

FORVALTNING AV TILSKUDD TIL FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Kartlegging, vurdering og utviklingsområder

**Rapport fra koordineringsutvalget for departementenes forhold til
frivillige organisasjoner**

FORORD

Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner ble etablert i 2000 og avslutter sitt treårige arbeid med å overlevere denne rapporten til Regjeringen.

Utvalget har bestått av ti departementer og hatt som mål å øke bevisstheten og kunnskapen om forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner.

Rapporten vil være et bidrag til regjeringens videre arbeid for å utvikle statens forhold til de frivillige organisasjonene.

Sekretariatet for utvalget har siden 2002 ligget i Kultur- og kirke departementet (KKD). KKD har hatt ansvaret for å skrive rapporten med innspill og vurderinger underveis fra medlemmene i utvalget.

Oslo, 7. mai 2004

INNHold

Sammendrag	4
1. Bakgrunn og formål med rapporten	6
1.1 Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner.....	6
1.2 Regjeringens mål om å styrke de frivillige organisasjonene	6
1.3 Koordineringsutvalgets mandat.....	7
1.4 Tidligere arbeider og dokumenter om statens forhold til frivillig sektor.....	8
1.5 Definisjoner.....	8
1.6 Formålet med rapporten.....	9
1.7 Rapportens oppbygging	9
2. Staten og de frivillige organisasjonene	11
2.1 Framvekst og utvikling av organisasjonssamfunnet i Norge.....	11
2.2 Organisasjonssamfunnet i endring.....	12
2.3 Velferdsstaten i omforming	15
3. Frivillighetsmeldingene og Regelverk for økonomistyring i staten	18
3.1 Frivillighetsmeldingene – mål og begrunnelser	18
3.2 Forholdet mellom virksomhetskategorier, statlige begrunnelser, støtteformer og kontroll.....	19
3.3 Regelverk for økonomistyring i staten	21
4. Tilskudd til frivillige organisasjoner – dilemmaer og utfordringer	23
4.1 Frivillig organisasjon – definisjon av et mangfold.....	23
4.2 I hvilken grad har departementenes tilskuddspraksis endret seg som et resultat av frivillighetsmeldingene og Stortingets behandling av disse?.....	24
4.3 I hvilken grad er frivillighetsmeldingenes definisjoner og avgrensninger tilpasset utviklingen i organisasjonssamfunnet og sektorpolitiske hensyn?.	27
4.4 Helhetlig frivillighetspolitikk – muligheter og begrensninger.....	33
5. Behovet for forskningsbasert kunnskap	36
5.1 Innledning	36
5.2 De frivillige organisasjonenes rolle i det norske samfunnet, organisering, arbeidsmåter og deltakelse	37
5.3 Endringer i organisasjonsstrukturer og offentlig politikk	37
5.4 Internasjonalisering.....	37
6. Kilder.....	39
7. Vedlegg	44
7.1 Eksempler til pkt. 4.2.1	44
7.2 Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner	45

SAMMENDRAG

Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner (koordineringsutvalget) ble etablert som et resultat av Stortingets behandling av St.meld.nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld.nr. 44 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*¹.

Koordineringsutvalget har fungert i perioden 2000-2003 og ti departementer har deltatt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ledet arbeidet i utvalget fram til våren 2002. Kultur- og kirke departementet (KKD) overtok ledelses- og sekretariatsansvaret fra dette tidspunktet og ut 2003.

Formålet med utvalgets arbeid har vært å øke bevisstheten i departementene om sentrale problemstillinger i forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene. Koordineringsutvalget har i rapporten drøftet ulike sider ved den statlige tilskuddsforvaltningen i lys av overordnede politiske mål på feltet.

Rapporten redegjør for viktige utviklingstrekk i de frivillige organisasjonene og om forholdet mellom de frivillige organisasjonene og offentlige myndigheter. Det pekes på tendensen til at den frivillige organiseringen tar følgende former:

- Paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og nettverk
- Nærmiljøorganisering
- Stiftelser

Egenorganisering, selvutfoldelse og ønsket om umiddelbare opplevelser og resultater er økende som motivasjonsfaktor for befolkningens organisasjonsdeltakelse.

Moderniseringen av velferdsstaten innebærer blant annet at flere aktører tar del i løsningen av offentlige velferdsoppgaver. For frivillige organisasjoner som tar del i offentlig oppgaveløsning stilles det store krav til profesjonalitet, kvalitet, innsyn og kontroll av egen virksomhet.

Departementene har ulike betegnelser på støtteordninger og ulike mål og begrunnelser for tilskuddsordninger. De har også ulik praksis med hensyn til oppfølging og kontroll. Dette var også en av konklusjonene i frivillighetsmeldingene.

Ulikheter i departementenes tilskuddsforvaltning skyldes i stor grad tilskuddsordningenes *formål* og hvilke type organisasjoner som får tilskudd.

¹ Også kalt frivillighetsmeldingene senere i rapporten.

Utvikling og endringer i frivillig organisering gjør det nødvendig med kontinuerlig vurdering av innretningen på statlige tilskuddsordninger. Departementene bør vurdere i hvilken grad tilskuddsordningene bidrar til en uheldig sementering av bestemte organisasjonsmønstre.

Departementene bør fortsette arbeidet med å skape sammenheng mellom mål, begrunnelser, tilskudds- og kontrollformer.

Det er behov for å klargjøre hvilke konsekvenser konkurranselovgevingen og lov om offentlige anskaffelser har for tilskudd til frivillig virke. Dette vil primært være aktuelt der frivillige organisasjoner driver tjenesteproduksjon for det offentlige.

Rapporten drøfter hva utviklingen av en *helhetlig statlig frivillighetspolitikk* kan innebære. Et utgangspunkt for statlig politikk på feltet bør være å bidra til å skape et mangfoldig frivillig organisasjonsliv.

En helhetlig tilnærming til frivillighetsfeltet innebærer at departementene bør

- ha kunnskap om hvilken rolle de frivillige organisasjonene spiller innenfor den enkelte myndighets virkeområde
- vurdere konsekvensene av å benytte frivillige organisasjoner i løsningen av offentlige oppgaver (tjenesteproduksjon)
- se egen forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner i sammenheng med hva andre sektorer og forvaltningsnivå gjør på området.

I et samordningsperspektiv kan det være formålstjenlig at enkelte oppgaver som berører alle departementer legges til ett departements ansvarsområde. Det betyr ikke at dette departementet skal overta det sektorspesifikke ansvaret hvert departement har. En slik løsning kan derimot bidra til å utvikle en arbeidsform som kan være med å styrke alle departements arbeid mot frivillig sektor på sikt.

Eksempler på samordningsoppgaver kan være å:

- etablere møteplasser for dialog mellom myndigheter og frivillige organisasjoner
- ivareta enkelte informasjonsoppgaver
- tilrettelegge for tverrdepartementale arenaer for økt bevisstgjøring og erfaringsutveksling
- initiere forsknings- og utviklingsoppgaver om frivillighet generelt og forholdet til statlige myndigheter spesielt.

I utviklingen av statlig frivillighetspolitikk, både overordnet og sektorpolitisk, kan en forskningsbasert tilnærming til feltet være et viktig bidrag. Dette betinger en koordinert innsats fra flere departementer, faglig og økonomisk. Et samarbeid om

forskning mellom flere departementer kan sikre bredde i hvilke temaer og problemstillinger som resulterer i konkrete forskningsprosjekter, og gi økt innsikt i sivilsamfunnets samlede betydning ut over sektorrensene.

1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED RAPPORTEN

1.1 Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner

Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner (koordineringsutvalget) ble etablert som et resultat av Stortingets behandling av St.meld.nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld.nr. 44 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*².

Stortingsflertallet påpekte behovet for bedre samordning av statens tilskuddspraksis overfor de frivillige organisasjonene (Innst. S. nr. 101 (1998-99)) og ba regjeringen vurdere behovet for et tverrdepartementalt koordineringsorgan. Koordineringsutvalget ble etablert våren 2000 for en periode på tre år.

Utvalget har bestått av deltakere fra ti departementer som alle yter tilskudd til frivillige organisasjoner:

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Forsvarsdepartementet (FD)
Fiskeridepartementet (FID)
Justis- og politidepartementet (JD)
Kultur- og kirke departementet (KKD)
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
Miljøvern departementet (MD)
Sosialdepartementet (SOS)
Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD)
Utenriksdepartementet (UD)

I tillegg deltok Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Finansdepartementet (FIN) i utvalget.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ledet arbeidet i utvalget fram til våren 2002. Kultur- og kirke departementet (KKD) overtok ledelses- og sekretariatsansvaret fra dette tidspunktet og ut 2003.

1.2 Regjeringens mål om å styrke de frivillige organisasjonene

Samarbeidsregjeringen framhever de frivillige organisasjonenes rolle for utviklingen av demokrati og deltakelse i samfunnet og deres rolle som tjenesteprodusenter.

² Også kalt frivillighetsmeldingene senere i rapporten.

Regjeringen understreker også at de frivillige organisasjonene har en verdi i seg selv, og at de utgjør både et alternativ og et supplement til offentlige tjenestetilbud.

Det politiske grunnlaget for perioden 2001-2005 (Sem-erklæringen) inneholder Samarbeidsregjeringens mål om å styrke de frivillige organisasjonene. Regjeringen vil gjennomføre følgende tiltak:

- ”Foreta en opprydning i de offentlige støtteordningene for å sikre ”Et enklere Frivillighets-Norge.” Små lag og foreninger må kunne drive tilnærmet skjemafritt.
- At en større del av offentlige midler til frivillige organisasjoner skal være driftsmidler³ i stedet for prosjektstøtte, slik at forutsigbarhet og kontinuitet sikres.
- Øke fradraget for bidrag til frivillige organisasjoner til 12 000 kroner.
- Fremme en melding om spill og lotterier med sikte på en avveining mellom statens inntekter og nye inntektsmuligheter for de frivillige organisasjonene.
- Kompensere fullt ut de frivillige organisasjonene for de merkostnader momsreformen påfører dem.”

1.3 Koordineringsutvalgets mandat

Som et ledd i skifte av sekretariat, foretok regjeringen en justering av koordineringsutvalgets mandat høsten 2002. Det nye mandatet fikk et sterkere fokus på departementenes tilskuddsforvaltning. Punkt B i mandatet forplikter utvalget til å avgi en rapport til regjeringen hvor vurderinger av tilskuddspraksis i departementene og forslag til tiltak står sentralt.

Utvalgets mandat er todelt og er som følger:

Koordineringsutvalget skal

A. Bidra til å:

- øke bevisstheten i departementene med hensyn til sentrale problemstillinger i forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner
- øke innsikten om utforming og forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Dette innebærer en bevisstgjøring om hva prinsippene i St. meld. nr. 27 (1996-97) og økonomireglementet betyr for departementenes tilskuddsforvaltning.
- å få i stand en eventuell samordning av søknader fra de frivillige organisasjonene til departementene om tilskudd.

³ I frivillighetsmeldingene brukes hhv. benevnelsene *grunnstøtte* og *aktivitetsstøtte*. I denne rapporten brukes disse begrepene gjennomgående.

B. Legge frem en rapport for Regjeringen med vurderinger av:

- begrepsapparatet i St. meld. nr. 27 (1996-97) i lys av de erfaringer som er gjort gjennom koordineringsutvalgets arbeid og relevante evalueringer
- forholdet mellom dagens praksis med hensyn til tilskudd til frivillig virke og regjeringens mål, slik disse er uttrykt i Sem-erklæringen
- forskningsmessige behov og problemstillinger på feltet stat og frivillig virke.

1.4 Tidligere arbeider og dokumenter om statens forhold til frivillig sektor

I NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner, ble de frivillige organisasjonenes historiske framvekst og virke i det norske samfunn dokumentert på bred basis.

Statskonsult gjennomførte en kartlegging og analyse av utviklingen i den statlige støtten til de frivillige organisasjonene på oppdrag fra Finansdepartementet, med utgangspunkt i et regjeringsvedtak på Halvorsbølekonferansen i 1993. Kvaliteten på styringen av et utvalg ordninger ble også vurdert (Statskonsult 1995 og 1996). En av hovedkonklusjonene fra disse arbeidene var at den betydelige økningen av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner fra midten av 1980-tallet ikke var et resultat av en helhetsbetraktning fra verken regjering eller Storting.

I 1995 ba Stortinget regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om arbeidsvilkår og økonomi for de frivillige organisasjonene på bakgrunn av NOU 1988:17. Stortingsmelding nr. 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner kom i 1997 og tilleggsmeldingen til denne ble lagt fram i 1998 (St.meld.nr. 44 (1997-98)). I meldingene ble det slått fast at det manglet sektorovergrepene og allmenne retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner. Meldingene kunne vise til at departementale tildelinger var preget av sektoriserte oppfatninger av de frivillige organisasjonenes egenart og velferdsbidrag.

1.5 Definisjoner

I utvalgets rapport brukes frivillighetsmeldingenes definisjon av begrepet *frivillig organisasjon* om følgende organisasjonstyper:

1. Organisasjoner som kjennetegnes ved at de
 - har et allmenntilrettelagt siktemål
 - bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner
 - har en demokratisk styringsstruktur
2. Virksomheter som eies eller drives av en organisasjon som faller inn under pkt. 1, f.eks. behandlingsinstitusjoner i helse- og sosialsektoren, skoler, barnehager, bistandsorganisasjoner, kampanjer, tidsskrift, prosjekter mv.
3. Stiftelser med allmenntilrettelagte formål
4. Økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som formål, f.eks. foreldredrevne barnehager

5. Trossamfunn og livssynsorganisasjoner

Utenfor meldingens definisjon faller blant annet fagforeninger, student- og elevorganisasjoner, politiske partier og deres ungdomsorganisasjoner. Dette er imidlertid ikke til hinder for at de kan motta statlige tilskudd til ulike formål.

Begrepet *sivilsamfunn* defineres som ”formelle og uformelle nettverk som er virksomme i spennet mellom stat og familie.” Sivilsamfunnsbegrepet omfatter alle typer sammenslutninger, ikke bare de frivillige organisasjonene.

1.6 Formålet med rapporten

Med utgangspunkt i koordineringsutvalgets mandat er formålet med rapporten å:

- Redegjøre for hvordan forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner har utviklet seg etter behandlingen av St.meld. nr. 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og St.meld. nr. 44 (1997-98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner.
- Vurdere om intensjonene i frivillighetsmeldingene er fulgt opp gjennom forvaltningen av tilskudd til de frivillige organisasjonene.
- Tydeliggjøre muligheter og begrensninger når det gjelder koordinering og samordning av forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner.
- Skissere utviklingsområder for statlig politikk overfor de frivillige organisasjonene.
- Gjøre rede for forskningsmessige behov og problemstillinger på feltet stat og frivillig virke.

1.7 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 gjør rede for relevant bakgrunnsinformasjon.

Kapittel 2 beskriver utviklingen av forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene i Norge. Videre beskrives utviklingstrekk i de frivillige organisasjonene de siste 40-50 år. Redegjørelsen danner basis for drøftingene i senere kapitler.

Kapittel 3 beskriver de mest sentrale begrepene og intensjonene som ble fremmet i St.meld. nr. 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og i tilleggsmeldingen til denne, St.meld. nr. 44 (1997-98). Stortinget sluttet seg til meldingens mål for framtidig statlig politikk overfor de frivillige organisasjonene (Innst.S.nr.101 (1998-99)). Deretter gis en redegjørelse for Reglement for økonomistyring i staten.

Kapittel 4 tar for seg dilemmaer og utfordringer i statens forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Formålet med kapitlet er å drøfte praksis i forhold til intensjonene i frivillighetsmeldingene.

Kapittel 5 omhandler forskningsmessige behov og problemstillinger som gjelder forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner.

2. STATEN OG DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE

2.1 Framvekst og utvikling av organisasjonssamfunnet i Norge

Framveksten og utviklingen av organisasjonssamfunnet må forstås i sammenheng med utviklingen og omformingen av det norske samfunnet de siste to hundre årene. Forholdet mellom organisasjoner og det offentlige har også betydning for hvordan organisasjonene fungerer, hvordan de er bygget opp og hvilke typer aktiviteter som drives (Selle, 1998; Bortne, Selle og Strømsnes, 2002).

Frivillige organisasjoner har spilt en sentral rolle i nasjonsbygging, identitetsdanning og utviklingen av det norske velferdssamfunnet (Wollebæk og Selle, 2002). De første landsomfattende organisasjonene ble stiftet midt på 1800-tallet, mens andre former for sivilt samarbeid i form av dugnadsarbeid og kollektive hjelpetiltak går lenger tilbake i tiden.

Organisasjonenes framvekst var fra starten av preget av personlig og moralsk engasjement blant medlemmene, aktiv grasrotdeltakelse, lokalt foreningsarbeid og lav grad av formalisering. De store folkebevegelsene som bondebevegelsen, arbeiderbevegelsen, lekmannsbevegelsen og avholdsbevegelsen skapte et bindledd mellom medlemmenes engasjement lokalt og politiske beslutningsprosesser sentralt (Selle, 1998; Wollebæk og Selle, 2002).

Organisasjonenes utvikling følger i stor grad det offentliges ekspansjon, særlig innen helse- og sosialsektoren. Oppbyggingen etter annen verdenskrig førte til styrking av de sosiale og humanitære organisasjonene. I årene 1960-1980 med økt fritid og styrket privatøkonomi, ble det stiftet mange nye lag og foreninger innen idrett, hobby- og kulturaktiviteter. I denne perioden ble kvinner og barn mer aktive i organisasjonslivet.

Når et samfunnsområde får økt politisk betydning utvikles gjerne nye organisasjoner og samarbeidsformer mellom organisasjoner og myndigheter. Miljøvernfeltet er et eksempel på dette (Bortne, Selle og Strømsnes, 2002).

Fra starten av var organisasjonene uavhengig av økonomisk støtte fra staten. Etter hvert som samarbeid og arbeidsdeling mellom foreninger og kommunale myndigheter ble etablert, fikk organisasjonene økonomisk støtte til sin virksomhet fra det offentlige, gjerne i form av rente- og avdragsfrie lån, overdragelse av kommunal grunn og direkte økonomisk støtte.

I dag utgjør statlige tildelinger til frivillige organisasjoner betydelige beløp årlig⁴. I tillegg mottar frivillige organisasjoner betydelige beløp fra kommuner og

⁴ Departementene som deltar i koordineringsutvalget har utarbeidet en oversikt over de samlede tilskuddene som de ga til frivillige organisasjoner i 1997 og 2002. Se vedlegg.

fylkeskommuner. Offentlige tilskudd utgjør grunnleggende forutsetninger for mange organisasjoners liv og virke slik vi kjenner dem i dag.

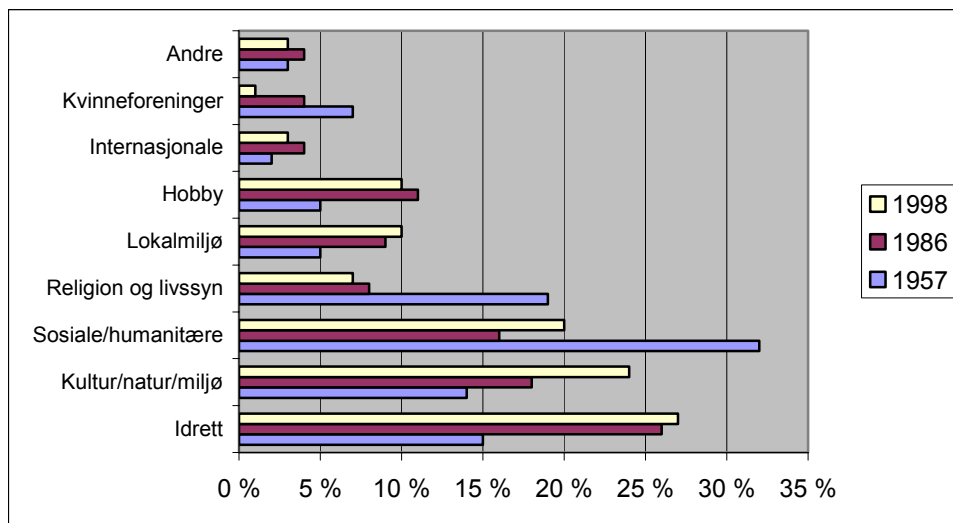
Ifølge Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) er omfanget av det frivillige arbeidet i Norge omfattende. I 1998 utførte 54 prosent av befolkningen slikt arbeid og i gjennomsnitt ble mer enn ti timer i måneden brukt til frivillig arbeid. 80 prosent av den frivillige innsatsen utføres i de frivillige organisasjonene. Resten utføres innen offentlig og privat virksomhet, i frivillighetssentraler og i form av nabohep.

Nordmenn har i gjennomsnitt 1,7 organisasjonsmedlemskap (Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000). Andelen passive medlemskap (tilknytning uten egen frivillig innsats) er høyere enn i mange andre land. Et annet viktig trekk ved det norske organisasjonssamfunnet er den omfattende *fritidsorganiseringen*. Hele 50 prosent av de frivillige virker innenfor *idrett, kultur og fritid*. Bare 5 prosent av den frivillige innsatsen er omsorgsarbeid. Organisasjonene bruker i økende grad tid på egne medlemmer, styrearbeid og administrasjon.

2.2 Organisasjonssamfunnet i endring

Organisasjonssamfunnet har gjennomgått store endringer de siste 40-50 årene. Oppslutningen om de ulike organisasjonene har vært i utvikling. I figur 1 vises hovedtrekk i disse endringene.

Figur 1 Andel av medlemskap i ulike organisasjoner, 1957, 1986 og 1998



(Kilde: Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000)

I perioden fra 1957 til 1998 har organisasjoner innen idrett, kultur/natur og miljø og hobby hatt en betydelig vekst. De sosiale/humanitære organisasjonene, som tidligere var de dominerende organisasjonene, har inntatt en tredjeplass målt i antall medlemskap. Kvinneorganisasjoner og religiøse foreninger har hatt sterk tilbakegang i perioden.

Økt internasjonalisering og endringer i moderne kommunikasjonsformer har gitt økte muligheter og endret rammebetingelsene for enkeltindividet, for arbeidslivet og ikke minst for organisasjonene. I tillegg har økte krav i arbeidslivet om effektivitet, målstyring og brukertilpasning gjort seg gjeldende også i organisasjonenes liv og virke.

Dette har ført til et press på den tradisjonelle frivilligheten. På stadig flere områder utvikles det utdanningstilbud på høyskolenivå som utdanner personer til å jobbe på områder de frivillige organisasjonene lenge selv har lært opp instruktører og ledere for. Eksempler på dette finnes på områdene teater, musikk, sosialt arbeid, idrett og friluftsliv. Når utdannet personell får sitt lønnsarbeid i lokalt foreningsliv, medfører det en fagliggjøring av foreningsarbeidet. Dette er med på å forandre de frivillige organisasjonenes virksomhet lokalt og kan være med å presse ut de frivillige (KOU, 2003:2).

Det som har vært typisk for organisasjonssamfunnet i Norge har vært lokallaget som basis, en medlemsbasert og demokratisk organisasjonsstruktur. Dette har gitt en sammenbinding av det enkelte individ i lokalsamfunnet og til storsamfunnet på en og samme tid gjennom den hierarkiske organisasjonsmodellen (Selle, 1998).

Denne situasjonen er i ferd med å bli endret. Endringene i befolkningens atferd og oppslutning om de frivillige organisasjonene samt strukturelle endringer i organisasjonene, gjør at folk kan oppnå innflytelse på flere måter enn gjennom organisasjonsmedlemskap. Den tradisjonelle organisasjonsformen med bred medlemsrekruttering og sosial integrasjon, organisering på tvers av territoriale nivåer og demokratisk styring er ikke lenger enerådende (Østerud, Engelstad og Selle, 2003).

Egenorganisering, selvutfoldelse og ønsket om umiddelbare opplevelser og resultater, ser ut til å øke som motivasjonsfaktor for befolkningens organisasjonsdeltagelse. Måten befolkningen deltar i de frivillige organisasjonene på er derfor i endring. Folk ser etter medlemskap med mening for dem selv og skifter gjerne mellom organisasjonene raskere enn det folk tidligere gjorde. De frivillige organisasjonene møter de nye behovene gjennom nye tilbud og organisasjonsmåter. Organisasjonene tilbyr for eksempel medlemskap som gir fordeler ved kjøp av bestemte varer og tjenester. Det er også blitt enklere å yte frivillig innsats over en begrenset periode. Ofte koordineres slike tiltak av betalt personell. Dette viser at deltakelsesformene og organisasjonsformene er i stadig utvikling og forandring.

De senere årene har det vært en tendens til at den frivillige organiseringen tar følgende former:

1. Paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og nettverk
2. Nærmiljøorganisering
3. Stiftelser

2.2.1 Paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og organisasjonsnettverk

På stadig flere felt ser en framvekst av paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og nettverk som har til hensikt å representere og samordne flere organisasjoners politikk overfor offentlige myndigheter (Bortne, Selle og Strømsnes, 2002). Eksempler på dette er Kulturvernets fellesorganisasjon (KORG), Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon Ungdom (FFOU), Forum for små og sjeldne diagnosegrupper (FOSS), Miljøheimevernet⁵, Du Store Verden!⁶, Frivillighetens Samarbeidsorgan (FRISAM) og Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF).

For det offentlige kan det være en fordel å forholde seg til noen få paraplyorganisasjoner i stedet for et stort antall organisasjoner. De sentrale organisasjonsenhetene i de største organisasjonene har utviklet et byråkrati med administrative funksjoner og fagkunnskap som har som en viktig oppgave å fremme medlemmenes interesser overfor myndighetene.

Andelen som får betalt for å gjøre en innsats i de frivillige organisasjonene har også økt siden 1970-tallet (Selle, 1998). For små organisasjoner kan det være en fordel å slå seg sammen med flere organisasjoner som arbeider på samme felt. Gjennom paraplyer står organisasjonene sterkere i arbeidet med å fremme egne synspunkter overfor offentlige myndigheter.

2.2.2 Lokal organisering

Samtidig med framveksten av flere paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og nettverk med bred kontaktflate mot det offentlige, skjer en økende lokal organisering. Dugnader, aksjoner og lokale organisasjoner uten en nasjonal overbygning har fått økende oppslutning i befolkningen (Wollebæk og Selle, 2002).

Velforeninger, borettslag og grendelag er eksempler på slike typer lokallorienterte foreninger som ofte opptrer som talerør for lokalsamfunnet overfor bydel, kommune eller fylkeskommune. De foreningene som har nedslagsfelt på et mer avgrenset område enn kommunen som helhet, har den sterkeste veksten. Virksomheten er som oftest rettet mot å løse lokale problemer og utvikle nærmiljøene etter ønsker og behov i befolkningen.

⁵ Nettverk av 17 landsomfattende frivillige organisasjoner.

⁶ Samarbeidsnettverk for organisasjoner, institusjoner og grupper som arbeider innenfor internasjonal kulturformidling og kultursamarbeid.

Denne utviklingen støttes også av forskning som viser tendenser til økt avstand mellom sentralnivået og lokalnivået i store, hierarkisk oppbygde organisasjoner (Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000).

2.2.3 Stiftelser

Tradisjonell frivillig organisering forbindes gjerne med lokalt forankret, medlemsbasert virksomhet. På en rekke områder blir stiftelser som organisasjonsform likevel mer vanlig.

Lov om stiftelser definerer stiftelse som en "formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art (§ 2)".

Stiftelser har ikke medlemmer. Mange stiftelser støttes likevel av enkeltindivider eller grupper som bidrar på ulike måter, f.eks. gjennom økonomiske bidrag eller frivillig arbeid.

2.3 Velferdsstaten i omforming

Arbeidet med fornyelse og omstilling i offentlig sektor får konsekvenser for de frivillige organisasjonene.

Selle (1998) peker på at siden 1980-tallet og fram til i dag har mange av tiltakene for å øke det offentliges effektivitet og redusere styringsproblemene, handlet om å avvikle statsengasjement gjennom selskapsdannelser og stiftelser, innføring av friere organisasjonsformer innen offentlig forvaltning, økende bruk av lokale og regionale styringsnivåer og overføring av offentlige oppgaver til frivillige organisasjoner. Disse prosessene kalles gjerne "fristillingsprosesser".

2.3.1 Regjeringens moderniseringsprogram

Regjeringens handlingsprogram for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor skisserer flere mål og tiltak for å skape

- et enklere og ryddigere samfunn
 - et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov
 - en effektiv offentlig sektor
 - en produktiv- og effektivitetsfremmende offentlig sektor
 - en inkluderende og stimulerende personalpolitikk
- (AAD, 2002).

Innen offentlig tjenesteproduksjon skal det åpnes for mer fleksible, brukerrettede organisasjonsmodeller for tjenstedelen av offentlig virksomhet. Brukernes individuelle ønsker skal imøtekommes gjennom økt valgfrihet og pengene skal i større grad følge brukerne. Omorganiseringer av tjenesteproduksjonen skal skape et klarere skille mellom forvaltning og tjenesteytelse.

2.3.2 Endringer i forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner

Stadig flere frivillige organisasjoner og andre private aktører utfører oppgaver på vegne av offentlige myndigheter (Selle, 1998). Myndighetene er blitt mer opptatt av forholdet mellom pris og kvalitet, mindre av ideologiske særtrekk ved de som leverer tjenestene. Dette åpner opp for et mer pluralistisk bilde med hensyn på hvem som er med og løser offentlige oppgaver (Østerud, Engelstad, Selle, 2003). Det offentliges rolle endres fra å levere tjenester selv, til å måtte konkurrere med andre aktører og til å drive mer kontroll av om pengene går til det som er avtalt.

Stadig flere paraplyorganisasjoner viderefordeler statlige midler til underliggende organisasjonsledd på vegne av staten.

I stortingsmeldingen om folkehelsepolitikken (St.meld.nr. 16 (2002-2003)) legger staten opp til at frivillige organisasjoner skal være viktige partnere i løsningen av velferdsoppgaver:

”Som en ny og annerledes dialogarena vurderes å opprette et årlig stevne – en ”børs” – der frivillige organisasjoner og andre aktører kan presentere forslag til tiltak i folkehelsearbeidet. Mange gode ideer blir aldri satt ut i livet av mangel på finansiering. Slik er det også på dette området. Aktører i folkehelsekjeden er aktuelle målgrupper for børsen og som ”kjøpere” av tiltak. (s. 86)

Stortingets behandling av meldingen resulterte i flere vedtak, blant annet:

”Stortinget ber Regjeringen utarbeide en handlingsplan for økt fysisk aktivitet. Planen må omfatte konkrete tiltak på flere samfunnsområder. Partene i arbeidslivet må trekkes aktivt med i arbeidet. Det samme må Norges Idrettsforbund. Stortinget må på egnet måte holdes orientert om arbeidet” (Innst. S. nr. 230 (2002-2003)).

I norsk utviklingspolitikk spiller de frivillige organisasjonene en sentral rolle. I 2002 ble totalt 2,9 milliarder kroner, eller 33 prosent av den samlede bilaterale bistanden (inkludert multi-bilateral bistand), kanalisert gjennom disse aktørene. Mesteparten, ca. 2,4 milliarder kroner, gikk til norske aktører. Dette omfatter humanitær bistand så vel som langsiktig utviklingsbistand i til sammen 90 land (Utenriksdepartementet, 2002).

Frivillige organisasjoner som vil konkurrere om å få tildelt offentlige oppgaver i åpne anbudsrunder må tilpasse seg en ny virkelighet med hensyn til profesjonalitet, kvalitet, innsyn og kontroll.

De frivillige organisasjonene har hatt en viktig rolle som premissleverandører og kanaler for folkelig innflytelse over velferdsordninger. Hvis organisasjonene i økende grad tar på seg oppgaver på vegne av det offentlige, kan denne rollen bli vanskelig å opprettholde. Det tette samarbeidet mellom staten og de frivillige organisasjonene påvirker i stor grad organisasjonenes interne organisering, handlingsmønstre, og ikke minst deres frie stilling (Tvedt, 2003).

Oppsummering

Det frivillige organisasjonsliv er i stadig endring. De senere års utvikling går i retning av vekst i følgende organisasjonsformer:

- Paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og nettverk
- Nærmiljøorganisering
- Stiftelser

Egenorganisering, selvutfoldelse og ønsket om umiddelbare opplevelser og resultater ser ut til å øke som motivasjonsfaktor for befolkningens organisasjonsdeltakelse.

Modernisering av velferdsstaten innebærer blant annet at flere aktører tar del i løsningen av offentlige velferdsoppgaver ved siden av det offentlige tjenesteapparatet.

For frivillige organisasjoner som tar del i offentlig oppgaveløsning stilles det store krav til profesjonalitet, kvalitet, innsyn og kontroll av egen virksomhet.

3. FRIVILLIGHETSMELDINGENE OG REGELVERK FOR ØKONOMISTYRING I STATEN

Frivillighetsmeldingene og regelverket for økonomistyring i staten legger rammene for forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner i departementene. Både i frivillighetsmeldingene og i regelverket for økonomistyring i staten gjelder det at *målene* for tilskuddsordningene er avgjørende for omfang og innretning på oppfølging, rapporteringskrav og kontroll.

3.1 Frivillighetsmeldingene – mål og begrunnelser

Et sentralt mål i St.meld. nr. 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner var å trekke opp prinsipper og rammeverk for statens forvaltning av tilskudd til frivillig virke.

Meldingene ga seks prinsipielle begrunnelser for at de frivillige organisasjonene er viktige samfunnsaktører. Begrunnelsene viser hvorfor organisasjonene berettiger økonomisk støtte fra staten.

For det *første* er de frivillige organisasjonene viktige samfunnsaktører i kraft av det arbeidet de utfører. På så å si alle områder finner en organisasjoner i arbeidet for en sak, en gruppe eller et standpunkt.

For det *andre* er de frivillige organisasjonene viktige som *demokratiske aktører*. Organisasjonene kanaliserer politiske, moralske, økonomiske og kulturelle impulser fra befolkningen inn i det offentlige rom.

For det *tredje* er de frivillige organisasjonene bygget opp om ulike formål som også evner å bygge og vedlikeholde *identitetsskapende fellesskap*.

For det *fjerde* har frivillige organisasjoner en evne til å skape tillit i samfunnet. Områder som har et nettverk av frivillige aktiviteter kan være med på å skape *sosial kapital* i befolkningen, og være med på å bryte ned fordommer og uheldige strømninger i samfunnet.

En *femte* begrunnelse er knyttet til organisasjonenes mangfold og sine evner til å skape engasjement og deltakelse ved at de også en arena for *kunnskapsformidling og læring*.

Den *sjette* begrunnelsen for viktigheten av de frivillige organisasjonene er at de bidrar til et *samfunnsmessig mangfold*. Folk med ulik bakgrunn, interesser og verdier kan finne sammen for å drive aktiviteter på egne premisser.

I det følgende beskrives grunnprinsippene for statlig tilskuddsforvaltning mot frivillige organisasjoner slik de er beskrevet i frivillighetsmeldingene og i Reglement for økonomistyring i staten.

3.2 Forholdet mellom virksomhetskategorier, statlige begrunnelser, støtteformer og kontroll

I frivillighetsmeldingene ble et felles begrepsapparat for den statlige tilskuddsforvaltningen utviklet. Meldingen skiller mellom tre ulike grunnsyn for frivillig virke som statlige støtteordninger kan tuftes på: *Medlemsbasert virke, verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon.*

Grunnsynene bidrar til å tydeliggjøre at statens samspill med frivillig virke kan anta ulike former. Statlig støtte- og kontrollordninger kan gis ulikt innhold, avhengig av hvilke aktiviteter organisasjonene driver, og måten disse er organisert på.

Tabellen viser forholdet mellom virksomhetskategorier innen frivillig virke, statlige begrunnelser, målsettinger for støtte, og støtte- og kontrollformer slik de er beskrevet i frivillighetsmeldingene.

Tabell 1 Forholdet mellom virksomhetskategorier innen frivillig virke, statlige begrunnelser, målsettinger og støtte- og kontrollformer

Virksomhet	Medlemsbasert virke	Verdibasert samvirke	Fortjenestefri velferdsproduksjon
Begrunnelser	demokrati tradisjon mening tilhørighet	mangfold alternativ egeninnsats nettverk	effektivitet fleksibilitet kompetanse
Målsettinger	styrke deltakelse og aktivitet	utløse frivillige ressurser/ egenart for å realisere felles mål	effektiv velferds- produksjon
Støtteformer	grunnstøtte	aktivitetsstøtte	produksjons- støtte/driftsstøtte
Kontroll	-overordnet -tildelingskriterier -regnskapskontroll -dialog -evalueringer	-resultatrapportering og kontroll står i forhold til den offentlige ressurstilførselen -ekstern eller intern evaluering	- tilsvarende som for markedsbaserte aktører som løser oppgaver for det offentlige

(Kilde: St.meld. nr. 27 (1996-97))

3.2.1 Medlemsbasert virke som basis for grunnstøtteordninger

De fleste frivillige organisasjonene driver *medlemsbasert virke*, der individer går sammen for å drive en aktivitet, fremme en interesse, løse et problem eller på andre måter å forholde seg til et kollektivt anliggende. For staten bidrar medlemsbasert virke til å realisere overordnede mål knyttet til idealer som demokrati, tilhørighet og fellesskap.

I frivillighetsmeldingene danner dette begrunnelsene for statlige tilskudd i form av *grunnstøtte*. Når staten gir grunnstøtte til organisasjonene skal støtten stimulere organisasjonene til aktiv deltakelse i samfunnslivet, på ulike nivå. Meldingene

understreker at kravene til hva støtten skal gå til bør formuleres på et overordnet nivå. Organisasjonene skal få relativt stor frihet til selv å bestemme hvordan målene skal nås.

Det er en intensjon i meldingene at kontrollen av grunnstøtteordningene skal knyttes til *tildelingskriteriene*⁷ for ordningene og regnskapskontroll. I tillegg kan bruk av evalueringer og dialog mellom departementer og organisasjoner gi supplerende informasjon om aktivitetene i organisasjonene.

3.2.2 Verdibasert samvirke som basis for aktivitetsstøtte

Det neste grunnsynet i frivillighetsmeldingene tar utgangspunkt i at organisasjonene kan ha et *verdibasert samvirke* med staten. Begrunnelsene for dette synet er at de frivillige organisasjonene har særegne mål, verdipreferanser og aktiviteter.

Samvirkeløsninger kan være initiert av organisasjonene selv eller av forvaltningen. Eksempler på verdibasert samvirke mellom staten og frivillige organisasjoner kan være prosjekter innenfor informasjonsarbeid, tiltak for utsatt ungdom i storbyer og bistandssamarbeid.

Offentlige midler kan utgjøre hele eller deler av den totale finansieringen av samvirkeløsninger og gis i form av *aktivitetsstøtte*. For eksempel må tilskuddsmottaker for støtte til langsiktig utviklingssamarbeid (3-5 år), der det ikke gjøres særskilte unntak, dekke minimum 10 prosent av regnskapsførte kostnader med egne kontante midler.

Frivillighetsmeldingene legger opp til at statens oppfølging og kontroll av samvirkeprosjekter skal stå i forhold til den ressursinnsatsen som er lagt i prosjektene. Det bør ligge en *avtale* til grunn for samarbeidet som spesifiserer hvilke betingelser departementene knytter til de tildelte midlene. Presisering av gode resultatmål er en viktig del av samarbeidet. Resultatmålene er også utgangspunktet for statens kontroll av organisasjonene.

3.2.3 Fortjenestefri velferdsproduksjon som basis for produksjonsstøtte/driftsstøtte

Det tredje grunnsynet som fremholdes i frivillighetsmeldingene ser de frivillige organisasjonene som produsenter av varer og tjenester. Det som karakteriserer denne virksomheten er at den sikrer at eventuelle overskudd kommer organisasjonen til gode, ikke til private eiere.

De vanligste organisasjonsformene innenfor fortjenestefrie velferdsproduksjon er stiftelser, kooperative tiltak, ulike typer samvirke/sameie og ideelle foreninger. Ofte foregår fortjenestefri velferdsproduksjon i organisasjonene atskilt fra virksomhetens øvrige virksomhet, med høy profesjonalitet og fravær av frivillighet. Et eksempel her

⁷ Tildelingskriterier kan tjene flere formål. De kan gi grunnlag for avgrensning hvem som er støtteberettiget, fastsettelse av tilskuddsbeløp til den enkelte mottaker og de kan gi føringer for hvordan tilskuddet kan benyttes.

kan være Norges Røde Kors som både har medlemsbaserte lokalforeninger og driver institusjoner med betalt personell. Enkelte organisasjoner bidrar med egne midler og frivillige i løsningen av oppgavene som de gjør på vegne av det offentlige.

Stortingsmeldingene peker på at fordelene ved å benytte frivillige organisasjoner som velferdsprodusenter framfor offentlig eller markedsbasert virksomhet, vanligvis vil ligge i medlemmenes engasjement og frivillige innsats, samt den fleksibiliteten som frivillig organisering representerer.

Statlige kontrolltiltak vil være de samme for frivillige organisasjoner og markedsbaserte aktører som utfører oppgaver for det offentlige.

3.3 Regelverk for økonomistyring i staten

Regelverket for økonomistyring i staten ligger til grunn for departementenes forvaltning av tilskuddsordninger, herunder for ordninger som er rettet mot frivillige organisasjoner. Regelverket består av henholdsvis et reglement, fastsatt ved kongelig resolusjon, og nærmere bestemmelser fastsatt av Finansdepartementet. Regelverket har som formål å sikre at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at statlige midler brukes effektivt. Reglementets krav til å fastsette mål for tilskuddsordninger og til å rapportere om resultater bygger på bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget (§§ 2 og 13).

Et revidert regelverk for økonomistyring i staten trådte i kraft 1. januar 2004. Det reviderte regelverket er forenklet både ved at det er redusert i omfang og gjort mer generelt. Det reviderte regelverket gir generelt økt rom for departementene og eventuelt tilskuddsforvaltere til å tilpasse tilskuddsordninger ut fra en konkret vurdering av den enkelte ordningen, herunder av risiko og vesentlighet. Revisjonen innebærer på denne måten en desentralisering i tråd med regjeringens moderniseringsprogram.

Regelverket inneholder ikke særskilte regler for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Et slikt alternativ ble vurdert under revisjonen av regelverket, men det ble konkludert med at felles regler uavhengig av mottakergruppe både er enklere og tilstrekkelig fleksibelt. Det reviderte regelverket legger blant annet til rette for at departementene kan redusere kravene til rapportering fra mottakerne, tilpasset den enkelte tilskuddsordningen:

- Det er klargjort at relativt små bidrag kan gis uten utførlige kontrolltiltak.
- Rapportering fra mottakerne kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder.
- Det er presisert at rapporteringskrav må ses i sammenheng med nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet.
- Det er opp til hvert departement og tilskuddsforvalter å vurdere behovet for kontrolltiltak, herunder krav til særskilt revisorattestasjon på opplysninger fra mottaker.

Regler for statlig tilskuddsforvaltning i forhold til frivillige organisasjoner, omtales i bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt av Finansdepartementet (kapittel 6). For utforming av tilskuddsordninger gjelder følgende:

a) Mål for ordningen

Departementet skal i tilknytning til bevilgningsforslag utarbeide formuleringer som tydeliggjør hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen (målet og målgruppe).

b) Kriterier for måloppnåelse

Departementet skal fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen.

c) Tildelingskriterier, herunder beregningsregler

Departementet skal utarbeide kriterier for tildeling. For tilskuddsordninger der tilsagn gis på grunnlag av kvantifiserbare kriterier eller med en prosentandel av budsjett eller regnskap, skal det fastsettes beregningsregler.

d) Oppfølging og kontroll

Departementet skal sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen.

e) Evaluering

Departementet har ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert.

Når det gjelder tilskuddsforvaltningen, skal tilskuddsforvalter følge bestemmelsene som er nedfelt i tildelings- eller oppdragsbrev fra departementet og i eventuelt særskilt regelverk for tilskuddsordningen.

Oppsummering

- Regelverket for økonomistyring i staten og frivillighetsmeldingene legger vekt på at tilskuddsordninger må ha klare mål og tilpassede kontrollformer.
- Økonomiregelverket inneholder krav og føringer for *hvordan* tilskuddsforvaltningen bør foregå, mens frivillighetsmeldingene behandler spørsmålet om *begrunnelser* for tilskudd til frivillige organisasjoner mer inngående. Begrunnelsene skal styre hvilke tilskuddsformer og kontrollformer som bør benyttes.

4. TILSKUDD TIL FRIVILLIGE ORGANISASJONER – DILEMMAER OG UTFORDRINGER

4.1 Frivillig organisasjon – definisjon av et mangfold

Frivillighetsmeldingenes definisjon av en frivillig organisasjon er en viktig premis for de videre drøftingene. Avgrensningskriteriene er i all hovedsak basert på kriteriene som ble lagt til grunn for definisjonen i NOU: 1988:17 Frivillige organisasjoner.

Følgende organisasjonstyper faller innenfor definisjonen av *frivillig organisasjon* i meldingene:

1. Organisasjoner som kjennetegnes ved at de
 - har et allmenntilgjengelig siktemål
 - bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner
 - har en demokratisk styringsstruktur
2. Virksomheter som eies eller drives av en organisasjon som faller inn under pkt. 1, f.eks. behandlingstilstander i helse- og sosialsektoren, skoler, barnehager, bistandsorganisasjoner, kampanjer, tidsskrift, prosjekter mv.
3. Stiftelser med allmenntilgjengelig formål
4. Økonomisk samarbeid som ikke har fortjeneste som formål, f.eks. foreldredrevne barnehager
5. Trossamfunn og livssynsorganisasjoner

Utenfor meldingens definisjon faller blant annet fagforeninger, student- og elevorganisasjoner, politiske partier og deres ungdomsorganisasjoner⁸.

Definisjonen i meldingen av hva som regnes som en frivillig organisasjon omfatter et bredt spekter av organisasjoner med ulik grad av *frivillig arbeid* som en del av sin virksomhet. I enkelte tilfeller kan frivillig arbeid være helt fraværende. I andre tilfeller kan organisasjoner som f.eks. stiftelser ha grupper av frivillige knyttet til seg, selv om organisasjonen ikke har en medlemsbasert, demokratisk organisasjonsstruktur.

Innholdet i begrepet *frivillig* blir dermed ikke like dekkende for alle typer organisasjoner som i dag inkluderes i definisjonen. Det som er felles for organisasjonene derimot, er at de *er ideelle allmenntilgjengelige sammenslutninger* med en driftsform som ikke har fortjeneste for private eiere som mål.

Når så mange organisasjonstyper inkluderes i definisjonen av en frivillig organisasjon, er det av betydning å nyansere den statlige politikken overfor de frivillige

⁸ De partipolitiske ungdomsorganisasjonene får grunnstøtte fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Moderpartiets oppslutning bestemmer størrelsen på tilskuddet. I tillegg får de tilskudd fra Frifond som fordeles av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

organisasjonene. Det blir stadig vanskeligere å snakke om én frivillig sektor med felles kjennetegn og likeartede arbeidsformer og perspektiver. Forskjellene mellom for eksempel små, lokale lag og foreninger basert kun på frivillig innsats, og stiftelser med millionbudsjetter og flere titalls ansatte, er betydelige.

Det er *formålet* og kriteriene for de statlige tilskuddsordningene som avgjør hvilke organisasjoner som mottar statlige tilskudd. Organisasjoner mottar ikke tilskudd utelukkende fordi de faller inn under en definisjon av hva en frivillig organisasjon er.

4.2 I hvilken grad har departementenes tilskuddspraksis endret seg som et resultat av frivillighetsmeldingene og Stortingets behandling av disse?

Departementene som deltar i koordineringsutvalget har i løpet av utvalgets funksjonstid redegjort for egne tilskuddsordninger. Hensikten med redegjørelsene har vært å drøfte om departementenes tilskuddspraksis har ivaretatt intensjonene i frivillighetsmeldingene. Det har også vært viktig å bidra til erfaringsutveksling mellom departementene og gi økt innsikt om frivillige organisasjoner generelt, og om tilskuddsforvaltning spesielt.

Nedenstående punkter oppsummerer noen sider av tilskuddsforvaltningen overfor frivillige organisasjoner som har vært drøftet i utvalget.

4.2.1 Gjennomgang av tilskuddsordninger

Enkelte av departementene i utvalget har i løpet av de siste årene foretatt en gjennomgang av sine tilskuddsordninger (se vedlegg). Målet har vært å vurdere begrunnelser og målformuleringer, rapporteringsformer og resultatoppnåelse i tråd med frivillighetsmeldingenes intensjoner, Økonomiregelverket for staten og overordnede sektorpolitiske mål.

Gjennomgangen har i de fleste tilfellene blitt gjennomført av eksterne aktører, f.eks. Statskonsult eller ulike forskningsinstitusjoner. Evalueringene har gitt grunnlag for endringer i tilskuddsforvaltningen, blant annet:

- begrunnelsene for tilskuddsordningene er justert eller endret
- målformuleringene er gjort tydeligere
- kravene til søknader og rapportering er endret
- hvilke organisasjoner som får tilskudd er endret
- tilskuddsordninger er falt bort fordi de ikke lenger er i tråd med sektorpolitiske mål
- nye tilskuddsordninger er opprettet for å ivareta bestemte satsingsområder.

I tillegg til evalueringer har økonomiregelverket, frivillighetsmeldingene, sektorpolitiske hensyn og Riksrevisjonens rapporter hatt betydning for forvaltningen av tilskudd til de frivillige organisasjonene. Endringer i de frivillige organisasjonene som mottar statlige tilskudd kan også ha ført til endringer i departementenes tilskuddsforvaltning.

Eksempler på evalueringer og justeringer i tilskuddsordninger finnes i vedlegget til rapporten.

Koordineringsutvalget mener det fortsatt er behov for å ha fokus på sammenhengene mellom formål, begrunnelser, tilskuddsformer og kontroll i departementene for at frivillighetsmeldingenes intensjoner skal oppfylles.

4.2.2 Tilskudd gis til alle typer organisasjoner

Totalt sett gir departementene tilskudd til alle de typer organisasjoner som inngår i begrepet *frivillige organisasjoner* i frivillighetsmeldingene.

Det gis også tilskudd til *frivillige tiltak* som i frivillighetsmeldingene defineres som virksomheter som eies eller drives av frivillige organisasjoner. Eksempler på slike tiltak er barnehager, behandlingssinstitusjoner, skole drift og bistandssamarbeid.

4.2.3 Bruk av frivillighetsmeldingenes begrepsapparat

Frivillighetsmeldingene skiller som nevnt mellom tre ulike grunnsyn for frivillig virke som statlige støtteordninger kan tuftes på: *Medlemsbasert virke*, *verdibasert samvirke* og *fortjenestefri velferdsproduksjon*. For hvert av disse grunnsynene ble det utviklet et sett av begrunnelser og mål som bestemmer hvilke tilskudds- og kontrollformer som bør benyttes (se kapittel 3.2). Betegnelse *grunnstøtte*, *aktivitetsstøtte* og *driftsstøtte* ble introdusert.

Departementene bruker fortsatt ulike betegnelser på støtteformene til de frivillige organisasjonene. Selv om intensjonene i frivillighetsmeldingene var å innføre et begrepsapparat som skulle være felles i forvaltningen, har departementene i liten grad endret begrepsbruk som følge av meldingene.

De mest brukte begrepene er *driftsstøtte* og *prosjektstøtte*, men de anvendes forskjellig i departementene. Driftsstøtte kan for eksempel være det samme som grunnstøtte i et departement, mens benevnelsen brukes om tilskudd til fortjenestefri velferdsproduksjon i et annet.

4.2.4 Organisering av tilskuddsforvaltningen

Forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner er organisert ulikt i departementene, ofte i flere avdelinger eller ved delegering til underliggende direktorater eller private tilskuddsforvaltere.

Oppdeling i ulike fagområder kan skape forskjeller i praksis med hensyn til målformuleringer og krav til søknader og rapporter innad i det enkelte departement.

Noen departementer har dannet "frivillighetsgrupper" på tvers av avdelinger for å kunne føre en felles praksis overfor de frivillige organisasjonene. I enkelte tilfeller er også direktorater inkludert i arbeidet. For å vurdere departementets samlede praksis

når det gjelder forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner, synes en slik organisering å være nyttig.

Flere av departementene har delegert forvaltningen av tilskudd til de frivillige organisasjonene til underliggende etater, oppnevnte utvalg eller brukerstyrte organer. Delegering av forvaltningsansvaret setter andre krav til kontroll og styring enn når departementene har direkte kontakt med tilskuddsmottakere. Dersom delegeringen innebærer at flere ulike aktører på forskjellige forvaltningsnivå involveres i tilskuddsforvaltningen, kan gjennomføring av en enhetlig praksis bli vanskeligere.

4.2.5 Samordning av behandlingen av søknader fra de frivillige organisasjonene

Et av punktene i koordineringsutvalgets mandat har vært å vurdere behovet for en eventuell samordning av søknader om støtte fra de frivillige organisasjonene.

Det er spesielt på politikkområder hvor flere departementer har et ansvar at det oppstår behov for samhandling på tvers av sektorgrensene. I enkelte tilfeller vil det være ønskelig å få til delt finansiering for bestemte tiltak. Samarbeidsformene mellom departementene bør vurderes fra sak til sak.

Det er ikke uvanlig at organisasjoner får grunnstøtte fra ett departement og aktivitetsstøtte fra ett eller flere andre departementer. I de tilfellene det er behov for avklaringer, opprettes det kontakt mellom departementene. I enkelte tilfeller er det nødvendig å avstemme respektive svar på søknader til organisasjonene. Det er vanlig praksis å be organisasjonene oppgi alle finansieringskildene de har på prosjekter som de søker økonomisk støtte til. Dette gir departementene informasjon om hvilke andre departementer som bidrar til organisasjonens drift og aktiviteter.

Behovet for statlig koordinering av søknader oppstår også når nye organisasjoner med en mangfoldig virksomhet søker om midler. Når organisasjonenes virksomhet spenner over mange departements ansvarsoppgaver, kan det være tidkrevende for organisasjonen å finne frem til støtteordninger som deres virksomhet omfattes av (se forøvrig pkt. 4.3.1).

Koordineringsutvalgets medlemmer finner at denne type sak til sak samarbeid fungerer tilfredsstillende og er en formålstjenlig måte å samordne tilskuddsforvaltningen. På denne bakgrunn mener koordineringsutvalget det ikke er nødvendig med ytterligere tiltak for å koordinere søknadsbehandlingen i departementene.

4.2.6 Ulik kontakt og dialog mellom departementene og de frivillige organisasjonene

Erfaringene fra koordineringsutvalget tyder på at det er ulik praksis i departementene med hensyn til hvordan kontakten med de frivillige organisasjonene gjennomføres. Det er også forskjeller mellom departementene i hvordan de praktiserer åpenhet, tilgang og inkludering i politiske beslutningsprosesser.

Samarbeidsmåtene avhenger gjerne av hvor mange organisasjoner departementet gir tilskudd til, størrelsen på organisasjonene og ikke minst hvilke mål som ligger til grunn for tilskuddsordningene. Kontakten og samarbeidsmåtene vil også være bestemt av hvorvidt tilskudd til frivillige organisasjoner og frivillig arbeid forvaltes av et departement, eller er delegert til underliggende etat.

Flere departementer har opprettet møteplasser for gjensidig informasjon og drøftinger. Møteplassene kan ta form som konferanser, høringer, dialogfora, arbeidsgrupper, idédugnader, befaringer eller deltakelse på tiltak i regi av organisasjonene. Eksempler på dette er Forsvarsdepartementets "Infoforum" og Barne- og familiedepartementets årlige "Kontaktkonferanse". Sistnevnte departement gir årlig ut publikasjonen "Satsing på barn og unge" som er en oversikt over alle departementenes tilskuddsordninger rettet mot barn og unge.

Departementene inviterer i økende grad alle organisasjonene innenfor et felt til høringer og prosesser, selv om de ikke mottar statlige tilskudd. Sosialdepartementet gjennomfører for eksempel en årlig høring med de frivillige organisasjonene i forbindelse med oppfølging av St.meld. nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Det samme gjorde Helsedepartementet i arbeidet med St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge*.

Oppsummering

- Det er *formålet* og kriteriene for de statlige tilskuddsordningene som avgjør hvilke organisasjoner som får tilskudd. Det er i liten grad slik at organisasjonene mottar tilskudd fordi de er definert som frivillige, ideelle sammenslutninger.
- Departementene har ulike betegnelser på støtteordninger og ulike mål og begrunnelser for tilskuddsordninger. De har også ulik praksis med hensyn til oppfølging og kontroll. Dette var også en av konklusjonene i frivillighetsmeldingene.
- Det er viktig at departementene fortsatt prioriterer arbeidet med å skape sammenheng mellom mål, tilskuddsformer og oppfølging/kontroll.

4.3 I hvilken grad er frivillighetsmeldingenes definisjoner og avgrensninger tilpasset utviklingen i organisasjonssamfunnet og sektorpolitiske hensyn?

4.3.1 Medlemsbasert virke og grunnstøtteordninger

I frivillighetsmeldingene kobles statlige tilskudd i form av grunnstøtte til medlemsbasert virke for å realisere mål om *deltakelse, lokalt foreningsarbeid og demokratiske beslutningsprosesser* og å stimulere til *lokal aktivitet*. Tildelingskriteriene skal støtte opp om organisasjonenes aktiviteter og ikke true organisasjonenes

autonomi. Grunnstøtteordningene gir organisasjonene vide fullmakter til å utfolde egenart uten omfattende statlige mål og føringer.

I frivillighetsmeldingene framheves en demokratisk beslutningsstruktur som et viktig kriterium for å få denne type statlig tilskudd. Medlemmene skal ha innflytelse over saker som angår dem. Beslutningsprosessene skal fremme demokratiske holdninger og fortrolighet med demokratiets virkemåte. I tillegg til at demokratibegrunnelsene er basis for grunnstøtte, fremheves også begrunnelser som organisasjonenes *samfunnsnytte* og *interesseartikulering* som viktige.

Kategorien medlemsbasert virke utelukker i utgangspunktet alle organisasjoner hvor demokratiske strukturer mangler, eller er lite utviklet. Slike strukturer er knyttet til årsmøter, medlemsrettigheter og -plikter, avstemmingsregler, utbredelse etc.

På bakgrunn av utviklingen av det frivillige organisasjonslivet, slik det er beskrevet i kapittel 2, er det grunn til å vurdere om grunnstøtteordninger skal forbeholdes medlemsbaserte organisasjoner.

De fleste grunnstøtteordninger krever at organisasjonene har en viss utbredelse og bestemte organisasjonsstrukturer (lokalt, sentralt ledd, ansatte). Nye organisasjoner med en annen oppbygging og utbredelse er dermed utelukket fra denne type støtteordninger.

Det kan likevel være aktuelt for staten å verne om bestemte verdier framfor å endre begrunnelser etter hvordan organisasjonene utvikler seg på alle områder. Dette krever at premissene for statlig støtte er gitte og synlige.

Med utgangspunkt i frivillighetsmeldingenes definisjon av frivillige organisasjoner og utviklingen i det norske organisasjonslivet, kan en argumentere for at også andre typer organisasjoner enn de medlemsbaserte bør kunne motta grunnstøtte.

Dersom organisasjoner som ikke er medlemsbaserte skal tildeles grunnstøtte, må andre begrunnelser for støtte enn lokalt foreningsarbeid og demokrati benyttes. Det kan være begrunnelser som at de artikulere interesser på vegne av bestemte grupper eller arbeider for bestemte saker som er av allmenn interesse. Disse organisasjonene kan være viktige samarbeidspartnere til offentlige myndigheter, eller et korrektiv til statlig politikk.

En organisasjons *legitimitet* overfor bestemte grupper vil også være avgjørende for tildeling av statlig støtte. Det kan derfor være problematisk at stiftelser og grupperinger uttaler seg på vegne av grupper som de ikke har fått noe mandat fra gjennom medlemsopplutning, demokratiske valg og vedtatte mål og programmer.

I diskusjonen om organisasjonsdemokrati bør også spørsmålet om medlemmenes grad av innflytelse og deltakelse i demokratisk oppbygde organisasjoner tas med. Selv om

strukturer ligger til rette for deltakelse og medbestemmelse, er det nødvendigvis ikke slik at medlemmene benytter seg av mulighetene det gir. Det finnes demokratiske underskudd også i medlemsbaserte organisasjoner. Undersøkelser av organisasjonsutviklingen i Hordaland i perioden 1980-1998 viste at deltakelsen på medlemsmøter gikk ned for de fleste organisasjonene (Wollebæk og Selle, 2002). At de frivillige organisasjonene fortsatt kan regnes som "skoler i demokrati", er derfor ikke lenger like åpenbar.

Dersom grunnstøtteordninger skal tilfalle organisasjoner som ikke er medlemsbaserte og demokratisk bygget opp, bør en gjennomgang av begrunnelser og konsekvenser av utvidelsen først vurderes.

Oppsummert betyr det at koordineringsutvalget mener at det ikke er formålstjenlig å trekke prinsippene i St. meld. nr. 27 (1996-97) så langt at statlig grunnstøtte kun skal være forbeholdt medlemsbaserte og demokratisk styrte organisasjoner. Grunnstøtten bør kunne knyttes til statens *formål* med et tilskudd og dermed benyttes også i forhold til andre typer organisasjoner.

Det er imidlertid avgjørende at grunnstøtte fortsatt forbeholdes mottakere med et allment- eller samfunnsnyttig formål. En annen viktig forutsetning er at tilskudd til frivillige organisasjoner ikke kan tilfalle fortjenestebaserte eieformer, eller inngå i organisasjonsvirksomhet som er i konkurranse med private aktører i markedet.

På denne måten vil grunnstøtte til ideelle formål holdes atskilt fra for eksempel ulike ordninger for nærings- eller etableringsstøtte. Det ville også kunne være i strid med konkurranselovgivningen. Offentlige myndigheter må derfor sikre at tilskudd til frivillige organisasjoner ikke blir en subsidiering av de frivillige organisasjonene i konkurranse med kommersielle virksomheter.

4.3.2 Verdibasert samvirke og aktivitetsstøtteordninger

Frivillighetsmeldingenes kategori "verdibasert samvirke" omfatter de frivillige organisasjonenes rolle som samarbeidspartnere for offentlige myndigheter i løsningen av bestemte oppgaver. Støtte gis i form av aktivitetsstøtte.

Ved å gi tilskudd i form av aktivitetsstøtte kan myndighetene sette strengere krav til måloppnåelse enn for grunnstøtteordninger. Støtten knyttes til bestemte *formål*. Organisasjonene mottar hovedsaklig statlige tilskudd fordi arbeidet deres støtter opp om offentlig politikk. Departementene gir i mindre grad tilskudd med begrunnelser om å understøtte organisasjonenes egenverdi.

Å balansere sektorpolitiske hensyn i forhold til "frivillighetshensyn" kan synes vanskelig der ressursene er begrenset. Organisasjonene må vurdere om tilskuddene fra staten kan medføre endringer av egne prioriteringer og arbeidsmåter.

Utfordringene som knytter seg til verdibasert samvirke mellom myndigheter og frivillige organisasjonene er blitt flere de senere årene. Aktuelle problemstillinger om dette temaet drøftes nærmere i neste kapittel.

4.3.3 Fortjenestefri velferdsproduksjon i konkurranse med offentlige og private tjenesteprodusenter

Frivillighetsmeldingenes siste kategori omhandler ”fortjenestefri velferdsproduksjon”. Kategorien omfatter de frivillige organisasjonenes rolle som produsenter av varer og tjenester. Det som skiller denne virksomheten fra kommersielle produsenter, er at et eventuelt overskudd fra virksomheten ikke går til private eiere, men føres tilbake til organisasjonen.

De frivillige organisasjonene har en lang tradisjon i å samarbeide med staten om slike tjenester. Flere av de sosiale og humanitære organisasjonene driver hjelpetiltak, institusjoner og barnehager, som f.eks. Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening og Kirkens Bymisjon. Fellesnevneren for slike tiltak er at de drives på fortjenestefri basis, jf. ovenfor.

I frivillighetsmeldingene ble det fremhevet at samarbeidet mellom staten og frivillige tjenesteprodusenter burde forsette. Samtidig ble det lagt vekt på at de frivillige organisasjonene i større grad burde synliggjøre de fortrinnene de har i forhold til andre aktører på markedet. De forhold som i den forbindelse ble trukket fram var de frivillige organisasjonenes kompetanse, nettverk, egenfinansiering, samt en kombinasjon av frivillig arbeid og betalt faglig personell.

Mange mindre kommuner opplever et sterkt press både når det gjelder kompetanse og økonomi, noe som fører til at de må tenke nytt i forhold til kommunal tjenesteproduksjon. Frivillige organisasjoner er aktuelle kandidater som medspillere for kommunale myndigheter, gjennom å drive velferdsproduksjon eller drifte andre oppgaver i lokalmiljøet.

Det offentlige kjøp av velferdstjenester som produseres i regi av frivillige organisasjoner eller andre aktører, omtales ofte som ”utkontraktering”. Dersom offentlige organer vil kjøpe velferdstjenester av private aktører⁹, omfattes dette av lov om offentlige anskaffelser¹⁰ og tilhørende forskrifter¹¹. Loven skal sikre at alle offentlige anskaffelser over en viss terskelverdi¹² skal være basert på konkurranse mellom flere tilbydere av varer og tjenester.

⁹ Omfatter også frivillige organisasjoner.

¹⁰ Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Ajourført med endring ved lov 15. juni 2001 og 14. desember 2001.

¹¹ Forskrift om offentlige anskaffelser. Fastsatt ved kgl. res. 15. juni 2001 mv. – med endring ved kgl. res. 28. juni 2002.

¹² P.t. kr 200 000

Loven skiller ikke mellom ideelle og kommersielle aktører¹³. Det stilles de samme kravene til kvalitet, innsyn i faglige og økonomiske forhold ved driften til alle aktører som deltar i anbudskonkurranser. Frivillige organisasjoner kan derfor ikke i utgangspunktet særbehandles fordi de driver på fortjenstefri basis eller har ideelle målsettinger.

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 17-2 skal tildeling av oppdrag enten skje på basis av hvilket tilbud som er det "økonomisk mest fordelaktige", eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Begrepet "økonomisk mest fordelaktig" gir åpninger for at andre kriterier enn den laveste prisen kan legges til grunn ved tildelingen av oppdrag. Kriteriene må angis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget og om mulig i prioritert rekkefølge. Slike kriterier kan også ta hensyn til overordnede politiske hensyn som "distriktpolitikk", "miljøhensyn", "læringsplasser" etc. Domstolen har i senere rettspraksis presisert kravene for bruken av slike kriterier, hvor det blant annet fremgår at kriteriene må kunne knyttes direkte til kontraktsgjenstanden, samt at de ikke skal lede til nasjonal diskriminering eller reelle handelshindringer, jf. EØS-avtalen art. 11.

Bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser innebærer at det stilles større krav til de frivillige organisasjonenes effektivitet og profesjonalitet hvis de vil delta i anbudskonkurranser for å bli tildelt oppdrag for det offentlige. Der organisasjonene tidligere var alene om å bli tildelt oppdrag på vegne av det offentlige, må de nå konkurrere med flere andre aktører på et åpent marked. Mulighetene til å motta statlige tilskudd til oppdrag som også tilbys av andre i markedet er dermed redusert. Det er konkurransegrunnlaget som legger rammene for hvilke krav og spesifikasjoner som gjelder for de enkelte anbudskonkurransene. Hvis kravene og spesifikasjonene møter de fortrinn organisasjonene har, er sjansene for å vinne anbudskonkurranser til stede.

Regjeringen vedtok imidlertid 30. januar 2004 å innføre et midlertidig unntak for plikten til å gjennomføre åpen konkurranse ved kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner. Dette er begrunnet med at regjeringen ser en risiko for at åpen konkurranse ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det samfunnsmessige engasjementet som ideelle organisasjoner representerer. Det innebærer at stat og kommuner kan velge om de vil anvende ordinære konkurranse eller å forhandle direkte med frivillige organisasjoner når det gjelder helse- og sosialtjenester.

Legger man brukerperspektivet til grunn, er det imidlertid ikke gitt at unntaket bidrar til bedre tjenester. I dette perspektivet vil et bredere spekter av tilbud, innhentet gjennom åpen konkurranse, kunne innebære økte muligheter for kvalitativt gode tilbud.

¹³ Hvilke konsekvenser regelverket gir ved anskaffelse av omsorgstjenester er under utredning i Nærings- og handelsdepartementet.

For det offentlige innebærer åpne konkurranser ved utkontraktering av produksjon av varer og tjenester et krav om profesjonalitet både i utformingen av spesifikasjoner, gjennomføringen av utvalgsprosesser og ikke minst i oppfølgingen og kontrollen av det offentliges kontraktspartnere.

Offentlige tilskuddsordninger kan virke konkurransevridende i forhold til private aktører som opererer på samme marked, og kan være i strid med konkurranselovgivningen.¹⁴

Det er behov for å gjennomgå offentlige forskrifter og retningslinjer for tilskudd til frivillige organisasjoner, sett i lys av lov om offentlig støtte og EFTAS overvåkingsorgan sine retningslinjer for offentlig støtte. Dette vil gjelde for flere departementer. At stadig flere frivillige organisasjoner opererer som aktører i et marked blant private kommersielle aktører, og skreddersyr tilbud som tilbys offentlige organer, forsterker ytterligere dette behovet.¹⁵

Ut fra det som er beskrevet ovenfor, kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvor formålstjenlig det er å benytte begrepet tilskudd der staten benytter frivillige organisasjoner til å utføre bestemte velferdsoppgaver. Dersom en i stedet benyttet begrepet "kjøp av tjenester", ville det kunne bidra til å markere at dette dreier seg om noe kvalitativt forskjellig fra tilskudd *til organisasjonene*.

4.3.4 Avsluttende kommentarer

Frivillighetsmeldingenes definisjoner og avgrensninger gir et nyttig rammeverk for departementenes tilskuddsforvaltning. Det sentrale poenget er å få en helhetlig tilskuddsforvaltning, med fokus på *formål*.

Endringene i organisasjonssamfunnet har tiltatt de siste årene. Dette gjelder for eksempel endringer i organisasjonenes oppbygging og virkemåte og endringer i befolkningens motiver for deltakelse i frivillig arbeid, noe som igjen aktualiserer nye utfordringer for statlig tilskuddsforvaltning.

Lov om offentlige anskaffelser og konkurranseloven legger begrensninger for departementenes forvaltning av tilskudd og samarbeid med de frivillige organisasjonene. Stadig flere organisasjoner kommer i konkurranse med kommersielle aktører i ønsket om å løse velferdsoppgaver finansiert av det offentlige.

¹⁴ Konkurranseloven av 11. juni 1993 nr. 65 og EØS-avtalen art. 61

¹⁵ Nærings- og handelsdepartementet har startet et arbeid med å utvikle en veileder for kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning. Denne veilederen vil også være nyttig for å klargjøre hvordan kompensasjon kan gis til frivillige organisasjoner eller andre private aktører uten at dette anses som støtte i lovens og EØS avtalens artikkel 61 forstand.

4.4 Helhetlig frivillighetspolitikk – muligheter og begrensninger

4.4.1 Innledning

For de frivillige organisasjonene kan det være en utfordring å forholde seg til det offentlige ulike forvaltningsnivåer og forskjellige instanser som forvalter tilskuddsordninger.

Koordineringstvalget har registrert at bl.a. nettverk som skal representere de frivillige organisasjonene har etterlyst ”en helhetlig frivillighetspolitikk”. Begrepet brukes forskjellig i ulike sammenhenger av både representanter fra organisasjonene, og fra politiske miljøer.

I det følgende drøftes hva en helhetlig frivillighetspolitikk kan innebære.

4.4.2 Synliggjøring av viktige rammebetingelser for de frivillige organisasjonene

Staten definerer rammebetingelsene for de frivillige organisasjonenes virke, ikke bare gjennom direkte tilskudd, men også gjennom lover og regler på ulike områder. Det gjelder for eksempel skatte- og avgiftsregler, og reguleringer av arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold. Et eksempel er merverdiavgiftsreformen og merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner.

Fra organisasjonenes side har det vært tatt til orde for å utvide skatte- og avgiftsfritak for frivillige organisasjoner. En realisering av dette ønsket vil ha betydelige økonomiske konsekvenser. Det er også knyttet store utfordringer til å finne praktiske løsninger for å bestemme hvilke type organisasjoner som skulle få fritak og hvordan bestemmelsene skulle følges opp. Et annet viktig spørsmål som vurderes i denne sammenhengen, er i hvilken grad de frivillige organisasjonene subsidieres på en slik måte at det strider mot konkurranselovgivningen (jf. pkt. 4.4.2).

Utredning av skatte- og avgiftsspørsmål er ikke inkludert i koordineringsutvalgets mandat. Det er derfor viktig å presisere at oppfølging av disse spørsmålene er Finansdepartementets ansvar. Utvalget ønsker kun å peke på at andre rammebetingelser enn direkte tilskudd kan ha stor betydning for de frivillige organisasjonene.

4.4.3 Statlige støtteordninger og kommunenes forhold til de frivillige organisasjonene

Det er i kommunene at organisasjonslivet utfolder seg, og stadig flere lag og foreninger har kommunen som eneste referanseramme. Kommunene har i varierende grad en vedtatt politikk overfor de frivillige organisasjonene.

Enkelte statlige tilskudd gis som direkte støtte til lokalbasert frivillig virksomhet. Tilskudd til frivillighetssentraler er et eksempel på dette.

Kommunenes Sentralforbund oppnevnte i 2001 Velferdsutvalget. I utredningen "Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene" (KOU, 2003:2) konkluderes det slik:

"Velferdsutvalget vil oppfordre KS til å ta forholdet til frivillige organisasjoner opp med staten først og fremst for å avklare hvordan staten gjennom sin bevilgningspolitikk kan styrke lokaldemokratiet ved å la kommunen/fylkeskommunen f. eks. gjennom et kommunalt/fylkeskommunalt «Råd for frivillige organisasjoner» i større grad fordele statlige aktivitetsmidler til lokale lag og foreninger på en helhetlig måte (s.190)."

Velferdsutvalget peker i utredningen på betydningen av koordinering mellom de ulike offentlige forvaltningsnivåene.

Statlige tilskudd til de frivillige organisasjonene kanaliseres i hovedsak til paraplyorganisasjoner eller nasjonalleddet i større organisasjoner. Frivillighetsmeldingenes intensjoner om at "en størst mulig del av de statlige overføringene skal tilflyte lokalledene i de frivillige sammenslutningene" (s. 7) kan i så måte bli vanskelig å realisere. De statlige midlene går ofte til å lønne ansatte og til å finansiere tiltak iverksatt sentralt.

4.4.4 Ett statlig organ for frivillighetspolitikk?

Det er som nevnt flere departementer som har tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner. Som det er vist tidligere i rapporten, varierer formålet med tilskuddsordningene, størrelsen på tilskuddene og til dels også forvaltningen av tilskuddene i departementene. Stadig flere frivillige organisasjoner tar på seg oppgaver på vegne av det offentlige.

Tilskudd til frivillige organisasjoner kan i første rekke forstås som en del av sektorpolitikken. Det kan argumenteres for å legge det overordnede ansvar for statens forhold til frivillige organisasjoner til et organ. Dette vil kunne øke den offentlige oppmerksomheten rundt de frivillige organisasjonenes rolle og øke deres status i samfunnet. Koordinering og samordning av statlig politikk overfor de frivillige organisasjonene kunne gjøres mulig ved en slik organisering.

Etter koordineringsutvalgets mening, ville en slik organisering kun være egnet til å ta seg av enkelte *sektorovergripende* oppgaver. I utgangspunktet er det mulig å tenke seg en løsning der grunnstøtteordninger som har som formål å støtte opp om organisasjonenes egenverdi og bidrag til blant annet tilhørighet og lokal deltakelse, kunne vært administrert av ett departement.

Det som taler mot en slik organisering, er at sektorpolitiske hensyn vanskelig kan ivaretas gjennom en samling av ansvaret til ett departement. Tilskudd til frivillige organisasjoner må ses i sammenheng med de sektorpolitiske målene de er ment å realisere. De frivillige organisasjonenes arbeid har blitt sett i sammenheng med, og som en del av, et politikkområde. Mange av de frivillige organisasjonene har spilt en

viktig rolle i utviklingen av den norske velferdsstaten på ulike områder, f.eks. innen helse og omsorg (se kap. 2). Sektortilhørigheten har derfor gitt organisasjonene status som betydningsfulle samarbeidspartnere til offentlige myndigheter. De spiller fortsatt viktige roller i interesseartikulering og som korrektiv til statlig politikk på de ulike sektorene.

En samling av tilskuddsordninger i ett departement og redusert vekt på sektorspesifikke støtteordninger, vil representere et brudd med de historiske båndene til staten og den rollen organisasjonene har hatt som viktige samfunnsaktører og nasjonsbyggere.

Ved færre sektorspesifikke tilskuddsordninger kan fagkompetanse og oppmerksomhet om organisasjonenes rolle på sektorene reduseres. Det er i fagdepartementene at organisasjonenes bidrag på ulike områder best ivaretas og utvikles i dialog med representanter for de organisasjonene det gjelder. En samling av tilskuddsordninger til ett departement vil etter utvalgets mening, derfor ikke nødvendigvis være en løsning som styrker de frivillige organisasjonenes rolle og status i samfunnet.

Derimot kan enkelte oppgaver som berører alle departementer og som i dag ikke ivaretas godt nok, legges til ett av departementene. Målet må være å utvikle en arbeidsform som kan være med å styrke alle departementers arbeid i forhold til frivillig sektor på sikt.

Eksempler på oppgaver kan være å

- etablere møteplasser for dialog mellom myndigheter og frivillige organisasjoner
- ivareta enkelte informasjonsoppgaver
- tilrettelegge for tverrdepartementale arenaer for økt bevisstgjøring og erfaringsutveksling
- initiere forsknings- og utviklingsoppgaver om frivillighet generelt og forholdet til statlige myndigheter spesielt.

Koordineringsutvalget mener videre at det er et potensial for å tydeliggjøre hva en *helhetlig statlig frivillighetspolitikk* kan innebære.

Et grunnleggende utgangspunkt bør være at tilskuddsordninger skal være med på å skape et mangfoldig frivillig organisasjonsliv.

En helhetlig tilnærming til frivillighetsfeltet innebærer at alle departementene bør

- ha kunnskap om hvilken rolle de frivillige organisasjonene spiller innenfor sin sektor
- vurdere konsekvensene av å benytte frivillige organisasjoner i løsningen av offentlige oppgaver (tjenesteproduksjon)

- se egen forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner i sammenheng med hva andre sektorer og forvaltningsnivå gjør på området.

Oppsummering

- Statens frivillighetspolitikk foregår innenfor sektorpolitiske rammer, med ulike mål og begrunnelser. Organisasjonenes forhold til fagdepartementene og deres rolle på de ulike sektorene er formet over lang tid. Ulik praksis i forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner skyldes blant annet tilskuddsordningenes formål, type organisasjoner og størrelsene på tilskuddene.
- Koordineringsutvalget mener det er et potensial for å tydeliggjøre hva en helhetlig frivillighetspolitikk kan innebære.
- For å styrke samordningen av felles saker som gjelder statens forhold til frivillige organisasjoner, kan enkelte overordnede oppgaver organiseres under ett departements ansvarsområde.

5. BEHOVET FOR FORSKNINGSBASERT KUNNSKAP

5.1 Innledning

Det er gjennomført flere undersøkelser om frivillige organisasjoner i Norge de siste årene. Et eksempel er befolkningssurveyen "Undersøkelse om frivillig innsats (1998)" som var et samarbeidsprosjekt mellom LOS - senteret i Bergen og Institutt for samfunnsforskning i Oslo. Undersøkelsen var det norske bidraget til "The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project," en omfattende internasjonal komparativ kartlegging av virksomhet og økonomi i frivillig sektor i rundt 40 land. Den norske deltakelsen i prosjektet var finansiert av blant andre seks departementer og Norges Forskningsråd.

Det er behov for styrking av forskningsinnsatsen på feltet. Fortsatt er det få forskningsmiljøer som driver forskning om sivilsamfunn og frivillige organisasjoner. Et større antall forskningsmiljøer ville bety bredere perspektiver og flere faglige innfallsvinkler.

I det videre presenteres en del temaer og problemstillinger som kan være aktuelle i nye forskningsprosjekter.

5.2 De frivillige organisasjonenes rolle i det norske samfunnet, organisering, arbeidsmåter og deltakelse

Frivillighetsmeldingene gir som nevnt (jf. kap.3.1) seks prinsipielle begrunnelser for hvorfor frivillige organisasjoner berettiger økonomisk støtte fra det offentlige; deres verdi som samfunnsaktører, som demokratiske aktører, som identitetsskapende fellesskap, som kilde til sosial kapital, som arena for kunnskapsformidling og læring og som bidrag til samfunnsmessig mangfold.

Disse begrunnelsene bygger på noen forutsetninger om hvordan frivillig virke fungerer og blir organisert. Endringer i organisasjonslivet, jf. kapittel 3 vil kunne få konsekvenser for organisasjonenes arbeids- og virkemåter, medlemmenes deltakelse, m.m. og bidra til en dreining mot andre organisasjonsformer enn de tradisjonelle, medlemsbaserte som ramme for frivillig virke.

Det er behov for ny kunnskap om disse forholdene som grunnlag for en fornyet vurdering av hvilke typer organisasjoner som kan bli tildelt grunnstøtte fra staten. I denne sammenheng er det også viktig å få belyst nærmere om, eventuelt i hvilken grad og hvordan den enkelte kan utøve innflytelse over de ”nye” organisasjonene.

Det er videre ønskelig med kunnskap om utviklingen av organisasjonene som følge av profesjonalisering av sentralledd og tilknytning til det offentlige som instans for fordelings- og kontrolloppgaver. Hvilke konsekvenser har dette for medlemmenes innflytelse i egen organisasjon og for organisasjonenes funksjon som talerør for medlemmenes interesser?

5.3 Endringer i organisasjonsstrukturer og offentlig politikk

Det kan være aktuelt å undersøke sammenhengene mellom offentlige mål og styringsvirkemidler og hvilken grad de er tilpasset nye organisasjonsstrukturer.

To tema skiller seg ut. For det første hvilke virkemidler statlig forvaltning tar i bruk for å styrke sivilsamfunnet, og om disse kan utvides. For det annet hvilke redskaper kommunal forvaltning tar i bruk overfor lokale prosjekter og foreningsliv. En forskningsinnsats vil kunne avklare hvordan sentrale og lokale ressurser samordnes, og hvordan kommuner eventuelt tilpasser sine tildelinger til de statlige støtteordningene.

5.4 Internasjonalisering

Frivillige organisasjoner deltar i økende grad i internasjonalt samarbeid. Dette samarbeidet foregår enten gjennom deltakelse i internasjonale paraplyorganisasjoner ofte via norske paraplyorganisasjoner, men også gjennom direkte deltakelse eller gjennom samarbeid med søsterorganisasjoner i andre land. Ser en bort fra forskning rundt bistandssamarbeid, er dette en utvikling som i liten grad har vært gjort til gjenstand for forskning (Langhelle og Laudal, 2002).

Andelen av norsk bilateral bistand som kanaliseres via frivillige organisasjoner har økt sterkt de siste 10-15 årene. Denne bistandskanalen utgjør i dag en tredjedel av det totale

norske bilaterale bistandsbudsjettet. Behovet for en systematisk evaluering av effekten av denne kanalen er derfor også vokst i takt med dens relative betydning i budsjettsammenheng.

Utenriksdepartementet og NORAD trekker på både nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer for å holde seg orientert om utviklingen på dette fagfeltet. Samtidig gjøres det periodiske gjennomganger og evalueringer av norske frivillige aktørers virksomhet, dels for å etterprøve resultater og effektivitet, og dels for læringsformål. I tillegg søker man fra norsk side aktivt samarbeid med andre statlige og multilaterale givere om forskning på feltet. For eksempel kan det i forbindelse med overgangen til en mer makroorientert bistand, være aktuelt med et forskningssamarbeid med Verdensbanken for å se på sivilsamfunnets rolle. Systematisk innhenting av informasjon på dette feltet kan også ha en overføringsverdi i forhold til nasjonale problemstillinger.

6. KILDER

Lover og forskrifter

Lov 1999-07-16 nr. 69: *Lov om offentlige anskaffelser*.

Lov 1993-06-11 nr. 65: *Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven)*.
Forskrift om offentlige anskaffelser. Fastsatt ved kgl. res. 15. juni 2001 mv – med
endring ved kgl. res. 28. juni 2002. Nærings- og handelsdepartementet. Oslo.

Lov 1980-05-23 nr. 11: *Lov om stiftelser m.m.*

Om departementenes tilskuddsforvaltning

Berg, Christin; Nødland, Svein Ingve; Opedal, Ståle: *Hørt om Frifond!?* – evaluering av
ny støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og unge. Rogalandsforskning, Rapport
RF – 2002/355. Stavanger.

Berg, Christin; Nødland, Svein Ingve: *Idébank for integrasjon. Evaluering av en
støtteordning for reduserte skiller mellom norsk ungdom og minoritetsungdom*.
Rogalandsforskning, Rapport RF – 2003/067, Stavanger.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: *Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd
og offentlige funksjoner*. Oslo, 2000.

Kloster, Elizabeth; Lidén, Hilde; Lorentzen, Håkon: *Frivillighetssentralen. Resultater,
erfaringer, forandringer*. Institutt for samfunnsforskning. Oslo, 2002.

Kultur- og kirke departementet: *Finansieringen av statlig idrettspolitik. Kartlegging,
vurdering og forslag til tiltak for bedre måloppnåelse*. Oslo, 2003.

Lange, Siri; Spissøy, Arild; Brudvik, Marie: *Fra motstander til medspiller: Partnerskap
mellom norske frivillige organisasjoner og norsk næringsliv*. Oslo: Chr. Michelsen
Institute, R 2002:18.

Mangset, Per og Rommetvedt, Hilmar (red.) *"Idrett og politikk – kampsport eller
lagspill?"*. Bergen: Fagbokforlaget, 2002.

Nesvåg, Sverre: *"Forebygging - folkehelse eller kulturkritikk?"*, kronikk i *Rus &
Avhengighet*. (2003). (Kronikken tar utgangspunkt i erfaringer fra en evaluering av FRISTIL-
programmet til Juvente).

Norsk institutt for by - og regionforskning (NIBR): *Utviklingssamarbeid med det sivile
samfunn. Referat fra seminar i NORAD, 15.01-16.01 2001*. Oslo, 2001.

NORAD: *Kompetanseprofil for frivillige organisasjoner med samarbeidsavtale med NORAD*. Oslo, 2002.

NORAD: *How to deal with direct support to civil society*. Oslo, 2002.

NORAD: *Håndbok med instruks for støtte til frivillige aktører i det sivile samfunn*. NORAD/ASN 2003.

Norsk institutt for by- og regionforskning: *FRISAM – Frivillighetenes samarbeidsorgan. Evaluering av et forsøksprosjekt*. Prosjektrapport 1998:20. Oslo, 1998.

Opedal, Ståle; Berg, Christin; Rommetveit, Hilmar: *De lokale aktivitetsmidlene til idretten – bruk og virkninger*. Rogalandforskning, Arbeidsnotat RF – 2003/099. Stavanger.

rhKnoff; NOR Consulting AS: *Midler mot rus. Evaluering av fire tilskuddsordninger for Sosial- og helsedirektoratet*. Oslo, 2002.

Sosial- og helsedepartementet: *Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner og tilskudd til likemannsarbeid*. Høringsnotat. Oslo, 2001.

Statens informasjonstjeneste: *Evaluering av Forsvarsdepartementets driftsstøtte til frivillige forsvarsopplysningsorganisasjoner*. SI rapport nr. 2000:3, Oslo.

Statskonsult: *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*. Rapport 1995:3. Oslo.

Statskonsult: *Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*. Rapport 1996:4. Oslo.

Statskonsult: *Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrersorganisasjoner*. Rapport 2000:5. Oslo.

Utenriksdepartementet: *Norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid. Retningslinjer for utenriksdepartementets og NORADs tilskuddsordninger*. Oslo, 2001.

Aas, Øystein; Andersen, Oddgeir: *Friluftstiltak for barn og ungdom. Evaluering av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsordning til friluftstiltak for barn og ungdom*. Norsk institutt for naturforskning. NINA Oppdragsmelding 778. Lillehammer, 2002.

Stortingsmeldinger

Stortingsmelding nr. 27 (1996-97): *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo, Kulturdepartementet.

Stortingsmelding nr. 44 (1997-98): *Tileggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo, Kulturdepartementet.

Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003): *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken*. Oslo, Helsedepartementet.

Norges offentlige utredninger

NOU 1988:17: *Frivillige organisasjoner*.

NOU 2003:23: *Evaluering av regnskapsloven*.

Makt- og demokratiutredningen 1998-2003

Østerud, Øyvind; Engelstad, Fredrik; Selle, Per: *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2003.

Bortne, Øystein; Selle, Per; Strømsnes, Kristin: *Miljøvern uten grenser? Makt- og demokratiutredningen*, Gyldendal Norsk Forlag AS. Oslo, 2002.

Selle, Per: *Sivilsamfunnet tatt på alvor*. I Østerud, Øyvind m.fl.: *Mot en ny maktutredning*. Oslo: ad Notam Gyldendal, 1998.

Sivesind, Karl Henrik; Ødegård, Guro: *Makt i de frivillige hender. Skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere?* i Engelstad, Fredrik; Ødegård, Guro (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2003.

Tvedt, Terje: *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Gyldendal Akademisk. Oslo, 2003.

Øvrige kilder

Andresen, Øyvind: *Organisasjonsdeltakelse i Norge fra 1983 til 1997*. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 1999/34. Oslo.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD): *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Victor Normanns redegjørelse for Stortinget 24.01.02.

Bjørnøy, Helen: *Kvalitet koster*. Debattinnlegg i Aftenposten, 08.09.03.

Brekke, Jan Paul: *Utenfor løypa. Forsøk med direkte medlemskap i Norges Snowboardforbund*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. ISF rapport 2003:003.

Clifford, Graham; Tjelflaat, Torill: *Frivillig på heltid. Fem frivillige organisasjoner i endring*. Allforsk. Trondheim, 2002.

Enjolras, Bernard; Seippel, Ørnulf: *Frivillighet, kommersialisering og profesjonalisering. Utfordringer i norsk idrett*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 99:9. Oslo, 1999.

Enjolras, Bernard: *Statlig idrettspolitik i Norge og Frankrike*. Rapport 2003:8. Institutt for samfunnsforskning. Oslo, 2003.

KOU 2003:3: *Velferd, virkelighet og visjoner mot bærekraftige kommuner*. Kommunenes sentralforbund, Velferdsutvalget. Sluttrapport. Kommuneforlaget AS, Oslo, 2003.

KOU 2003:2: *Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene*. Kommunenes sentralforbund, Velferdsutvalget. Kommuneforlaget AS, Oslo, 2003.

Krüger, Kai: *Kommunale anbuds konkurranser etter EØS-reglene*. Lov og rett nr. 10 1996, s. 627-644. Oslo: Universitetsforlaget.

Langhelle, Oluf og Laudal Thomas: *"The Role of NGOs in Norwegian-European Relations"*. Oslo, 2003.

Lorentzen, Håkon: *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforlaget, 1994.

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF): *Idrettspolitisk dokument. Tingperioden 2003-2007*. Oslo, 2003.

Persen, Åsne Berre; Ranum, Nils Hermann: *Natur og Ungdom – 30 år i veien*. Oslo: Natur og Ungdom, 1997.

Seippel, Ørnulf: *Idrett og sosial integrasjon*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2002:9. Oslo, 2002.

Seippel, Ørnulf: *Norske idrettslag 2002*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2003:7. Oslo, 2003.

Selle, Per: *Organisasjonssamfunnet – ein statsreiskap? i Grønlie, Tor; Selle, Per (red): "Ein stat? Fristillingas fire ansikt"*. Oslo: Det Norske Samlaget, s. 141-178.

Statskonsult: *Statlige tilskudd. Utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger*. Oslo, 2000.

Statskonsult: *Statlig tilskudd til frivillige organisasjoner. Et diskusjonsgrunnlag*. Oslo, 2001.

Utenriksdepartementet: *Norsk bistand i fokus. Utviklingspolitisk redegjørelse 2002. Rapport om norsk utviklingssamarbeid i 2001.*

Wollebæk, Dag; Selle, Per; Lorentzen, Håkon: *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi.* Fagbokforlaget. Bergen, 2001.

Wollebæk, Dag; Selle, Per: *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming.* Fagbokforlaget. Bergen, 2002.

7. VEDLEGG

7.1 Eksempler til pkt. 4.2.1

Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet og NORAD ferdigstilte i 2001 nye retningslinjer for tilskuddsordningene for "Norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid". Til grunn for disse lå behovet for faglig oppdatering av eksisterende retningslinjer- i tråd med sektorpolitiske føringer, og forenkling av forvaltningsrutinene - i tråd med Statens økonomireglement. Videre ble det besluttet å lage felles retningslinjer for tilskuddsordninger forvaltet av departementet og NORAD, nettopp for å bidra til større grad av likebehandling. På bakgrunn av de nye retningslinjene ble det innført nye forvaltningsrutiner og bl.a. utarbeidet en intern saksbehandlerhåndbok i NORAD.

Retningslinjene forutsetter at tilskuddsmottakeren:

- er en selvstendig juridisk enhet med egne vedtekter og et ansvarlig styre
- har utarbeidet en strategi for sitt engasjement i utviklingsland
- har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for det arbeidet som skal gjennomføres, samt nødvendig faglig og administrativ kompetanse
- har kapasitet til prosjektarbeid og forvaltning
- kan mobilisere og engasjere sin medlemsmasse eller sine støttespillere i arbeidet utover å samle inn bidrag.

Tilskuddsmottakere (norske) kan være frivillige organisasjoner, fagforeninger, organiserte interessegrupper, religiøse bevegelser, utdanningsinstitusjoner, forskningsmiljøer m.m. Tilskuddsmottakeren må synliggjøre en sammenheng mellom egen kompetanse og kapasitet og de tiltakene det søkes støtte til. Det må også synliggjøres at tilskuddsmottakeren tilfører samarbeidet en merverdi ut over de rent økonomiske bidragene.

Kommunal- og regionaldepartementet

Tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet (*Kap. 521, post 73 Tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet*) ble evaluert av Statskonsult i 2000.

Statskonsult anbefalte blant annet at målene med tilskuddsordningen burde konkretiseres, og at kriteriene for støtte og for fastsettelse av støtte ble definert ytterligere. På bakgrunn av denne evalueringen nedsatte KRD en arbeidsgruppe som

gikk gjennom tilskuddsordningens formål, type støtte, kriterier for tildeling av støtte og for fastsettelse av støttebeløp. Arbeidsgruppen tok videre stilling til hva slags form for oppfølging og rapportering myndighetene bør ha overfor tilskuddsmottakerne. I de nye retningslinjene ble blant annet kriteriene for tildeling av tilskudd tydeliggjort, likeså kriteriene for fastsettelse av støttebeløpet. Rapporteringsrutinene ble også forenklet.

Arbeidsgruppen besto av medlemmer fra AAD, BFD, FIN, Utlendingsdirektoratet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, Oslo Kommune og KRD. Arbeidsgruppen utarbeidet en rapport og avsluttet arbeidet mars 2002. Rapporten ble oversendt UDI som forvalter ordningen, og UDI la rapporten til grunn for utarbeidelse av nye retningslinjer, som var gjeldende fra og med 2003.

Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet fastsatte i desember 2002 et nytt og forenklet regelverk for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Forskriften er vesentlig forenklet, og organisasjonens arbeid med søknadsskriving har blitt betydelig lettere. For det første er prosjektstøtten, som tidligere var en del av tilskuddsordningen til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, avviklet. For det andre er det nå blitt mulig for små organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag å skaffe seg stabile driftsinntekter. Muligheten for å søke om etableringstilskudd har også gjort det lettere å etablere en organisasjon.

Barne- og familiedepartementet forvalter tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner, jmfør kap. 857, post 70 (...).

Tilskuddsordningen FRIFOND er en støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og ungdom. Pengene bevilges over budsjettene til BFD og KKD, og fordelingen ivaretas av tre sammenslutninger fra frivillig sektor: Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norsk Musikkråd (NMR) og Norsk Amatørteaterråd (NAT). I 2003 ble *Idébanken for integrasjon* evaluert. Idébanken er en støtteordning for reduserte skiller mellom norsk ungdom og minoritetsungdom. Midlene bevilges over BFDs budsjett, og fordelingen ivaretas av LNU. I Stortingsmelding nr. 39 (2002-2002) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge* framgår det at det skal gjennomføres en helhetlig evaluering av de statlige tilskuddsordningene rettet mot barne- og ungdomsorganisasjoner. Evalueringsarbeidet er igangsatt, og sluttrapporten ferdigstilles i juni 2004.

7.2 Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner

Departementene i koordineringsutvalget som har tilskudd til frivillige organisasjoner har laget en oversikt over de samlede tilskuddene til frivillige organisasjoner på sine respektive sektorer i 1997 og 2002.

Det er ingen enkel oppgave å angi eksakt hvor store de samlede statlige tilskuddene til frivillige organisasjoner er årlig. Ofte omfatter prosjektstøtteordninger både offentlige og frivillige tiltak. I enkelte tilfeller kan det også være vanskelig å avgjøre om tilskuddsmottakere kan regnes som en frivillig organisasjon eller ikke.

Der hvor tilskuddsforvaltningen er delegert til underliggende etater eller private tilskuddsforvaltere, er rapporteringen sjelden gruppert ut fra om tilskuddsmottakerne er frivillige organisasjoner eller ikke.

Tallene som oppgis i tabellen nedenfor er derfor beheftet med en del usikkerhet. De gir likevel et forholdsvis realistisk bilde av utviklingen og størrelsen på de statlige tildelingene til frivillige organisasjoner i de nevnte departementene.

Tabell 2 Oversikt over utvalgte departementers^{16,17} samlede tilskudd til frivillige organisasjoner i 1997 og 2002

	1997	2002
BFD	65 284 000	121 554 000
FD	40 143 000	51 743 520
FID	51 726 500	57 096 800
JD	17 858 000	37 172 000
KKD	312 348 000	515 983 000
KRD		25 524 000
MD	38 347 000	32 280 000
SOS	170 200 000	247 643 159
UFD	570 300 000	623 300 000
UD	1 744 494 000	2 374 757 000
	3 010 700 500	4 087 053 479

¹⁶ KRD hadde ikke mulighet til å få oversikt over tilskuddene i 1997 innenfor de gitte fristene for arbeidet.

¹⁷ Tilskudd til private foreldredrevne barnehager er ikke tatt med i oversikten over BFDs samlede tilskudd til frivillige organisasjoner i 1997 og 2002 (jamfør definisjon av frivillig organisasjon på s. 9).