet som har til formål å fremme medlemmenes økonomiske interesser gjennom deres deltagelse i virksomheten som avtakere, leverandører eller lignende og registreringsberettiget, frivillig virksomhet. Samvirke er foreslått lovfestet i en egen lov, lov om samvirkeforetak (samvirkeoven), jfr NOU 2002:6. Lovutkastet legger opp til en avgrensning av sitt virkeområde etter tradisjonelle kriterier, jfr utkastet § 1. Arbeidsgruppen antar at avgrensningen mellom frivillig virksomhet og samvirke mest hensiktsmessig kan skje ved at det i utkastet til lov om frivillighetsregister tas inn en bestemmelse som uttrykker at virksomhet som faller inn under lov om samvirkeforetak samtidig faller utenfor lov om frivillighetsregisteret.

Utvalget går her inn for at samvirkeforetak skal falle utenfor registret, mens altså ikke-fortjenestebaserte aksjeselskap skal falle innenfor. Nedenfor (pkt. 2.1 og 2.3) skal vi vise at for frivillighetsentralene flyter disse to eierformene over i hverandre, på en måte som gjør det vanskelig å trekke en grense for hva som skal betraktes som «frivillig» virksomhet og hva som skal falle utenfor. Som samvirkeforetak er ikke frivillighetsentralene innrettet mot å «fremme medlemmenes økonomiske interesser». Men uten slikt formål framstår samvirket som en forening, selv om enheten kaller seg samvirke.

Woxholt-utvalget tar også opp spørsmålet om avgrensning mellom sivile eierformer og *offentlig* virksomhet, et spørsmål av spesiell interesse i forhold til frivillighetsentralene. Her sier utvalget følgende:

Avgrensningen mot aktiviteter organisert av det offentlige innebærer for det første at aktiviteter som er å anse som *forvaltningsvirksomhet* ikke er registreringsberettiget. [...]

Det er ikke bare forvaltningsvirksomhet organisert i og gjennom forvaltningsorganer som faller utenfor begrepet frivillig virksomhet. Det gjelder også virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak. Et eksempel kan være at det offentlige har etablert en stiftelse og har full kontroll over stiftelsen ved sin representasjon i stiftelsens styre. Dette kan reise avgrensningsspørsmål i forhold til stiftelser med offentlig styrerepresentasjon (uten at det offentlig har full kontroll med virksomheten) og som f. eks. mottar drifts- eller annen støtte fra det offentlige.

Dersom stiftelsen i det øvrige er privatrettslig organisert, dvs. med styremedlemmer uten tilknytning til det offentlige og har et ikke-offentlig formål, kan det forhold at den mottar offentlig støtte til sin virksomhet, etter arbeidsgruppens oppfatning ikke i seg selv føre til at den bør være unndratt fra registrering i Frivillighetsregistret, jfr utkastet § 3 annet ledd nr 1. I et slikt tilfelle kan det heller ikke være avgjørende om det har vært det offentlige som opprinnelig tok initiativ til opprettelsen av stiftelsen, eller om det var en privat aktør, eventuelt om det skjedde i fellesskap.

Utgangspunktet for vurderingen av om en stiftelse er organisert av det offentlige i utkastets § 3 annet ledd nr 1's forstand er etter dette om det ut fra en totalvurdering kan sies at det offentlige har kontroll med stiftelsen og dennes virksomhet. I denne helhetsvurderingen kan det ha betydning hvem som har tatt initiativ til opprettelsen av stiftelsen, om den realiserer et «offentlig formål», om den mottar støtte fra det offentlige mv, men det vesentlige i denne bedømmelsen er altså ikke disse momentene, men om det offentlige gjennom sin styrerepresentasjon kan sies å ha full organisatorisk kontroll med forvaltningen av stiftelsen og dennes virksomhet. Det er først da det er dekning for å slutte at aktivitetene er «organisert av det offentlige» i lovutkastets mening, jfr utkastet § 3 annet ledd nr 1.

Utvalget tar her til orde for at om en virksomhet skal registreres som sivil (frivillig) eller offentlig, må baseres på *helhetsvurdering av etablering, innflytelse og kontroll over virksomheten*. Avgjørende her er om medlemmer av styrende organer kan sies å representere det offentlige, eller om det offentlige på andre måter kan sies å ha kontroll med virksomheten. Det er *ikke* alene avgjørende hvor virksomheten henter sine inntekter fra. I arbeidet med å vurdere plasseringen av kommunalt organiserte frivillighetssentraler (se pkt. 3.4 nedenfor) vil vi legge disse avgrensningskriteriene til grunn. Vi vil legge vekt på graden av *innflytelse* fra medlemmer og annen «grasrot» i forhold til styrets vedtak (se pkt. 2.7). *Sivilt eierskap* vil her bli knyttet til om ikke-offentlige deltakere har reell kontroll over virksomhetens beslutninger.

Woxholt-utvalget slår også fast at aktiviteter i regi av *menigheter i den norske kirke* bør falle utenom registeret:

Arbeidsgruppen legger for sin del avgjørende vekt på at Den norske kirke har en så sterk forankring i og til det offentlige og at formålene bak ordningen med et frivillighetsregister ikke i særlig grad kan underbygge at kirken som sådan gis en registreringsrett i et frivillighetsregister. Iallfall så lenge det gjelder en ordning med statskirke i Norge, er det naturlig å oppfatte kirken som en del av staten i relasjon til frivillighetsperspektivet. Arbeidsgruppen vil legge til at det fremstår som en nær sagt uløselig oppgave rent lovteknisk å formulere kriterier som holder «den offentlige» siden av statskirkens virksomhet utenfor registret, mens den «frivillige» siden holdes innenfor. På denne bakgrunn går arbeidsgruppen inn for at Den norske kirke som sådan ikke gis registreringsrett. Menigheter utenfor den norske kirke vil derimot få anledning til registrering i registret.

1.2 Sammenfatning

Nedenfor vil vi foreta en gjennomgang av eierformer ved et utvalg frivillighetssentraler, slik disse kommer til syne gjennom sentralenes vedtekter og/eller andre dokumenter. En hensikt med arbeidet er å klarlegge hvilke eierformer sentralene selv oppgir å ha, og hvordan disse er uttrykt gjennom sentralenes vedtekter, stiftelsesdokumenter og andre skrevne kilder.

I grenselandet mellom *kommersiell* og *sivil* virksomhet vil vi legge avgjørende vekt på om virksomheten gir eierne muligheter til å ta ut overskudd som privat fortjeneste. Lite tyder på at denne grensedragningen er spesielt relevant for frivillighetssentralene.

I gråsonen mellom *offentlig/kommunal* og *sivil* virksomhet vil vi, i samsvar med Woxholt-utvalgets innstilling som er gjengitt foran, legge avgjørende vekt på hvilke aktører som kan sies å ha kontroll over virksomheten. Dersom aktører som representerer offentlige myndigheter har flertall i styrende organer, eller på andre måter har avgjørende innflytelse over viktige beslutninger, vil vi betegne sentralen som *kommunal* eller *offentlig*. Dersom aktører som representerer frivillige organisasjoner eller kun seg selv har avgjørende innflytelse, vil vi si at sentralen har *sivilt* eierskap. Sivilt eierskap kan igjen deles inn i ulike underkategorier, som *stiftelser*, *sameie/andelslag* eller *forening*. Sentraler som er eid og drevet av menigheter tilhørende statskirken vil vi, i tråd med Woxholt-utvalget, kategorisere som *offentlige*. Sentraler som er eid og drevet av andre menigheter enn dem som tilhører statskirken, vil vi kategorisere som *foreninger*.

Våre kategoriseringer vil være tuftet på vurderinger av reell innflytelse av ulike grupper ved sentralene, slik de kommer til uttrykk gjennom skrevne dokumenter.

Fem eierformer: Omfang og innhold

I dette kapitlet foretar vi en gjennomgang av de kjennetegnene som er knyttet til ulike typer eierskap, og vi viser hvilke empiriske kjennetegn som må være innfridd for at en sentral skal blir kategorisert i angjeldende eierkategori.

I tidligere studier er frivillighetsentralene ordnet i fem eierkategorier; *foreningsentraler, menighetsentraler, andelslag, stiftelser og kommunale sentraler*. (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995), i hovedsak ut fra hva de selv har oppgitt. Etter oppstart i 1991 har nye sentraler kommet til, og noen eksisterende har skiftet eierform. Tabell 1 tar utgangspunkt i *selvrapporterte eierformer* slik de så ut i 2006.⁵ Nedenfor har vi sammenliknet disse med eierstrukturen for sentraler ved oppstart i 1991/92 og i 1997.

Tabell 1: Frivillighetsentralene: Selvrapporterte eierformer, 1991/92, 1997 og 2006. Totale tall (Prosent i parentes)

	2006	1997	1991/92
Andelslag/BA	37 (14)	16 (10)	-
Stiftelser	52 (19)	24 (14)	4 (4)
Forening	59 (22)	38 (23)	37 (39)
Menighet eller annen religiøs organisasjon	15 (5)	15 (9)	20 (21)
Kommunal	101 (37)	73 (44)	35 (36)
Annet/undefinert	10 (4)		
Totalt	274	166	96

5. Sammen med søknad om tilskudd til drift, sendte frivillighetsentralene i 2006 inn opplysninger om eier, eierform og styresammensetning til Kultur- og kirke departementet. Det er den innrapporterte eierformen i disse søknadene som har dannet grunnlaget for vår kategorisering av sentralene.

Tabellen viser at både andelen av stiftelser og andelslag har økt gjennom de om lag 15 årene frivillighetsentralene har eksistert. I 2006 hadde en tredjedel – 33 prosent – av sentralene disse to eierformene, mot fire prosent ved oppstart i 1991. Tallet på foreningssentraler har i samme tidsrom sunket, fra 39 til 22 prosent. For de kommunale sentralene er forskjellene for hele 15-årsperioden små. Likevel noterer vi at prosentandelen kommunale sentraler har sunket med syv prosent fra 1997 til 2006. Også innslaget av menighetsbasererte sentraler har vært synkende: Etter 1997 har ingen nye menighetsentraler kommet til. *Helhetsbildet* peker mot et relativt stabilt forhold mellom en drøy tredjedel med kommunale eierformer, og ca. to tredjedeler med sivile.

2.1 Andelslag/samvirke

En måte å definere samvirke på er å si at de som *eier, bruker og styrer* foretaket er de samme personene (Johnstad 1998:181). Et illustrerende eksempel er forbrukersamvirket Coop, der medlemmene gjennom lokale samvirkelag styrer driften og der overskuddet deles ut til medlemmene etter hvor mye de har handlet i samvirkeforetaket. Samvirke er med andre ord en frivillig sammenslutning, med brukere som eiere og en virksomhet som styres etter demokratiske prinsipper. Det innebærer at sammenslutningen er kontrollert av medlemmene på årsmøtet, og av styrende organer som er valgt av medlemmene. Medlemmene kan være både fysiske og juridiske personer. Ifølge samvirkeprinsippene har hvert medlem én stemme hver uavhengig av antallet andeler og størrelsen på disse, med mindre vedtektene foreskriver at stemmene skal fordeles etter hvor hyppig medlemmene har handlet med laget (Woxholt 1990:68).

37 sentraler i vårt materiale oppgir å være organisert som andelslag (se tabell 1). Som benevnelse brukes *andelslag* ofte synonymt med *samvirke*, som er den formelle benevnelsen. Valg av denne eierformen kan ha kulturelle årsaker, og det kan også tenkes at en i mange lokalsamfunn er mer fortrolig med en form for *sam-virke* enn den klassiske foreningen.

Verken foreninger eller samvirke er i dag regulert av lovfestet rett, og vi finner derfor ikke entydige juridiske definisjoner av de to eierformene. Andelslag kan karakteriseres som enten *selskap* eller *økonomisk forening*; grensen mellom disse er flytende og i mange tilfeller vil det være vanskelig å avgjøre om et konkret samvirkeforetak er det ene eller det andre. Samvirkeforetaket har trekk fra begge eierformene, og registreres i dag Brønnøysund uten at det tas nærmere stilling til om foretaket er å anse som en økonomisk forening eller et selskap så lenge det innfrir kravene til å registreres som selskap med begrenset ansvar (se nedenfor).

Et offentlig utvalg la i 2002 frem en utredning med forslag til en alminnelig lov om samvirke (NOU 2002:6). I fremstilling av gjeldende rett skriver utvalget at samvirkeforetaket «skal ved økonomisk virksomhet ivareta medlemmenes økonomiske interesser som tilbyder eller etterspørter av varer eller tjenester».⁶ Beskrivelsen får frem samvirkeforetakets dobbeltposisjon som både medlemsforening og selskap: At varer og tjenester – og ikke størst mulig avkastning på investeringer – er det økonomiske målet, skiller samvirket fra selskaper, og trekker dermed foretaket i retning av forening. På den annen side er prinsippet om å ivareta medlemmenes økonomiske interesser et kjennetegn som fjerner samvirket fra det som gjerne forbindes med ikke-økonomiske (ideelle) foreninger. Det er med andre ord ved å ta utgangspunkt i skillet mellom *økonomiske og ikke-økonomiske foreninger*, at vi kan sondere mellom *andelslag* (det være seg enten økonomisk forening eller selskap) og det som gjerne betegnes *ideelle, frivillige organisasjoner*.

Samvirkeforetak registreres i dag i Brønnøysund som *annet selskap med begrenset ansvar* (BA). Et selskap med begrenset ansvar – motsatsen til ansvarlig selskap – er i utgangspunktet organisert i henhold til *aksjeloven*. Begrenset ansvar betyr at deltakerne ikke står personlig ansvarlig for selskapets forpliktelser og gjeld, og ved en eventuell konkurs er det som hovedregel bare mulig å tape aksjekapitalen eierne har skutt inn i selskapet. Men selv om aksjeloven definerer samvirket bort fra lovens virkeområde⁷, er det åpnet for at også samvirkeforetak kan avtale, og registreres med, begrenset ansvar. Det innebærer at medlemmenes ansvar begrenses til andelen de har skutt inn i foretaket.

I gjennomgangen av frivillighetssentraler i kapittel 3 vil vi undersøke om sentraler som oppgir å være andelslag, innfrir følgende krav:

- Er en sammenslutning, altså består av mer enn ett medlem.
- Medlemmene har andeler.
- Medlemmene har demokratisk innflytelse over sammenslutningen.
- Medlemmene har en stemme hver.
- Medlemmene er å anse som øverste beslutningsmyndighet.

6. Lov om samvirkeforetak, NOU 2002:6, s. 153.

7. Jmf aksjeloven § 1-1 tredje ledd nr. 3 gjelder ikke loven for selskaper «som har til formål å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser eller å skaffe medlemmene arbeidsplasser (samvirkelag), med mindre selskapet i stiftelsesgrunnet er betegnet som aksjeselskap».

2.2 Foreninger

59 sentraler – 22 prosent – oppgir å være organisert som forening, lag, frivillig organisasjon og lignende, eller eid av slike. En *forening* er et fellesskap som ikke er regulert av bestemte lover i Norge, og de generelle rettsreglene for foreninger er dermed i all hovedsak utledet av rettspraksis og uskreven rett.⁸ Foreningen kan beskrives som «en selveiende institusjon, med medlemmer som har et formål av ideelt, politisk eller annen art som medlemmene har sluttet seg sammen for å fremme»⁹. Enhver gruppe – bestående av to eller flere juridiske og/eller fysiske personer – som går sammen for å fremme et felles mål, kan derfor i prinsippet kalle seg en forening.

Et relativt vidt foreningsbegrep favner både formelt organiserte fellesskap med styre og vedtekter, og sammenslutninger av mer uformell karakter. Det stilles nemlig ingen krav til at medlemstall, styrende organer, vedtekter eller annet formelt stiftelsesgrunnlag for at foreningsbegrepet skal kunne gjelde i norsk rett (Woxholt 1990:45). Det er heller ikke nødvendig å kreve kontingent av medlemmene, for at organisasjonen skal kunne betegnes som forening.

Med unntak av foreninger som driver næringsvirksomhet, er det ingen registreringsplikt for foreninger, men mange velger likevel å registrere seg i Brønnøysundregistrens Enhetsregister. Det er også et uttalt ønske fra Kultur- og kirkedepartementet at landets frivillighetssentraler som mottar økonomisk støtte fra departementet, skal registreres.¹⁰ Registrering av foreningen krever blant annet dokumentasjon på at foreningen er opprettet og eksisterer, fortrinnsvis i form av vedtekter og stiftelsesdokumenter, og/eller årsmøteprotokoller fra de siste årene. Medlemskapet må også gi opphav til rettigheter eller plikter, for at foreningen skal ha registreringsrett.¹¹

Mange foreninger kaller seg «frivillige» eller «ideelle» organisasjoner. Dette kan sees som en måte å gi uttrykk for at foreningen ikke er økonomisk motivert, men har en ideell, allmennyttig målsetting. Samme verdier kommer også til uttrykk i benevnelsen «frivillighetssentral». Foreningsbegrepet er imidlertid ikke utelukkende forbeholdt fellesskap med ikke-økonomiske aktivitet eller formål. Andelslag kan, som beskrevet ovenfor, defineres som økonomisk forening. Det finnes ingen klar avgrensning mellom økonomiske og ikke-økonomiske foreninger – også mange allmennyttige foreninger står for aktiviteter som kan karakteriseres som næringsvirksomhet. Woxholt

8. Unntaket er boligsamvirket, som er underlagt alminnelig lovregulering gjennom borettslagsloven og boligbyggelagsloven.

9. Nærings- og handelsdepartementets informasjonstjeneste Bedin:

http://www.bedin.no/php/d_emneside/cf/hApp_101/hPKey_33/hParent_10/hDKey_1

10. Kultur- og kirkedepartementet:

http://odin.dep.no/filarkiv/264692/Retningslinjer_for_frivillighetssentraler_bokmal_mai_2006.pdf

11. Jfr forklaring på www.bedin.no (se fotnote 10).

(1990:50-51) mener vi må skille mellom *formål* og *virksomhet*: Mens økonomiske foreninger driver økonomisk virksomhet, er ikke-økonomiske foreninger preget av aktiviteter som ikke ansees økonomiske – selv om foreningens formål likevel er økonomisk. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) kan tjene som eksempel på en ikke-økonomisk forening, hvis mål er å fremme medlemmenes økonomiske interesser, men som gjør dette gjennom ikke-økonomisk virksomhet.¹²

Mange foreninger driver *både* med ideelle aktiviteter og næringsvirksomhet. Likevel vil vi anta at en forening som noen ganger i uken selger pølser og brus over disk, neppe vil karakteriseres som økonomisk forening av den grunn. Det betyr at det i prinsippet er mulig å drive noe næringsvirksomhet, uten at foreningen som sådan er økonomisk. Foreninger som driver næringsvirksomhet er imidlertid pålagt registrering i Foretaksregisteret.¹³ Ifølge Woxholt er foreninger som *utelukkende* driver virksomhet av ideell, humanitær, sosial eller tilsvarende art de tydeligste eksemplene på ikke-økonomiske foreninger (1990:51-52). Implikasjonen av et slikt syn vil i så fall være at de fleste frivillighetsentralene som oppgir å være foreninger, faller i gruppen av ikke-økonomiske, ideelle foreninger.

Woxholt tar utgangspunkt i begrepet *sammenslutning*, når han forklarer hva som kjennetegner foreninger (1990: 42). Sammenslutningen skiller seg fra (for eksempel) stiftelsen ved at den har medlemmer, som kan være både fysiske og juridiske personer. Selv om det ikke stilles formelle krav til medlemmene i sammenslutningen, eksempelvis at alle er pålagt å betale medlemskontingent, mener Woxholt at deltakelsen må føre med seg visse rettigheter og plikter for å falle inn under sammenslutningsbegrepet. Videre argumenterer han for at fellesskapet først kan benevnes «sammenslutning» dersom virksomheten er av et visst omfang og varighet, og hvis aktivitetene for å realisere målet fremstår som integrert (Woxholt 1990: 43-45).

Konsekvensen av denne beskrivelsen er at både selskaper og foreninger tilfredsstiller kravene til en sammenslutning, og en klar grense mellom disse kan i mange tilfeller synes vanskelig å trekke. Som tidligere nevnt definerer Nærings- og handelsdepartementet foreningen som «en selveiende institusjon». Det innebærer blant annet et negativt krav om at medlemmer av en forening – i motsetning til eiere av et selskap – ikke har rett til å disponere over nettoformuen. Foreningsmedlemmer kan ikke dele nettoformuen seg i mellom dersom fellesskapet oppløses, de kan ikke ta ut utbytte og de hefter ikke for foreningens gjeld. Ofte vil det trolig gå frem av sammenslutningens vedtekter hvorvidt deltakerne har råderett over formuen. En annen tommelfingerregel

12. Jmf formålsparagrafen i NHOs vedtekter, som sier at foreningen «skal arbeide for at medlemmene får arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter som stryker næringslivets konkurranse-dyktighet og lønnsomhet (...)».

13. Jmf Lov om registrering av foretak, § 2-1.

for å skille foreningen fra selskapet, er at selskaper er lukkede og krever godkjenning før deltakelse, mens det er åpent og fritt frem å melde seg inn i en forening. Ifølge Woxholt er det imidlertid ikke noe begrepskjennetegn ved foreninger at de er åpne, selv om åpenhet kan sies å være typisk (1990:48).

Årsmøtet er foreningens øverste organ, og alle medlemmer har stemmerett på årsmøtet, eventuelt generalforsamlingen. Av praktiske grunner er det vanlig at årsmøtet velger et eget styre, som leder virksomheten mellom årsmøtene. Foreningen er med andre ord en *demokratisk organisasjon*, der de stemmeberettigede delegerer myndighet til valgte representanter. Både fysiske og juridiske personer kan være medlemmer. En juridisk person kan være andre lag og foreninger, stiftelser, selskaper, offentlige institusjoner, kommunen og lignende. Juridiske personer som er medlemmer, er representert i foreningen gjennom en eller flere personer med fullmakt til å representere medlemsforeningen.

Enkelte av frivillighetssentralene oppgir flere foreninger som sentralens eiere. Andre oppgir å være eid av én forening, eksempelvis et lokalt Røde Kors-lag. En forening er i utgangspunktet selveiende, og den må ha en viss selvstendighet for at den skal kunne ansees som et selvstendig rettssubjekt. En frivillighetssentral som oppgir flere foreninger som eiere kan sees som en *selvstendig forening*, med foreninger som *medlemmer* i sentralen, dersom sentralen innfrir de ulovfestede kravene til en forening som vi har gjengitt ovenfor. En frivillighetssentral som oppgir å være eid av én forening, vil på sin side kunne forstås som enten en (*under*)forening eller en *underavdeling*. Woxholt mener det avgjørende er om «enheten er organisert slik at den kan utøve et visst *selvstyre* adskilt og *uavhengig* av hovedforeningen – enheten må være *frittstående*» (1990:481). Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Hvorvidt beslutninger fattet i hovedforeningen får direkte innvirkning på frivillighetssentralen, om sentralen har egne vedekter eller styrende organer, og hvorvidt hovedforeningen har rett til å omgjøre vedtak eller vetorett i forhold til beslutninger, er noen av faktorene som vil være avgjørende for å vurdere sentralens selvstendighet.

At hovedforeningens ledelse også inngår i ledelsen av den andre enheten, er ifølge Woxholt ikke nok i seg selv til å si at den er en underavdeling og ikke en underforening (1990:482). Men dersom for eksempel styret i de to enhetene er helt sammenfallende, trekker det sentralen i retning av å være et underorgan snarere enn en selvstendig enhet. Vi vil i gjennomgangen av sentralene skille mellom sentraler vi mener må anses som henholdsvis *selvstendige foreninger* (herunder også underforeninger) og *underavdelinger*.

I gjennomgangen av frivillighetssentraler i kapittel 3 vil vi undersøke om sentraler som oppgir å være foreninger, eller foreningseide, innfrir følgende krav:

- Framstår som en *sammenslutning* med mer enn ett medlem.
- Medlemmene har demokratisk innflytelse over sammenslutningen:
 - o Foreningen har årsmøtet som øverste organ.
 - o Eventuelle styrende organer er valgt av årsmøtet.
- Medlemmene er å anse som øverste beslutningsmyndighet.

Eller:

- Sentralen er ikke en selvstendig enhet.
- Sentralen er kontrollert av én forening.

2.3 Skillet mellom forening og samvirke

Å operere med et skarpt skille mellom andelslag og ideelle foreninger er i dag sjelden nødvendig, ettersom begge organisasjonsformene er regulert av ulovfestet rett og dermed åpne for skjønnsmessig vurdering. Men dette kan endre seg dersom en ny lov om samvirkeforetak vedtas i Stortinget. Basert på utredningen fra samvirkeutvalget ble det i statsråd i desember 2006 godkjent en odelstingsproposisjon (Ot.prp. nr. 21, 2006-2007). Her trekkes et skarpere skille mellom samvirke og ideelle foreninger: Ifølge lovforslaget forutsetter samvirkedefinisjonen blant annet at hovedformålet er å fremme medlemmenes *økonomiske interesser*, samt at det foregår en *samhandling* mellom medlem og foretak som innebærer omsetning av varer eller tjenester¹⁴. Implikasjonen av disse to kravene er at samvirkeforetaket må drive en eller annen form for *næringsvirksomhet*. Og en sammenslutning som driver økonomisk virksomhet for å tjene medlemmenes økonomiske interesser, faller utenfor definisjonen av en *ideell forening*.¹⁵ Det betyr at flere frivillighetssentraler – som i dag oppgir å være andelslag – risikerer å falle utenfor den nye lovens virkeområde, dersom de ikke tilfredsstiller kravene i legaldefinisjonen.

Mens skillet mellom samvirke og ideell forening kan få større betydning ved en ny samvirkelov, synes det lite hensiktsmessig å ta stilling til om et samvirkeforetak er å anse som et selskap eller en økonomisk forening. Prinsippene som kjennetegner samvirkeforetak kan nemlig ivaretas enten samvirket er det ene eller det andre. Det er derfor foreslått at den nye loven også bør

14. Jmf Ot.prp. 21 (2006-2007) s. 45-47.

15. Jmf Ot.prp. 21 (2006-2007) s. 47.

gjelde for økonomiske foreninger, mens foreninger som *ikke* faller inn under loven fremdeles blir regulert av ulovfestet *foreningsrett*. Ifølge odelstingsproposisjonen vil samvirkeforetak etter innføring av ny lov «være en selvstendig organisasjonsform, og ikke en variant av selskap eller forening».¹⁶

2.4 Kommunalt eierskap

Flertallet av frivillighetssentralene, 101 sentraler eller 37 prosent, oppga i 2006 å være kommunale. For å kunne fortjene betegnelsen *kommunal sentral* skal enheten organiseres i henhold til kommuneloven. Loven åpner for at kommunen og fylkeskommunen kan etablere kommunale *institusjoner*¹⁷, kommunale *foretak*¹⁸ eller legge virksomheten inn som en del av *administrasjonen* i kommunen.

Som en del av *administrasjonen* vil frivillighetssentralen være en del av kommunens ordinære tjenester, der kommunen koordinerer virksomheten. Dersom sentralen er en kommunal *institusjon*, vil den overordnede ledelsen og ansvaret fremdeles ligge hos kommunen, men kommunestyret oppretter et eget styre for sentralen med ansvar for den daglige driften. Ofte er kommunale barnehager og sykehjem organisert på denne måten. Ifølge kommuneloven er det kommunestyret som bestemmer hvordan styret skal settes sammen, eksempelvis hvorvidt det helt eller delvis skal oppnevnes av rådmannen, velges av ansatte og/eller brukere, eller av kommunestyret. Styret kan gis en viss grad av frihet gjennom delegert myndighet fra kommunestyret til å treffe avgjørelser i saker som angår frivillighetssentralens drift og organisering. Det er likevel kommunen som må ansees som øverste beslutningsmyndighet, etter som kommunestyret – i henhold til kommuneloven – når som helst kan velge å omorganisere eller legge ned styret.

Også et kommunalt *foretak* er kommunens ansvar, og kommunestyret er ved en slik eierform fremdeles sentralens øverste organ. Dersom kommunestyret beslutter at sentralen skal organiseres som et foretak, skal kommunestyret velge et eget styre for foretaket, fastsette vedtekter samt registrere det i Foretaksregisteret i Brønnøysund. Styret representerer sentralen utad og har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som angår sentralen og virksomheten. Styret skal dessuten påse at foretaket drives i samsvar med formålet, vedtektene, kommunens retningslinjer, økonomiplan og budsjetter. Det innebærer at kommunale foretak har en relativt selvstendig stilling i forhold til

16. Jmf Ot.prp. 21 (2006-2007) s. 51.

17. Jmf Lov om kommuner og fylkeskommuner § 11.

18. Jmf Lov om kommuner og fylkeskommuner kapittel 11.

kommunens øvrige administrasjon. Likevel kan kommunestyret vedtektsfeste at beslutninger i angitte saker må godkjennes av kommunestyret før de er bindende for kommunen. Rådmannen skal ifølge kommuneloven dessuten gis mulighet til å uttale seg om saker som skal behandles av kommunestyret. Et kommunalt foretak er eid av kommunen, og kan derfor ikke operere med delt eierskap med andre aktører.

Kommunale foretak er med andre ord underlagt en mer detaljert lovregulering enn hva tilfellet er for kommunale institusjoner. Her er derfor ansvarsforholdene tydeligere, og sentralens og styrets autonomi er mer klargjort. Det er imidlertid mange likhetstrekk mellom en institusjon og et foretak i kommunens regi, og det er uklart hvilke kommunale virksomheter som bør organiseres som hva.

I gjennomgangen av frivillighetssentraler i kapittel 3 vil vi undersøke om sentraler som oppgir å være kommunale, innfrir følgende krav:

- Sentralen har ingen medlemmer.
- Det framgår i vedtektene om sentralen er en del av kommunens administrasjon, en institusjon eller et kommunalt foretak.
- Kommunestyret er sentralens øverste beslutningsmyndighet.

2.5 Menigheter

Et mindretall av frivillighetssentralene, om lag fem prosent, oppgir å være eid av menigheter eller andre religiøse organisasjoner. Også her synes en presis definisjon vanskelig å utforme, da sentraler tilhørende statskirke-menigheter kan sees som offentlig eide, mens andre tilhører trossamfunn uten tilknytning til staten.

Frivillighetssentraler som tilhører *statskirken*, vil vi her kategorisere som del av offentlig forvaltning. Sentralene er eid og styrt av det lokale menighetsrådet – og har dermed i praksis en struktur som ligner på de kommunale sentralene. Sentralens forpliktelser hviler hos menigheten, og det er menighetsrådet som er øverste organ og beslutningsmyndighet. Menighetsrådet oppnevner et styre for sentralen, som får ansvar for den daglige driften. Frivillighetssentralen er dermed i prinsippet å anse som et underorgan av den lokale menigheten i området.

Men sentralen kan også være eid og styrt av aktører uten tilknytning til statskirken. Loven om trossamfunn stiller ingen krav til valg av sammenslutningsform ved organisering av *religiøse samfunn*, men «de fleste trossamfunn vil i praksis være organisert på en måte som gjør det naturlig å karakterisere dem som foreninger» (Woxholt 1990:58). Det betyr imidlertid ikke at fore-

ningsbegrepet og foreningsrettslige regler nødvendigvis er dekkende for alle frikirkelige samfunn og den virksomheten som foregår i enkelte trossamfunn, for eksempel når det gjelder krav til saksbehandling ved eksklusjon av medlemmer.

På bakgrunn av overnevnte vil en idealtypisk menighetseid frivillighets-sentral ha en eierform som minner om enten offentlige forvaltningsenheter eller foreningen i sin oppbygging. I gjennomgangen av frivillighetsentraler i kapittel 3 vil vi undersøke om sentraler som oppgir å være menighetseide, innfrir følgende krav:

- De har ingen medlemmer.
- Menighetsrådet er sentralens øverste beslutningsmyndighet.

Eller:

- Sentralen er en sammenslutning, altså består av mer enn ett medlem.
- Medlemmene har demokratisk innflytelse over sammenslutningen:
 - o Sentralen har årsmøtet som øverste organ.
 - o Eventuelle styrende organer er valgt av årsmøtet.
- Medlemmene er å anse som øverste beslutningsmyndighet.

Eller:

- Sentralen er ikke en selvstendig enhet.
- Sentralen er kontrollert av en forening.

2.6 Stiftelser ¹⁹

I likhet med kommunale frivillighetsentraler, er også sentraler organisert som stiftelser underlagt eget lovverk. Det gjør det dermed lettere å beskrive hva en stiftelse er og skal være. Stiftelser er i Norge regulert av stiftelsesloven fra 2001, og de er pålagt registrering i det nasjonale stiftelsesregisteret, under tilsyn av Stiftelsestilsynet. Det er også tilsynet som godkjenner at stiftelsen er opprettet og drevet i henhold til gjeldende lover og regler.

En *stiftelse* dannes ved at det blir stilt en formuesverdi til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, utdanningsmessig, økonomisk eller sosial art.²⁰ Et fellestrekk med foreningen er at ingen «eier» kan disponere over stif-

19. Vi takker Stiftelsestilsynet ved Tor Bergencreutz Teige, for hjelp til dette avsnittet. Innholdet står for vår regning.

20. Jmf Stiftelsesloven 2001 § 2 første ledd.

telsens nettoformue; når stiftelsen formelt er opprettet har ikke donor lenger råderett over verdiene som er overført til stiftelsen. Det er nettopp prinsippet om at formuen er stilt selvstendig til rådighet for et formål, som er selve kjernen i stiftelsesbegrepet.

I motsetning til både foreninger og selskaper har en stiftelse ingen medlemmer eller deltakere som i kraft av sin posisjon kan utøve organisatoriske rettigheter, og den faller dermed utenfor det vi tradisjonelt kaller «sammenlutninger». En frivillighetssentral organisert som en stiftelse vil derfor ikke ha en demokratisk beslutningsstruktur, slik tilfellet er i en forening. Stiftelsens formue og virksomhet blir ivaretatt og forvaltet av et eget styre, og det er styret som ifølge loven er stiftelsens øverste organ og som representerer den utad.

I henhold til den nye stiftelsesloven (2001) skal oppretter(e) av en stiftelse oppnevne et styre, og utarbeid et dokument som angir formålet for stiftelsen og hvordan styret skal settes sammen²¹. Hvordan styret skal velges skal også fremgå av stiftelsens vedtekter²². Ifølge gjeldende stiftelseslov skal vedtektene dessuten foreskrive hvorvidt stiftelsen skal ha andre styrende organer utover styret, hvordan disse medlemmene eventuelt skal velges og hva som er deres oppgave. Dette kan for eksempel være organer som fører tilsyn med stiftelsen, som velger styremedlemmer eller som har lov til å uttale seg i bestemte saker.

Stiftelsesloven stiller opp en rekke krav til styret og styremedlemmene²³: Blant annet kan juridiske personer (det vil si lag, foreninger, institusjoner, kommunen og lignende) ikke være styremedlemmer i en stiftelse. Den – eller de – som har avgitt formuesverdien som inngår som grunnkapital i stiftelsen, kan heller ikke hver for seg eller sammen være de eneste medlemmene av styret.

Med andre ord: Stiftelsens styre skal ha andre medlemmer utover dem som var med på å bidra økonomisk til å opprette stiftelsen. Et styremedlem kan ikke delta i saksbehandlingen, eller være med å fatte en beslutning, hvis vedkommende må ansees å ha en personlig eller økonomisk interesse i saken. Det samme gjelder dersom vedkommende har en stilling eller verv i en institusjon, organisasjon foretak eller lignende med særinteresse i saken. Ifølge lovteksten skal imidlertid dette ikke være til hinder for at *«et styremedlem eller en daglig leder som har offentlig stilling eller verv, deltar i saksbehandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som i det vesentlige gjelder bruken av midler som stiftelsen har fått stilt til rådighet fra det offentlige»*²⁴.

21. Jmf Stiftelsesloven 2001 § 9.

22. Jmf Stiftelsesloven 2001 § 10.

23. Jmf Stiftelsesloven 2001 kapittel 4 om stiftelsers organisering.

24. Jmf Stiftelsesloven 2001 § 37, annet ledd, annet punkt.

Opprettere av en frivillighetssentral organisert som en stiftelse kan ikke legge ned sentralen, og dele formuen seg imellom. Ved opphevelse skal eiendelene gjøres om til penger for å dekke gjeld og forpliktelser så langt det er mulig²⁵. Det som eventuelt er igjen etter at kreditorene er dekket, skal ifølge loven brukes på en måte som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål. Dersom dette ikke er mulig, skal kapitalen gå til et allmennyttig formål²⁶.

I gjennomgangen av frivillighetssentraler i kapittel 3 vil vi undersøke om sentraler som oppgir å være stiftelser, innfrir følgende krav:

- Den er uten medlemmer med organisatoriske rettigheter.
- Styret består av flere deltakere enn dem som avga formuesverdien som inngikk som grunnkapital i stiftelsen.
- Styret er stiftelsens øverste beslutningsmyndighet.

2.7 Oppsummering: To fortolkninger av sivilt eierskap

Termen *eierskap* har intet entydig innhold. Men å *eie* forbindes gjerne med en grunnleggende råderett over noe man besitter. Denne råderetten kan innskrenkes gjennom lovgivning og annen regulering, men i bunnen ligger eierens rett til å selge eller avvikle virksomheten. I dette avsnittet vil vi drøfte to fortolkninger av eierskap, nemlig den som er knyttet til a) *disposisjonsrett over penger og formuesgjenstander (nettoformuen)* og b) *beslutningsmyndighet*.

Disposisjonsrett over nettoformuen. Med eierskap følger som regel *ansvar*, både for løpende drift og for virksomhetens forpliktelser, som for eksempel gjeld og lønn til ansatte. I norsk rett er det ofte et kjennetegn ved eiere at de kan disponere over sammenslutningens nettoformue. Mens eiere i et selskap kan beslutte å legge ned virksomheten og dele formuen, vil medlemmer av en forening og stiftelser som hovedregel ikke ha anledning til å fordele nettoformue eller utbytte mellom seg. Med utgangspunkt i dette kriteriet – disposisjonsrett over formue – kan en si at selskaper har eiere, mens foreninger er selveiende selv om de har medlemmer (Woxholt 1990:47). Også stiftelser blir betegnet som selveiende; de har ikke medlemmer, men et styre som høyeste beslutningsorgan. Og styremedlemmer er, i henhold til stiftelsesloven, avskåret fra å tilegne seg formuen dersom stiftelsen opphører.

Formuesdisposisjon som kriterium for å skille mellom eiere og ikke-eiere sier mer om hva eiere har rett til å gjøre, enn hva som kjennetegner det å eie.

25. Jmf Stiftelsesloven 2001 § 52, fjerde ledd, første punkt.

26. Jmf Stiftelsesloven 2001 § 47, annet ledd.

Å benytte dette kriteriet på eierskap synes også mest relevant der det dreier seg om virksomhet med økonomiske formål, hvor selve drivkraften er å akkumulere og fordele økonomisk overskudd. Frivillighetssentralene må sees som ikke-økonomiske aktiviteter, hensikten er ikke å tjene penger og virksomheten er primært basert på ulønnet arbeid, med driftskostnader som i hovedsak er dekket av offentlige myndigheter. Samtidig kan det virke unyansert og kategorisk å hevde at sentralene er «eierløse» fordi ingen enkeltpersoner har rett til å tilegne seg nettoformuen. For selv om øverste beslutningsorgan i sentralen ikke kan berike seg selv på en avvikling av virksomheten, så har det likevel myndighet til å foreta en avvikling. Og selv om øverste organ ikke får personlig økonomisk utbytte av driften, har det likevel formell rett til å bestemme hvordan sentralens penger og øvrige ressurser skal disponeres.

Beslutningsmyndighet. En alternativ måte å operasjonalisere «eierskap» er å ta utgangspunkt i beslutningsstrukturen i organisasjonen. Hvem som «eier» en frivillighetssentral (eller en annen virksomhet) blir dermed et spørsmål om hvordan beslutningskjeden er bygget opp, hvem som har kontroll og det endelige ordet når avgjørelser blir tatt. Vi kan videre skille mellom organisasjoner som er demokratisk og ikke-demokratisk bygd opp:

I en sentral med *demokratisk* struktur vil alle deltakere med stemmerett på *årsmøtet* sees som eiere fordi de i prinsippet tar alle viktige beslutninger som angår organisasjonen. Ofte velger årsmøtet representanter til et styre som gis mandat til å lede sammenslutningen mellom årsmøtene. Når styret er valgt av deltakerne er det nettopp deltakerne – og ikke styret – som må kunne sees som øverste beslutningsorgan, altså «eierne». Et vilkår for *sivilt demokratisk eierskap* er altså at styrets beslutninger reflekterer medlemmenes preferanser.

Dersom en frivillighetssentral *ikke* er demokratisk strukturert, vil det måtte fremgå av vedtekter eller andre etableringsdokumenter hvem som er øverste beslutningsmyndighet med rett til å treffe avgjørelser. Vi kan for eksempel tenke oss at rådmannen i en kommune, et menighetsråd eller et delvis valgt eller oppnevnt styre er gitt en slik myndighet. Dersom styret er øverste beslutningsorgan for sentralen, og dette styret eksempelvis består av fem medlemmer hvorav to representerer frivillige organisasjoner og de øvrige tre kommunen, vil vi hevde at sentralen er kontrollert av kommunen. De frivillige representantene vil da ikke kunne fatte vedtak uten samtykke fra kommunens representanter – siden disse har flertall i styret. Er kommunens representanter derimot i mindretall, vil vi si at sentralen har *sivile eiere* – i dette tilfellet de frivillige organisasjonene som har flertall i styret. Og dersom de sivile representantene – med flertall i styret – er demokratisk valgt i organisasjonene de representerer, kan en videre argumenter for at også frivillighetssentralen på dette punktet har en demokratisk struktur. I så fall kan sentralen sees som et samarbeidsorgan mellom demokratiske organisasjoner og kommunen, men der de demokratiske organisasjonen har flertall og dermed i praksis kontroll over sentralen.

Med dette grepet har vi skaffet oss et redskap til å undersøke nærmere hvilke grupper, personer eller institusjoner som «eier» en frivillighetssentral. Ved å knytte eierskap til organisatorisk kontroll, vil vi kunne spore opp den eller de aktørene som bestemmer over sentralen. Vi vil også kunne avdekke eventuelle uklarheter, som for eksempel manglende samsvar mellom faktisk beslutningsstruktur og den idealtypiske organisasjonsformen sentralen er modellert ut fra. Vi vil også kunne se i hvilken grad sentraler fremstår som autonome, eventuelt hvor nært de er integrert i eiernes øvrige aktivitet.

I det videre arbeidet vil vi ta for oss den *formelle beslutningsstrukturen* ved et utvalg frivillighetssentraler for å klargjøre hvem som har øverste myndighet, kontroll og «siste ord». Hvordan *reell innflytelse* faktisk utøves i sentralene, har vi ikke empirisk grunnlag for å mene noe om i dette notatet. Det er grunn til å understreke at vi ikke kan trekke noen konklusjoner om forholdet mellom *eierform* og *praksis* for de enkelte sentralene. Tidligere studier har vist at når sentralenes praksis deles inn i forholdsvis grove kategorier, ser det ikke ut som om eierformen på noen signifikant måte påvirker aktivitetsprofilen (Lorentzen og Røkeberg 1998). Heller ikke er det slik at graden av suksess – målt som frivillig arbeidsinnsats ved sentralen – henger systematisk sammen med eierform (Kloster, Lidén og Lorentzen 2003).

Vår analyse er først og fremst innrettet mot å avklare hvem som har det endelige ansvaret for virksomheten, som har makt til å sette foten ned for endringsforslag eller bestemme hvilken retning sentralen skal utvikles i. Dette grepet gjør det mulig å rydde den etter hvert ganske omfattende gråsonen av aktiviteter mellom «stat», «marked» og «sivilsamfunn».

Figur 1: Kriterier på eierskap

Demokratisk	Ikke-demokratisk
<p style="text-align: center;">Andelslag</p> <p>Medlemskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Består av to eller flere medlemmer. - Medlemmene har andeler. <p>Beslutningsstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Årsmøtet er øverste organ. - Medlemmene velger styrende organer. - Hvert medlem har én stemme. 	<p style="text-align: center;">Kommunal</p> <p>Medlemskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingen medlemmer. <p>Beslutningsstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunestyret er øverste organ. <p style="text-align: center;">Menighet (Statskirken)</p> <p>Medlemskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingen medlemmer. <p>Beslutningsstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menighetsrådet er øverste organ.
<p style="text-align: center;">Forening</p> <p>Medlemskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Består av to eller flere medlemmer. <p>Beslutningsstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Årsmøtet er øverste organ. - Medlemmene velger styrende organer. <p style="text-align: center;">Menighet (Frikirkelig)</p> <p>Medlemskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Består av to eller flere medlemmer. <p>Beslutningsstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Årsmøtet er øverste organ. - Medlemmene velger styrende organer. 	<p style="text-align: center;">Stiftelse</p> <p>Medlemskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingen medlemmer med organisatoriske rettigheter <p>Beslutningsstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styret er øverste organ. - Styret består av flere medlemmer enn dem som avga formuesverdien som inngikk som grunnkapital i stiftelsen.

Sentralenes eierformer

Med utgangspunkt i den prinsipielle gjennomgangen av eierformer ovenfor, vil vi se nærmere på hvordan frivillighetsentralene er organisert. Vi har tatt utgangspunkt i den eierformen hver enkelt sentral selv oppgir å ha, og som i sammenfattet form ble presentert i tabell 1. Vi har videre foretatt en *innholds-analyse* av vedtekter og andre dokumenter som gir informasjon om de utvalgte sentralens eierstruktur. Som vurderingsnormer for denne analysen har vi lagt til grunn de kriteriene på eierskap som er gjengitt i figur 1 ovenfor. For at en sentral skal fortjene betegnelsen «kommunal», «forening», «andelslag» osv. må den altså innfri de kravene som figur 1 inneholder.

3.1 Utvalg og metode

Av tidsmessige grunner har vi valgt å ikke gjennomgå samtlige 274 sentraler i datamaterialet, men isteden trukket et utvalg. Det har vi gjort ved først å samle sentralene i klynger, etter den eierformen som ble rapportert til Kultur- og kirke departementet i 2006 i forbindelse med søknad om tilskudd til drift. Vedlegg 1 viser de retningslinjene som ligger til grunn for vår kategorisering av sentralene.

I hver klynge har vi så trukket et tilfeldig utvalg på seks sentraler innen kategoriene *andelslag*, *forening*, *kommunal* og *stiftelse*; til sammen 24 sentraler. Kategoriene *forening* og *kommunal* ble delt inn i to *underkategorier*, hvor vi har trukket tre sentraler fra hver. Underkategoriene i «forening» var a) sentraler som oppgir å være selveiende eller har flere foreninger/lag ol. som eiere og b) sentraler som oppgir én forening som eier.

Underkategoriene i «kommunal» var a) kommunale sentraler som oppgir å ha med frivillige foreninger/lag ol. i styrende organer og b) kommunale sentraler som oppgir å ikke ha med foreningsrepresentanter, såkalte *rene* kommunale sentraler. For kategorien *menighet*, som totalt inneholder 15 sentraler, trakk vi et tilfeldig utvalg på tre sentraler. Vårt totale utvalg består dermed av

27 sentraler. Disse ble deretter kontaktet, med forespørsel om å få tilsendt vedtekter, stiftelsesdokumenter og andre relevante dokumenter. Vi har også gått igjennom årsrapportene for siste innrapporterte regnskapsår; 2005, som vi fikk oversendt fra Kultur- og kirke departementet.

Ved nærmere gjennomgang har det vist seg at enkelte av sentralene – i henhold til egne vedtekter og andre dokumenter – ikke har den eierformen den oppga ved rapporteringen. For eksempel har en frivillighetssentral oppgitt å være organisert som en stiftelse, mens vedtektene sier eksplisitt at sentralen er et lag. Disse sentralene vil likevel bli presentert under avsnittet for den organisasjonsformen de først rapporterte å være modellert etter. Vi har dessuten gjort korte intervjuer med enkelte frivillighetssentraler, i de tilfellene hvor det var vanskelig å lese ut av tilsendte dokumenter hvordan den formelle strukturen var bygget opp.

Nedenfor gis en kortfattet presentasjon av de utvalgte sentralene, samt vår vurdering av den beslutningsstrukturen sentralen har oppgitt å ha.

3.2 Andelslag

Bømlo frivillighetssentral BA

Innrapportert eierform²⁷: BA.

Registrert i Brønnøysund som:²⁸ Selskap med begrenset ansvar/BA.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Bømlo Frivillighetssentral er ifølge vedtektene organisert som et andelslag med en eier; Bømlo Røde Kors. Vedtektene sier at «Bømlo Røde Kors er eineeigar av sentralen». Andelskapitalen utgjør 250 andeler av kroner 100,-, altså totalt 25.000 kroner.

Beslutningsstruktur: Lederen av Bømlo Røde Kors utgjør sentralens *årsmøte*, og ifølge vedtektene er årsmøtet sentralens øverste organ. I vedtektene skilles det mellom ulike rettigheter på årsmøtet: *Stemmerett*; lederen av Bømlo Røde Kors, *tale- og forslagsrett*; styret ved sentralen, registrerte hjelpere, registrerte brukere og styremedlemmer i Bømlo Røde Kors, *talerett*; daglig leder, revisor og medlemmer av Bømlo Røde Kors. Det etablert et eget *styre* for sentralen, som består av fem personer. Her er to oppnevnt av Bømlo

27. Rapportert til Kultur- og kirke departementet i 2006 i forbindelse med søknad om tilskudd til drift.

28. Vi har søkt i Brønnøysundregistrene på navnet til frivillighetssentralen, og ikke navnet på eventuelle organisasjoner som er oppgitt som eiere, da formålet med søket var å undersøke om sentralene var registrert som selvstendige enheter.

kommune og tre av Bømlo Røde Kors. Ifølge sentralens vedtekter har styret arbeidsgiveransvar for daglig leder.

Vår vurdering: En person har reell formell makt i frivillighetssentralen; lederen av Bømlo Røde Kors, som er den eneste med stemmerett på årsmøtet. Han må derfor sees som øverste beslutningsmyndighet. Sentralen har ikke en egen demokratisk struktur, men fremstår som en *underavdeling* av Bømlo Røde Kors – som er eneste medlem i andelslaget. Sentralen har elementer av demokrati ved at det på årsmøtet er åpnet for at frivillige og brukere har *talerett*; de kan si sin mening og fremme forslag. Disse har imidlertid ingen formell innflytelse utover det. Heller ikke andre lag eller foreninger er involvert i beslutningsstrukturen. Kommunen har større innflytelse, gjennom to representanter (mindretall) i driftsstyret, men ingen beslutningsmyndighet ettersom styret er underlag lederen av Bømlo Røde Kors – som er den eneste med stemmerett på årsmøtet.

Vår vurdering er at denne sentralen ikke innfrir kravene til et demokratisk andelslag. Den framstår med en eier, og «årsmøtet» har preg av å være en konsultativ forsamling og ikke et reelt beslutningsorgan.

Frivillighetssentralen i Hjartdal

Innrapportert eierform: Andelslag.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Hjartdal Turist- og bygdesentral oppgir å være et andelslag der bygdefolket har andeler, og frivillighetssentralen inngår som en del av bygdesentralen.

Beslutningsstruktur: Ifølge opplysninger fra frivillighetssentralen er styret for bygdesentralen også styret for frivillighetssentralen. Styret skal blant annet godkjenne de planene sentralen har for egen virksomhet. Sentralen har nylig utarbeidet egne vedtekter, men disse er ennå ikke godkjent på årsmøtet. Vedtektene oppgir bygdesentralen som eier av frivillighetssentralen.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen i Hjartdal fremstår ikke som et andelslag i seg selv, men som en *underavdeling* av Hjartdal Turist- og bygdesentral.

Løten Omsorg A/L (Frivillighetssentralen i Løten)

Innrapportert eierform: Andelslag med begrenset ansvar.

Registrert i Brønnøysund som: Selskap med begrenset ansvar.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Ideelle organisasjoner og lag, Løten kommune og privatpersoner kan være medlemmer i sentralen.. Ifølge formålsparagrafen skal sentralen

samarbeide tett med kommunen, men tiltakene skal ikke erstatte etablerte kommunale omsorgstjenester. Løten kommune og ideelle organisasjoner betaler 1000 kroner i medlemsinnskudd, andre medlemmer betaler 50 kroner. Ifølge vedtektene er medlemmenes økonomiske ansvar begrenset til deres innskudd i laget.

Beslutningsstruktur: Vedtektene foreskriver at *årsmøtet* er andelslagets øverste organ. Alle som har tegnet medlemskap, skutt inn en andel, har møte- og stemmerett. Løten kommune og ideelle organisasjoner har to stemmer hver, mens øvrige medlemmer har en stemme. Medlemmene velger et *styre* på årsmøtet, som skal sørge for at den daglige driften er i henhold til vedtektene og vedtak fattet av årsmøtet. En styreleder og fem styremedlemmer skal velges på årsmøtet. I tillegg skal kommunen oppnevne et styremedlem.

Vår vurdering: Sentralen fremstår som et andelslag, der medlemmene skytter inn andeler og har begrenset ansvar for gjelden. Organisasjonen er demokratisk gjennom et årsmøte, hvor alle medlemmene har stemmerett. At innflytelsen på årsmøtet er ulikt fordelt mellom andelseierne er imidlertid et brudd med de ulovfestede reglene for andelslag (kommunen og ideelle organisasjoner har to stemmer hver, i motsetning til andre medlemmer som har en stemme). Ifølge vedtektene kan også kommunen være medlem i andelslaget. Kommunen har samtidig en særstilling på årsmøtet ved at den kan *oppnevne* en representant i styret, noe som bryter med de demokratiske prinsippene om at alle styrerepresentantene skal *velges*. Likevel har sentralen etter vår vurdering i all hovedsak de formelle kjennetegnene som kreves for å anses som et andelslag.

Rendalen frivillighetssentral

Innrapportert eierform: BA

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Rendalen frivillighetssentral er ikke i seg selv et andelslag, men Rendalen flerbrukshus BA er det. Rendalen flerbrukshus oppgis å være juridisk eier av frivillighetssentralen, mens driften av frivillighetssentralen ifølge vedtektene styres av en forening med en medlemsmasse bestående av flere frivillige lag og foreninger. Forholdet mellom Rendalen flerbrukshus og Rendalen frivillighetssentral reguleres av en avtale. De som ønsker medlemskap må sende søknad til sentralen. Det kreves også søknad for å melde seg ut, og søknaden må være begrunnet. Søknader om inn- og utmeldning behandles av styret.

Beslutningsstruktur: Ifølge vedtektene er øverste organ i frivillighetssentralen *årsmøtet*, som består av to representanter fra hver av medlemsorganisasjonene. Den daglige driften ledes av et *styre* bestående av fem representanter, hvorav fire velges på årsmøtet mens den siste oppnevnes av Rendalen

flerbrukshus. Representanten fra Rendalen flerbrukshus skal være styrets leder. I henhold til en avtale mellom Rendalen Frivillighetssentral og Rendalen flerbrukshus BA, er det Rendalen flerbrukshus som har arbeidsgiveransvaret og står for lønnsutbetaling, skattetrekk, arbeidsgiveravgift med mer for daglig leder ved sentralen.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen fremstår ikke som et andelslag i seg selv, men har inngått en avtale med et andelslag (Rendalen flerbrukshus BA) som har påtatt seg arbeidsgiveransvaret for daglig leder. Ifølge vedtektene er frivillighetssentralen styrt av en *forening* bestående av flere lag og foreninger. Medlemskapet til denne foreningen er lukket, det kreves styregodkjenning av søknad for å melde seg inn og ut. Sentralen har i all hovedsak en demokratisk struktur, ved at medlemmene på årsmøtet har vedtektsfestet beslutningsmyndighet og videre velger hvem som skal sitte i styret. At Rendalen flerbrukshus BA oppnevner en representant til styret, som også automatisk tildeles rollen som styreleder, er imidlertid et brudd med de demokratiske prinsippene. Vår vurdering er at denne sentralen ikke kan sees som et selvstendig andelslag, men som en *forening* med samarbeidsavtale med et andelslag.

Bygdesentralen Svinndal A/L

Innrapportert eierform: Andelslag BA.

Registrert i Brønnøysund som: Forening/lag/innretning.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Medlemmer tegner andeler. Hver andel er pålydende kroner 0,-. Både juridiske personer og enkeltindivider kan være andelseiere, men ingen kan eie mer enn en andel. Andelseierne har ikke ansvar utover pålydende av de andeler som er tegnet. Styret kan foreslå medlemskontingent fra andelseierne, dersom den økonomiske situasjonen krever det, men dette skal eventuelt vedtas av generalforsamlingen. Styret har ikke anledning til å pantsette eller på annen måte hefte Bygdesentralens faste eiendeler.

Beslutningsstruktur: *Generalforsamlingen* oppgis å være sentralens øverste organ, og forsamlingen møtes en gang i året på årsmøtet. Generalforsamlingen består av andelseierne, hvorav alle har en stemme hver. Bare medlemmer/andelseiere har stemmerett. Årsmøtet velger et *styre*, bestående av leder og styremedlemmer, som står for den daglige driften av sentralen. Rådmannen eller ordføreren i Våler kommune, eller andre representanter fra disse, har møte- og talerett på styremøtene. Våler kommune har også innsynsrett i sentralens foretningsførsel og skal få tilsendt dokumenter i forbindelse med driften.

Vår vurdering: Sentralen fremstår som et andelslag, der sambygdinger kan være medlemmer/eiere. Sentralen innfrir etter vår vurdering samvirkeprinsippene om at brukere, eiere og de som styrer er de samme personene. Organisationsstrukturen er demokratisk med medlemmene som øverste beslutnings-

myndighet. Alle andelseierne har en stemme hver, i henhold til samvirkeprinsippene. Kommunen er gitt innflytelse gjennom innsyn i driften samt tale- og møterett på alle styremøtene.

Østre Toten Frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Andelslag.

Registrert i Brønnøysund som: Selskap med begrenset ansvar.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Medlemskap forutsetter andelsinnskudd pålydende kroner 200,- per andel i sentralen. Både juridiske og fysiske personer kan være medlemmer. Utmelding skal skje skriftlig til styreleder i sentralen. Sentralen er organisert som et andelslag med begrenset ansvar, hvor hvert medlem har ansvar for verdien av sin andel. Ved oppløsning skal gjelden først tilbakebetales, før årsmøtet fatter vedtak om fordeling av de resterende verdiene.

Beslutningsstruktur: Årsmøtet er ifølge vedtektene sentralens øverste organ og står for valg av styret, godkjenning av regnskap og budsjett mm. Andelseierne, eller representanter for disse, har tale- og stemmerett på årsmøtet. Andre med tilknytning til sentralen kan møte med talerett. *Styret* er sentralens øverste organ mellom årsmøtene. Styret velges på årsmøtet, med unntak av en styrerepresentant som utpekes av Østre Toten Kommune. Kommunens representant følger kommunenes valgperiode på fire år, mens de øvrige velges for to år. Daglig leder har på vegne av styret det formelle og juridiske ansvaret for den daglige virksomheten, hvilket ifølge vedtektene omfatter total drift og økonomi.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen fremstår som et andelslag, med andelseiere som medlemmer. Beslutningsstrukturen er langt på vei demokratisk, der medlemmene utgjør årsmøtet. Et brudd med demokratiske prinsipper er imidlertid det vedtektsfestede mandatet kommunen har til å *oppnevne* en representant til styret. Denne representanten sitter også for en lengre periode enn de øvrige styremedlemmene. Sentralen har delegert mye av ansvaret til daglig leder ved sentralen.

Andelslagene: Oppsummering

Gjennomgangen av seks frivillighetssentraler som oppgir å være andelslag, viser et uklart bilde: Vi har konkludert med at tre sentraler innfrir de ulovfestede kravene som stilles for å kunne kalles et andelslag, der medlemmene er å anse som øverste beslutningsmyndighet. Men bare ett av disse tre andelslagene er gjennomført demokratisk organisert.

Ved de tre øvrige sentralene er organisasjonsstrukturen diffus og tvetydig, og vi har konkludert med at disse faller utenfor de ulovfestede normene for

andelslag. To av disse fremstår snarere som underorgan av andre lag, mens den tredje sentralen er organisert som en forening og ikke et andelslag som sådan.

3.3 Foreningssentraler

Frivillighetssentralen Lindesnes

Innrapportert eierform: Frivillig organisasjon.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Dette er en relativt nystartet sentral. Vedtektene er utarbeidet, men blir ikke godkjent før i mars 2007. Disse bygger på vedtektene fra en sentral i nabokommunen.

Frivillighetssentralen oppgir å være etablert som en forening med fire eiere; Lindesnes og tre frivillige organisasjoner. Alle eierne har skrevet under på en erklæring om deltakelse og eierforhold, der det blant annet står hvor mye eierne skal bevilge til sentralen hvert år i perioden 2006 til 2008. Eierskapet er med andre ord avtalesfestet. Kommunen har påtatt seg ansvaret for at lønn, sykepenger, pensjonsspørsmål og lignende blir ivaretatt for daglig leder av sentralen. Daglig leder har også medlemskap i Kommunal Landspensjonskasse.

Beslutningsstruktur: Styret består av en representant fra hver av eierne. På årsmøtet blir det også valgt ett medlem til styret blant de frivillige hjelperne. Styret er daglig leders nærmeste overordnede. *Årsmøtet* er ifølge vedtektene sentralens øverste organ, og her har sentralens eiere og deres representanter tale- og stemmerett. Hver av eierne kan sende tre representanter til møtet, men hver eier har bare en stemme hver. Årsmøtet er også åpent for brukere, hjelpere og andre interesserte. Også den valgte styrerepresentantene blant de frivillige har stemmerett på årsmøtet. Årsmøtet behandler årsrapport, regnskap og budsjett og fører kontroll med styret og driften.

Medlemmer:	Utgjør:	Organ:	Utgjør:	Organ
Kommunen	=			
Organisasjon	=	Årsmøtet (en rep. Fra hver eier)	→ ←	Styret
Organisasjon	=			
Organisasjon	=			↑ En representant fra de frivillige velges til styret av årsmøtet.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen må sees som en *selvstendig forening* der eierne (juridiske personer) utgjør medlemmene. Foreningen er demokratisk; det er medlemmene som bestemmer. Alle eierne er representert i styret, og i styret sitter også en valgt representant blant de frivillige. Eierne (samt den frivillige representanten) har imidlertid bare én stemme hver på årsmøtet, hvilket gjør at årsmøtet og ordinære styremøter i prinsippet er det samme. Forskjellen er at på årsmøtet kan *andre* enn eierne også møte opp og si sin *mening*, og at det er her styrerepresentanten fra de frivillige blir valgt. Årsmøtet fremstår derfor som et utvidet styremøte; et *høringsmøte* for utenforstående, brukere og frivillige, snarere enn et årsmøte i tradisjonell forstand.

Frivillighetssentralen i Ringerike

Innrapportert eierform: Frivillige organisasjoner.

Registrert i Brønnøysund som: Forening/lag/innretning.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Sentralen har flere lag, foreninger og lokalmenigheten som medlemmer.

Beslutningsstruktur: Hver av medlemsorganisasjonene velger ifølge vedtektene en kontaktperson til sentralen, og det er disse kontaktpersonene som har stemmerett på *årsmøtet*. Kontaktpersonene velger videre representanter til styret. Styremedlemmene kan delta på årsmøtet, men ikke stemme.

I *styret* sitter syv representanter fra medlemsorganisasjonene. Det er vedtektsfestet en styresammensetning som gir noen av foreningene flere representanter i styret enn andre. Styret skal representere sentralen utad, følge daglig leders arbeid, utarbeide årsrapport, budsjett og lignende, mens det er årsmøtet som godkjenner, vedtar og utarbeider planer for driften. Styrets leder, nestleder og to representanter styret selv har valgt, utgjør sentralens *arbeidsutvalg*. Utvalget skal behandle og tilrettelegge saker for senere styrebehandling. Med fullmakt fra styret kan arbeidsutvalget også treffe avgjørelser i saker.

Organ:	Velger:	Organ:	Velger:	Organ:
Årsmøtet (= Kontaktpersoner fra hver medlemsor- ganisasjon)	→	Styret	→	Arbeidsutvalg

Vår vurdering: Sentralen har en demokratisk struktur: Årsmøtet er øverste organ, og her er alle medlemsorganisasjonene representert med en stemme hver. Det er også årsmøtet som velger styret. Sentralen fremstår som en *selvstendig forening*, og eierforeningene utgjør medlemsmassen i sentralen. Der er med andre ord medlemsorganisasjonene som er øverste beslutningsmyndighet.

Frivillighetssentralen i Øvre Eiker

Innrapportert eierform: Flere foreninger står som eiere.

Registrert i Brønnøysund som: Forening/lag/innretning.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Sentralen oppgir å være eid av en rekke organisasjoner. Eventuelle nye eiere skal behandles i styret, og videre godkjennes på årsmøtet.

Beslutningsstruktur: Hver av medlemsorganisasjonene velger en representant til frivillighetssentralens *samarbeidsutvalg*, som er medlemsorganisasjonens kontaktpunkt mot sentralen. Hver av medlemsorganisasjonene har også en stemme hver på *årsmøtet*, som blant annet legger planer for virksomheten, behandler regnskap, årsrapport, budsjett og lignende. Årsmøtet velger også et *styre*. Representantene velges blant eierforeningene og blant de registrerte frivillige i sentralen. I tillegg oppnevner Øvre Eiker kommune en representant til styret. Styremedlemmer har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett, på årsmøtet. Unntaket er dersom styremedlemmet også er eierforeningens valgte representant til årsmøtet; da har vedkommende stemmerett.

Videre har sentralen et *arbeidsutvalg*, som består av leder og nestleder i styret samt leder for samarbeidsutvalget. Utvalget har som oppgave å legge til rette for behandling av saker i styret, iverksette tiltak og treffe avgjørelse dersom slik fullmakt er gitt.

Medlemmer:	Velger:	Organ:	Velger:	Organ:
Eierorganisasjoner	→	Samarbeidsutvalg =årsmøtet	→	Styret
				↑ Kommunen velger en representant til styret

Vår vurdering: Frivillighetssentralen har en demokratisk struktur og fremstår som en *selvstendig medlemsforening*. Alle medlemsorganisasjonene øver innflytelse gjennom å ha stemmerett på årsmøtet, og er derfor å anse som foreningens eiere. Unntaket fra de demokratiske prinsippene er Øvre Eiker kommune, som er gitt rett til å oppnevne en representant til styret, uten å være medlem i foreningen.

Frivillighetssentralen i Harstad

Innrapportert eierform: Eies av en organisasjon.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Ifølge vedtektene er sentralen eid av Harstad Røde Kors. Sentralen skal ifølge vedtektene koordinere frivillige fra samarbeidende organisasjoner, men kan også ha frivillige direkte tilknyttet sentralen.

Beslutningsstruktur: Øverste organ i sentralen er ifølge vedtektene *årsmøtet*, som består av hele styret i Harstad Røde Kors, en representant fra Harstad kommune og en representant fra hver av organisasjonene sentralen samarbeider med. Representantene som sitter i styret har møterett på årsmøtet, men de kan ikke stemme. Årsmøtet er ellers åpent for alle øvrige interesserte.

Sentralen har et styre som er ansvarlig for driften av sentralen mellom årsmøtene. Bare ett av de fem styrerepresentantene *velges* av årsmøtet, de øvrige *oppnevnes* av henholdsvis årsmøtet i Harstad Røde Kors (1 rep.), Harstad kommune (1 rep.), samarbeidende organisasjoner (1 rep.) og nestlederen i Harstad Røde Kors (1 rep.).

Vår vurdering: Frivillighetssentralen har både eget styre og egne vedtekter, noe som tilsier en viss selvstendighet. Vi konkluderer likevel med at den fremstår som en *underavdeling* av Harstad Røde Kors. Ikke minst trekker det faktum at sentralen selv oppgir å være eid av Harstad Røde Kors i retning av å anse den som en avdeling. Hele styret i Røde Kors-laget er en del av sentralens årsmøte, og Harstad Røde Kors kontrollerer sentralen gjennom flertall i sentralens styre. I sum skaper dette et inntrykk av at frivillighetssentralen er et underorgan i eierforeningen, snarere enn en selvstendig forening.

Eier	Organ	Velger	Organ
Styret i Harstad Røde Kors (HRK)	=	Årsmøtet	→ Representant fra frivillige → Styret
		↑ Representanter fra kommunen og representanter fra hver samarbeidsorganisasjon	↑ Representanter fra årsmøtet i HRK Rep. fra kommunen Rep. fra samarbeid-organisasjon Nestleder HRK

Frivillighetssentralen i Moss

Innrapportert eierform: Organisasjon.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Sentralen oppgir å være eid av Moss og omegn Kvinneråd, som er en demokratisk medlemsorganisasjon med enkeltpersoner og organisasjoner som medlemmer.

Beslutningsstruktur: Årsmøtet holdes sammen med Kvinnerådet og Velferdssentralen (som er en sentral organisert etter samme prinsipp som frivillighetssentralen). Årsmøtet er med andre ord felles for disse tre enhetene. På årsmøtet velges et *styre* for Kvinnerådet, som også er styre for frivillighetssentralen. I tillegg sitter også en representant fra Moss kommune og en representant fra de frivillige ved sentralen i frivillighetssentralens styre. Den kommunale representanten utnevnes av kommunen, mens den frivillige velges av årsmøtet. Den kommunale representanten har stemmerett, mens den frivillige har uttalerett på årsmøtet.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen er å anse som en *underavdeling* av Moss og omegn Kvinneråd, som på sin side er styrt etter demokratiske prinsipper. Medlemmene i Kvinnerådet har videre demokratisk innflytelse over frivillighetssentralen ved å utgjøre dens årsmøte og velge representanter til styret. Sentralen er kontrollert av Moss og omegn Kvinneråd, selv om kommunen og frivillige har en representant hver i styret.

Frivillighetssentralen i Tydal

Innrapportert eierform: Frivillig organisasjon.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Medlemskap: Sentralen oppgir at den ikke har egne vedtekter, men at den forholder seg til retningslinjer fra departementet. Sentralen er heleid av Tydal Sanitetsforening.

Beslutningsstruktur: Sentralen har et eget styre bestående av fem representanter. Sanitetsforeningen skal ha to plasser i styret, og kommunen skal oppnevne en representant. Det er ingen formelle vedtekter eller lignende som sier hvilke lag/foreninger som skal representeres i styret utover disse, men for tiden består styret også av en representant fra det lokale idrettslaget og en fra pensjonistforeningen.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen er å anse som en *underavdeling* av Tydal Sanitetsforening, selv om både kommunen og to frivillige organisasjoner er gitt innflytelse gjennom plass i styringsgruppen. Sentralen har ikke egne vedtekter, og hvordan styret settes sammen er ikke foreskrevet, hvilket

tyder på at sentralen har relativt liten formell selvstendighet i forhold til eierforeningen.

Foreningssentralene: Oppsummering

Tre av de seks frivillighetssentralene fremstår som selvstendige foreninger, med foreninger, lag, kommunen og/eller enkeltpersoner som medlemmer. Disse har også langt på vei en demokratisk struktur – selv om to av sentralene har gjort unntak fra demokratiske prinsipper om valg av representanter på årsmøtet ved å åpne for at henholdsvis frivillige og kommunen kan *oppnevne* en representant til styret.

De øvrige tre sentralene må ansees som *underavdelinger*, som er eid og kontrollert av en forening. Også i disse sentralene er det åpnet opp for at kommunen og/eller andre samarbeidende foreninger/frivillige kan være representert i styrende organer, selv om eierforeningen har kontroll.

Kommunale sentraler

Frivillighetssentralen i Hurum

Innrapportert eierform: Kommunal.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

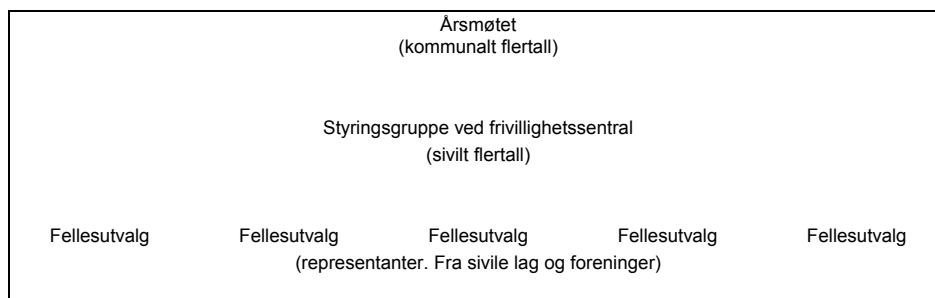
Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Sentralen oppgir å være eid av Hurum kommune. Den daglige driften ledes av en *styringsgruppe* som velges for to år. Styringsgruppen består av tre oppnevnte kommunale representanter, to frivillige valgt blant de frivillige ved sentralen og to valgte representanter fra *fellesutvalgene* – som er seks nærmiljøutvalg som fungerer som høringsorgan for kommunale planer. Alle lag og foreninger kan søke om å ha en oppnevnt representant i sitt lokale fellesutvalg.

Ifølge vedtektene skal sammensetningen i styringsgruppen godkjennes av *årsmøtet* i sentralen, som består av styringsgruppen samt utviklingsutvalget i Hurum kommune. Årsmøtet skal behandle revidert regnskap, årsrapport, budsjett samt godkjenning av styringsgruppen.

Frivillighetssentralen skal organisere aktiviteter og være et paraplyorgan for alle fellesutvalgene og frivillig aktivitet i kommunen. Styringsgruppa ved sentralen har blant annet en *forvaltningsfunksjon* ved at den skal vurdere og foreslå hvordan nærmiljøtilskudd til lokal frivillig aktivitet skal fordeles. De seks lokale fellesutvalgene innstiller to søknader i rangert rekkefølge fra sine respektive tettsteder. Innstillingen sendes til frivillighetssentralen, der styringsgruppa foretar en vurdering og sender en samlet innstilling til «utvidet

ledergruppe». Tildelingen vedtas deretter av Rådmannen i kommunen. Strukturen ser slik ut:



Vår vurdering: Styringsgruppa skal godkjennes av årsmøtet, der kommunen har flertall av representantene. Innstillinger fra styringsgruppa for fordeling av tilskudd skal også godkjennes av kommunen, representert ved rådmannen. Denne strukturen gjør at styringsgruppa fremstår mer som et *konsultativt høringsorgan* med fullmakt i enkelte saker, enn øverste beslutningsmyndighet. Vi ser på dette som en kvasi-demokratisk struktur, der styringsrepresentantene tilsynelatende velges, men der valgavgjørelsen kan støtes om dersom årsmøtet (med kommunalt flertall) ønsker det.

Videre har sentralen en forvaltningsfunksjon for tilskudd til all frivillig aktivitet i kommunen. Det kan med andre ord synes som om frivillighetssentralen er innlemmet som et sentralt *forvaltningsorgan* i Hurum. Samtidig trekker det faktum at sentralen har et eget styre, med noe delegert mandat, i retning av å anse sentralen som et kommunal *institusjon*.

Sentralen er kontrollert av kommunen. Kommunen har imidlertid åpnet for at foreninger og lag kan øve innflytelse på driften, selv om innflytelsen fra de sivile aktørene (eksempelvis deres valg av representanter) til enhver tid kan overprøves.

Sarpsborg frivillighetssentral KF

Innrapportert eierform: Kommunalt foretak.

Registrert i Brønnøysund som: Kommunalt foretak.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Styret ved Sarpsborg Frivillighetssentral Kommunalt Foretak (KF) består av til sammen fem medlemmer, hvorav to skal hentes fra organisasjonene i kommunen, mens de tre øvrige er politisk valgte fra helse-

og sosial i kommunen. Bystyret i kommunen skal velge leder og nestleder til styret.

Annet: Sentralen har eksistert siden 1992. I 2005 foretok rådmannen en vurdering av hvordan sentralen best kunne organiseres, for å oppnå klarere grenser mellom de oppgavene kommunen skal utføre og det arbeidet som utføres av frivillige. Rådmannen ga anbefaling om å organisere sentralen som et *kommunalt foretak*. Valget ble blant annet begrunnet med at kommunale foretak følger en mer detaljert lovregulering enn for eksempel en kommunal institusjon, noe som vil gjøre ansvarsforholdene klarere. Rådmannen argumenterte også for at etablering av frivillighetssentralen som et kommunalt foretak ville sikre klare grenser mot kommunens øvrige tjenesteytelser.

Vår vurdering: Sarpsborg frivillighetssentral må ansees som en ren kommunal virksomhet, i dette tilfellet et *kommunalt foretak*, og dette har også vært et uttalt ønske fra den administrative ledelsen i kommunen. Betegnelser som «kommunens frivillighetssentral» i skrevne dokumenter er med å forsterke inntrykket av at dette er en kommunal sentral. Kommunen har imidlertid åpnet for at sivile representanter er representert i styret.

Frivillighetssentralen i Ås

Innrapportert eierform: Kommunalt.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Sentralen oppgir å være eid av Ås kommune. Ifølge vedtektene kan vedtak og beslutninger som har, eller kan få, økonomisk betydning eller på annen måte er av avgjørende karakter for frivillighetssentralen, kun treffes med Ås kommunes samtykke.

Driften er overlatt til et *styre* med representanter fra kommunen og frivillige organisasjoner. Lederen av styret i 2005 representerte Lions. Ås kommune oppnevner politikerne og administrasjonenes styremedlemmer, mens de øvrige velges fra lag og foreninger i Ås. Det er bestemt at det skal være en representant fra Nordby og en fra Kroer i styret (geografisk fordeling). Ifølge vedtektene skal styret lede virksomheten mellom årsmøtene. *Årsmøtet* velger videre hvilke styrerepresentanter som skal være leder og nesteleder. Endringer i styresammensetningen skal fremmes for sentralens eier (som i dette tilfellet er kommunen). Årsmøtet er ifølge vedtektene åpent for alle interesserte, men det er bare styrets medlemmer som har stemmerett. Øvrige deltakere på møtet har tale- og forslagsrett.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen har en tilsynelatende demokratisk struktur, sivile aktører er gitt innflytelse (blant annet styreledervervet), men sentralen er kontrollert av kommunen. Styret velges på årsmøtet, men det er kun styremedlemmene selv som kan stemme hvilket gjør at styret og årsmøtet i prinsippet er det samme. Vedtektene angir ikke hvor mange av representan-

tene i styret som skal være henholdsvis kommunale og sivile aktører, og det er derfor å anta at dette vil kunne variere fra valgperiode til valgperiode. Men det faktum at styret skal godkjennes av kommunen, og at kommunen ifølge vedtektene alltid skal samtykke når viktige avgjørelser treffes, gjør at sentralen er kontrollert av kommunen – selv om styresammensetningen eventuelt skulle medføre sivilt flertall.

Det gjøres ikke rede for om sentralen er å anse som en institusjon eller en del av kommunens administrasjon. At sentralen har et eget styre med blant annet sivile representanter, og at disse har stemmerett på årsmøtet, gjør imidlertid at sentralen etter vår vurdering langt på vei fremstår som en *kommunal institusjon*.

Frivillighetssentralen i Frogn

Innrapportert eierform: Kommunalt.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Styret består av fire personer, hvor alle kommer fra kommuneforvaltningen i Frogn. Ifølge vedtektene skal en enhetsleder fra kommunen være styrets leder. Vedtektene forskriver at «årsmøtet er frivillighetssentralens øverste organ». Årsmøtet er åpent for alle brukere og interesserte. Brukerne, styrets medlemmer og daglig leder har talerett. Det er imidlertid bare rådmannen (eller en av kommunesjefene som kan møte ved hans fravær) som har stemmerett, og «årsmøtets vedtak fattes av ham».

Annet: I forbindelse med oppstarten av sentralen i 2001 ble det gjort en vurdering av hvordan den burde driftes og organiseres. Rapporten konkluderte med at en kommunalt drevet sentral var best egnet for å ivareta de lokale ønskene for hva sentralene skulle være. Det ble videre sendt et brev til lag og foreninger i kommunen, med anmodning om samarbeid og mulighet for å påta seg ansvar for konkrete oppgaver, men responsen skal ha vært laber. I rapporten henvises det til at erfaringer fra andre kommuner er at daglig leder ofte jobber mye alene. Resultatet av vurderingen var en anbefaling om at sentralen skulle knyttes opp mot en del av administrasjonen i kommunen. Sentralen ble derfor en del av kommunens drift.

Rapporten henviser også til at FRISAM, i sine retningslinjer for frivillighetssentralene, uttrykker at sentralene skulle ha egne vedtekter, styre og årsmøte. Kommunen skriver at den oppfatter hensikten med dette som uklar, men har merket seg at brukerne skal ha talerett. Kommunen har etterfulgt kravene i retningslinjene, og frivillighetssentralen har derfor både vedtekter, styre og årsmøte (men rådmannen utgjør årsmøtet).

Vår vurdering: Frivillighetssentralen fremstår som en del av *kommuneadministrasjonen*, der all makt er gitt til rådmannen. Årsmøtet er oppgitt å være øverste organ, men selv om sivile aktører har talerett på årsmøtet, er det kun

rådmannen som kan stemme og vedta. Styret er leddet mellom brukerne og rådmannen, men også styret er rent kommunalt. Lag og foreninger har med andre ord liten innflytelse i sentralen, utover rett til å tale på årsmøtet en gang i året. Årsmøtet fremstår dermed mer som en høringsinstans.

Sentralens organisatoriske struktur er pakket inn i et demokratisk språk. På bakgrunn av saksdokumentene fra oppstarten kan det synes som om kommunen har følt at den har måttet organisere sentralen etter tilsynelatende demokratiske prinsipper, ettersom dette var nevnt i retningslinjene fra FRISAM.

Frivillighetssentralen på Kongsvinger

Innrapportert eierform: Kommunal.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Sentralen har ingen egne stiftelsesdokumenter, vedtekter eller mandat for styret, men oppgir at den følger kommunens reglement. Sentralen var tidligere plassert i sosialenheten, avdeling for flyktningearbeid, i kommunen. Den er imidlertid flyttet til serviceenheten, og fungerer nå som en frittstående avdeling i denne enheten. Formannskapet i kommunen er sentralens styre.

Vår vurdering: Sentralen er å anse som del av *kommunens administrasjon*, og gir heller ikke inntrykk av å være demokratisk eller brukerstyrt. Av årsrapporten går det imidlertid frem at sentralen samarbeider med flere frivillige organisasjoner i distriktet om aktiviteter og tiltak.

Furuset frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Kommunal.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Bydelsutvalget i Alna bydel i Oslo fungerer som sentralens *årsmøte*. Årsmøtet velger styret, godkjenner budsjett og regnskap og fører kontroll med driften. I 2006 ble Oppvekst og kulturkomiteen i bydelen valgt til *styret*. Årsmøtet gir direktiver til styret, som skal påse at driften av sentralen er i henhold til vedtekter og retningslinjer. Styret skal videre sikre at det får nødvendige fullmakter fra årsmøtet. Alle avgjørelser som har eller kan få økonomisk betydning, eller på annen måte er av avgjørende karakter for sentralen, kan kun treffes av styret med godkjenning fra årsmøtet.

Sentralen samarbeider med nærliggende frivillighetssentraler samt lag og foreninger om ulike aktiviteter.

Annet: 90-tallet hadde frivillighetssentralen et styre bestående av både politikere, organisasjoner og bydelsansatte. Men i 1999 ba styret ved sentralen

kommunen om å overlate styreansvaret til Kultur og oppvekstkomiteen i bydelen, og la bydelsutvalget utgjøre årsmøtet. Styret hadde hvert år kalt inn til årsmøte, men det skal ha vært liten oppslutning fra lag og foreninger i bydelen. Styret mente det trolig skyldtes at styret og årsmøtet i realiteten hadde minimal innflytelse på personal og økonomi, da dette ansvaret lå under bydelsadministrasjonen. Dette gjorde at styret hadde begrensede muligheter til å bidra til prioritering og omprioriteringer av midler. I forslaget til endret styreform av sentralen, ble det blant annet henvist til FRISAMs retningslinjer for frivillighetssentralene, som stilte som krav at sentralene skulle ha et styre og et årsmøte. Forslaget ble tatt til følge, og sentralen fikk den organisasjonsstrukturen den har i dag.

Vår vurdering: Fra å ha vært sentral der sivile aktører hadde mulighet til å øve innflytelse på driften, ble styringsstrukturen endret i retning av å rendyrke den kommunale formen. Frivillighetssentralen er i dag kontrollert av kommunen/bydelen alene, som utgjør både årsmøtet og styret. Sentralen samarbeider fremdeles med foreninger og lignende, selv om disse ikke er inne i styret eller årsmøtet.

Det gjøres ikke eksplisitt rede for hvorvidt sentralen er en kommunal institusjon. At sentralen har et eget styre, som får *fullmakt* fra bydelsutvalget til å drive sentralen og fatte beslutninger, gjør imidlertid at vi vurderer den til å være en *kommunal institusjon*.

Kommunale sentraler: Oppsummering

En av frivillighetssentralene er registrert som kommunalt *foretak*, mens to sentraler redegjør eksplisitt for at de er å anse som en del av *kommuneadministrasjonen*. De tre siste sentralene klargjør ikke dette i dokumentene vi har fått tilgang til, men vi konkluderer med at to av disse kan sees som kommunale *institusjoner* mens den tredje fremstår mer som en *blanding* mellom forvaltingsorgan og institusjon.

Vår vurdering er at de seks frivillighetssentralene, som oppgir å være eid av kommunen, også er kontrollert av kommunen. Det er imidlertid bare to av disse som er *entydig* kommunale, i den forstand at organisasjonsstrukturen ikke gir inntrykk av å være «demokratisk» med styrende organer som «styre» og «årsmøte». De øvrige fire sentralene opererer med en organisasjonsstruktur der det ved første øyekast kan fremstå som at sivile aktører har større formell innflytelse over driften enn tilfellet er. Dette kan muligens bidra til høyere legitimitet, eller til å fremstille frivillighetssentralen som «lokalsamfunnets sentral». Det er imidlertid verdt å merke at to av sentralene oppgir at de opererer med styrende organer som *årsmøte* og *styre* fordi dette ble oppfattet som et krav i retningslinjene fra FRISAM. Det kan derfor synes som om retningslinjene har bidratt til å påtvinge sentralene en *tilsynelatende* «demokratisk»

struktur, selv om ingen av sentralene i realiteten har overlatt beslutningsmyndigheten til sivile aktører.

3.5 Menighetssentraler

Hisøy Frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Ikke oppgitt. Hisøy Menighet oppgitt som eier.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Sentralen oppgir å være eid av Hisøy menighet ved Hisøy Menighetsråd. Ifølge vedtektene er årsmøtet sentralens øverste organ. Her har eierne tale- og stemmerett, men møtet er åpent for andre interesserte som har talerett. Det er årsmøtet som velger styret. Ifølge vedtektene skal styret legge frem årsmelding, regnskap og budsjett til godkjenning på årsmøtet.

Styret består av seks medlemmer, og Arendal kommune oppnevner ett av disse. Et av medlemmene skal ifølge vedtektene også være medlem av Hisøy menighetsråd. Styremedlemmer velges på årsmøtet. Styret fremmer forslag og utarbeider budsjett og lignende, men de har ikke øverste beslutningsmyndighet.

Vår vurdering: Frivillighetssentralen fremstår som offentlig eid. Det er kun eieren (menigheten) som kan stemme på årsmøtet, hvilket betyr at sentralen er kontrollert av Hisøy menighet ved menighetsrådet. Årsmøtet er dermed å anse som en høringsinstans, der brukere og frivillige kan møte opp og fremme forslag. To av seks styremedlemmer skal oppnevnes av henholdsvis kommunen og menigheten, mens de øvrige fire i prinsippet kan være sivile. Styret har imidlertid ikke beslutningsmyndighet, men fungerer som et organ som utarbeider og tilrettelegger for eier som så godkjenner og eventuelt beslutter hvorvidt ulike tiltak skal settes ut i livet.

Sagene nærmiljøsentraler.

Innrapportert eierform: Privat organisasjon. Som eier er oppgitt Oslo krets av Norsk Luthersk misjonssamband.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Norsk Luthersk Misjonssamband oppgir å være en misjonsorganisasjon innen den norske kirke. Ifølge vedtektene står Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM), ved kretsstyret for Oslo krets, som ansvarlig eier av sentralen. Det er også kretsstyret som fungerer som sentralens års-

møte. Årsmøtet godkjenner budsjett og regnskap, og fører kontroll med styret og den daglige driften. Årsmøtet oppnevner et *styre* ved sentralen, etter innstilling og forslag fra Oslo fellesforening, som er en fellesforening for alt NLM-arbeid i Oslo. Styret består av fem medlemmer. Deres oppgave er å drive i henhold til målsettingen og innenfor gitte økonomiske rammer. Sentralen oppgir i årsrapporten for 2005 at den samarbeider med menigheter i bydelen.

Vår vurdering: Sentralen fremstår som et *underorgan* av organisasjonen Norsk Luthersk Misjonssamband i Oslo, der fellesforeningen i Oslo synes å være valgkomité for medlemmer til styret. Frivillighetssentralen samarbeider ikke med andre lag og foreninger eller kommunen, men med menigheter i bydelen.

Vestby Frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Sentralen er organisert med årsmøte som øverste myndighet. Fire menigheter er oppgitt som eiere.

Registrert i Brønnøysund som: Ikke registrert.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Beslutningsstruktur: Sentralen eies av Menighetsrådene i Vestby (Hvitsten, Vestby og Såner). Ifølge vedtektene er sentralen «organisert med årsmøte som øverste myndighet, eget styre og daglig leder». Det er bare styremedlemmene, styreleder og sentralens eier(e) som har stemmerett på årsmøtet.

Årsmøtet velger tre av til sammen fem representanter i styret. I tillegg oppnevner kommunen en representant, og en velges «av og blant de frivillige». Sognepresten kan når som helst møte på styremøter med tale- og forslagsrett.

Ifølge årsrapporten har sentralen samarbeidet med nærliggende frivillighetssentraler, med kommunale institusjoner og etater og noen lag og foreninger i lokalområdet.

Vår vurdering: Sentralen er et samarbeidsorgan mellom flere menigheter. Beslutningsstrukturen er i og for seg demokratisk, ved at eierne utgjør årsmøtet som velger representanter til styret. Unntaket fra den demokratiske strukturen er at kommunen og de frivillige er gitt rett til å velge en representant hver til styret. Sentralen samarbeider med andre lag, foreninger og institusjoner, men disse er ikke gitt innflytelse gjennom beslutningsstrukturen.

Menighetssentraler: Oppsummering

Vår konklusjon er at de tre sentralene er eid av menigheter. To av disse er å anse som *offentlig eid* i den forstand at de er underlagt og kontrollert av statskirkemenigheter, mens den tredje er en *underavdeling* av en frivillig organisasjon. Den foreningskontrollerte sentralen fremstår som mer «lukket» enn de to

øvrigt, da den ikke har åpnet opp for at andre foreninger eller lag kan delta på årsmøtet eller i styret. I de to statskirkelige sentralene er det stilt plasser til disposisjon for sivile aktører i styrende organer, selv om det er menigheten(e) som har kontroll.

3.6 Stiftelsessentraler

Stiftelsen Frivillighetssentralen i Evje og Hornes

Innrapportert eierform: Stiftelse.

Opplysninger fra Stiftelsesregisteret²⁹: Ingen informasjon.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Stiftere: Stifterne er flere lag og foreninger, samt Evje og Hornes kommune. Hver av stifterne har reist en grunnkapital på 500 kroner hver. Ifølge vedtektene kan organisasjoner, foreninger og lag tiltre og fratre fra stiftelseserklæringen dersom det blir vedtatt på årsmøtet.

Beslutningsstruktur: Ifølge vedtektene er *årsmøtet* sentralens øverste organ. Årsmøtet består av to representanter fra hver av stifterne, tre fra kommunen og to blant de registrerte frivillige i sentralen, og de har alle rett til å stemme på årsmøtet. Ifølge vedtektene skal årsmøtet blant annet godkjenne regnskap og budsjett, og vedta forslag som kommer inn. Årsmøtet velger også syv av åtte medlemmer til et *styre* mens den siste representanten oppnevnes av kommunen.

Vår vurdering: Sentralen oppgir at *årsmøtet* er øverste organ. Dette bryter med stiftelsesloven, som sier at styret er øverste organ i en stiftelse. Frivillighetssentralen synes også å være medlemsbasert, ved at «stiftere» kan melde seg ut og inn av stiftelsen. Å bli medstifter innebærer blant annet stemmerett på årsmøtet, hvilket bærer preg av *medlemskap* med organisatoriske rettigheter, noe stiftelsesloven ikke gir anledning til. Dette er etter vår vurdering en sentral med en tilsynelatende demokratisk struktur forankret i medlemskap og årsmøte som øverste organ. Sentralen er kontrollert av sivile aktører, som har flertall på årsmøtet der styremedlemmene velges. Vedtektene sier ingenting om hvorvidt styret skal bestå av representanter utover dem som gikk inn med grunnkapital.

29. Stiftelsestilsynet, ved Tor Bergencreutz Teige, har vært behjelpelige med å sjekke frivillighetssentralene som oppgir å være stiftelser, opp mot stiftelsesregisteret. Teige har også veiledet oss i vår lesing av stiftelsesloven.

Stiftinga Fitjar Frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Stiftelse.

Opplysninger fra Stiftelsesregisteret: Innmeldt.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Stiftere: Stifterne er flere lag og foreninger, samt Fitjar kommune. Stiftelsens styre kan godkjenne inntak av nye medstiftere, mot et «medstiftar-depositum» på 300 kroner som blir en del av grunnkapitalen.

Beslutningsstruktur: Ifølge vedtektene har stiftelsen et *råd*, som blir omtalt som et rådgivende organ for stiftelsen. Rådet består av ni personer blant stifterne eller registrerte frivillige ved sentralen. Rådsmedlemmene er oppnevnt av medstifterne. Alle interesserte kan møte på rådsmøtene med uttalerett, men det er kun de ni rådsmedlemmene som har stemmerett. Rådet skal uttale seg om årsrapporten, regnskap og budsjett. Rådet har en egen *valgkomité* som foreslår medlemmer til styret, og det er videre rådet som velger disse. Styret er stiftelsens øverste organ, og har overordnet ansvar for sentralen.

Vår vurdering: Sentralen åpner for at nye medstiftere kan komme til fortløpende, ved å betale 300 kroner. Dette har trekk fra foreningsformen, med *medlemmer* som betaler kontingent. Å skyte inn kapital – som inngår som grunnkapital – etter at stiftelsen er opprettet, er imidlertid ikke i strid med stiftelsesloven. At sentralen ikke har formelle dokumenter som sier at medstiftere har *organisatoriske rettigheter* (det er for eksempel ingen automatikk i at alle medstiftere får en plass i rådet) gjør etter vår vurdering at sentralen kan ansees for å være en stiftelse – selv om rådsmøtet på mange måter gir inntrykk av å være et slags «årsmøte» i en forening med blant annet valg av representanter til stiftelsens styre. Vedtektene sier videre ingenting om hvorvidt styret skal bestå av representanter ut over dem som gikk inn med grunnkapital i stiftelsen.

Løkkan Frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Stiftelse.

Opplysninger fra Stiftelsesregisteret: Ingen informasjon.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Stiftere: Sentralen er ikke en egen stiftelse, men er eid av Stiftelsen Trondhjem Hospital.

Beslutningsstruktur: Vedtektene er fastsatt av Trondhjem Hospital. Sentralen blir ledet av et *styre* som ifølge vedtektene er sentralens øverste organ. Styret har regnskap og budsjettansvar, men det endelige regnskapet og budsjettet skal *godkjennes* av styret ved Stiftelsen Trondhjem Hospital. Det er også disse som endrer og fastsetter vedtektene for sentralen. Trondhjem Hospital skal oppnevne styreleder og et styremedlem til frivillighetssentralen, mens kommunen og de frivillige kan oppnevne ett styremedlem hver til sentralen.

ralen. Et av styremøtene er ifølge vedtektene å anse som et årsmøte. Her skal blant annet nye styremedlemmer ønskes velkommen.

Vår vurdering: Dette er ikke en egen stiftelse, men et *underorgan* av en stiftelse. Sentralen har et eget *styre*, men dette styret er igjen underlagt styret i eierstiftelsen. Sentralen har gitt kommunen og de frivillige anledning til å oppnevne et styremedlem hver, mens Trondhjem Hospital selv oppnevner to. Det er styret i Trondhjem Hospital som godkjenner regnskap og budsjett, og som kan endre frivillighetssentralens vedtekter. Trondhjem Hospital har dermed full kontroll over sentralen.

Stiftelsen Salangen Aktivitetssenter og Frivillighetssentral

Innrapportert eierform: Stiftelse.

Opplysninger fra Stiftelsesregisteret: Ikke innmeldt.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Stiftere: Stifterne er tre foreninger samt kommunen, representert både ved administrasjon og politisk ledelse. Alle parter bidro med andeler til stiftelseskapitalen; kommunen med eiendom til en verdi av 150.000 kroner og tre foreninger med 1000 kroner hver.

Beslutningsstruktur: Ifølge vedtektene skal sentralen ha et *styre* bestående av fem medlemmer, hvorav Salangen kommune skal ha to medlemmer – et politisk valg og et medlem utpekt av rådmannen. Ifølge vedtektene handler styret «på vegne av stiftelsen i alle saker hvor ikke myndighet er tillagt andre». Styret er altså sentralens øverste organ, det godkjenner blant annet regnskap og budsjett og har ansvar for driften. Styret består av to representanter fra kommunen, og en fra hver av de tre stiftelsesforeningene (Røde Kors, Pensjonistforeningen og LHL).

Vår vurdering: Sentralen fremstår som en stiftelse, med en formue stilt til disposisjon og et styre som øverste beslutningsorgan. Men at sentralen ikke har styremedlemmer utover dem som gikk inn med grunnkapital i stiftelsen, er i strid med stiftelsesloven. Sivile aktører (frivillige organisasjoner) er i flertall i styret og kontrollerer dermed frivillighetssentralen.

Frivillighetssentralen Stiftelsen Kirkens Bymisjon Tromsø

Innrapportert eierform: Ufullstendig. Oppgir at Stiftelsen Kirkens Bymisjon Tromsø er eier.

Opplysninger fra Stiftelsesregisteret: Ikke innmeldt.

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Stiftere: Sentralen er ikke en egen stiftelse, men underlagt stiftelsen Kirkens Bymisjon Tromsø. Sentralen har som oppgave å koordinere den innsatsen frivillige yter i tilknytning til Kirkens Bymisjon i Tromsø.

Beslutningsstruktur: Styret ved Bymisjonen i Tromsø er også *styret* ved frivillighetssentralen. Sentralen har derfor ikke egne vedtekter per dags dato. Frivillighetskoordinatoren har som oppgave å rekruttere og ivareta de frivillige som anvendes i ulike deler av Bymisjonens virksomhet. Ifølge årsrapporten for 2005 inngår koordinatoren som en del av staben i Kirkens Bymisjon Tromsø.

Vår vurdering: Sentralen er ikke en egen stiftelse, men fremstår som et *underorgan* av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Tromsø. Frivillighetssentralen er kontrollert og eid av Bymisjonen alene.

Nabobeino (Voss)

Innrapportert eierform: Stiftelse.

Opplysninger fra Stiftelsesregisteret: Ingen informasjon. (Sentralen er registrert i Brønnøysund som forening/lag/innretning).

Gjennomgang av vedtekter/dokumenter viser følgende:

Stiftere: Vedtektene oppgir at Nabobeino er «eit lag oppretta 1. juni 1999 av 20 frivillige organisasjonar». Både lag, foreninger, kommunen, arbeidsorganisasjoner og enkeltpersoner kan være medlemmer i sentralen. Medlemskapet er åpent, men fordrer at det innbetales et «medlemsinnskudd» på 300 kroner for lag, foreninger og lignende, og 50 kroner for enkeltpersoner. Medlemmene kan også til enhver tid skyte inn midler i sentralen. I årsrapporten for 2005 blir organisasjonsmedlemmene omtalt som «eigarlaga».

Beslutningsstruktur: Ifølge vedtektene er *årsmøtet* sentralens øverste organ. Årsmøtet består av representanter fra partene som er medlemmer i sentralen. Lag og organisasjoner har én stemme som medlem, og i tillegg én ekstra stemme per innskudd på 300 kroner. Voss kommune har en representant med stemmerett på årsmøtet.

Sentralen har også et *styre* bestående av syv personer, der kommunen velger en representant. Det øvrige representantene blir valgt av årsmøtet. Ifølge vedtektene står styret ansvarlig for sentralens økonomi, mens det er årsmøtet som kan vedta å legge ned sentralen. Ifølge vedtektene skal medlemsinnskuddet ved oppløsning føres tilbake til medlemmene.

Annet: Sentralen har tidligere søkt om registrering i Brønnøysund som stiftelse, og fikk da beskjed om at sentralen ikke er en stiftelse, men en forening, lag eller innretning. Årsmøtet bestemte da (i 1999) at sentralen skulle være et lag.

Vår vurdering: Sentralen fremstår som en hybrid; en blanding av forening, aksjeselskap og andelslag – men har ingen trekk fra stiftelsen som organisasjonsform. Frivillighetssentralen er medlemsbasert; medlemmene betaler kontingent og har stemmerett på årsmøtet. Prinsippet om at medlemmene kan skyte inn mer kapital, «kjøpe seg opp» og dermed sikre flere stemmer på årsmøtet, trekker imidlertid sentralen i retning av å være et selskap. At medlem-

mene har antall stemmer ut fra innskutt kapital, gjør dessuten at sentralen fremstår mer som et aksjeselskap enn et andelslag, ettersom samvirkeprinsippene sier at hvert medlem kun har en stemme – uavhengig av antall andeler og pålydende. At innskuddet i sentralen føres tilbake til sentralen ved oppløsning, kan vedtas i et andelslag, men ikke i en forening.

Sentralen har en demokratisk beslutningsstruktur, med unntak av at kommunens representant oppnevnes av kommunen selv, og ikke velges på årsmøtet. Den fremstår derfor som sivilt kontrollert og eid. At noen eiere har flere stemmer enn andre, minner imidlertid mer om en demokratisk beslutningsstruktur i et selskap enn en ideell forening.

Stiftelsessentralene: Oppsummering

Vi konkluderer med at to av de seks frivillighetsentralene kan sees som selvstendige stiftelser. I den ene stiftelsen har kommunen bidratt med nær hele grunnkapitalen, men kontrollen er overlatt til sivile aktører som har flertall i styret. Bare en av sentralene i vårt utvalg er registrert som selvstendig stiftelse i stiftelsesregisteret.

En av sentralene fremstår etter vår vurdering mer som en demokratisk medlemsforening, kontrollert av sivile aktører, enn som en stiftelse. To av sentralene kan sees som underorgan av stiftelser, og ikke som stiftelser i seg selv. Den sjettede sentralen har rapportert til departementet å være stiftelse, men er ifølge egne vedtekter en forening. Vi konkluderer med at denne sentralen er en typisk hybrid organisasjon, med trekk både fra forening, aksjeselskap og andelslag.

Oppsummering

4.1 Bakgrunn

De norske frivillighetssentralene – til sammen 274 i 2006 – har ikledd seg en blanding av *sivile* og *offentlige* eierformer. I 2006 hadde nærmere 60 prosent av dem en sivil eierform mens knappe 40 prosent var kommunale. Blant de sivile sentralene oppga 14 prosent å være andelslag, 19 prosent stiftelser og 22 prosent foreninger, mens 4 prosent hadde andre eller udefinerte eierformer. Ingen av frivillighetssentralene var fortjenestebaserte (*for profit*).

Den første hensikten med dette prosjektet var å kartlegge hvilke eierformer frivillighetssentralene selv oppga å ha. Dernest så vi nærmere på hvordan beslutningsstrukturen er beskrevet i vedtekter og andre dokumenter ved utvalgte sentraler. Til slutt vurderte vi graden av samsvar mellom sentralenes beslutningsstruktur og de egenskapene som må være innfridd for at sentralen skal kunne ha den eierformen de oppgir å ha. Vi har med andre ord vært ute etter å undersøke graden av samsvar mellom *oppgitt* og *faktisk* eierskap.

Denne oppgaven krevde en avklaring av hvilke formelle krav som må innfris for at en sentral skal kunne sies å høre hjemme i en bestemt eierkategori. Vi gjorde en gjennomgang av slike krav knyttet til de eierformene som sentralene representerer, nemlig andelslag, stiftelser, foreninger, kommunale eierformer og menighetseie. Kjennetegnene på ulike eierformer er i all hovedsak de samme som ligger til grunn i utredningen *Innstilling om opprettelse av et frivillighetsregister* av juni 2006.

For *andelslag* og *foreninger* har vi lagt til grunn at de skal være *demokratiske organisert*. Demokrati må her forstås som en *prosess*, som innebærer at styrende organer springer ut av – og representerer – organisasjonens medlemmer, og at alle beslutninger som fattes i enheten derfor i prinsippet utgår fra medlemsmassen. Det er videre et kjennetegn for foreninger og andelslag at de er *selvstendige*, og ikke kontrollert av eksterne aktører.

For *kommunale sentraler* har vi lagt til grunn at kommunen, representert ved folkevalgte og/eller ansatte i forvaltningen, har kontroll over sentralens

virksomhet, og at den enten er innrettet som kommunal *avdeling*, kommunalt *selskap* eller *institusjon*.

Sentraler eid av *menigheter* har vi delt i to kategorier. Sentraler drevet av *statskirkemenigheter* behandles her på samme måte som kommunale sentraler, det vil si som offentlige enheter. Sentraler drevet av *frikirke- eller andre menigheter* er behandlet etter samme kriterier som foreninger, det vil si som sivile enheter.

For sentraler som oppgir å være *stiftelser* har vi lagt til grunn at de skal innfri de krav som stiftelsestilsynet stiller for å bli registrert i stiftelsesregisteret. Sentrale krav her er at stiftelsen ikke har medlemmer med organisatoriske rettigheter, at styret er stiftelsens høyeste organ og at den (eller de) som gir stiftelsen dens grunnkapital ikke alene utgjør stiftelsens styre.

4.2 Design og data

Undersøkelsen er basert på et utvalg av sentraler innen de fem eierkategoriene som er beskrevet ovenfor. Til sammen 27 sentraler inngår i utvalget. For de utvalgte sentralene har vi undersøkt *den formelle eierstrukturen*, slik denne er uttrykt i vedtekter, stiftelsesdokumenter, årsmeldinger og annet skrevet materiale. Uklarheter knyttet til skrevet dokumentasjon har vært søkt oppklart gjennom intervjuer/samtaler med daglige ledere ved sentralene. Vi har ikke undersøkt hvordan sentralene fungerer i praksis.

For stiftelsenenes vedkommende har vi fått data og relevant informasjon fra Stiftelsestilsynet i Førde.

4.3 Resultater

Tabell 2 viser hvordan sentralene plasserer seg i forhold til de formelle kravene til eierform:

Tabell 2: Samsvar mellom formelle krav og faktisk eierstruktur. 27 sentraler 2006

	Demokratisk	Ikke-demokratisk	Samsvar med idealtypen	Avvik fra idealtypen	Sentralen som underavdeling
Andelslag					
Bømlo		x		x	x
Hjartdal		x		x	x
Løten	x		x		
Rendalen	x			x	
Svinndal	x		x		
Østre Toten	x		x		
Foreninger					
Lindesnes	x		x		
Ringerike	x		x		
Øvre Eiker	x		x		
Harstad		x	x		x
Moss	x		x		x
Tydal		x	x		x
Kommunale					
Hurum		x	x		
Sarpsborg		x	x		
Ås		x	x		
Frogn		x	x		
Kongsvinger		x	x		
Furuset		x	x		
Menigheter					
Hisøy		x	x		
Sagene		x	x		x
Vestby		x	x		
Stiftelser					
Evje/Hornes	x			x	
Fitjar		x	x		
Løkken		x	x		x
Salangen		x	x		
Tromsø		x	x		x
Voss	x			x	

Andelslag: Tabell 2 viser at tre av seks undersøkte sentraler innfridde de kravene vi stilte til andelslag. Ved to sentraler fant vi en struktur som går igjen i flere eierkategorier: Sentralen er et relativt selvstendig underbruk av et andelslag, men er ikke i seg selv organisert som andelslag. Det eiende andelslaget kan gjerne ha et annet formål enn det som gjelder for sentralen, samtidig som sentralen har en økonomi som er atskilt fra andelslaget. Om slike sentraler skal sees som eget «andelslag» blir et spørsmål om graden av selvstendighet i forhold til det eiende andelslaget, og om enheten *i seg selv* innfrir de formelle kravene vi kan stille til et andelslag.

En kan stille spørsmål ved hvor egnet andelslaget som eierform er for frivillighetssentraler. Dersom det foreslåtte lovforslaget blir vedtatt, vil ingen av sentralene i vårt utvalg drive med «økonomisk virksomhet» og de vil dermed falle utenfor denne loven.

Foreninger og foreningseide sentraler: Tre av seks sentraler i denne eierkategorien var selvstendige foreninger, de var bygget opp langs en demokratisk lest, og hadde en egen demokratisk eier- og styringsstruktur. Disse sentralene fremstår som rene samarbeidsorgan (møteplasser) mellom ulike aktører; både sivile, kommunale, og hvor alle har tilnærmet lik innflytelse på driften.

En sentral kunne sees både som en egen forening under moderforeningen, og som en underavdeling av denne. Den hadde vedtekter og eget styre, men flertallet av styrerepresentantene representerte moderforeningen. Vi vurderer at graden av selvstendighet var for liten til at sentralen kan sies å være en egen forening. Ytterligere to sentraler i denne eierkategorien fremstår som underavdelinger innen moderforeningen, hvor den ene ikke hadde egne vedtekter eller årsmøte, og den andre hadde samme årsmøte som moderforeningen.

Generelt for andelslag og foreninger: Gjennomgående i flere av frivillighetssentralene i vårt utvalg er at kommunen har plass i styret, selv om kommunen ikke inngår som medlem eller andelseier, eller på annen måte er initiativtaker til frivillighetssentralen. Tre av sentralene som oppgir å være organisert som andelslag har gitt kommunen rett til å oppnevne styremedlem, selv om dette i utgangspunktet er i strid med de demokratiske samvirkeprinsippene. En av de tre sentralene som er organisert som selvstendig, demokratisk forening har gjort det samme, mens også alle de tre sentralene som er underavdelinger i en eierforening har gitt kommunen plass i styret eller årsmøtet. Det kan med andre ord synes som om mange sivile eiere har et ønske om å involvere kommunen i driften.

Å la kommunen oppnevne styrerepresentanter istedenfor å måtte stille til valg, er i utgangspunktet et brudd på kravene til en demokratisk prosess. At andelslag og foreninger har «løsnet» på den demokratiske strukturen på denne måten, har imidlertid ikke i seg selv vært nok til at vi har karakterisert disse sentralene som ikke-demokratiske – med mindre organisasjonsstrukturen bryter med demokratiske prinsipper også på flere punkter.

Kommunale sentraler: Vi fant at samtlige seks sentraler som hadde oppgitt at de hadde kommunalt eierskap, innfridde de kravene vi hadde satt til denne eierformen. I alle hadde kommunen kontroll over virksomheten ved sentralen. Sagt på en annen måte: Ingen av disse sentralene innfridde de kravene vi satt til *sivilt eierskap*, og må derfor sees som *kommunale organer*.

De aktuelle kommunene hadde innrettet seg ulikt i forhold til frivillighetssentralene: En sentral var et organisert som *kommunalt foretak*, mens to var innlemmet som del av kommunens *administrasjon*. I de tre øvrige var sivile grupper/organisasjoner på ulike måter trukket inn i beslutningsstrukturen. Her inneholdt organisasjonskartet både årsmøte og styre, men uten at disse organene utøvde noen reell form for demokrati. Vi brukte derfor termen *kvasi-demokratiske* om disse strukturene som ved første øyekast ser demokratiske ut, men hvor kommunen i siste instans likevel kan sette deltakernes vilje til side. Hvorvidt disse skal klassifiseres som kommunale *institusjoner*, eller en del av kommuneadministrasjon, fremstår som noe uklart. Ettersom sentralene har eget styre med en viss selvstendighet, vurderer vi det som mest nærliggende å karakterisere i alle fall to av disse som kommunale institusjoner, mens den tredje synes å være en blanding.

Flere kommunale sentraler oppfatter at departementet har pålagt dem å ha *årsmøte* og *styre* for sentralen. Selvstendig beslutningsansvar for slike organ bryter imidlertid med den kontrollen med økonomi og arbeidsgiveransvar som kommunen nødvendigvis må ha med sine egne enheter. Dermed oppstår «kvasi-demokratiet» tilsynelatende som et kompromiss mellom statlige pålegg, ønsket om kontakt med organisasjonene og kommunale behov for kontroll med egen virksomhet. Ved flere kommunale sentraler framstår årsmøte og styre mer som konsultative organ enn som besluttende enheter. Kommunen ønsker seg en bred kontaktflate mot det frivillige organisasjonslivet, noe den oppnår ved å gi organisasjonene møte- og uttalerett på sentralenes årsmøte eller i tilknyttede beslutningsorgan. I vårt utvalg var det spesielt sentralen i Hurum som hadde bygget opp en slik struktur. Her har foreninger og frivillige organisasjoner fått en sentral plass i driften av sentralen, men det er likevel til enhver tid mulig for forvaltningen i kommunen å overprøve avgjørelser som blir tatt. Det ligger imidlertid utenfor vårt mandat å undersøke hvor godt denne «nettverksstrukturen» fungerer.

Sammenfattende vil vi si at det mangler gode modeller for hvordan sivile fellesskap og kommunale organ skal kunne veves sammen på måter som oppfattes som fruktbare for begge parter. Begrepet om *partnerskap*, forstått som likeverdig samarbeid tuftet på en felles utformet forståelse av hva utfordringer består av, er ikke en del av vokabularet til de sentralene vi har undersøkt. Slike modeller kan kanskje åpne for nye måter å utforme samarbeidet mellom sentraler, organisasjoner og kommunale myndigheter på.

Menighetsentraler: De tre sentralene i vårt utvalg som oppgav å være eid av menigheter, innfridde også de kravene vi stilte til menighetseie. To av disse

var statskirkemenigheter mens en var organisert utenfor statskirken. De to sentralene eid av statskirkemenigheter var relativt like i beslutningsstruktur, med menighetsrådet som øverste beslutende organ. Disse hadde også trukket sivile organisasjoner og aktører med i driften. Den organisasjonseide menighetssentralen framsto som en avdeling i eierorganisasjonen Norsk Luthersk Misjonssamband.

Stiftelsessentraler: Blant de seks sentralene i utvalget som oppga stiftelsesformen, fremsto to som underavdelinger i eksisterende stiftelser. At disse ikke var registrert som egne enheter i stiftelsesregistret kan forklares med at moderstiftelsen er den enheten som er registrert. Videre fremsto to av sentralene som selvstendige stiftelser, hvorav den ene også er registrert i stiftelsesregistret. De to siste sentralene fremsto snarere som foreninger, underlagt demokratisk innflytelse fra medlemmer.

Som eierform er stiftelsen vesensforskjellig fra de øvrige eierformene som sentralene har ikledd seg. Frivillighetssentralene organisert som stiftelser er ikke opprettet for å forvalte en «formuesgjenstand» (slik lovteksten formulerer det), men kan karakteriseres som *aktivitetsstiftelser* som er etablert for å drive en virksomhet. Deler av lovverket, som har til hensikt å avgrense oppretters innflytelse over stiftelsens disposisjoner, passer i henhold til vår vurdering ikke spesielt godt for stiftelsessentralene. For her er det jo nettopp oppretterne – kommuner og frivillige organisasjoner – som finansierer og driver virksomheten. Blant annet ser vi at ingen av sentralene som oppgir å være stiftelser har nedtegnet at stiftelsens styre skal bestå av flere enn dem som har avgitt grunnkapitalen – til tross for at dette er nevnt som et ufravikelig krav i stiftelsesloven for å sikre stiftelsens uavhengighet.

Heller ikke den delen av stiftelsesloven som hindrer eksternt innflytelse over stiftelsens disposisjoner – blant annet for å sikre at stiftelsen forblir udemokratisk – passer særlig godt for frivillighetssentralene. Sentralene deler ikke ut penger, og de forvalter heller ikke formuer som gir skattefradrag. Det skulle derfor i prinsippet ikke være noen grunn for å hindre demokratisk innflytelse fra eksterne interessenter på frivillighetssentralens disposisjoner. En kan derfor stille spørsmål om hvor velegnet stiftelsesformen er for organisering og drift av frivillighetssentraler.

Medlemsdemokratiet: Som nevnt innledningsvis ble frivillighetssentralene etablert for å stimulere til fornyet frivillig innsats, primært på det helse- og sosialpolitiske feltet. Norske tradisjoner for frivillig organisering er også sterkt forankret i demokratiske idealer, der medlemskapet gir rett til å ytre seg og være valgbar til organisasjonens styrende organ.

Et for oss overraskende trekk ved gjennomgangen ovenfor er hvor svakt frivillige og brukere er representert i sentralens styrende organer. Bare i noen ganske få tilfeller sier sentralenes vedtekter noe om slik representasjon. I det store og hele er det foreninger, organisasjoner, menigheter eller kommunen

som har stemmerett og innflytelse i sentralene. Bare unntaksvis finner vi frivillige enkeltpersoner eller brukere her.

For å få demokratisk innflytelse ved sentralen må brukere og frivillige være medlemmer av en annen organisasjon, dvs. eierorganisasjonen, og da vil veien til innflytelse gå via denne organisasjonenes styrende organ. De fleste vil nok oppfatte dette som en svært tungvint vei til innflytelse.

Litteratur

- Innstilling om opprettelse av et frivillighetsregister*. En utredning til Kultur- og kirkedepartementet, 2006.
- Johnstad, Tom (1998), *Samarbeid og samvirke. Utvikling og organisering av samvirke*. Oslo: Tano Aschehoug
- Kloster, Elisabeth, Hilde Lidén og Håkon Lorentzen (2003), *Frivillighetssentralen. Resultater, erfaringer, forandringer*. ISF-rapport 2003:004. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lorentzen, Håkon og Toril Røkeberg (1998), *Hvem bør eie frivillighetssentralene? Virkninger av eierskap for drift, styring og innhold*. ISF-rapport 1998:014. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lorentzen, Håkon, Rolf K. Andersen og Jan-Paul Brekke (1995), *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mellor, Hugh W. (1985), *The Role of Voluntary Organisations in Social Welfare*. London: Croom Helm.
- NOU 2002:6 *Lov om samvirkeforetak*.
- Ot.prp. nr. 21 (2006-2007) *Om lov om samvirkeforetak (samvirkelova)*
- Roof, Madeline (1957), *Voluntary Societies and Social Policy*. London: Routledge & Keegan Paul.
- St.meld. nr 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.
- St.meld. nr. 16 (1993-94), *Lat ikke graset gro mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*.
- Vestby, Guri Mette og Helge Strand Østtveiten (1998), *FRISAM – frivillighetens samarbeidsorgan. Evaluering av forsøksprosjektet*. Oslo: NIBR, prosjektrapport 20.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Woxholt, Geir (1990), *Foreningsrett*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Vedlegg

Prinsippene for kategorisering av frivillighetssentralene:

Andelslag/BA Alle sentralene som oppgir andelslag eller BA som eierform.
(Trukket til utvalg: 6 sentraler).

Forening Alle sentralene som oppgir forening/organisasjon/frivillig organisasjon/privat organisasjon/selveiende forening/ideell organisasjon eller lignende som sine eier(e) eller egen eierform.

Foreningskategorien er videre delt inn i to undergrupper:

a) Frivillighetssentraler som oppgir å ha flere eiere (lag, foreninger, kommune, menighet ol.), og sentraler som oppgir sentralens navn (for eksempel «Frivillighetssentralen i NN») som eier og som har representanter fra flere foreninger, lag, kommune og/eller menighet(er) i styret.
(Trukket til utvalg: 3 sentraler).

b) Frivillighetssentraler som oppgir én frivillig forening/organisasjon eller lignende som eier. Også sentraler som oppgir en eierforening, men som har representanter fra andre foreninger, lag, kommune og/eller menighet(er) i styret, inngår her.
(Trukket til utvalg: 3 sentraler).

Kommunal Alle sentraler som oppgir kommunen som eier.

Kommunekategorien er videre delt inn i to undergrupper:

a) Kommunale frivillighetssentraler som oppgir å være kommunale, men som har representanter fra foreninger, organisasjoner menigheter eller lignende. i styrende organer.
(Trukket til utvalg: 3 sentraler).

b) Kommunale frivillighetssentraler som ikke oppgir å ha representanter for foreninger, organisasjoner, menigheter eller lignende i styrende organer. Også kommunale sentraler uten representasjon fra foreningslivet, men med representanter for «frivillige» og/eller «brukere» i styrende organer, inngår her.
(Trukket til utvalg: 3 sentraler).

*Menighet eller
annen religiøs
organisasjon*

Kategorien rommer sentraler som oppgir menigheter, sokneråd, kirkelig fellestråd eller lignende som eier. Også sentraler som oppgir å være eid av frikirkelige organisasjoner inngår her.
(Trukket til utvalg: 3 sentraler).

Stiftelse:

Alle sentralene som oppgir stiftelse som eierform.
(Trukket til utvalg: 6 sentraler).

*Annet/
undefinert*

Sentraler som ikke har oppgitt eierform, eller der eierformen ikke ville være mulige å registrere i Enhetsregisteret uten å måtte omdefineres.
(Det er ikke trukket sentraler fra denne kategorien).

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2007:8

<p><i>Forfatter/Author</i> Line Dugstad og Håkon Lorentzen</p>
<p><i>Tittel/Title</i> Sivile eierformer Med frivillighetssentralene som case</p>
<p><i>Sammendrag</i> Norske frivillighetssentraler har ikledd seg en blanding av <i>sivile</i> og <i>offentlige</i> eierformer. I 2006 hadde nærmere 60 prosent en sivil eierform, mens knappe 40 prosent var kommunale. Blant de sivile sentralene oppga 14 prosent å være andelslag, 19 prosent stiftelser og 22 prosent foreninger, mens 4 prosent hadde andre eller udefinerte eierformer. Ingen av frivillighetssentralene var fortjenestebaserte.</p> <p>En hensikt med dette prosjektet var å undersøke graden av samsvar mellom <i>oppgitt</i> og <i>faktisk</i> eierskap. For <i>andelslag</i> og <i>foreninger</i> forutsatte vi at de skal være demokratisk organisert, selvstendige og ikke kontrollert av eksterne aktører. For <i>kommunale sentraler</i> la vi til grunn at kommunen, representert ved folkevalgte og/eller ansatte i forvaltningen, har kontroll over sentralens virksomhet, og at den enten er innrettet som kommunal <i>avdeling</i>, kommunalt <i>selskap</i> eller <i>institusjon</i>. For sentraler organisert som <i>stiftelser</i> la vi til grunn at de skal innfri stiftelseslovens krav.</p> <p>Vi fant at en del av de <i>sivilt</i> organiserte sentralene hadde en eierform som avvok fra det de hadde oppgitt. Kommunale sentraler var ulikt organisert; som kommunalt foretak, som del av kommunal administrasjon eller som kommunal institusjon. Termen <i>kvasi-demokratisk</i> brukte vi om kommunale eierformer som ved første øyekast ser demokratiske ut, men hvor kommunen i siste instans likevel kan sette deltakernes vilje til side.</p> <p>Frivillige og brukere er relativt svakt representert i sentralens styrende organer. I det store og hele er det foreninger, organisasjoner, menigheter eller kommunen som har stemmerett og innflytelse i sentralene. De fleste vil nok oppfatte dette som en tungvint vei til innflytelse.</p>
<p><i>Emneord</i> Frivillighetssentraler, eierskap</p>
<p><i>Summary</i> In Norway a Governmental program that supported 93 <i>volunteer centers</i> were established in 1991/2. From 1992 to 2006 the number of centrals have risen to 270, financed by funds from national government and municipalities. Approximately 60 per cent of the centrals held a civic ownership form - as associations, cooperatives or foundations - while 40 per cent held some type of municipal ownership.</p> <p>This report investigates the accordance between <i>formal ownership requirements</i> (as association, cooperation or foundation) and self-reported ownership. Among 'civic' centers, we found that several of them had an ownership form that deviated from the formal requirements. Municipal centrals were organized in different ways, as separate institutions, as offices within the administration, or as public 'firms'.</p> <p>The report also shows that users and volunteers were sparsely represented in the boards of the centrals. Only in some, few cases did the statutes give representation for these groups. In order to get democratic influence at the centrals, one has to be member of the association that have established the central - a rather tedious way to democratic influence.</p>
<p><i>Index terms</i> Volunteer center, ownership, foundation, voluntary association</p>