

HÅKON LORENTZEN

# Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner

En empirisk kartlegging

Håkon Lorentzen

---

Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner

Kartlegging og analyse

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

---

Oslo 2010

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2010  
Rapport 2010:4

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
Co/Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)

ISBN (trykt): 978-82-7763-337-4  
ISBN (web): 978-82-7763-338-1

ISSN (trykt.): 1891-2168  
ISSN (web): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Virtuelt senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor».

---

# Innhold

Forord .....	5
1. Innledning.....	7
Stat og frivillige organisasjoner.....	7
Styringsvirkemidler .....	9
2. Tilskuddsordninger .....	19
Tilskuddsregimer .....	19
Avgrensninger .....	22
Tilskuddsposter og beløp.....	25
Målsettinger og virkemidler.....	27
Målgrupper og inngangskriterier .....	33
Fordelingskriterier .....	46
3. Fordelingsinstanser .....	51
Paraplyorganisasjoner som fordelingsledd .....	53
4. Oppsummering og drøfting.....	65
Utgangspunkt, avgrensning og omfang.....	65
Litteratur .....	73
Sammendrag/abstract.....	75



---

## Forord

Frivillige organisasjoner og andre sivile sammenslutninger er underlagt offentlige rammebetingelser som påvirker deres form og innhold. Et viktig knippe av rammer kan knyttes til måten myndighetene håndterer organisasjonene på. Stat og kommuner rår over en rekke virkemidler som avgifts- og skattelette, fritak for skatt på gaver med mer. Måten disse brukes på, er med på å bestemme frivillige organisasjoners innretning og virkemåte.

Denne rapporten analyserer bruken av ett slikt virkemiddel. Det finnes en rekke *statlige tilskudd* som frivillige organisasjoner henter støtte fra. Hvor omfattende er disse ordningene? Hvilke vilkår trekker de opp for å kunne motta støtte? Hvem fordeler midlene, og hvordan? Hva slags mål ønsker myndighetene å forfølge gjennom støtte til organisasjonene?

Denne kartleggingen er den første i sitt slag, og hensikten er å vise hvordan statlige myndigheter i ulike deler av nasjonal forvaltning fortolker og støtter frivillige aktiviteter. Utelatt er bistandsmidler og en del andre spesifiserte tilskuddsordninger.

Rapporten baserer seg på offentlig tilgjengelige opplysninger, supplert med intervjuer av tillitsvalgte og ansatte i organisasjoner som er med på å forvalte disse ordningene. Takk til de som har stilt opp, jeg håper rapporten kan bidra til å heve bevisstheten rundt, og kvaliteten på måten myndighetene velger å støtte det frivillige organisasjonslivet på.

Oslo, september 2010

Håkon Lorentzen



## Innledning

### Stat og frivillige organisasjoner

Hvorfor bør offentlige myndigheter bruke samfunnets midler på å støtte frivillige organisasjoner og andre sivile aktører? Sivile enheter er forankret i grupper som ønsker å realisere noe for seg selv, de har oppstått i det sivile rom, utenfor velferdsregimene som reguleres av folkevalgte politikere. Slik sett representerer sivile aktører andre *viljer* enn de som styrer velferdspolitikken. Når myndighetene på sin side skal realisere politiske vedtak, foregår det primært gjennom den offentlige styringspyramiden. Slik framstår institusjoner knyttet til helse, omsorg, skole/utdanning og arbeid som myndighetenes primære virkemidler for implementering av offentlig politikk.

Men ofte iverksetter stat og kommuner offentlige mål ved hjelp av aktører *utenfor* de offentlige apparatene. I det norske samfunn finnes et stort antall statseksterne aktører som er med på å innfri offentlige velferdsintensjoner. Slike aktører blir ofte delt i to grupper. Først de *fortjenestebaserte*, ofte noe misvisende kalt «markedsaktører». Her finner vi eierformer som gir mulighet til å fordele overskudd som fortjeneste til private eiere. Dermed de *fortjenestefrie*. Også de er tuftet på private eierformer, men overskudd kan ikke fordeles til eierne som enkeltpersoner, men må pløyes tilbake i virksomheten. I tillegg kan de, på linje med de markedsbaserte, i prinsippet nedlegges uten samtykke fra myndighetene. Også fortjenestefrie aktører kan selge sine tjenester på kommersiell basis, dvs. med forventninger om overskudd.

Kjennetegn ved eierskap danner grunnlaget for allment aksepterte demarkasjonslinjer mellom fortjenestefrie eierformer, offentlig tiltak/institusjoner og fortjenestebasert virke. Fortjenestefrie former samles gjerne med betegnelser som det sivile samfunn, frivillig sektor, tredjesektor eller den angloamerikanske *nonprofit sector*. Nedenfor brukes termen *sivile aktører* eller *sivile sammenslutninger* om enheter i denne sektoren. Her finner vi frivillige organisasjoner, ideelle aksjeselskap, stiftelser og samvirkeforetak. Vi bruker betegnelsen *sivile aktiviteter* om virksomheten i slike enheter.



Overordnet tema for denne rapporten er grunner til, og utforming av offentlig støtte til sivile aktører. Det er rimelig å anta at når myndighetene kanalisere offentlige midler til det sivile feltet er det fordi disse på en eller annen måte skal bidra til å innfri noe *stater* synes er viktig. Også når myndighetene yter støtte for at organisasjoner skal få utfolde seg på egne premisser må vi anta at det er fordi staten ser verdien av det de driver med. Offentlige utredninger inneholder gjerne positive vurderinger av den såkalte «frivilligheten», lag og foreninger hylles for sin frivillige innsats, sitt engasjement og sin evne til å samle folk rundt felles interesser. Men hvorfor bør offentlige ressurser sluses inn i det frivillige organisasjonslivet, hva vil myndighetene oppnå med slik støtte, og hva slags form bør støtten ha for å gi mest mulig nytte? Dette er de empiriske spørsmålene som danner utgangspunkt for rapporten.

Statsstøtte til organisasjonslivet er ikke noe nytt; det frivillige skyttervesenet har fått midler over statsbudsjettet i mer enn 100 år. Lenge hadde tilskuddene *gavepreg*; de uttrykte myndighetenes anerkjennelse uten at det ble knyttet spesifikke forventninger til midlene. Regjeringer ga midler til «sine egne»; arbeiderbevegelsens organisasjoner fikk støtte fra Arbeiderpartiet, religiøse og andre sammenslutninger ble sikret støtte fra borgerlige partier. Men gradvis, og i takt med folkebevegelsenes oppløsning, har politiske solidaritets- og gavemotiver blitt erstattet av rasjonelle hensyn: Statlige tilskudd til sivile sammenslutninger *også* skal fremme formål som staten og fellesskapet ser som viktige. Mål- og verdirasjonalitet blandes sammen, noe som får innvirking på utformingen av støtteordninger.

I moderne samfunn knyttes sivile aktører gjerne til to funksjoner. Fra ett ståsted sees organisasjonene primært som *politiske* aktører, bærere av levende demokrati, formidlere av interesser og argumenter i offentlig debatt. Betegnelsen *interesseorganisasjon* bygger på det syn at den viktigste funksjonen til sivile aktører er å bringe grupper krav og behov fra grasrota «opp» til nasjonale beslutningstakere.

Men statlige tilskudd kan også sees som rasjonelle virkemidler for å realisere offentlige velferds mål. Når for eksempel bistandsorganisasjoner mottar statlige midler er det fordi de skal formidle bistand til mottakere i andre land. Når Røde Kors får midler til sykehjem er det ikke for å støtte Røde Kors' demokratiske funksjoner, men for at organisasjonen skal være med på å innfri offentlige velferds mål.

Med dette utgangspunktet kan en trekke et skille mellom *politiske funksjoner* og *implementeringsfunksjoner* som begrunnelser for å støtte sivile aktører. Politiske funksjoner viser til politisk meningsdanning, bevegelser «inn» mot staten og politikerne. Implementeringsfunksjoner dreier seg om omsetningen av politisk vilje til praktisk handling, bevegelser «ut» av statsadministrasjonen.

Når staten yter støtte til en eller flere organisasjoner eller aktiviteter vil vi altså anta at vi kan spore en *hensikt* med støtten, og at denne hensikten lar seg

klassifisere i en av disse to hovedkategoriene. Når en skal nærme seg temaet empirisk er det rimelig å gå ut fra at det i tilskuddsordninger kan spores uttalte hensikter som spesifiserer hva formålet med en ordning er.

Dernest er det grunn til å tro at forvaltningens implementering av overordnede hensikter er *målrasjonell*; dvs. innrettet på å nå målene på et mest mulig effektivt måte. Spørsmålet som stilles er dermed hva nasjonal forvaltning – i hovedsak departementer og direktorat – ønsker å oppnå, og hvordan de innretter seg for å nå målene.

Rasjonelt sett bør valg av virkemidler være betinget av hva en ønsker å oppnå, og av kjennetegn ved de aktørene som mottar støtten. Men også historiske og normative forhold virker inn. Når bruk av et virkemiddel først har «satt» seg, kan endringer føre med seg kostnader, konflikter og uro blant mottakerne. Fullstendige endringer av tilskudd på et felt hører til sjeldenhetene, vanligvis blir det «flikket» på eksisterende ordninger. For politikere kan endringer gi få gevinster og skape mye uro. Noen tilskuddsordninger kan derfor ha dype historiske røtter som fundament for dagens praksis.

## Styringsvirkemidler

Temaene ovenfor peker mot to ulike ståsted for vurdering av tilskudd. For det første kan en velge *stat/myndigheters* perspektiv. Myndighetene har ansvar for at offentlige midler anvendes mest mulig effektivt for å nå offentlige mål. Effektivitet oppnås ved å ta i bruk egnede virkemidler. I lærebøker blir staten ofte framstilt som en enhetlig aktør. Spørsmålet vi stiller her, er om ulike myndighetsorgan har en enhetlig forståelse av sivile aktører. Benytter de et felles sett med virkemidler?

Tilskudd kan også sees fra de *sivile mottakernes* ståsted: Hvilke virkninger har statlig støtte på måten organisasjonene fungerer på? Når stat og kommuner er sivilsamfunnets viktigste eksterne inntektskilde, er det ikke urimelig å anta at tilskudd kan ha formende virkninger på organisasjonslivet. Men hva slags formingsprosesser er det eventuelt snakk om, og hvor positive eller bekymringsfulle er disse? Spørsmålene lar seg ikke fullt ut besvare i denne undersøkelsen; de er likevel retningsgivende for framstillingen. Både nasjonalt og internasjonalt finnes lite forskning om dette temaet.

Generelt kan en empirisk tilnærming gjennom analyse av *styringsvirkemidler* være egnet til å kople disse to ståstedene sammen. Bruk av styringsvirkemidler er et sentralt tema innen statsvitenskapen, men i all hovedsak dreier det seg her om virkemidler overfor enheter som er knyttet til den offentlige styringskjeden. Overfor «markedet» har bruken av *anbudskonkurranse* fått økt oppmerksomhet. De særegne trekkene som kjennetegner sivile aktører (demo-

krati, medlemsseie, autonomi og fravær av fortjeneste) gjør det vanskelig å anvende tradisjonelle styringstilnæringer på denne sektoren.

I forskningslitteraturen danner to arbeider sentrale inspirasjonskilder for denne rapporten. Først Christopher Hood's *The Tools of Government* fra 1983. Hood tar utgangspunkt i at en hver regjering har til disposisjon en «verktøykasse» av virkemidler som den benytter for å implementere offentlige mål. Hood skiller mellom fire hovedtyper av virkemidler; *kommunikasjon*, *bytte*, bruk av *legal autoritet* og *direkte handling*. Innenfor hver av disse hovedkategoriene beskriver han en rekke undertyper. Felles for alle virkemidler er at de forventes å ha bestemte virkninger som bidrar til å realisere offentlige mål.

Lester Salamon's bok *The Tools of Government* (med samme tittel som Hoods arbeid) fra 2002 gir et bredere og mer empirisk orientert inntak. Salamon beskriver det han kaller *third party government*. Alle stater er i stor grad avhengig av ulike tredjeparter for å kunne innfri sine mål. Private banker, hospitaler, barnehager, skoler med flere, er sentrale medspillere når offentlig politikk skal implementeres. Til offentlige institusjoner kan statlige organ delegere myndighet, mens til ikke-statlige tredjeparter gir staten fra seg både midler og mulighetene til å utøve skjønn ved bruken av dem. Overføringen av midler og skjønn foregår ved bruk av virkemidler - *tools* – og den er anvendelsen av slike som blir behandlet i boka.

Salamon trekker et skille mellom *direkte* og *indirekte* virkemidler, eller rettere: Han påpeker at graden av direkte mellom virkemidler vil variere. Jo flere av de funksjonene som inngår i et virkemiddel blir tatt hånd om av én aktør, jo mer direkte er virkemidlet, hevder han (s. 28). Et direkte virkemiddel preges av at godkjenning (autorisasjon), fordeling og kontroll av bruken er plassert i samme enhet. Salamon's forståelse av direkte/indirekte virkemidler skiller seg fra den jeg legger til grunn, og som omtales senere i denne rapporten.

Salamons tilnærming til statlig virkemiddelbruk er betydelig mer omfattende enn det som er relevant for dette prosjektet. Han beskriver en rekke instrumenter som benyttes overfor markedsaktører, og disse er mindre sentrale her. Nedenfor har jeg derfor, inspirert av Salamon, knyttet hans utgangspunkt til det *sivile* feltet. Hensikten er å løfte fram relevante «tools» og vise hvordan disse benyttes for å tilføre sivile aktører ressurser. De fem viktigste kan kortfattet framstilles slik:

**1. Skatte- og avgiftslette.** Myndighetsorgan kan fjerne eller redusere skatter og avgifter som er pålagt sivile aktører. I Norge er for eksempel innsamlende midler gjerne skattefrie og sivile institusjoner kan også ha skattefritak for inntekter. Det finnes lempninger iplikten til å betale arbeidsgiveravgift, og driftsutgifter kan være trekkfrie (Se St. Meld 39, 2006/2007).

Gaver til noen frivillige organisasjoner er hos oss, opp til et bestemt beløp, skattefrie. Det finnes også ulike andre former for skatte/avgiftsprivilegier, som

skattefritak for honorarer under en beløpsgrense samt fritak (eller kompensasjon) for tjenestemoms. *Gaveforsterkning* innebærer at staten «plusser på» private gaver til bestemte formål. Slike ordninger utformes på nasjonalt nivå, hvor de gjerne gis gyldighet for organisatoriske enheter som inngår i det staten aksepterer som «frivillige» (som stiftelser, utvalgte foreninger, bestemte formål). I økende grad brukes det såkalte *Frivillighetsregistret* som godkjenningsinstans for sivile enheter.

Inngangen til slike fiskale privilegier er altså knyttet til *målbare kjennetegn* ved organisasjoner. Myndighetenes muligheter til å realisere bestemte formål ved hjelp av skatteavgiftflette er indirekte, tuftet på antakelser om at bedre økonomi vil styrke sivile funksjoner og øke innslaget av ønskede aktiviteter hos mottakerne. I Norge argumenterer for eksempel både politikere og organisasjoner for at bedre økonomiske rammevilkår vil gi mer «frivillighet», det vil si økt ubetalt innsats. Men denne sammenhengen har aldri vært dokumentert. En kan også tenke seg at økte økonomiske ressurser vil gi flere ansatte, mer betalt og mindre ubetalt arbeid i organisasjonene.

**2. Tillatelser til å drive *spill og lotterier*** har lenge vært et sentralt virkemiddel for å styrke frivillige organisasjoners økonomiske fundament. Slike tillatelser gir organisasjonene anledning til å drive inntektsgivende spill/lotterier som gir til dels betydelige inntekter. Bare et begrenset antall organisasjoner får slik tillatelse og reglene som regulerer tilgangen til slike privilegier blir derfor spesielt viktige. Også den såkalte *grasrotandelen* der en mindre del av overskuddet fra spilleautomater fordeles til lokale lag og foreninger, hører hjemme her. Også dette virkemidlet har til hensikt å styrke mottakernes økonomi med tilnærmet «vilkårsløse» midler.

**3. Kontant støtte.** Det tredje knippede virkemidler omfatter overføringer av kontante midler fra offentlige instanser til nærmere angitte sivile aktører. Til slik støtte vil det alltid være knyttet vilkår; betingelser som skal innfris i for- eller etterkant av at midlene utbetales. Kontant støtte kan i offentlige budsjetter være utformet som tilskudd til én eller noen få navngitte aktører, og har da et lukket preg. Men kontante midler kan også tilføres gjennom *tilskuddsordninger*. Slike kan inneholde vilkår for å falle inn under ordningen, anvisninger på hvordan beløpets størrelse skal utmåles og kontrollnormer som spesifiserer rapporterings- og kontrollkrav som mottakeren må innfri.

Vi finner kontante støtteordninger både på nasjonalt og kommunalt nivå, men det er de nasjonale som står i fokus i her. Kontante støtteordninger kan, slik jeg har gjort rede for ovenfor, både bli utløst av organisatoriske trekk hos mottakerne og de kan være rettet inn mot bestemte aktiviteter.

**4. Infrastruktur.** I mange sammenhenger styrker eller subsidierer offentlige myndigheter sivil infrastruktur - det vil si materielle rammer som trengs for å opprettholde aktiviteter. Stat og kommuner kan for eksempel helt eller delvis dekke utgifter til lokaler for museer, samlinger, konserter, frivilligsentra, eldrecentra med mer, og de kan gi støtte til vedlikehold av kulturminner

og verneverdige gjenstander. Kommuner har ofte driftsansvar for idrettsanlegg, noen dekker også, helt eller delvis, foreningers utgifter til strøm, porto, telefon o.l. Kommunen kan stille arealer gratis til disposisjon for festivaler og andre arrangementer. En vesentlig del av de såkalte «spillemidlene» til idretten er øremerket idrettsanlegg. I tillegg yter kommunene betydelige beløp til vedlikehold av svømmehaller, fotballbaner med mer. De siste årene har mange kommuner ytt kompensasjon til *skoler* som stiller sine lokaler vederlagsfritt til disposisjon for frivillige aktiviteter på kveldstid. Også slike ordninger inngår som støtte til organisasjonene. Lokalt kan de noen ganger være «kamouflert» som kommunale driftsutgifter, eller redusert leie, det er derfor ikke helt enkelt å få fram noe tallmessig bilde av hvor omfattende bruken av denne tilskuddsformen er.

Støtte til infrastruktur kan utformes som kontantstøtteordninger, som redusert eller bortfalt betaling, som fri tilgang til bygninger, anlegg o.l. eller andre former for subsidiering. Nedenfor vil jeg vise at betydelige beløp til sivilsamfunnets infrastruktur formidles som kontant støtte over statsbudsjettet.

**5. Nettverk, kontakt- og samarbeidsorgan.** Stat og kommuner kan betale helt eller delvis for kostnader knyttet til sivilsamfunnets organisasjonsapparat og møteplasser. Paraplyorganisasjoner, samarbeidsorgan samt ulike råd og utvalg kan få driftsutgifter dekket av det offentlige. Formålet med slik støtte kan være å ha en åpen kanal til organisasjonene som gjør det enklere å samhandle med dem. Paraplyledd kan også påta seg kontroll- og fordelingsoppgaver for staten, og dermed avlaste forvaltningen, også det en god grunn for å gi dem tilskudd.

Det finnes også andre virkemidler i den offentlige verktøykassen på det sivile feltet som ikke beskrives her. Stat/kommuner kan yte lånegarantier, kan stå som garantister for festivaler og liknende arrangement, kan finansiere stillinger i frivillige organisasjoner med mer. Fellesnevneren for slike måter å støtte på er at de ikke nødvendigvis kommer til uttrykk i egne budsjettposter, men kan være «skjult» under andre formål. De samlede offentlige tilskuddene til sivile aktiviteter og organisasjoner er derfor med all sannsynlighet større enn det som kommer til uttrykk gjennom de kanalene som er beskrevet i dette prosjektet.

I praksis vil en se at skillet mellom de fem støtteformene ikke alltid er like klare. Støtte til infrastruktur kan som nevnt gis som kontant tilskudd, men også som redusert husleie, eller ved at staten selv står for byggekostnader. Også støtte til paraplyledd og samarbeidsorgan kan skje ved at myndighetene bærer utgiftene, eller overfører et kontant støttebeløp til mottakeren. Analyse av ett virkemiddel forteller ikke nødvendigvis hele sannheten om hva sivile aktører får til bestemte formål fra det offentlige, støtte kan sluses gjennom flere kanaler samtidig.

Denne rapporten skal handle om *tilskudd* fra nasjonalt nivå til sivile aktører. Ikke alltid vil ordningene være eksklusivt forbeholdt sivile enheter. Som

vi skal se, retter noen ordninger seg mot et bredere spekter av aktører. «Tilskudd» faller vanligvis i kategorien *kontant støtte*, men blir også anvendt på *infrastruktur*.

Prosjektet begrenser seg som nevnt til *statlige* ordninger. De kan spores tilbake til poster på statsbudsjettet for det enkelte departement, men det er ikke nødvendigvis departementet som fordeler midlene. Til tider vil en rekke organ «nedover» i styringskjeden være involvert i fordelingen av midlene.

### Uønskede virkninger

Statlig støtte til sivile aktører kan være utformet på måter som kan påvirke mottakeren til å endre eller justere sin virksomhet. Noen ganger vil et tilskudd ha som formål å få i stand nærmere angitte aktiviteter, og det kan utformes nettopp for å stimulere til disse aktivitetene. En lokal forening kan for eksempel få statlig støtte til å sette istand en verneverdig bygning og midlene er direkte koplet til at aktiviteten blir gjennomført. I slike tilfeller former støtten det en kan kalle et *direkte* virkemiddel. Direkte virkemidler relaterer seg til de aktivitetene myndighetene ønsker å stimulere.

Andre ganger kan virkemidler være *indirekte*. For mange organisasjoner er størrelsen på statlig støtte knyttet til antall medlemmer: Jo flere medlemmer jo mer støtte. Men *målet* med støtten vil gjerne være å stimulere til demokratisk opplæring, gi trening i lederskap eller skolere medlemmene innenfor et felt. Når tilskudd er knyttet til et annet kjennetegn enn selve aktiviteten, kan de beskrives som indirekte. Her oppstår gjerne et kunnskapsbehov; flere medlemmer fører ikke med nødvendighet til høyere aktivitetsnivå, og det blir et empirisk oppgave å påvise sammenhenger mellom tilskudd og aktivitet.

For sivile aktører kan det framstå som rasjonelt å tilpasse interne forhold slik at en får størst mulig uttelling i forhold til en tilskuddsordning. Dersom for eksempel antall lokale lag er bestemmende for størrelsen på et kontant tilskudd, vil organisasjoner kunne bli motivert til å øke antall lokale lag. En virkning framstår som *ønsket* dersom den samsvarer med hensikten til den som administrerer tilskuddet, og *uønsket* dersom den ikke gjør det.

En vanlig måte for stat og kommuner å støtte frivillige lag og organisasjoner på, er å gi det som gjerne kalles for *grunn-* eller *driftsstøtte*. Da er gjerne støttebeløpet utmålt ut fra organisatoriske kjennetegn hos mottakeren. I slike tilfeller kan vilkårene for tilskudd kunne motivere til ulike typer uønskede tilpasninger. Tilskuddet kan være utformet som et beløp per registrert medlem. Da vil redusert medlemskontingent (og flere medlemmer) kunne gi økte, samlede inntekter. Organisasjonen vil kunne bli motivert til å senke terskelen for medlemskap fordi medlemsverving er en lukrativ aktivitet. Men dersom vervede medlemmer er passive og umotiverte og ikke ønsker å ta del i organisasjonens aktiviteter, kan denne typen tilpasning sees som uønsket: Den fremmer ikke myndighetenes mål med støtten.

Styringsvirkemidler kan også være rettet inn mot aktører utenfor organisasjonene. Skattelette for gaver til frivillige organisasjoner vil for eksempel kunne motivere flere til å gi slike gaver. Når den som spiller på spillemaskiner har mulighet til å overføre en andel av beløpet til frivillige formål, (slik det er med den såkalte «grasrotandelen») vil det kunne motivere til større spilleinnsats.

Eksempelene viser at måten virkemidler er utformet på, kan motivere til tilpasninger hos støttemottakeren. Hvor bevisste tildelende myndigheter er de insentivvirkningene en støtteordning kan ha, er foreløpig et åpent spørsmål. Det finnes lite empirisk kunnskap om hvordan sivile aktører tilpasser seg offentlige støtteordninger.

### Tidligere forskning og utredninger

Betydningen av støtteordninger for offentlig målrealisering har som nevnt fått liten oppmerksomhet fra forskerhold. Internasjonale sammenlikninger viser at overføringer fra offentlige myndigheter varierer betydelig mellom ulike land. (Salamon, Sokolowski m.fl. 2004). Men sammenlikningene tar ikke høyde for indirekte subsidier som skatte- og avgiftslette og offentlig betaling av infrastruktur, og gir derfor ikke noe fullgodt bilde av myndighetenes økonomiske betydning for sivilsamfunnet. Komplet, oversikt over den økonomiske verdien av ulike tilskuddsformer finnes ikke i Norge, det er derfor ikke helt enkelt å slå fast hvor omfattende støtten fra stat og kommuner faktisk er.

Det sivile feltet har ulik utforming i forskjellige land og forskjeller blir gjerne forklart med henvisning til politiske regimer; liberale, sosialdemokratiske, korporative. Bak denne typen forklaringer kan vi spore antakelser om at politikk domineres av politiske ideologier og at måten ulike land støtter sivile aktører på, reflekterer regimets verdimeslige fundament. Et «liberalt» regime vil med andre ord utforme en «liberal» politikk, et «sosialdemokratisk» land vil finne tildelingsformer som speiler sosialdemokratisk ideologi osv. Skal slike forklaringer ha gyldighet, forutsettes det altså at det til politiske regimer hører bestemte måter å regulere organisasjonenes virke på, og at disse måtene blir lagt til grunn i det enkelte lands politikk.

Mye kan tyde på at nasjonale virkeligheter er mer komplekse enn det regimeteorier fanger inn. For det første kan bruk av virkemidler være resultat av politiske kompromisser, og ikke nødvendigvis noe «mekanisk» uttrykk for en politisk ideologi. For det andre finnes det mange steder betydelige historiske etterslep; kontrollformer og støtteregimer som har oppstått i tidligere tider, lenge før dagens regimer ble til. I England ble for eksempel den første statlige reguleringen av allmenntillegelige stiftelser etablert i 1601.

For det tredje kan måter å håndtere organisasjonene på dukke opp som ideologisk tankegods fra andre land. I Norge har inspirasjonen fra britisk filantropi lenge vært betydningsfull. Selve forestillingen om ubetalt arbeid som

*frivillig* er en arv fra den britiske filantropiens bekjempelse av fattigdom i siste halvdel av 1800 – tallet (Lorentzen 2004). *Anbudskonkurranse* er et ektefødt barn av den nyliberale tradisjonen fra rundt 1980. «Sosialdemokrati» er ikke hva det en gang var, og noe entydig forhold mellom denne merkelappen og politikk på det sivile feltet er det, som denne rapporten vil vise, vanskelig å få øye på.

For det fjerde er ideen om én *frivillig sektor* som rommer alle organisasjoner og som kan/bør underlegges én offentlig politikk av nyere dato. Denne rapporten vil vise at det finnes store variasjoner mellom ulike deler av statlig forvaltning i måten organisasjonene fortolkes på, og hvilken nytte staten ser i dem. Ideen om en samlende, statlig politikk som speiler overgripende ideologiske linjer får dermed liten støtte.

Den første statlige utredningen om frivillige organisasjoners virke ble i Norge publisert først i 1988. NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* så for første gang alle frivillige organisasjoner som hjemmehørende i én sektor. Et mindretall i utvalget som utarbeidet rapporten ønsket å styrke organisasjonenes økonomi gjennom ulike typer skatte- og avgiftslette, etter «liberalt» mønster. En slik omlegging motsatte flertallet seg, og ingen omlegging eller økning av de statlige tilskuddene fulgte utredningen.

Ti år senere rapporterte frivillige organisasjoner at rundt en tredel av deres samlede inntekter kom fra offentlige kilder (Sivesind, Lorentzen, Selle og Wollébæk 2002). Her ble indirekte støtte til infrastruktur holdt utenfor. Som vi skal se, utgjør denne betydelige beløp.

I St. meld. 27 (1996/97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* ble departementenes støtte til frivillig virke beregnet til ca. 4,7 mrd kr. Av flere grunner er det vanskelig å sammenlikne disse tallene direkte med de opplysningene som gis nedenfor. Dels fordi mange tilskuddsordninger er flyttet fra ett departement til et annet, mange har også endret innhold og innretning og dels fordi oversikten fra 1995 inkluderer ordninger som er utelatt her; som midler til utlandet, til privatskoler, forskning, institusjonsdrift med mer. Jeg gjør likevel et forsøk på en slik sammenlikning (se tabell 3).

Noen tilskuddsordninger har vært evaluert. Ordningen med kompensasjon av tjenestemoms ble i 2009 evaluert av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Statskonsult gjennomførte i 2006 en evaluering av tilskuddene til frivillige organisasjoner på forsvarsfeltet (Statskonsult 2006). IRIS evaluerte en ny tilskuddsordning på idrettsfeltet, der statlige midler ble overført direkte til lokale idrettsråd (Oppedal med flere 2004) IRIS evaluerte også ordningen med støtte til landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet (Nødland med flere 2005), og ordningen med tilskudd til drift av lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet (Nødland 2007) IRIS sto også for en evaluering av sivilrettsarbeid (Bergsgard med flere 2010). Det finnes også flere andre evalueringer av offentlige tilskuddsordninger.



Felles for de evalueringene som er nevnt her, er at de tar utgangspunkt i målsettinger som er formulert av det nasjonale leddet som formidler støtten. Slik sett formidler de departementale ambisjoner, og disse kan variere en god del. For eksempel har evalueringen av tilskudd til organisasjoner på forsvarsfeltet som utgangspunkt at organisasjonene skal formidle *informasjon* om forsvaret og dets aktiviteter. Andre evalueringer har mest oppmerksomhet rettet mot rettferdig fordelingen på mottakere, andre i har hovedfokus på resultatoppnåelse.

En analyse av statlig politikk på frivilligfeltet finner vi hos det såkalte *Fordelingsutvalget* som i 2004 sluttførte rapporten *Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner*. I oppsummeringen på s. 36 konkluderer utvalget bl.a. slik:

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.

Utvalget mener at det er «... potensial for å tydeliggjøre hva en helhetlig frivillighetspolitikk kan innebære» (s.36)», men gir selv bare løse antydninger om hva en slik politikk bør gå ut på. Dilemmaet mellom sektorpolitiske særegenheter på den ene siden og behovet for felles, overordnet strategi på den annen, tar ikke utvalget stilling til. Utsagnet formidler det syn at å etablere en *overgripende frivilligpolitikk*, på tvers av departementale skillelinjer, ikke vil være noen helt enkel oppgave. Utvalget bekrefter det som også kom fram i den første Maktutredningen fra 1978: Forholdet mellom stat og organisasjoner er formet i forvaltingssegmenter, der departement og organisasjoner utvikler felles forståelser av hva utfordringene består av, og hvordan de kan løses gjennom felles anstrengelser (Egeberg, Olsen og Sætren 1978).

Fordelingsutvalget målbærer også spenningen mellom ønsket om å styrke frivillige organisasjoner på deres egne premisser gjennom økonomiske privilegier, og de rammene *konkurransereglementet* setter når statseksterne aktører skal utføre oppdrag for det offentlige regning. Utvalget sier følgende (referanser til lovgrunnlaget som er gjengitt i originalteksten er her fjernet):

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 aktører, omfattes dette av lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter. Loven skal sikre at alle offentlige anskaffelser over en viss terskelverdi skal være basert på konkurranse mellom flere tilbydere av varer og tjenester.

Loven skiller ikke mellom ideelle og kommersielle aktører. 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 fortjenestefri basis eller har ideelle målsettinger.

Med dette utgangspunktet ønsker utvalget seg et klarere skille mellom tilskudd som er ment å støtte organisasjonene på deres egne premisser, og slike som har kjøp av *tjenester* som formål.

Framstillingen nedenfor er tuftet på en antakelse om at *statlige tilskudd alltid må være tuftet på statlige mål*. Slike mål kan være sammenfallende med organisasjoners egne mål, det kan ikke hindre statlige aktører i å artikulere hva deres hensikter består i/av. Eller sagt på en annen måte: Ingen sivile aktører har en «blankofullmakt» i bunnen for tilskudd de mottar fra myndighetene.

Fordelingsutvalget formidler altså to sentrale dilemma. For det første ett mellom segment- eller sektorspesifikke tilskuddsordninger, og slike som fanger hele frivillig sektor. For det annet en spenning mellom ønsker om å støtte organisasjonene og deres indre liv, og ønsker om rasjonell, statlig måloppnåelse.

Dilemmaene kan også sees som avveininger mellom *rettferdighet* og *effektivitet*. Tilskudd til interne formål kan sees som en form for støtte som skal styrke organisasjonenes primære aktiviteter. For sivile aktører må det sees som et ubetinget gode å motta slik støtte. Siden det finnes et stort antall relevante, sivile mottakere for slik støtte, kan en stille spørsmål om hva som utgjør en rettferdig fordeling av slike midler. Hvem bør få, og ut fra hvilke kriterier?

Når staten yter støtte for at frivillige organisasjoner skal gjennomføre bestemte oppgaver på statens vegne, stiller saken seg litt annerledes. Da blir det mindre relevant å etterspørre en rettferdig fordeling av midler. Hensikten med tilskuddet er ikke primært å stimulere organisasjonsvekst men å «få til noe» som er plassert utenfor den enkelte tilskuddsmottaker. I slike tilfeller blir spørsmålet mer hvor *effektiv* måloppnåelse den sivile produsenten kan klare å få til, enn hvor rettferdige fordelingene skal være.

Et spørsmål i denne rapporten er hvordan hensyn til rettferdighet og effektivitet er inkorporert i statlige tilskuddsordninger. Dels dreier det seg om hvilke prinsipper som legges til grunn for fordelingen, dels om måten fordelingen foregår på, og dels om hvordan staten framstiller hensikten med tilskuddsordningen.

Samlende kan en si at kartlegginger av statlige styringsvirkemidler overfor frivillig sektor på mange måter utgjør et *uncharted land*, et felt med lite konkret kunnskap, både nasjonalt og internasjonalt. Det er dette landskapet jeg nå gjør et forsøk på å trenge inn i.



---

## Tilskuddsordninger

### Tilskuddsregimer

I fokus for prosjektet står altså *kontant støtte*, som ett av flere virkemidler statlige myndigheter rår over. Kontante støtteordninger har til felles at de kan spores tilbake til poster på statsbudsjettet med betegnelsen *tilskudd*. Det er slike poster beregnet på sivile aktører som står i fokus her. I tillegg kommer såkalte tippe- eller spillemidler; overskudd fra Norsk Tipping, som en inntektskilde plassert utenfor statsbudsjettet. Til sammen utgjør tilskudd og tippebidler grunnlaget for kontante overføringer fra nasjonalt hold.

Til tider vil en enkelt tilskuddspost på statsbudsjettet danne grunnlag for en oppsplitting på flere underliggende tilskudd. Slike oppsplittinger er ikke alltid inkorporert her. Det innebærer at det faktiske tallet på statlige tilskuddsordninger, slik lokale søkere møter dem, på noen felt er større enn det som framgår av undersøkelsen. Men oppsplitting på flere ordninger endrer ikke de beløpsrammene som legges til grunn i statsbudsjettet.

Det hører også med at mange *kommuner* har egne tilskuddsordninger for frivillige aktører. Av kartlegginger som er gjennomført virker det ikke som om lokale og nasjonale tilskudd er harmonisert i forhold til hverandre. Likevel vil nok mange kommuner ha oversikt over hvilke nasjonale søknadsmuligheter et knippe organisasjoner har (Lorentzen med flere, 2007).

Til hver enkelt ordning kan en vanligvis spore en *hensikts- eller målformulering* som gir anvisning på hva bevilgende myndighet ønsker å oppnå med ordningen. I tillegg finnes det gjerne normer for hvem som kan søke midler, og et institusjonelt apparat med ansvar for fordeling og kontroll. Administrasjonen av en ordning kan til tider spenne over flere forvaltningsnivåer og involvere både offentlige og sivile enheter.

Statlige tilskudd til frivillige formål er bygd inn i en rekke institusjonelle ordninger. *Frifond* utgjør ett eksempel, en støtteordning med midler fra Norsk Tipping som administreres av tre paraplyorganisasjoner på vegne av Kirke- og kulturdepartementet, med lokale kultur- og fritidsaktiviteter som søkermasse.

I 2007 ble det fordelt ca 150 mill. kr. gjennom denne ordningen som rommer flere tilskudd. Også andre paraplyorganisasjoner forvalter statlige støtteordninger, måten det gjøres på varierer fra ett felt til et annet.

**Tilskuddsregime.** Helheten av økonomiske tilskudd, tilhørende regler for inngang, fordeling og kontroll, institusjonelt rammeverk og iboende oppfatninger av nytte blir her samlet under betegnelsen *tilskuddsregime*. Et tilskuddsregime danner altså en (forhåpentligvis) konsistent helhet av målsettinger, begrunnelser og praktiske rutiner for å støtte sivile aktører økonomisk. Som utgangspunkt antar jeg at hver enkelt tilskuddsordning er vevd inn i sitt eget regime. En viktig hensikt med prosjektet er å få fram likheter og forskjeller i måten slike regimer er bygd opp og fungerer på. Et tilskuddsregime kan deles opp i følgende komponenter:

**Tilskudd** I fokus for framstillingen står tilskudd der en kan finne sivile aktører som mottakere. I all hovedsak dreier det seg om 70 – 74 poster på statsbudsjettet, med tippemidlene som unntak.

**Utenfor** prosjektet faller enkeltstående tilskudd til sivile aktører på *andre* poster. En organisasjon kan motta et beløp under en spesifisert post beregnet på andre formål enn organisasjonsstøtte. Det gjør den gjerne fordi den skal gjennomføre en avgrenset oppgave. Jeg vet at slike enkeltstående bevilgninger finnes, men det totale omfanget av dem er ikke kjent, og de faller utenfor dette prosjektet. Noen tilskuddsordninger er luket ut fra denne kartleggingen, disse er spesifisert nedenfor.

**Målsettinger.** Til en tilskuddspost er det gjerne koplet en målsetting som beskriver den eller de hensiktene midlene skal bidra til å realisere. Der hvor én post rommer flere støtteordninger vil gjerne hver enkelt ha sin egen målsetting. Som vi skal se, er ikke alle mål like presist formulerte, og det er heller ikke alle ordninger som har uttalte mål.

**Målgruppe og inngangskriterier.** Med inngangskriterier menes her de vilkårene som må være oppfylt for at en potensiell søker skal falle inn under en støtteordning, og dermed være støtteberettiget. Å falle inn under en ordning åpner for å kunne søke støtte, men uten at det av den grunn foreligger noen garanti for å få midler, eller noen avklaring av beløpets størrelse.

Ikke alle tilskudd har eksplisitte inngangskriterier. Til tider glir beskrivelser av målsettinger og inngangskriterier over i hverandre, også målformuleringene kan romme anvisninger på hvem som kan søke støtte. Det finnes også eksempler på ordninger som er forbeholdt et mindre antall forhåndsdefinerte eller navngitte mottakere. I slike sammenhenger gir det liten mening å snakke om inngangskriterier.

Inngangskriterier kan, som vi skal se, være formet på flere måter. De kan spesifisere målgruppe for ordningen, dvs. hva slags *organisatoriske enheter* som kan søke støtte. Kriteriene kan også angi hvilke *aktiviteter* midlene er ment å utløse. Støtteordninger som vektlegger aktiviteter kan åpne for at søke-

re kan ha ulike eierformer. Det viktigste er da ikke hvem som står for tiltaket, men at en bestemt aktivitet blir utført.

For noen tilskudd har jeg ikke lyktes i å finne offentlig tilgjengelige beskrivelser av inngangskriterier. Det utelukker ikke at den som fordeler midlene kan ha interne retningslinjer for bruken av dem. I dette prosjektet har jeg valgt å holde meg til offentlige beskrivelser. I en del tilfeller er disse blitt supplert med informasjon gjennom intervjuer i den instansen som fordeler midlene.

Et tilskudd blir betegnet som *åpent* når den peker mot et univers av potensielle søkere som alle i prinsippet faller inn under ordningen. For eksempel finnes det et stort antall enheter, både sivile og offentlige, som kan søke om støtte til kalking av vassdrag. En tilskuddsordning beskrives som *eksklusiv* eller *lukket* når det er forbeholdt sivile aktører, vanligvis med bestemte kjennetegn, og som *stengt* når bare navngitte aktører faller inn under ordningen. For eksempel beskriver kapittel 1062 post 70 *Tilskudd til Redningsselskapet* bare én mottaker, nemlig Redningsselskapet. Som hovedregel er stengte tilskudd holdt utenfor framstillingen. De er spesifisert nedenfor, men komplett er ikke denne listen av stengte ordninger.

**Tilskuddsfordeler.** Tilskudd inngår i et administrativt apparat som forvalter ordningen. Her utlyses (eventuelt) midlene, søknader mottas, midler fordeles og kontroll med bruken av dem iverksettes. Til tider kan vi spore en kjede av aktører, fra departement og «nedover» til grunnplanet, alle involvert i fordeling og kontroll av midlene. Til slike rammeverk hører også mer eller mindre uttalte oppfatninger av hvilke særegne gevinster som oppnås ved å trekke inn sivile aktører.

**Fordelingskriterier.** I en del tilfeller, har organet som fordeler støtten utformet et sett retningslinjer eller regler som anviser hvor stort beløp mottakeren har krav på. Vi bruker betegnelsen *mekanisk fordeling* når størrelsen på tilskuddet lar seg beregne på forhånd, ut fra bestemte strukturelle kjennetegn ved mottaker (som antall medlemmer, lokale lag, alderssammensetning og lignende).

Andre ganger åpner ordningen for bruk av *skjønn* når midler skal fordeles. Sentrale elementer i skjønnsutøvelsen kan være tydeliggjort for søkerne, ved å vise til hvilke elementer det blir lagt vekt på når tilskudd skal fordeles. Andre ganger er ingen slike kriterier nevnt. Det betyr ikke nødvendigvis at de ikke eksisterer, men at distributøren ikke har gjort dem offentlige for omgivelsene. Nedenfor har vi forholdt oss til offentlige kunngjøringene av støtteordninger, og de opplysningene om fordelingskriterier som det blir gjort rede for her.

**Direkte og indirekte virkemidler.** Noen ganger er tilskudd koplet til aktiviteter, innenfor (blant medlemmene) eller utenfor den mottakende organisasjonen. Det kan dreie seg om idrettsaktiviteter, forebyggende helseaktiviteter, opplysningsarbeid, kulturaktiviteter og lignende. Når tilskudd er koplet til aktiviteter bruker vi betegnelsen *direkte virkemidler*. *Indirekte virkemidler*

fanger tilskudd som er rettet inn mot sammenslutninger, og som fordeles ut fra kjennetegnet ved denne (som antall medlemmer mm.). Også her er hensikten å styrke mottakerens evne til å utføre bestemte aktiviteter.

## Avgrensninger

Det er budsjettall for 2009 som er lagt til grunn for analysen. Med unntak av spillemidlene inngår samtlige tilskudd som poster på statsbudsjettet. Et tilskuddspost kan som nevnt være lukket og forbeholdt sivile aktører. Men den kan også være åpen for andre mottakere; kommunale, fortjenestebaserte eller individuelle aktører. Både lukkede og åpne tilskudd inngår her.

Jeg har ikke undersøkt hvordan tilskudd fordeles på enkeltmottakere. *Rapporten inneholder derfor heller ikke opplysninger om hvor stor andel av åpne tilskudd som tilfaller sivile aktører.* Rammen for prosjektet er altså tilskudd som poster på statsbudsjettet, ikke fordelingen av midler på individuelle mottakere.

På sentrale områder er staten som nevnt avhengig av velferdstjenester som produseres i regi av aktører med sivile eierformer. I dette prosjektet har jeg søkt å ringe inn virksomheter som inneholder elementer av *sivilt engasjement*, dvs. hvor det gis åpning for lokal, frivillig utfoldelse. Med dette utgangspunktet faller aktiviteter som bærer preg av å være profesjonelle, nonprofit *velferdstjenester* utenfor. Slike tjenester vil gjerne være tuftet på et fast, ofte lov-hjemlet innhold og blir i all hovedsak drevet av fagutdannet personale. Selv om virksomheten har sivil eierform (som stiftelse eller forening) blir utgiftene i all hovedsak dekket over offentlige budsjetter. Likevel kan en innenfor slike til tider finne «lommer av frivillighet» der amatørerne får utfolde seg under overvåking fra fagfolk. Frivillige som utfører ulike sosiale/kulturelle gjøremål på syke/alders hjem er et eksempel av dette slaget. Slike «lommer» kan være viktige nok, og kan peke mot nye relasjoner mellom faglighet og frivillighet. Men sett i lys av totalbudsjettene for virksomheten dreier det seg gjerne om marginale aktiviteter.

Skillet mellom *tjenester* og *aktiviteter* skiller noen tilskuddsordninger fra andre, men helt entydig er ikke skillet. For det første finnes det finnes tilskudd som rommer begge typer virksomhet. Igjen er Fiskeridepartementets tilskudd til *Redningsselskapet* et godt eksempel. Denne mottakeren rommer både profesjonelle serviceaktiviteter og rene frivillige tiltak, og tilskuddet retter seg både mot service- og frivillig-komponenten. For det annet har ikke termen «tjeneste» noe presist definert innhold, noe som gjør det vanskelig å trekke et entydig skille. Men for denne rapportens formål skiller «profesjonell service/tjenesteproduksjon» ut følgende virksomheter, som altså *ikke* blir fulgt opp:

- Statskirkeinstitusjoner
- Private skoler, inkludert folkehøgskoler
- Private barnehager
- Private helse-/sosialinstitusjoner
- Krisesentre for kvinner
- Kirkens Familieverntjeneste
- Teatre, orkestre, museer, samlinger med mer som på profesjonell basis produserer tjenester for det offentliges regning
- Kulturelle knutepunktsinstitusjoner
- Ordinære bistandsmidler

Utenfor prosjektet faller også statlige tilskudd som dekker statens deltakelse i internasjonale organisasjoner, som FN, NATO, Europarådet og andre. Slike finner vi på statsbudsjettets kapittel 115, post 70 (Utenriksdepartementet) og kapittel 900 post 70 (Næringsdepartementet). Også *Tilskudd til fond for frivillige organisasjoner* (kapittel 116, post 71,72 og 73) fra Utenriksdepartementet er tatt ut fra oversikten, også denne er rettet mot utenlandske mottakere.

Jeg har også valgt å utelate Utenriksdepartementets kapittel 160 post 70 *sivilt samfunn* som i sin helhet er rettet inn mot aktiviteter i andre land. Posten er på ca. 1,2 milliarder kroner, den største enkeltposten på statsbudsjettet til sivile formål. Også kapittel 160 post 75 *Internasjonale organisasjoner og nettverk* er tatt ut, av samme grunn som foregående.

Utenfor faller også midler til *Sametinget*. Det innebærer at midler som fordeles av Sametinget til frivillige organisasjoner også faller utenfor. I 1995 dreide det seg om 2,6 mill. kr. som ble fordelt til fire landsomfattende sameorganisasjoner (St. meld 27 1996/97).

Som nevnt blir det også fordelt tilskudd til sivile aktører under ordninger beregnet på andre formål som ikke er blitt registrert i undersøkelsen. Et eksempel er driftstilskudd på ca. 1 mill kr. til *Foreningen2Foreldre, Aleneforeldreforeningen* og *Vi som har et barn for lite* som i 2009 ble bevilget over kapittel 846 post 71 *Særlige familiepolitiske tiltak*.

Som nevnt finnes det enkeltstående, øremerkede bevilgninger til spesifiserte organisasjoner som er holdt utenfor prosjektet. Mest framtrædende er Kulturdepartementets støtte til *institusjonsbaserte kulturaktiviteter* som er samlet under kapitlene 320 – 329 i statsbudsjettet. Disse har preg av å være tjenesteproduksjon, noe som framgår i beskrivelsen av dem i St.prp. nr. 1 (2009). Under *Forutsetninger for statlige tilskudd* heter det at

Det er en forutsetning for statlig tilskudd at tilskuddsinstitusjoner har kontinuerlig drift og kan vise til virksomhet i samsvar med de fastsatte målene. [...]Institusjonene skal målrette virksomheten og utvikle styringssystemer som sikrer god kunstnerisk, faglig og publikumsmessig måloppnåelse, og som gir



god ressursforvaltning. Reduksjon i tilskuddet vil bli vurdert dersom disse kravene ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Felles for disse tilskuddene er at de (med noen unntak) ikke lyses ut, de har ikke uttalte mål eller synlige vurderingskriterier. De har et profesjonelt preg og er underlagt målrettet styring. Det dreier dermed om tilskudd av et annet slag enn de som står i fokus for dette prosjektet.

Under disse kapitlene finner vi spesifiserte bevilgninger til ca. 170 enkeltstående, navngitte mottakere. Ofte dreier det seg om stiftelser og frivillige organisasjoner. Nøyaktig hvorfor disse er løftet ut av ordinære tilskuddsposter og fått annen tilskuddstatus kan det være vanskelig å svare på. Det er rimelig å anta at navngitte plasseringer på statsbudsjettet gir større trygghet og forutsigbarhet for mottakeren enn tilskudd under ordinære poster, der en må konkurrere med andre. Det er også grunn til å tro at oppfølgingen med virksomheten her er tettere enn for andre støttemottakere.

Krav om «kontinuerlig drift», målrettet virksomhet, styringssystemer og «god ressursforvaltning» knytter disse virksomhetene tettere til statlig måloppnåelse enn det som gjelder for de fleste tilskudd beregnet på sivile, frivillige aktører. Særlig gjelder dette for institusjonsdrift.

*Tabell 1. Tilskudd under Kulturdepartementets budsjett som ikke inngår i analysen. Budsjett 2009. 1000 kr.*

<i>Formål</i>	<i>Beløp</i>
<i>Allmenne kulturformål (kap 320 post 78)</i>	29 800
<i>Billedkunst mm. (kap 322)</i>	63 000
<i>Musikkformål (kap. 323)</i>	83 800
<i>Teater- og operaformål (kap 324)</i>	61 500
<i>Språk-, litteratur- og bibliotekformål (kap. 326)</i>	102 100
<i>Museums- og andre kulturverntiltak (kap. 328)</i>	54 400
<i>Arkivformål (kap. 329)</i>	7 400
<i>Film- og medieformål (kap. 334)</i>	24 500
<b>Sum</b>	<b>426 500</b>

## Tilskuddsposter og beløp

Etter denne utlukingen står vi igjen med 81 *tilskuddsordninger* som danner populasjonen for undersøkelsen. De fordeler seg på 14 departement, noe som innebærer at tre departement - Olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunaldepartementet - er uten relevante tilskudd. De 81 ordningene fordeler seg slik, etter beløp og departement:

*Tabell 2. Statlige tilskuddsordninger 2009, etter departement. 1000 kr.*

<i>Departement</i>	<i>Antall tilskuddsordninger</i>	<i>Totalt beløp</i>
Kulturdepartementet	28	2 494 674
Miljøverndepartementet	12	346 900
Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	7	367 200
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet	6	422 200
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	6	148 500
Utenriksdepartementet	3	154 500
Helse- og omsorgsdepartementet	4	273 500
Fiskeri- og kystdepartementet	4	146 000
Kunnskapsdepartementet	3	197 700
Justis- og politidepartementet	3	40 400
Samferdselsdepartementet	2	42 900
Forsvarsdepartementet	1	61 400
Landbruks- og matdepartementet	1	26 500
Finansdepartementet	1	4 500
<i>Totalt</i>	<i>81</i>	<i>4 726 374</i>

Tabell 2 viser at samlet hadde statlige tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner kan søke et omfang på ca. 4,7 mrd. kr. i 2009. Den gjennomsnittlige størrelsen på et tilskudd var ca. 58 mill. kr. Det største enkelttilskuddet heter *Idrettsanlegg i kommunene* og hadde en ramme på 625 mill. kr. Den minste heter *Støtte til arbeid mot kjønnslemlestelse*, med ramme på 3 mill. kr.

Tabellen viser at Kulturdepartementet er den desidert største formidleren av tilskudd, drøyt halvparten av totalbeløpet på ca. 4,7 mrd. kr. hører hjemme på Kd's budsjett. Rundt en tredjedel av alle tilskudd sorterer under Kd. De største mottakergruppene her er den frivillige idretten og ulike kulturaktiviteter. Blant de store tilskuddsyterne finner vi også *Fornyingsdepartementet* som forvalter seks ordninger beregnet på politiske partier og deres ungdomsorganisasjoner. *Barne- og likestillingsdepartementet* har blant annet ansvar for midlene til barne- og ungdomsorganisasjonene og de funksjonshemmede organisasjoner, også det betydelige beløp.

Hvor stor har økningen i denne typen tilskudd vært over tid? Mange tilskudd har gjennomgått betydelige forandringer; vilkårene har blitt endret, de blitt flyttet mellom departement/direktorat, eller forvaltningen av dem har endret karakter. Det finnes betydelige kilder for feil, spesielt når en tar for seg endringer i tilskuddsporteføljen for enkeltdepartement. Tallene i tabell 3 må derfor sees mer som indikasjoner enn som presise mål på endringer.

Både i NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* og i St.meld. 27 (1996/97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* finner en tall som viser statlige tilskudd til organisasjonene. Nedenfor har jeg søkt å korrigere disse, slik at de mest mulig samsvarer med avgrensningskriteriene i denne rapporten. Noe mer enn et omtrentlig inntrykk av veksten gir tabell 3 likevel ikke.

Tabell 3. Statlige tilskudd beregnet på sivile aktører, 1995 og 2009. 1000 kr.

Departement	1995	2009
Kulturdepartementet	284 420	2 494 674
Miljøverndepartementet	72 822	346 900
Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	98 674 <sup>1</sup>	367 200
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet		422 200
Arbeids- og inkluderingsdepartementet		148 500
Utenriksdepartementet	11 000	154 500
Helse- og omsorgsdepartementet	186 120	273 500
Fiskeri- og kystdepartementet	55 650	146 000
Kunnskapsdepartementet		197 700
Justis- og politidepartementet	55 744	40 400
Samferdselsdepartementet	15 010	42 900
Forsvarsdepartementet	39 493	61 400
Landbruks- og matdepartementet	14 525	26 500
Finansdepartementet	2 000	4 500
Kommunaldepartementet	25 395	
Nærings- og energidepartementet	1 200	
<b>Totalt</b>	<b>1 750 120</b>	<b>4 726 374</b>

## Målsettinger og virkemidler

Med noen unntak inneholder tilskudd som nevnt offentlig tilgjengelige formuleringer som angir tilskuddets formål eller målsetting. En gjennomgang av samtlige viser at som hovedregel er *målsettinger for tilskudd relatert til den statlige instansens faglige oppgaver og angir en eller flere aktiviteter som denne ønsker iverksatt*. I de fleste tilfeller dreier det seg om eksterne mål, plassert utenfor støttemottakerens «indre liv» og gjerne knyttet til ulike «tilstander» i samfunnet. I slike sammenhenger er det naturlig å se mottakeren som «instrument», den som realiserer oppsatte mål på vegne av det offentlige.

Det finnes imidlertid en del unntak fra denne hovedregelen, og disse kan sammenfattes slik:

**Unntak 1: Infrastruktur.** En del tilskudd innebærer at staten setter av midler til bygninger, anlegg og andre materielle rammer for sivile (eventuelt også andre) aktiviteter. Det dreier seg vanligvis om infrastruktur som eies eller stilles til disposisjon for frivillige organisasjoner og som de kan benytte alene eller sammen med allmennheten, kommunale aktiviteter og andre, ofte lokale aktører.

To departement har slike ordninger, som fordeler seg på til sammen 12 tilskudd. Over Kulturdepartementets budsjett får *idrettsanlegg* betydelig støtte. Disse tilskuddene har både frivillige og kommunale aktører som mottakere. Kd yter også støtte til *kulturbygg*, og *private kirkebygg*, også det betydelige

1. Inkluderer støtten til politiske barne- og ungdomsorganisasjoner

beløp. I tillegg kommer seks av Miljøverndepartementets tilskuddsordninger som er øremerket vedlikehold og opprustning av ulike typer kulturminner. Også dette kan sees som støtte til infrastruktur, selv om formålet her ikke er å støtte organisasjonene men opprettholde gamle og verneverdige bygninger og gjenstander.

Tabell 4 viser at *ca. 1,1 mrd kr. av de statlige tilskuddene er øremerket infrastruktur*. Beløpet utgjør ca. en knapp fjerdedel av det totale beløpet på 4,7 mrd. kr. I tillegg kommer lokale midler, disse inngår ikke i denne undersøkelsen. Tilskudd til infrastruktur er vanligvis uten nevneverdige insentivvirkninger, det er få tilpasninger sivile aktører kan gjøre for å få mer fra slike tilskudd til seg selv. Etablering av ny infrastruktur kan gjøre det lettere å drive aktiviteter, spesielt dersom også driften av anleggene blir subsidiert av lokale myndigheter. Slike lokale subsidier finnes det mange av, men de faller utenfor denne undersøkelsen.<sup>2</sup>

Støtte til infrastruktur bygger gjerne på en forutsetning om at materielle vilkår er viktige for at en organisasjon skal kunne utfolde sin aktivitet og utgjør dermed et indirekte virkemiddel. Alle sivile aktører er i større eller mindre grad avhengig av materielle rammer for å kunne utfolde seg. Likevel er det ofte uklart når ny infrastruktur fører til økt aktivitet og når den «bare» gir materielle forbedringer for eksisterende aktører.

**Unntak 2: Interessepolitisk arbeid.** Det andre unntaket fra hovedregelen finner en der hvor støtteordninger er beregnet på å styrke organisasjonenes politiske arbeid på dere egne, interne premisser. Tre tilskudd skiller seg ut med denne typen formål. Først *Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner* (kap. 847 post 70). I 2007 var 119 organisasjoner berettiget til tilskudd fra denne posten, som i 2009 var på ca. 150 mill. kr. Om hensikten med ordninger sier Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet følgende:

Formålet med tilskuddsordningen er å styrke funksjonshemmedes organisasjoners muligheter til å drive interessepolitisk arbeid, og til å gi service til egne medlemmer i form av blant annet lokale velferdstiltak.

Derneft *Tilskudd til sekretariat for frivillige organisasjoners interessepolitiske virksomhet* (kap. 315 post 17). Fra Kulturdepartementet sies det følgende om formålet med støtten:

Frivillige organisasjoners interessepolitiske arbeid, nettverksbygging og erfaringsutveksling er viktige bestanddeler i et demokrati. Tilskuddet går til Frivillig-

2. Et eksempel kan illustrere omfanget: I Oslo støtte kommunen den frivillige idretten med ca. 40 mill. kr. over kommunale driftsbudsjetter i 2006. Midlene gikk til løpende vedlikehold og drift av større idrettsanlegg. Samlet utgjorde den kommunale støtten til idretten ca. 80 mill. kr. dette året (Lorentzen, Klausen, Berglund og Wadahl, 2007)

het Norge, og midlene skal brukes til drift av et sekretariat, som skal bistå medlemsorganisasjonene når det gjelder bl.a. myndighetskontakt og organisasjonsdrift, samt til arbeidet med å øke bevisstheten om integrering av innvandrere.

Også denne støtteordningen har som mål å støtte organisasjonene i deres interessepolitiske arbeid vis-a-vis myndighetene. Siste ledd i siste setning, «... å øke bevisstheten om integrering av innvandrere» peker mot implementering av et statlig mål, som jo på mange måter er det diametralt motsatte av å drive interessepolitisk arbeid.

Også *Tilskudd til pensjonistenes organisasjoner* (kap. 621 post 71) har et liknende formål. Om tilskuddet sier Arbeids- og inkluderingsdepartementet at

Formålet med tilskuddsordningen er å styrke pensjonistorganisasjonenes mulighet til å drive interessepolitisk arbeid og gi service til medlemmene.

De tre ordningene som er beskrevet her, er de eneste som eksplisitt sier at hensikten med støtten er å styrke organisasjonene i deres evne til å fremme egne interesser og påvirke myndighetene. Men også tilskudd til mange andre organisasjoner inneholder elementer av støtte til interessepolitiske virke. Målbekrivelsen i *Tilskudd til frivillige organisasjoner på familie- og likestillingsområdet* inneholder slike elementer:

Tilskuddsordningen skal legge til rette for at frivillige organisasjoner får anledning til å sette dagsorden, supplere og korrigere det offentlige familie- og likestillingspolitiske arbeid, utvikle demokratiet, skape deltakelse og bidra til kunnskap, debatt og holdningsendringer.

Også her dreier det seg om indirekte virkemidler, samtidig som det ikke er helt enkelt å skape noe presist, operasjonaliserbart uttrykk for vellykket «interessepolitisk arbeid» eller «sette dagsorden». Tilskudd på premisser som dette unndrar seg presis evaluering, og dermed en reell vurdering av hvor effektiv ressursbruken er. Likevel hører de politiske funksjonene hjemme blant de prinsipielt viktigste grunnene for å støtte sivile aktører.

**Unntak 3: Sivilt engasjement.** Enkelte tilskudd er begrunnet i ønsker om å opprettholde et sivilt engasjement rundt departementets saksområder. Overgangen mellom de begrunnelsene som gis her og de som gis under «unntak 2», er flytende. Forskjellen er at i dette tilfellet er ikke hensikten primært at organisasjonene skal drive interessekamp, men opprettholde et «levende organisasjonsliv» som jo er noe litt annet. Slik begrunnelse finner en i Landsbruks- og matdepartementets tilskudd *Støtte til organisasjoner* (kap. 1138 post 70):

Tilskuddsordningens formål er å støtte organisasjoner som arbeider innenfor landsbruks- og matpolitiske satsingsområder. Tilskuddet skal medvirke til å holde oppe aktiviteten i organisasjonene og på denne måten medvirke til et aktivt og levende organisasjonsliv lokalt, regionalt og sentralt.

Også Miljøverndepartementets *Tilskudd til drift av frivillige organisasjoner* (kap. 1401 post 70) bygger på ønsker om å styrke det sivile engasjementet på miljøfeltet:

Målet for tilskuddsordningen er å bidra til å opprettholde en bredde av demokratisk oppbygde, landsomfattende organisasjoner med miljøvern som hovedarbeidsfelt, for å sikre frivillig engasjement og styrke medvirkningen i miljøvernspørsmål lokalt og sentralt, basert på faglig innsikt.

På samme måte ønsker Forsvarsdepartementet å opprettholde et engasjement rundt egen kjernevirksomhet. I målformuleringen for *Støtte til frivillige organisasjoner* (kap. 1719 post 71) sier departementet at

Forsvarsdepartementet bidrar til en rekke frivillige organisasjoner som støtter opp om Forsvarets oppgaver og bidrar til å styrke befolkningens kunnskap om, og forståelse for, norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Også *barne- og ungdomsorganisasjonene* får offentlig støtte for å utfolde seg på egne, premisser (kap. 857 post 70). I paragraf 1 i forskriften som regulerer fordeling av disse midlene heter det at

Formålet med tilskuddsordningene er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskuddsordningene skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt, og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati.

Også denne målsettingen er spesiell fordi den peker mot vedlikehold av intern, demokratisk struktur som primært mål for støtteordningen. Her er innholdet i aktivitetene ikke nevnt; organisasjonene kan gjøre som de vil så lenge de holder seg innenfor retningslinjene i forskriften. Selv om mange støtteordninger har medlemsdemokrati som vilkår for støtte, har jeg ikke funnet andre tilskudd som på denne måten gjør interndemokrati og medbestemmelse til selve formålet med ordningen.

**Unntak 4: Fravær av uttalte mål.** Noen få tilskuddsordninger er beregnet på konkrete, spesifiserte aktiviteter, uten at det er formulert noe overordnet mål for disse. Kapittel 315 post 79 *Ymse frivillighetsformål* på Kulturdepartementets budsjett ett eksempel, Justisdepartementets *Diverse tilskudd* (kap. 440 post 70) et annet og Helse- og omsorgsdepartementets *Frivillig arbeid*

(kap. 761 post 70) et tredje. Under sistnevnte post får fem navngitte frivillige tiltak støtte til informasjons- og kontaktskapende arbeid, men uten at det er formulert noe overordnet mål for tilskuddet.

Omfanget av ordninger som utgjør unntak fra hovedregelen ovenfor kan med dette utgangspunktet sammenfattes slik:

*Tabell 4. Tilskudd uten angivelse av spesifikke aktiviteter. 1000 kr.*

Unntak	Antall tilskudd	Totalt beløp
Infrastruktur	12	1 162 900
Interessepolitisk arbeid	3	163 400
Sivilt engasjement	4	223 600
Fravær av uttalte mål	3	36 500
<i>Sum</i>	<i>22</i>	<i>1 586 400</i>

Tabell 4 viser at knappe 1,6 milliarder kr. eller 34 prosent av det totale tilskuddsbeløpet har rammepreg og er uten angivelse av bestemte aktiviteter. Tabellen viser også at 7 tilskudd på til sammen 387 mill. kr. var rettet inn mot det som innledningsvis ble beskrevet som *politisk/demokratiske funksjoner*.

Ser en bort fra de unntakene som er nevnt her, har de resterende 59 støtteordningene alle et uttalt formål, en målsetting som befinner seg «utenfor» eller «over» den enkelte tilskuddsmottaker, og som støtten skal være med på å realisere. Nedenfor beskrives et bredt utvalg av slike mål:

Formål med ordningen er å styrke tiltak for rusmiddelbrukere og prostituerte i regi av frivillige organisasjoner og private virksomheter. (*Tilskudd til frivillig rusforebyggende arbeid, kap. 761 post 70*)

Målet med tilskottsordninga er å stimulere offentlege og frivillige organisasjonar til å setje i verk tiltak, som på ulike måtar medverkar til kvalitetsutvikling og betre læringsmiljø i grunnopplæringa (*Tilskudd til organisasjoner (kap. 621 post 70)*)

Formålet med tilskuddsordningen Frifond er å stimulere barn og unges aktivitet og deltakelse på lokalt nivå, gjennom frivillige organisasjoner samt frittstående grupper og foreninger som ikke er medlem av noen større organisasjon (*Tilskudd til frivillig virksomhet for barn og unge, kap. 315 post 72*)

Ordninga skal medverke til å sikre og setje i stand freda og spesielt bevaringsverdige kulturminne og kulturmiljø. (*Tilskot til kystkultur, kap. 1429 post 72.4*)

Tilskottsordninga skal medverke til å verne og sikre automatisk freda bygningar og ruinar frå middelalderen, under dette stavkyrkjene. (*Tilskot til mellomalderbygningar og anlegg, kap. 1429 post 72.3*)



Tilskuddene skal bidra til lokaler og bygninger for kulturell virksomhet; kulturelle møtesteder for lokale og regionale aktører. (*Støtteordning for kulturhus, kap. 320 post 73*)

Overordna målsetjing med tilskotet er å stø opp om samlivet i parforhold. Midlane skal nyttast til å styrkje ekteskap og varige samlivsforhold med sikte på å skape gode relasjonar og førebyggje familie- og samlivsoppløysning. (*Samlivstiltak, kap. 841 post 70*)

Målet med tilskotsordninga er å sikre og setje i stand fartøy der det er inngått avtale med eigarar om vern (*Tilskot til fartøyvern, kap. 1429 post 74*)

Eksemplene viser at spennvidden i offentlige mål som organisasjonene skal være med på å realisere, er stort. Tilskudd fra Miljøverndepartementet og riksantikvaren har ofte fokus på en *gjenstand* – et kirkebygg, et kulturminne og lignende. De får dermed et mer presist nedslag enn ordninger med overgripende, generelle målformuleringer.

Felles for målformuleringene er også at de formidler forventninger om at organisasjonene skal bidra på faglige felt der departementet har overordnet ansvar. Slik sett inngår organisasjonene som virkemidler i den offentlige politikken – også der hvor de blir gitt rom til å utfolde seg på egne premisser.

## Målgrupper og inngangskriterier

Begrepet *målgruppe* forekommer ofte i tilskuddsyters beskrivelser av tilskudd. Termen viser gjerne til hva slags aktører (frivillige organisasjoner, kommuner, privatpersoner m.fl.) som kan søke om midler fra ordningen. Som nevnt har jeg trukket et skille mellom tilskudd som har sivile aktører som avgrenset målgruppe, og slike som også er tilgjengelige for andre. Den første typen er kalt *eksklusive* eller *lukkede* tilskudd, den siste *åpne*. For lukkede tilskudd kan kriteriene for inngang være mer eller mindre avgrensede. Nedenfor presenteres først ordninger der bare sivile aktører kan søke støtte

### Eksklusive tilskudd

Tabell 5. Tilskudd forbeholdt sivile aktører. 2009

Departement	Antall tilskuddsordninger	Totalt beløp (1000 kr)
Kulturdepartementet	18	1 222 500
Miljøverndepartementet	3	65 700
Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	5	295 500
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet	6	422 200
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	6	148 500
Utenriksdepartementet	2	86 400
Helse- og omsorgsdepartementet	4	273 500
Fiskeri- og kystdepartementet	1	40 000
Kunnskapsdepartementet	1	9 000
Justis- og politidepartementet	3	40 400
Samferdselsdepartementet	2	42 900
Forsvarsdepartementet	1	61 400
Landbruks- og matdepartementet	1	26 500
Finansdepartementet	1	4 500
<b>Totalt</b>	<b>54</b>	<b>2 739 000</b>

Tabell 5 viser at 58 prosent av det totale tilskuddsbeløpet var forbeholdt sivile aktører, i all hovedsak frivillige organisasjoner. Den desidert største enkeltmottakeren av «eksklusiv» støtte var den frivillig organiserte idretten. Ca. 528 mill. kr. eller ca. 20 prosent av midler forbeholdt sivile aktører tilfalt idretten i 2009.

Andelen eksklusive tilskudd varierte en god del mellom departementene. I Miljødepartementet var det for eksempel bare 4 av 13 tilskudd som var forbeholdt frivillige organisasjoner. De fleste av Md's tilskudd var *aktivitetsorienterte*; i fokus står arbeid som skal utføres, ikke organisasjoner som skal støttes. *Kulturminnevernet* er et felt der denne tenkemåten står sterkt. Når gamle bygninger skal ivaretas, kan både grunneiere, kommuner og organisasjoner utføre arbeidet. Forskjellene gir en pekepinn om at ulike departement har forskjellige måter å håndtere organisasjonenes bidrag på. Dette temaet skal jeg komme tilbake til.

Nedenfor gis noen eksempler på målsettinger for ordninger forbeholdt sivile aktører:

Dei organisasjonane som mottok driftstilskot frå ungdomsmidlane kan søke om tilskot til internasjonal verksemd. Andre landsomfattende, frivillige barne- og ungdomsorganisasjonar som har ei omfattande internasjonal verksemd, kan få rett til å søke om tilskot etter særskilt vedtak i fordelingsutvalet. (*Tilskudd til internasjonalt ungdomsarbeid, kap. 857 post 79*).

Tilskudd kan gis tiltak i regi av idrettslag i utsatte bydeler i Oslo, samt randkommuner utenfor Oslo der en relativt stor andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Videre kan tilskudd gis til utsatte bydeler i Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad og Sarpsborg. (*Tilskudd til inkludering i idrettslag, Kd*)

Frivillige organisasjoner som arbeider med forebyggende helsearbeid vil bli prioritert. (*Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005 – 2009, kap. 719 post 73*)

Det blir gitt støtte til drift av organisasjonene, likemannsarbeid og ferie- og velferdstiltak for personar med nedsett funksjonsevne (*Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner, kap. 847 post 70*)

Det gis tilskudd til tiltak og prosjekter i frivillig regi som kan sannsynliggjøre rusmiddelforebyggende effekt og som er basert på kunnskapsbaserte strategier. (*Frivillig rusforebyggende arbeid, kap. 718 post 70*)

Målgruppe for ordningen er norske, frivillige organisasjoner, herunder paraplyorganisasjoner og organisasjonsnettverk, som driver et bredt opplysningsarbeid om sentrale og aktuelle nord-sør og utviklingsspørsmål. (*Tilskudd til frivillige organisasjoners informasjonsarbeid, kap. 160 post 71*)

Målgruppe for tilskuddsordningen er landsomfattende medlemsorganisasjoner med demokratisk valgte styringsorganer som har hovedformål for sin virksomhet innenfor miljøvernforvaltningens arbeidsområde. Organisasjonene må enten ha et bredt medlemsgrunnlag eller en faglig spisskompetanse. (*Tilskudd til drift av frivillige miljøvernorganisasjoner, kap. 1401 post 70*)

Målgruppa for ordninga er lokale lag og organisasjonar, dei regionale nettverka «Forum for natur og friluftsliv», Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO) og eventuelle andre samskipnader av landsdekkjande, frivillige organisasjonar med friluftsliv som arbeidsområde. (*Tilskudd til friluftstiltak, kap. 1427 post 74*)

Felles for de målformuleringene som er gjengitt her, er at de alle trekker fram de *oppgavene* som mottakerne skal gjennomføre. Det dreier seg om «internasjonal verksemd», «forebyggende helsearbeid», «opplysningsarbeid», «inkludering i idrettslag, » «rusmiddelforebyggende effekt» med flere. Det er med andre ord ønsker om bestemte aktiviteter hos mottakerne som ligger til grunn for støtten.

Den mest omfattende og detaljerte beskrivelsen av inngangskriterier finner vi i forskriften som regulerer tildelinger til de nasjonale barne- og ungdomsorganisasjonene (Forskrift av 29. november 2007). Ingen andre departement har vært tilnærmet så spesifikke i utformingen av vilkår:

Tilskudd kan gis til frivillige landsomfattende organisasjoner som ved sine vedtekter:

- a) kan vise til at organisasjonen arbeider for barn og ungdom med spørsmål som gjelder barn og ungdom, og har barn og ungdom som deltakere i sine aktiviteter,
- b) ikke er i strid med norsk lovgivning, og kan vise til at et eventuelt overskudd tilfaller organisasjonen eller andre samfunnsnyttige formål,
- c) ikke skaper hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, og
- d) sikrer at også medlemmer under 15 år har arenaer hvor de kan fremme sine synspunkter eller øve innflytelse over arbeidet i organisasjonen.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den som eller de som forskjellsbehandles, anses ikke å være i strid med kravet i bokstav c).

I § 13 spesifiseres vilkårene for å være en nasjonal, frivillig barne- og ungdomsorganisasjon:

For å kunne motta basistilskudd, må organisasjonen ha:

- a) egne vedtekter som klargjør formål, selvstendighet, organisasjonsform og oppbygging for sentralledd og lokalledd, eventuelt også regionalledd dersom organisasjonen har det. I sentralleddet må det finnes

- minst én ansatt som har ansvaret for barne- og ungdomsarbeidet, om ikke Fordelingsutvalget finner det forsvarlig å dispensere,
- b) en demokratisk oppbygging som sikrer alle tellende medlemmer som har fylt 15 år lik møterett, tale- og forslagsrett, stemmerett og rett til å la seg velge til representant,
  - c) et landsmøte minst hvert fjerde år. Representanter med rett til å stemme på landsmøtet skal være valgt av og blant medlemmene i organisasjonens lokale og/eller regionale ledd. Den valgte, sittende sentralledelsen og representanter valgt av og blant de ansatte kan også møte med stemmerett på landsmøtet,
  - d) et sentralstyre valgt av landsmøtet, som har den daglige og/eller øverste ledelse av organisasjonen mellom landsmøtene,
  - e) eget styre for barne- og ungdomsarbeidet. Dette gjelder ikke for organisasjoner der tellende medlemmer utgjør minst 50 % av det totale antallet medlemmer, eller dersom det er en barne- og ungdomsstruktur som står som søker,
  - f) sentralt medlemsregister (jf. § 25),
  - g) minst 700 tellende medlemmer (jf. § 6),
  - h) minst 5 tellende lokallag (jf. § 9),
  - i) tellende lokallag i minst 5 fylker og
  - j) eget budsjett, årsregnskap og årsmelding. Organisasjoner som beskrevet i punkt e) må ha årsmelding for barne- og ungdomsarbeidet.

Disse forskriftene nevner ingen aktiviteter, men går svært langt i å spesifisere organisatoriske trekk som vilkår for tilskudd. En kan undre seg over at inngangskriteriene for nettopp barne- og ungdomsorganisasjonene har blitt så spesifiserte. Historisk har vilkårene blitt strammet inn i kjølvannet av misbrukssaker som har avdekket uklare eller manglende støttevilkår og kontrollordninger. Også innvandrersorganisasjoner basert på «unorsk» etnisk eller religiøs tilhørighet har utfordret tilskuddsregimer. Som «svar» har myndighetene dels søkt å gjøre eksplisitt det normative grunnlaget for støtte til «norske» organisasjoner. Dels har regelverket blitt formalisert og «juridifisert». Det som tidligere har vært implisitte og selvinnløsende vilkår (som at overskudd pløyes tilbake i organisasjonen) gjøres eksplisitt, slik at søkere som ikke er fortrolige med norske støttere regimer skal vite hva de har å holde seg til. Vilkår nedfelt som forskrift gjør det også enklere å reagere med sanksjoner mot de som overtrer reglene.

Samtidig går forskriften svært langt i å pålegge barne- og ungdomsorganisasjonene en bestemt struktur, som vilkår for å motta støtte. Det er ikke klart om det er administrative hensyn som begrunner de detaljerte reglene, eller om det bak ligger et ønske om å vedlikeholde sivile organisasjonsmønstre tuftet på bestemte beslutningsprosedyrer. Uavhengig av hva begrunnelsene måtte være, er det liten tvil om at bestemmelsene påfører barne- og ungdomsorganisasjonene en struktur som til tider avviker fra måter de selv ønsker å organisere seg på. Her kan det oppstå en mulighet for at regelverk konserverer organisasjons-

former som ellers hadde utviklet seg naturlig. Eller påfører nye sammenslutninger (som vil ha offentlig støtte) en form de slett ikke ønsker seg. Det må sees som både uønsket og uheldig dersom statlige regelverk påfører sivile sammenslutninger organisasjons- og beslutningsformer de under andre vilkår ville ha forlatt.

Også grunnstøtteordningen beregnet på *funksjonshemmedes organisasjoner* (Kap 847 post 70) inneholder en rekke inngangskrav:<sup>3</sup>

- Organisasjonen må være av og for personer med nedsatt funksjonsevne, eller av pårørende til personer med nedsatt funksjonsevne som har vanskelig for å ivareta egne interesser
- Organisasjonen må være representativ for den gruppe av personer med nedsatt funksjonsevne den organiserer
- Organisasjonen må være en interesseorganisasjon som arbeider for samfunnsmessig likestilling og deltakelse for gruppen den organiserer
- Organisasjonen må ha medlemmer fra hele landet
- Organisasjonen må bygge på individuelt medlemskap og stå åpen for alle som tilhører den gruppe organisasjonen tar sikte på å representere
- Organisasjonen må være demokratisk oppbygd
- Organisasjonen må ha minst 250 medlemmer som oppfyller kriteriene for beregning av medlemstilskudd. Dette kravet gjelder ikke for organisasjoner som var godkjent som tilskuddsberettiget og hadde tilskudd pr. 31.12.2004

Også her finner vi krav som dels dreier seg om formål, dels om utbredelse og dels om demokratisk struktur. Kravet om at organisasjonen må være representativ for den gruppen som representeres er tvetydig, og i verste fall udemokratisk: Organisasjoner som representerer et mindretall, avvikende eller «annerledes» interesser kan med støtte i denne bestemmelsen holdes utenfor ordningen. At paraplyleddet kan ha interesse av å hindre framvekst av konkurrenter er innlysende nok, men at staten skal nekte slike interesser tilgang til offentlige midler er ikke like opplagt.

Men, i motsetning til forskriften for barne- og ungdomsorganisasjonene, er ikke kravene her så mekaniske at det ikke gis rom for skjønn: Hvordan skal en finne ut om organisasjonen er «representativ» for en gruppe? Hvor stor må spredningen være for at en skal kunne si at organisasjonen har medlemmer fra «hele landet»? Hva innebærer det å være «demokratisk oppbygd»? Her gir bestemmelsene tolkningsrom for dem som skal praktisere reglene.

---

3. Regelverk for kap. 847 post 70 Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner fastlagt av Barne- og likestillingsdepartementet

Også grunnstøtteordningen for organisasjoner på *innvandrerfeltet* spesifiserer organisatoriske vilkår for å falle inn under ordningen:

Støtte gis til **landsdekkende organisasjoner**. Med landsdekkende organisasjon menes en organisasjon som arbeider landsomfattende og/eller med problemstillinger av nasjonal karakter. Organisasjonen må som hovedregel representere innvandrernes interesser i Norge på tvers av nasjonalitet eller etnisk bakgrunn. Organisasjonen må synliggjøre at den er landsdekkende ved å vise:

- hvor i landet henvendelsene til organisasjonen kommer fra
- hvor aktivitetene organisasjonen igangsetter foregår
- hvilke typer problemstillinger organisasjonen tar opp – av lokal eller nasjonal karakter
- hvilke kontakter og samarbeidspartnere organisasjonen har
- organisasjonens struktur – lokallag, sentralisert eller regionale kontorer

Organisasjonen må som hovedregel rette arbeidet mot ett av de to målområdene, eller begge. Hvorvidt en organisasjon kan sies å ivareta disse målene vurderes ut fra organisasjonens formål, samt gjennomførte og planlagte aktiviteter. Organisasjonens målgrupper blir vurdert gjennom organisasjonens formål og vedtekter, samt sammensetning av organisasjonens styre, ledelse og eventuelt medlemmer.

Dersom organisasjonen retter seg mot både kvinner og menn, er det en betingelse at begge kjønn er representert i styret.

Organisasjoner som ikke er medlemsbasert, må ha et eksternt styre, hvor personer med innvandrerbakgrunn må være representert.

Ved tildeling av midler vurderes organisasjonenes samlede faglige profil. Det tas også hensyn til behov for kontinuitet i organisasjonenes arbeid. En organisasjon må ha eksistert i minst to år før tilskudd vurderes gitt. Nye organisasjoner bør oppfylle udekkede behov i samfunnet og være et supplement til de eksisterende organisasjonene.

Også her går forskriftene langt i å pålegge mottakerne bestemte organisatoriske former. Overfor innvandrerorganisasjonene stiller myndighetene en del krav som en vanligvis ikke finner for «norske» organisasjoner. Kravet om demokratisk foreningsstruktur kan for eksempel fravikes. Slike muligheter gis ikke, slik vi har vist ovenfor, til «norske» barne- og ungdomsorganisasjoner. Samtidig stilles det vilkår som en ikke finner i andre ordninger. Krav om å synliggjøre hvilke «kontakter» en har, ligger godt utenfor det man spør etter i andre tilskuddsordninger. Det samme gjelder kravene til styresammensetning, eller at nye tilskuddsmottakere må tilfredsstille «udekkede behov». Ikke-medlemsbaserte organisasjoner må ha et «eksternt styre», uten at det er umiddelbart innlysende hva som menes.

Vilkårene som stilles her, avdekker på mange måter myndighetenes rådvillhet når grupper organiserer seg på andre måter enn det en er fortrolig med. Sett fra et demokratisk ståsted er det oppsiktsvekkende at myndighetene ikke vil støtte innvandrersorganisasjoner basert på etnisitet. Politiske/integrasjonshensyn blander seg inn i støttevilkårene, på måter som «norske» organisasjoner mest sannsynlig hadde reagert negativt på. Når slike vilkår ikke sees som inngripen i organisasjonsfriheten, er det fordi ingen organisasjoner *tvinges* til å søke offentlig støtte.

For en god del tilskuddsordninger stilles det krav om en *nedre medlemsgrense* som må overskrides for å komme i betraktning. For de barne- og ungdomsorganisasjonene som faller inn under ordningen ovenfor, er grensen satt til 700 medlemmer, et forholdsvis høyt tall. I tilskuddsordningen for organisasjoner på familie- og likestillingsfeltet (kap 846 post 70) er den nedre grensen satt til 50 medlemmer, og for funksjonshemmedes organisasjoner var grensen i 2009 250 medlemmer. Nedre grenser fastlegges vanligvis skjønnsmessig, uten at beslutningstakerne synliggjør hvilke vurderinger som ligger til grunn for slike «sperregrenser».

**Sammenfattende** kan vi si at det mellom forvaltingsfelt og tilskudd finnes betydelige forskjeller i de kravene myndighetene stiller for at en aktør skal bli godtatt som søker (inngangskriterier). De mest formaliserte reglene finner vi forskriften som regulerer støtten til barne- og ungdomsorganisasjonene. Noen forskjeller har historiske forklaringer. Det er, for eksempel liten tvil om at avdekkingen av misbruk av støtteordninger med påfølgende rettssaker i siste halvdel av 1990 – årene utløste nye og strengere tilskuddsregimer for barne- og ungdomsorganisasjonene.

Inngangskriterier for *eksklusive* ordninger er vanligvis utformet slik at de stenger ute noen potensielle søkere. Demokratisk medlemskap, nedre medlemstall, nasjonal utbredelse, kjønnsbalanse i styret, fravær av lik eller liknende organisasjon hører hjemme her. Statlige myndigheter kan ikke hindre noen i å etablere en sivil sammenslutning, men kan gjennom inngangskriteriene hindre noen i å motta støtte.

Bak slike inngangskriterier kan vi spore normative idealer for hvordan frivillig organisering bør foregå. Her står *foreningsmodellen* sterkt: Lokale, medlemsbaserte foreninger knyttet sammen i et landsomfattende forbund, tuftet på demokratisk medbestemmelse for medlemmene. Unntaket her er støtteordningen for innvandrersorganisasjoner.

Inngangskriterier kan som nevnt også romme insentiver for å utvikle organisasjonen i bestemte retninger for å falle inn under en ordning eller øke støtbeløpet. Noen slike kriterier ser ut til å være bevisst valgt for å stimulere ønsket utvikling. Kravet om at innvandrersorganisasjoner skal huse medlemmer på tvers av nasjonal/etnisk tilhørighet rommer offentlige integrasjonsmålsettinger. Her er åpenbart at inngangskriteriene er ment å ha



insentivvirkninger som utvikler innvandrersorganisasjonene i det myndighetene ser som positive retninger.

**Stengte tilskudd.** De fleste tilskuddsordninger er innrettet slik at man kan søke om midler for å gjennomføre en aktivitet eller drive en organisasjon. Slike gir i prinsippet rom for nye tilskuddsmottakere hvert år, eller hver søknadsrunde. Med samme utgangspunkt kan andre ordninger sees som stengte, enten fordi de ikke gir mulighet for å søke om midler eller fordi de begrenser tildelingene til bestemte, navngitte støttmottakere.

8 av de totalt 81 tilskuddene kan beskrives som helt eller delvis stengte ut fra disse kriteriene. Tekstene nedenfor er hentet fra de respektive departementenes beskrivelser av ordningene:

*Tilskudd (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, kap. 601 post 70):* Bevilgningen dekker bl.a. tilskudd til institusjoner og organisasjoner på hele departementets politikkportefølje. I tillegg dekker bevilgningen departementets forpliktelser knyttet til internasjonale avtaler.

*Tilskudd diverse (Justisdepartementet, kap. 440 post 70):* Posten dekker tilskudd til Politiidrett, Politihistorisk selskap og politiets pensjonistforbund samt støtte til enkelte kriminalitetsforebyggende tiltak.

*Tilskudd til Redningsselskapet (Fiskeri- og kystdepartementet, kap. 1062 post 70):* Tilskudd for å opprettholde Redningsselskapets innsats innen den aksjonsrettede redningstjenesten og det ulykkesforebyggende arbeidet innen kystforvaltning.

*Tilskudd til sekretariat for frivillige organisasjoners interessepolitiske virksomhet (kap 315 post 73).* Tilskuddet går til Frivillighet Norge, og midlene skal brukes til drift av et sekretariat som skal bistå medlemsorganisasjonene når det gjelder bl.a. myndighetskontakt og organisasjonsdrift, samt til arbeidet med å øke bevisstheten om integrering av innvandrere.

*Ymse frivillighetsformål (Kulturdepartementet, kap 315 post 79).* Bevilgningen skal dekke utgifter til Frikanalen, satelittregnskap, frivillighetsbevis, lokale pilotprosjekter, særlige tiltak for funksjonshemmede, utgifter til etablering av et innsamlingsregister m.v.

*Tilskudd senter for seniorpolitikk (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, kap. 601 post 72).* Midlene til Senter for seniorpolitikk er knyttet opp til arbeidet med å synliggjøre eldre i arbeidslivet i tilknytning til delmål 3 i IA – avtalen.

*Tilskudd til trafiksikkerhetsformål (Samferdselsdepartementet, kap. 1300 post 71).* Beløpet dekker tilskudd til Trygg Trafikk, Syklistenes Landsforening og ITS (Intelligente transportsystemer og tjenester).

*Tilskudd til frivillige organisasjoner. EU opplysning.* (Finansdepartementet kap. 1637 post 70) Bevilgningen omfatter tilskudd til organisasjonene Europa-bevegelsen og Nei til EU. Tilskuddene skal anvendes til informasjonsarbeid om EU.

I tillegg finne det en ordning som kan beskrives som delvis stengt fordi den begrenser mulige søkere til noen ganske få:

*Anlegg for friluftsliv i fjellet.* (Kulturdepartementet, tippemidler). Gjennom denne tilskuddsordningen kan det søkes om spillemidler til hytter som ligger i tilknytning til rutenett hvor allmenheten ferdes og til opparbeiding av stier og løyper. Foreninger tilknyttet Den norske Turistforening (DnT) eller foreninger med tilsvarende formål som DnT kan søke.

Totalt ble det i 2009 fordelt ca. 138 mill kr. via disse 8 tilskuddene, eller gjennomsnittlig ca. 17 mill kr. per tilskudd. Beløpet utgjorde knappe tre prosent av det totale støttebeløpet på ca. 4,6 mrd. kr. I all hovedsak er altså tilskudd beregnet på frivillige organisasjoner utformet som åpne ordninger.

Grensen mellom disse tilskuddene og de som er gjengitt i tabell 1 (og holdt utenfor dette prosjektet) må sees som flytende. Et viktig spørsmål (som ikke besvares her) er om kravene til navngitte støttmottakere er annerledes enn dem som stilles i støtteordninger som lyses ut.

I en særstilling står tilskudd til *politiske partier og deres barne- og ungdomsorganisasjoner*, som alle inngår som «frivillige» organisasjoner. Tilskuddet til barne- og ungdomsorganisasjonene avhenger av partienes stemmetall ved siste valg, mens størrelsen på stemmetilskuddet bestemmes av Stortingets årlige bevilgningsvedtak. Det følger ingen målsettinger med midlene til de politiske organisasjoner. Tilskuddene må beskrives som lukkede, en kan ikke søke om støtte herfra.

### Åpne tilskudd

En del tilskuddsordninger åpner som nevnt for at ikke bare sivile, men også andre aktører kan søke. Tabell 6 har to kategorier. Først tilskudd der offentlige instanser (kommuner m.fl.) frivillige organisasjoner og «private» aktører alle kan søke. «Privat» betyr her vanligvis enkeltpersoner eller fortjenestebaserte foretak. Dernest tilskudd som ikke spesifiserer hvem som kan søke, og som dermed i prinsippet er åpne for alle.

Tabell 6. Åpne tilskuddsordninger etter eierform for mulige søkere

Departement	Offentlige, frivillige, private	Uspesifisert mottaker	Totalt beløp (1000 kr)
Kulturdepartementet	3	7	1 272 174
Miljøverndepartementet	7	2	281 200
Barn- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	1	1	71 700
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet			
Arbeids- og inkluderingsdepartementet			
Utenriksdepartementet	1	1	67 600
Helse- og omsorgsdepartementet			
Fiskeri- og kystdepartementet	3		106 000
Kunnskapsdepartementet	1	1	188 700
Justis- og politidepartementet			
Samferdselsdepartementet			
Forsvarsdepartementet			
Landbruks- og matdepartementet			
Finansdepartementet			
<b>Totalt</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>1 987 374</b>

Tabell 6 viser at 15 støtteordninger er åpne for søkere med enten privat, sivil eller offentlig eierform. De tre eierformene forekommer i ulike kombinasjoner. Vanligst er det at åpne ordninger er tilgjengelige for søkere med samtlige tre eierformer; her finner vi 7 av de 15 tilskuddsordningene. 4 ordninger kan søkes av frivillige og kommunale instanser mens 4 ordninger angir at det gis støtte til frivillige og private aktører. Flere av disse finner vi på kulturminnefeltet, og det er gjerne grunneiere og private eiere av bygninger og andre kulturminner som kan søke, i tillegg til sivile aktører.

12 tilskuddsordninger angir ikke eierform for mulige søkere, de er dermed i prinsippet åpne for alle typer eiere, også kommersielle. Mange kommersielle kulturaktører (som museer, orkestre og festivaler) har fortjenestefri (non-profit) eierform. Musikkgrupper kan også være fortjenestebaserte. Mange støtteordninger på kulturfeltet vektlegger *aktivitet* og ikke eierform. Nedenfor viser jeg en del eksempler på målformuleringer for åpne ordninger:

Målgruppe for ordninga er private organisasjonar og lag, til dømes grunneigarlag og jeger- og fiskarforeiningar. Forskingsinstitusjonar og landsdekkjande organisasjonar, kommunar og interkommunale organ kan og søkje om tilskot. (Tilskot til kalking og lokale fiskeformål (kap. 1427 post 70)

Målgruppe er eigarar og forvaltarar av automatisk freda bygningar og ruinar frå mellomalderen. Eigar og forvaltar kan vere privatpersonar, stiftingar, styret i foreining/organisasjon/sameige, kommunar, kyrkjesokn, sokneråd, frivillige organisasjonar eller liknande. (Tilskot til mellomalderbygningar og anlegg, kap. 1429 post 72.3)

Tilskuddet går til frivillige organisasjoner og ikke-kommersielle aktørers informasjonstiltak overfor norske målgrupper, slik som arrangement av kurs og seminarer, produksjon av informasjonsmaterieil m.m. (Tilskudd til informasjon om europeisk samarbeid, Utenriksdepartementet)

### Grunnstøtte og aktivitetsstøtte

Nedenfor har vi trukket et skille mellom to støtteformer. Den første, *grunnstøtte*, dekker det som i forvaltningen kalles for grunn- eller driftsstøtte. Den rommer tilskudd som frivillige organisasjoner kan benytte til «interne» formål, som drift, lønn, husleie, reiser m.m., vanligvis uten at det stilles nærmere krav til bruken av midlene. *Momskompensasjon* er her klassifisert som en grunnstøtteordning, siden det ikke stilles krav til bestemt bruk av disse midlene.

Det er fristende å tenke at når et departementet yter grunnstøtte skjer det primært ut fra et ønske om å støtte organisasjonen som sådan, uten hensyn til hvilke aktiviteter den utfolder. Men dersom en frivillig organisasjon har et «smalt» formål, for eksempel å drive opplysningsarbeid av et bestemt slag, så vil også grunnstøtte framstå som støtte til en avgrenset aktivitet. I slike tilfeller kan det virke unødvendig å spesifisere hensikten med støtten ytterligere, og grunnstøtten kan stå fram som en fornuftig måte å formidle aktivitetsstøtte på.

Grunnstøtteordninger kan sees som en *overføring av beslutningsmyndighet*: Vi – det vil si staten – overlater til organisasjonen selv å bruke midlene mest mulig fornuftig innenfor eget formål og struktur. Eller sagt på en annen måte: Vi – det vil si staten - innser at for å få til gode, frivillige aktiviteter, må vi la organisasjonen og dens medlemmer utfolde seg på egne premisser. Begge begrunnelsene gir mottakeren frirom til å utfolde seg på egne forutsetninger, innenfor egne formål.

Den andre støtteformen er kalt *aktivitetsstøtte*. Slike ordninger har gjerne en mer eksplisitt formålsrasjonell utforming enn grunnstøtteordninger. Hensikten vil være å få gjennomført en type tiltak, nå en målgruppe eller realisere en «tilstand», og tilskuddet vil (helt eller delvis) dekke mottakerens kostnader ved å gjennomføre virksomheten. Som oftest vil aktivitetsstøtte være utmålt i forhold til de oppgavene som skal gjennomføres.

Tilskuddsordninger kan være utformet slik at både rommer grunn- og aktivitetsstøtte. Vanligvis vil de innenfor én tilskuddsordning være atskilt. Men det hender også at tilskudd til én enkelt mottaker inneholder både grunn- og aktivitetsstøtte.

Tar vi for oss de 54 tilskuddsordningene som er forbeholdt sivile aktører, kan disse splittes i de tre underkategoriene vi har gjort rede for her.

*Tabell 7. Antall tilskuddsordninger forbeholdt sivile aktører, etter støtteform*

Departement	Grunnstøtte	Aktivitet	Grunnstøtte/ Aktivitet
Kulturdepartementet	10	7	1
Miljøverndepartementet	1	1	1
Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	1	1	3
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet	5	1	
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	2	1	3
Utenriksdepartementet		2	
Helse- og omsorgsdepartementet		3	1
Fiskeri- og kystdepartementet			1
Kunnskapsdepartementet			1
Justis- og politidepartementet	2		1
Samferdselsdepartementet	2		
Forsvarsdepartementet	1		
Landbruks- og matdepartementet			1
Finansdepartementet		1	
<b>Totalt</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>13</b>

Tabell 7 viser at 24 tilskuddsordninger forbeholdt sivile aktører er utformet som rene grunnstøtteordninger, 17 som aktivitetstilskudd mens 13 åpner for både grunn- og aktivitetsstøtte. Tabell 8 viser beløpene som formidles via de tre støtteformene.

*Tabell 8. Tilskuddsbeløp etter støtteform (1000 kr)*

Departement	Grunnstøtte	Aktivitet	Grunnstøtte/ Aktivitet
Kulturdepartementet	1 030 900	188 200	3 400
Miljøverndepartementet	40 200	17 500	8 000
Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	95 500	3 000	197 000
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet	336 100	86 100	
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	19 900	128 600	
Utenriksdepartementet		86 400	
Helse- og omsorgsdepartementet		254 800	18 700
Fiskeri- og kystdepartementet			40 000
Kunnskapsdepartementet	9 000		
Justis- og politidepartementet	40 400		
Samferdselsdepartementet	19 300		23 600
Forsvarsdepartementet	48 700		12 700
Landbruks- og matdepartementet			26 500
Finansdepartementet		4 500	
<b>Totalt</b>	<b>1 640 000</b>	<b>769 100</b>	<b>329 900</b>

Tabell 8 viser at *rundt 1,6 mrd. kr. er forbeholdt grunnstøtte til sivile aktører*. Beløpet utgjør rundt en tredel av totalt tilgjengelige tilskudd på ca. 4,7 milliarder kr. Kulturdepartementet har de fleste grunnstøtteordningene, av beløpet på rundt en milliard kr. herfra går ca. en tredel til idretten. Også grunnstøtten til de politiske partiene og deres ungdomsorganisasjoner inngår her; hele beløpet på 336 mill kr. fra Fornyingsdepartementet går til dit.

Tabell 8 viser også store forskjeller i praksis mellom ulike departement. Mens noen, som for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet, gir hovedtyngden av sine tilskudd til aktiviteter, prioriterer andre grunnstøtte. Forskjellene reflekterer ulike oppfatninger av formålet med støtteordninger. Mens noen er mest opptatt av aktiviteter, legger andre vekt på å stimulere organisasjonslivet. Tabell 9 viser antall grunnstøtteordninger som del av alle tilskudd, etter departement:

*Tabell 9. Tilskudd totalt og grunntilskudd. Etter departement*

<i>Departement</i>	<i>Tilskudd totalt</i>	<i>Herav grunntilskudd</i>
Kulturdepartementet	28	10
Miljøverndepartementet	12	1
Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet	7	1
Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet	6	5
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	6	2
Utenriksdepartementet	3	0
Helse- og omsorgsdepartementet	4	0
Fiskeri- og kystdepartementet	4	0
Kunnskapsdepartementet	3	0
Justis- og politidepartementet	3	2
Samferdselsdepartementet	2	1
Forsvarsdepartementet	1	0
Landbruks- og matdepartementet	1	0
Finansdepartementet	1	0
<i>Totalt</i>	<i>81</i>	<i>24</i>

Tabell 9 viser at det er betydelige variasjoner mellom departementene i bruk av grunnstøtteordninger. Grunnstøtte anvendes oftest av Kulturdepartementet, der ca en tredel av alle tilskudd er utformet på denne måten. 6 departement er helt uten grunnstøtteordninger. Både Miljøverndepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bruker i liten grad denne støtteformen.

Tabellen antyder at det finnes betydelige departementale forskjeller i synet på hvordan frivillige organisasjoner bør støttes. Mest sannsynlig indikerer fravær av grunnstøtteordninger et større fokus på *aktiviteter* og mindre oppmerksomhet på (eller interesse for) de enhetene som produserer aktivitetene.

## Fordelingskriterier

Mens inngangskriterier gir anvisninger på hvem som kan søke om midler fra et tilskudd, gir fordelingskriterier informasjon om hvilke kjennetegn som er bestemmende for størrelsen på beløpet. Som nevnt skiller ikke alle tilskudd like klart mellom inngangs- og fordelingskriterier. I noen ordninger gir inngangskriteriene også vilkårene for beløpets størrelse, i andre er de to atskilt.

Nedenfor har jeg trukket et skille mellom fordelinger i all hovedsak basert på forhåndsbestemte, faste kriterier, slike som er basert på skjønn og slike som er uten opplysninger om vilkår for støtte. Den første typen kalles *mekaniske*; her er kriteriene som bestemmer størrelsen på støttebeløpet kjente, og mottakeren kan dermed selv regne ut omtrent hvor stort støttebeløpet vil bli. Når fordelinger er basert på *skjønn* vil tilskuddsfordeler selv vurdere størrelsen på beløpet ut fra ulike forhold. Som vi skal se, blir hensyn som styrer skjønnsvurderinger ofte gjort offentlige, slik at søkerne kan vite hva de skal vektlegge. Skillet mellom «mekaniske» og «skjønnsmessige» fordelinger er ikke absolutt; selv det mest detaljutførmede regelverk vil kunne inneholde elementer av skjønn.

Tabell 10. *Mekaniske og skjønnsmessige fordelinger (1000 kr).*

	Beløp	Antall tilskudd	Gjennomsnitt per tilskudd
Mekaniske	2 979 200	25	119 168
Skjønn	1 658 574	52	31 895
Intet sagt	88 600	4	22 150
<i>Totalt</i>	<i>4 726 374</i>	<i>81</i>	

Tabell 10 viser at bare i fire tilfeller manglet det offentlig tilgjengelige opplysninger om hvilke forhold som regulerte størrelsen på tilskuddsbeløpet. 3 av de tilskuddene vi fant her, var det vi foran har beskrevet som lukkede; dvs. ikke åpne for nye søkere. Gjennomsnittsbeløpet for de fire ordningene var ca. 22 mill. kr., godt under gjennomsnittet for alle tilskudd på 58 mill kr (se tabell 1).

For 25 tilskudd, en knapp tredjedel, ble beløpene formidlet *mekanisk*, ut fra forhåndsbestemte, objektive kriterier. Ca 3 mrd. kr., eller rundt 65 prosent av totalbeløpet, ble fordelt på denne måten. Gjennomsnittsstørrelse per tilskuddsordning var på hele 119 mill kr. Tallet antyder at det i første rekke er der hvor store beløp skal fordeles på mange underordnede mottakere at mekaniske kriterier tas i bruk. For tilskuddsfordeler vil det gjøre saksbehandlingen betydelig enklere.

Tabell 10 viser også knappe to tredjedeler av alle tilskudd ble fordelt *skjønnsmessig*. Som vi skal vise nedenfor, gjør en del tilskuddsfordelere rede

for hvilke hensyn som styrer fordelingen av midlene. Hensikten er å sikre at søknader blir rettet inn mot de oppgavene myndighetene gjerne vil ha utført.

### Mekaniske fordelinger

Innledningsvis beskrev jeg hvordan tilskudd kan inneholde insentivvirkninger, noe som innebærer at tilskuddsmottakere vil ønske å tilpasse organisasjonen og dens aktiviteter til de vilkårene tilskuddsfordeler setter for å motta midler. Ordninger basert på mekaniske fordelinger gir anledning til å undersøke hvilke kriterier som i hvert enkelt tilfelle stilles opp. Hva legges det vekt på? Hvorfor er bestemte trekk/egenskaper trukket fram? Nedenfor ser jeg nærmere på et utvalg tilskudd basert på mekaniske fordelinger

*Barne- og ungdomsorganisasjoner. Nasjonal og internasjonal grunnstøtte.* Foran viste jeg at den nasjonale grunnstøtten til ca. 85 barne- og ungdomsorganisasjoner på ca. 83 mill kr. (2009) er regulert i egen forskrift, der det også er gjort rede for kriteriene som regulerer størrelsen på støttebeløpet til hver enkelt mottaker.<sup>4</sup> Her heter det at

Alle organisasjoner som er støtteberettiget gjennom denne ordningen (se forskriftens § 2) kan søke om nasjonal grunnstøtte. Denne støtten gis på bakgrunn av syv variabler:

1. Antall medlemmer under 26 år som har betalt kontingent i grunnlagsåret
2. Antall tellende lokallag
3. Deltakerdager på sentrale kurs
4. Andel faste styremedlemmer av hvert kjønn i organisasjonens sentralstyre
5. Andel faste styremedlemmer under 27 år i organisasjonens sentralstyre
6. Andel tellende medlemmer i organisasjonen
7. Grad av selvstendighet hos organisasjoner med mer enn 50 % tellende medlemmer i organisasjonen

For hvert enkelt av de syv kriteriene beskriver forskriften et *poengberegningssystem* som avendes på hver enkelt søkerorganisasjon som dermed får en poengscore. Årets bevilgning fordeles på mottakerne etter hver enkelts andel av totalt utdelte poeng. Dette systemet kan beskrives som fullt ut mekanisk fordi det ikke på noe punkt gir rom for skjønnsutøvelse fra støttefordeler.

*Tilskudd til frivillige organisasjoner på familie- og likestillingsområdet.* Også dette er en grunnstøtteordning med normer for hva som bestemmer størrelsen på støttebeløpet. Vilråene er spesifisert i *Rundskriv Q-17/09* og ordningen administreres av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Det eneste kriteriet for støtteutdeling er her antall medlemmer, med en

4. Forskrift av 29. november 2007, med endringer av 15. september 2009 fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet med grunnlag i Stortingets årlige budsjettvedtak.



nedre grense på 50, og med fire «medlemsklasser» der tallet på medlemmer bestemmer støttebeløpets størrelse.

Variasjonene er med andre ord store. Det er ikke lett å forstå hvorfor noen tilskudd baserer seg på komplekse og mangfoldige kriterier mens andre er enkle og oversiktlige. Som nevnt ligger forklaringene gjerne i ordningenes historie, og enkelthendelser som har utløst skjerpene reformer.

### Skjønnsmessige fordelinger

Eksempel på skjønnsmessig fastlegging av støttebeløp gir *Integrerings- og mangfoldsdirektoratets* støtteordning for landsdekkende organisasjoner og innvandrerfeltet. Om vilkår som bestemmer størrelsen på støttebeløpet sies det følgende:

Støtten vil bli vurdert ut i fra fremlagt budsjett og siste års regnskap, både i forhold til aktivitetsnivå og kostnadsnivå, samt hvor stor del av budsjettet som går til drift og kjerneaktiviteter.

#### Faglig profil:

En totalvurdering av organisasjonslandskapet vil bli foretatt før fastsettelse av støttebeløpet. Målet er å komme frem til en hensiktsmessig sammensetning av organisasjonene, slik at de utfyller hverandre m.h.t. blant annet målgruppe og arbeidsform.

#### Måloppnåelse:

Oppnådde resultater og planlagte aktiviteter skal vurderes i forhold til målet med tilskuddsordningen og kriteriene, og i forhold til organisasjonens egne målsettinger og planer. Måloppnåelsen vurderes ut fra organisasjonens rapportering, og gjennom andre typer erfaringsformidling, som dialog og evaluering.

#### Alternative inntektskilder:

Organisasjonens totale inntektsgrunnlag skal tas i betraktning ved fordeling av støttebeløp. Organisasjonen må derfor oppgi andre inntekter i søknaden.

Skjønnsutøvelse langs de dimensjonene som er angitt her, gir tilskuddsfordeler et betydelig handlingsrom når midlene skal fordeles. Målsettingen om å komme fram til «... en hensiktsmessig sammensetning av organisasjonene» peker mot et formål jeg ikke har funnet andre steder. Det kan se ut som om direktoratet gjennom tilskudd vil sikre representasjon for alle deler av innvandrerfeltet. Det kan, eventuelt medføre at søkere vil kunne bli utelukket fordi det allerede finnes representasjon for den gruppen det gjelder. Det kan se ut som om myndighetene her former et støttere regime som sees som hensikts-

messig i forhold til et bakenforliggende formål, uten at det er særlig klart hva dette formålet egentlig består i.

**Samarbeid.** Til tider legges det vekt på at søkere samarbeider med andre. For *Tilskudd til frivillig rusforebyggende arbeid* (kap 761 post 70) heter det at

Det legges vekt på at private virksomheter har etablert samarbeid med kommunen

I ordningen med *tilskot til lokale fiskeformål* (kap 1425 post 70) stilles følgende vilkår:

Ein føresetnad for å få tilskot til driftsplanlegging er at opplegget er i samsvar med rettleiingsmateriellet som Norske Lakseelver og Noregs Skogeigarforbund har gjeve ut. Vidare skal brukarorganisasjonane og offentleg forvaltning (vanligvis kommunen) få høve til å delta aktivt i arbeidet.

For AIDs *Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn som bidrar til deltakelse, dialog og samhandling* (kap. 651 post 70) sies det at

Tilskudd skal i hovedsak gis til tiltak som gjennomføres i konkret samarbeid mellom ulike lokale aktører. Aktiviteter og tiltak som kun er rettet innad mot en bestemt gruppe eller miljø og som ikke kommuniserer utad mot andre, skal normalt ikke gis støtte.

*Grunnstøtte til frivillige miljøvernorganisasjoner* (kap. 1440 post 70) danner et unntak fra andre grunnstøtteordninger som fordeles etter mekaniske kriterier. Om fordelingen av midler på denne ordningen heter det at

Fastleggningen av størrelsen på driftstilskuddene bygger blant annet på en vurdering av organisasjonens aktivitetsnivå sentralt og lokalt, deres økonomi og alternative finansieringsmuligheter, og ikke på medlemstall alene.

Også ordningen med *tilskudd til drift av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet* (kap. 651 post 71) skiller seg fra andre grunnstøtteordninger ved å stille opp uttalte målsettinger for ordningen. Det heter at

Støtte kan tildeles organisasjoner som systematisk bygger opp kunnskap og kompetanse og som benytter denne for å nå målsettingen om reell likestilling og samfunnsdeltakelse. Organisasjonens faglige kompetanse vurderes ved å se på gjennomførte og planlagte aktiviteter, oppnådde resultater, samt dokumentasjon av kunnskap og formidlingsevne (IMDI: rundskriv 02/09)

**Åpne skjønn.** For noen ordninger sies det ikke mer enn at beslutninger vil bli fattet ut fra overgripende skjønnsvurderinger. Om *Tilskot til kystkultur* (kap. 1429 post 72.4) sies det at

Ved fordeling av tilskot skal Riksantikvaren, ev. fylkeskommunen, innafor dei disponible budsjettmidlane utføre ei samla fagleg vurdering av dei kulturhistoriske verdiane og tydinga tiltaka har i høvet til målet for tilskotsordninga, under dette også effektar og ringvirkningar lokalt og regionalt.

I hvor stor grad innretter støttemottakere seg på mekaniske og skjønsmessige kriterier for støtte? I hvilken grad legger de om virksomhet og den organisatoriske støtten for å oppnå økt støttebeløp? Og ikke minst: Hvor gunstig er det at sivile aktører tilpasser seg selv og sitt virke på å gjennomføre offentlige mål?

Disse spørsmålene peker mot manglende empirisk kunnskap: Lite er kjent om hvilke tilpasninger organisasjonene faktisk gjør, dette prosjektet har ikke til formål å avdekke slike tilpasninger. I tillegg peker spørsmålene mot grunnleggende normative anliggender: Hva skal et sivilt samfunn egentlig være godt for? Hvor atskilt bør frivillige organisasjoner være fra «stat» og «marked»? I forskningslitteraturen finnes det ulike oppfatninger av hvilke kvaliteter frivillige organisasjoner er bærere av, og hvordan disse kan styrkes. Foran viste jeg at politiske dokumenter i liten grad trekker opp noen samlet og enhetlig ramme for frivillig virke. Gjennomgangen ovenfor har vist at om en tar utgangspunkt i departementenes praksis, så peker det mot ulike måter å organisere relasjonene til de frivillige organisasjonene.

---

## Fordelingsinstanser

Selv om tilskuddsordninger er departementenes ansvar, er det ofte underliggende instanser som håndhever regelverket og fordeler midler. I noen tilfeller er fordeling spredt over en vertikal struktur, fra departement via direktorat til paraplyledd, og derfra videre til underliggende (regionale, lokale) ledd. Variasjonsbredden i måten fordelinger gjøres på er stor, og en kan trekke fram følgende hovedtyper:

1. *Søknadsbehandling og fordeling skjer i departementsavdeling.* Når antall søkere er få og støttebeløpet begrenset, står gjerne departementet selv for søknadsbehandlingen. For eksempel administrerer Justis-, Landsbruks- og Forsvarsdepartementet egne støtteordninger selv. Tabell 11 viser at knapt 40 prosent av alle tilskudd fordeles av ansvarlig departement. Den gjennomsnittlige størrelsen på tilskudd fordelt på denne måten var ca. 38 mill kr.

2. *Søknadsbehandling og fordeling skjer i direktorat eller annen underliggende forvaltningsenhet.* Store og omfattende tilskudd blir gjerne administrert av et direktorat eller forvaltningsorgan under departementet. For eksempel spiller *Kulturrådet* en sentral rolle i fordelingen av kulturmidler, det samme gjør *Riksantikvaren* når det gjelder tilskudd til kulturminnevern. Men også organ som *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)*, *Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox)* og *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)* har ansvar for store tilskuddsordninger. Rundt en femtedel av alle tilskudd fordeles av slike instanser.

3. *Søknadsbehandling og fordeling skjer på fylkes- eller kommunenivå.* I enkelte tilfeller overlater departementet til fylkeskommunen/fylkesmannen å fordele støtte. Det gjelder for eksempel ordningen med tilskudd til de politiske partienes fylkesledd, handlingsplan for fysisk aktivitet og enkelte andre. I noen tilfeller fungerer fylkesmannen primært som utbetalingsinstans, andre ganger er også vurderingen av hvem som skal motta støtte lagt hit. I tilskuddsordningen for *kulturbygg* som forvaltes av Kulturdepartementet har for eksempel fylkeskommunene som oppgave å definere hvilke prosjekter som skal falle inn under ordningen og prioritere prosjekter som skal få støtte.

Tabell 11 viser at rundt 14 prosent av alle tilskudd fordeles på denne måten. Tilskuddene har en gjennomsnittlig størrelse på ca. 102 mill. kr. Store og

«tunge» tilskudd blir med andre ord gjerne fordelt regionalt og lokalt gjennom offentlige apparater.

4. *Søknadsbehandling og fordeling skjer i eget nasjonalt organ sammensatt av representanter fra de mottakende organisasjonene.* I to tilfeller har departementet opprettet egne organ bestående av representanter for mottakende organisasjoner i et eget utvalg som har ansvar for viderefordeling av tilskudd. *Fordelingsutvalget* er et forvaltningsorgan underlagt Barne- og likestillingsdepartementet (Bld), og har som hovedoppgave å tildele tilskudd til Norges frivillige, landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner. Utvalget har syv medlemmer, tre oppnevnes fra de mottakende organisasjonene, med sekretariat plassert i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Bld har også ansvar for *Fordelingsnemnda*, et organ som fordeler midler til funksjonshemmedes organisasjoner. Nemnda har syv medlemmer, alle oppnevnt fra de funksjonshemmedes egne organisasjoner. Den har ansvar for to tilskuddsordninger, den største er delt opp i 5 underliggende tilskudd som alle fordeles av nemnda (kap. 847 post 70). Helseledirektoratet har sekretariatsfunksjoner for nemnda.

5. *Søknadsbehandling og fordeling skjer i nasjonalt paraplyledd for mottakende frivillige organisasjoner.* Fem tilskuddsordninger administreres av paraplyleddet for underliggende frivillige organisasjoner. *Norges Idrettsforbund* fordeler de statlige grunnstøtteordningene til egne medlemmer. I beløp er dette de mest omfattende *Friluftslivets Fellesorganisasjon* (FRIFO) fordeler midler fra posten «friluftstiltak for barn og ungdom» til egne medlemsorganisasjoner. *Norsk Pensjonistforbund* fordeler midler fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til egne medlemsorganisasjoner. I tillegg finnes en rekke paraplyorganisasjoner på kulturfeltet som fordeler midler fra Kulturrådet videre «nedover» etter en nøkkel organisasjonene er blitt enige om. Ca ti prosent av det totale tilskuddsbeløpet fordeles på denne måten.

I FRIFOND – ordningen har nasjonale paraplyledd ansvar for å behandle søknader og fordele midler, også til søkere som ikke hører hjemme i egen paraply. De har dermed fått delegert et forvaltningsansvar, en ordning jeg ikke har funnet andre steder. Ordningen omtales nærmere i neste punkt.

Tabell 11 viser hvordan tilskuddsordninger fordeler seg på ulike fordelingsinstanser:

Tabell 11. Tilskuddsordninger etter fordelende instans

Fordeler:	Antall tilskudd	Totalt beløp	Prosent
Departementsavdeling	30	1 186 600	25,1
Direktorat/ etat	17	939 800	19,9
Kulturrådet/riksantikvaren	13	426 774	9,0
Eget utvalg	3	276 900	5,9
Paraplyorganisasjon	7	594 800	12,6
Fylkesmann/kommune	11	1 301 500	27,5
<b>Totalt</b>	<b>81</b>	<b>4 726 374</b>	<b>100</b>

## Paraplyorganisasjoner som fordelingsledd

Som nevnt er myndighet til å fordele midler til enkeltmottakere i noen tilfeller delegert et paraplyledd som representerer et knippe frivillige organisasjoner. Denne typen ordninger påkaller spesiell oppmerksomhet fordi en her overlater til for mottakerne å fordele midler, i noen tilfeller også å endre regelverket som styrer fordelingen av dem. Hvordan er slike støtteregimer bygd opp, og hvordan fungerer de? Når har fordelingen av midler et «mekanisk» preg og når har fordelerne frirom til å bruke eget skjønn?

For å belyse disse spørsmålene har jeg først søkt å finne fram til fordelende paraplyledd innenfor Kulturdepartementet, som det departementet som har flest slike. Dernest har jeg foretatt mer inngående case beskrivelser av det som ser ut som de «største» ordningene, dvs. de som fordeler de største beløpene. Her dreier det seg om fire ordninger: *Folkeakademienes Landsforbund*, *Norges Idrettsforbund*, *Friluftslivets samarbeidsorgan FRIFO* og *FRIFOND* som dekker tre separate tilskuddsordninger.

Ovenfor viste jeg at i 7 tilfeller fordeles tilskudd av paraplyledd, mens 13 tilskudd fordeles av kulturrådet/riksantikvaren. Men det finnes også tilfeller der Kulturrådet har overlatt viderefordeling til underliggende paraplyorganisasjoner. Det såkalte «Løkenutvalget» som avga sin rapport til Kulturdepartementet i 2008, nevner 9 slike ordninger<sup>5</sup>. I tillegg kommer *Norsk Musikkråd* og *Norsk Teaterråd* som begge inngår i FRIFOND – ordningen, de omtales separat. Tabell 12 viser fordelende paraplyledd av relevans for dette prosjektet:

5. Forenklet, samordnet og uavhengig. Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet. Sluttrapport fra Løken – utvalget, juni 2008.

Tabell 12. Paraplyledd som videreforder midler fra Kulturrådet, post 74 og 78<sup>6</sup>

Fordeleer:	Antall tilskudd	Beløp 2008 (1000 kr)
Norges Musikkorps Forbund	212	7 500
Norges Korforbund	88	1 043
Norsk Rockforbund	57	1 043
Norsk Komponistforening	27	276
De Unges Orkesterforbund	10	108
Fellesrådet for kunstfagene i skolen	-	3 911
Folkeakademiens landsforbund	-	6 894 (2009)

Tabell 10 gir en pekepinn om at Kulturdepartementets viderefordelinger ofte dreier seg om felt der relativt beskjedne totalbeløp skal fordeles på et stort antall mottakere. I noen tilfeller fordeler det nasjonale paraplyleddet støttebeløp til regional- eller fylkesledd, som i sin tur deler ut midler til lokale enkeltmottakere.

Støtteordningen som administreres av *Folkeakademiens Landsforbund* gir ett svar på spørsmålene jeg stilte innledningsvis i dette avsnittet.

### Folkeakademiens Landsforbund

*Folkeakademiens Landsforbund* er en nasjonal paraplyorganisasjon som ble stiftet allerede i 1905. Historisk har folkeakademiene vært viktige bærere av folkeopplysningstanken, etter 2000 har organisasjonen gjennom statuttene fått en tydeligere *kulturorientering* enn tidligere. Forbundet rommer ca. 180 aktive folkeakademier som er samlet i 12 distriktssammenslutninger. Akademiene er alle organisert som frivillige medlemsorganisasjoner, der både enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og offentlige institusjoner kan ha medlemskap. På landsbasis er ca. 2.000 organisasjoner og institusjoner medlemmer (2009).

De regionale leddene har ansatte daglige ledere. Totalt er det 10 slike i større eller mindre stillinger. Totalt utgjør dette rundt 5 årsverk. De lokale leddene har, med få unntak, ikke lønnet personell. Her baseres alt arbeid på frivillig innsats.

I 2009 mottok organisasjonen ca. 6,9 mill. kr. i støtte fra Kulturdepartementet. I tildelingsbrevet fra departementet het det at *Tilskotet skal bidra til Folkeakademiens Landsforbunds arbeid med å fremme aktivt folkeopplysnings- og kulturarbeid, og for å stimulere kulturinteressa i nye grupper, m.a. med vekt på kulturelt mangfold.* En så vidt bred målformulering åpner for

6. I noen tilfeller inneholder beløpene i tabellen midler til drift av paraplyleddet, beløp som dermed ikke viderefordles til lokale mottakere.

bruk av skjønn fra sentralleddet. Hvilke hensyn legger sekretariatet vekt på når midlene skal fordeles? Om dette sier generalsekretæren følgende:<sup>7</sup>

Etter innstilling fra generalsekretæren fordeler landsstyret midlene for inneværende år i sitt februar møte. Landsforbundet beholder ca. 1/3 eller noe over dette til å drifte sekretariatet og landsstyrets aktiviteter. Ca. 2/3 av den totale bevilgningen fordeles til regionale ledd (12 distriktssammenslutninger). Disse igjen fordeler midlene delvis til støtte til egen administrasjon, delvis til turnevirksomheten (ca 100 turneer årlig med ca. 1000 arrangementer) og delvis til økonomiske rammer til de lokale akademiene. Etter visse regler kan akademiene bruke disse rammetilsagnene til støtte for egne arrangementer og sine medlemmers arrangementer. Samlet har de lokale akademiene nesten 2000 organisasjoner og institusjoner over hele organisasjonsspekteret som medlemmer. Disse nyter altså også godt av statstilskuddet.

Hvilke hensyn legger generalsekretæren vekt på, når han vurderer søknader? Sentralt står hensynet til *resultatlighet*; mottakere som får betydelig støtte fra andre kilder (som fylkeskommunen) bør kunne få mindre fra den nasjonale posten. En permanent utfordring for folkeakademiene er forholdet mellom *drifts-* og *aktivitetsutgifter*. Om dette sier generalsekretæren:

De statlige midlene [lokale akademier] får via landsforbundet er bundet opp til støtte til arrangementsvirksomheten. De kan med andre ord ikke brukes til drift. Så driftsmidler må de skaffe slik andre lokalorganisasjoner gjør - på allskens mulige fantasifulle måter. Kommunale midler er det svært lite av rundt omkring. I tillegg kan de være heldige å få overskudd på arrangementene. Men igjen - det er ikke akkurat kommersielle produksjoner vi står for. Kort kan sies at det vanligvis ikke er noe overskudd å hente verken på klimaarrangementer, mangfoldsaktiviteter, kulturelle konserter eller liknende.

I denne tilskuddsordningen står altså *aktiviteter* i fokus. Aktivitetene er ikke eksklusivt forbehold sivile aktører – også kommunale forvaltningsorgan kan søke og kan bli medlemmer. Landsforbundet gir et eksempel på en organisasjon med medlemskap på tvers av skillet stat/sivilsamfunn, og hvor en frivillig organisasjon fordeler midler også til «offentlige» aktører.

---

7. Avsnittet er basert på opplysninger fra generalsekretær Pål H. Djuve i Folkeakademiens Landsforbund.



## Norges Idrettsforbund og midler til særforbundene

Norsk idrett, organisert gjennom medlemskap i paraplyorganisasjonen Norges Idrettsforbund (NIF), er som nevnt den desidert største enkeltmottakeren av statlige tilskuddsmidler. Selv om flere departement står bak bevilgningene er det Kulturdepartementet som har hovedansvar for den frivillige idretten. Midlene er fordelt på ulike poster, hver med egne regler for fordeling.

Utgangspunktet for statlige midler til NIF fra Kulturdepartementet er den årlige søknaden organisasjonen leverer på vegne av seg selv og sine medlemsorganisasjoner. Søknaden uttrykker NIFs egne prioriteringer, slik disse kommer fram gjennom vedtak på idrettstinget. «Svar» på søknaden formidles gjennom departementets årlige tilskuddsbrev, som også rommer vilkår for midlene og kommentarer til NIFs søknad. Departementets prioriteringer er uttrykt gjennom *hovedfordelingen*; tildelinger fordelt på til sammen 7 poster. Innenfor rammene for dette prosjektet faller postene 1, 4, 5 og 6. De rommer følgende tilskuddsordninger:

- 1.3: Anlegg for friluftsliv i fjellet
- 4.2: Fysisk aktivitet og inkludering i idrettslag
- 4.3: Friluftstiltak for barn og ungdom
- 5.1: Grunnstøtte NIF
- 5.2: Grunnstøtte særforbund
- 5.3: Barn og ungdom
- 6.1: Tilskudd til lokale lag og foreninger

Hver av disse postene må sees som selvstendige støtteordninger, hver med egne regler for fordeling og kontroll. Nedenfor trekker jeg fram regelverket for *grunnstøtte til særforbund*, (post 5.2) med foreslått ramme på 133 mill. kr. i 2009. Dette året fantes det 55 særforbund for ulike idrettsgrener. Det minste, *Norges Ake-, Bob og Skeletonforbund* hadde 464 aktive medlemmer, mens *Norges Fotballforbund* var det største med 364 800 medlemmer. Hvilke regler gjaldt for fordelingen av midler til særforbundene?

De *statlige* vilkårene som knytter seg til disse vilkårene framgår av Kultur- og kirkedepartementets tilsagnsbrev for 2009. Her heter det at

Tilskuddet er en grunnstøtte til særforbundene, og midlene skal benyttes til forbundenes sentrale oppgaver. Det innebærer at tilskuddet skal bidra til å styrke rammebetingelsene for et variert idrettstilbud til barn og ungdom i idrettslagene. Særforbundene er ansvarlige for å formulere mål og tiltak for bruken av midlene innenfor rammen av de overordnede målene for tilskuddet.

Tilskuddet skal også dekke særforbundenes arbeid med integrering av funksjonshemmede i idretten. Det er viktig at særforbundene gis økonomiske rammebetingelser som gjør dem i stand til å lykkes i dette arbeidet. Særforbund

som har tatt et aktivitetsansvar, og har konkrete planer og tiltak for integrering av funksjonshemmede, skal motta integreringstilskudd.

Det forutsettes at særforbundene dekker eventuelle kostnader ved oppfølging [av bilaterale idrettsavtaler innenfor rammen av tilskuddet på post 2.

Ut over disse statlige vilkårene som må sies å være ganske generelle, er det Norges Idrettsforbund selv som bestemmer både hvordan midlene skal fordeles, og hvilke enheter som skal kunne få status som særforbund.

*Inngangskriterier:* Vilåret for å falle inn under ordningen var status som særforbund i Norges Idrettsforbund. For å oppnå slik status må en søker innfri bestemmelsene i *Basis-lovnormen for særforbund*, vedtatt av styret i Norges Idrettsforbund. Her stilles det detaljerte krav, til forbundets organisatoriske oppbygning, beslutningsstruktur og plikt til å underlegge seg NIFs lovverk.

For å få tilgang på midler fra grunntilskuddet var det stilt krav til *utbredelse* og *medlemstall*; aktiviteter i 7 fylker, 20 idrettslag og minimum 1500 medlemmer. Fire særforbund falt i 2009 under denne «sperregrensen».

*Fordelingskriterier:* Tilskuddet ble fordelt med utgangspunkt i tre ulike nøkler. Først et *grunntilskudd* som gir et like stort grunnbeløp til alle særforbund som tilfredsstillter inngangskriteriene. I tillegg kan et forbund få et såkalt *grentillegg*; ekstra midler til administrative formål for de som tar hånd om flere idrettsgrener som hver for seg oppfyller inngangskriteriene for særforbund. I tillegg kommer et *internasjonalt grentillegg* for de som er tilsluttet internasjonale særforbund.

Derneft et *aktivitetstilskudd* som er vektet i forhold til alder på de som deltar i aktivitetene, etter følgende regler:

Alder:	0-5	6-12	13-19	20-25	25<
Vekt:	0	2	10	2	1

Tabellen viser at særforbundene legger stor vekt på å utvikle aktiviteter for aldergruppen 13 – 19 år. Nøkkelsystemet kan sees som en insentivordning; ved å femdoble vekttallet for aldersgruppen 13 – 19 gis klubbene en stimulans til å utvikle aktiviteter for nettopp denne gruppen. Samtidig er aktivitetstilskuddet degressivt; jo flere deltakere, jo mindre tilskudd per deltaker. Begrunnelsen for degressiv fordeling er at spesielt administrative kostnader per deltaker reduseres når tallet på deltakere øker. Forholdet mellom grunn- og aktivitetstilskudd er 3 til 4.

Til slutt fordeles 16 prosent av tilskuddet som et *regionstilskudd*, basert på hvor mange klubber det enkelte særforbund må administrere innen sitt område.

Sett i lys av framstillingen foran kan fordelingen av midler til særforbund beskrives som *mekanisk*; her er intet rom for skjønn og de enkelte særforbund kan, med utgangspunkt i egne data, selv regne ut hvor stor andel av den totale støtten som vil tilfalle dem. Den sterke vektleggingen av gruppen 13 – 19 år formidler NIFs bekymring over frafallet blant unge i denne aldersgruppen. Om dette sterke insentivet fungerer etter sin hensikt, dvs. om særforbundene tilpasser aktiviteter og rekrutteringsstrategier til disse relativt sterke insentivene, er ikke kjent.

Idrettstinget fastlegger vilkårene for grunnstøtten til særforbundene, aldersnøkkelene kan også endres av styret i Norges Idrettsforbund. Spørsmålet om hvordan en mest mulig *rettferdig fordeling* av offentlige midler bør utformes, er gjenstand for betydelig diskusjon. Måten kriteriene er utformet på, innebærer at en fraviker en «uvektet» hode støtte, der hvert medlem teller like mye. Den degressive utmålingen gjør at store forbund får mindre tilskudd per medlem enn de små. Ake- Bob- og Skeletonforbundet fikk for eksempel totalt kr. 1803.- per aktiv medlem i 2009, tilsvarende beløp for Norges Fotballforbund var kr. 82.- .

Selv om forskjellene er store kan de fra en synsvinkel oppfattes som rettferdige; store forbund har mindre administrative utgifter per medlem enn små, og noen, spesielt fotballen, nyter godt av store inntekter fra kommersielle kilder (som sponsormidler, reklameinntekter tv – overføringer med mer). Hadde utgangspunktet vært at alle medlemmer teller like mye, uavhengig av i hvilket forbund de befinner seg, hadde de store fått betydelig mer, og de små mindre. Dagens ordning innebærer altså en betydelig *omfordeling* i forhold til en «universell» hode støtte.

Hensikten her er ikke å gå ombord i en diskusjon om hva som bør sees som rettferdig fordeling, men å påpeke at det *er idretten selv gjennom demokratiske organer som fastlegger kriteriene for fordeling av spillemidler til særforbund*. Denne typen selvbestemmelse deler idretten med *FRIFOND*; ingen andre statlige tilskuddsordninger gir mottakerne en tilsvarende rett til selv å utforme og endre regelverket for fordeling av offentlige midler.

### Friluftslivets samarbeidsorgan FRIFO

Som Norges Idrettsforbund er også *Friluftslivets Fellesorganisasjon* FRIFO en paraplyorganisasjon med fordelende oppgaver overfor egne medlemsorganisasjoner og statsforvaltningen. FRIFO ble etablert i 1989 og samler de 13 største friluftslivsorganisasjonene i Norge, med til sammen mer enn 500 000 medlemmer. FRIFO finansieres i hovedsak med en grunnbevilgning på ca. 3 mill kr. per år over Miljødepartementets budsjett. I tillegg kommer medlemskontingent fra deltakende medlemmer. Sekretariatet er bemannet med 3 – 5 årsverk.

FRIFO har en koordinerende funksjon mellom friluftslivets organisasjoner og departement/direktorat. Midler fordeles som prosjektstøtte, spesielt til direktoratets midler er det knyttet spesifiserte forventninger om innhold/målgruppe. Begge kildene overlater til FRIFO å kvalitetssikre prosjektene og prioritere dem. Det er i hovedsak midler fra to statlige tilskuddsordninger som fordeles herfra:

1. Siden 1990 – årene har FRIFO samarbeidet med Kulturdepartementet om tilskudd til friluftsmål fra spillemidler over posten *Friluftstiltak for barn og ungdom*. I 2003 ble det utarbeidet en *strategiplan og rammeverk* mellom departementet og FRIFO som uttrykte intensjoner og regelverk for samarbeidet. Rammeavtalen er i første rekke rettet inn mot å stimulere til barn og unge i alderen 6 - 19 år til friluftaktiviteter. Det er sentralleddet i medlemsorganisasjonenes som utformer søknader. Hovedtrekkene i prosedyren kan sammenfattes slik:

Hvert år diskuterer FRIFO prioriterte satsingsområder med sine medlemmer, og på dette grunnlaget utarbeides det en søknad til departementet. Enkeltorganisasjoner skriver søknad til FRIFO på skjema som organisasjonen selv har utarbeidet. Ifølge rammeavtalen «... vurderer, kvalitetssikrer og prioriterer» FRIFO søknadene, som skal være basert på intensjonene i rammeavtalen. Midler fra posten gis til FRIFOs egne medlemmer og FRIFO selv.

FRIFO sender én overordnet søknad til departementet. På grunnlag av denne mottar FRIFO et rundsum beløp som fordeles blant medlemmene. FRIFO står fritt til i etterkant å foreta omprioriteringer innen de prosjekter det blir søkt til og som er godkjent av departementet.

Hvert år sender FRIFO en samlet rapport til departementet om hvordan midlene er enyttet.

*Inngangskriterier:* Det er medlemmer av FRIFO som mottar støtte fra denne posten. Det dreier seg med andre ord om det som foran er beskrevet som en *eksklusiv* ordning. Det stilles ingen krav til antall medlemmer, organisasjonsform eller liknende for å bli medlem av FRIFO.

*Fordelingskriterier:* De første årene kom det ikke inn tilstrekkelig antall søknader til å fylle tilskuddet, det har senere endret seg. De siste årene har en lagt vekt på at søknader må tilfredsstillende departementets vilkår. Et overordnet hensyn her er at tiltak skal komme flest mulig til gode. Dernest blir midlene fordelt slik at flest mulig medlemsorganisasjoner får tilskudd. FRIFO har ikke anledning til å dele ut midler til andre enn de som har søkt.

*Kontroll:* Søkere som får innvilget støtte får overført midler først etter at prosjektet er gjennomført. Både regnskap og rapport over gjennomføringen v prosjektet blir vurdert før midlene blir utbetalt. Disse kontrollfunksjonene ligger i FRIFOs sekretariat.

2. Fra *Direktoratet for naturforvaltning* mottar FRIFO midler fra tilskudds-posten *Tilskudd til friluftslivstiltak* (kap. 1427 post 28). Dette er en «eksklusiv» post, forbehold friluftslivsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner. Fordeling av midler er regulert i et eget regelverk.<sup>8</sup> Her framgår det at FRIFO kan få tilskudd til flere prosjekter, uten å spesifisere hvert enkelt. FRIFO rapporterer til direktoratet om hvordan midlene er benyttet.

Også organisasjoner tilknyttet *Forum for natur og friluftsliv* (FNF) kan søke midler fra denne posten. FNF er et bredt sammensatt samarbeidsforum for frivillige natur- og friluftslivsorganisasjoner på fylkesnivå, som skal fange opp saker av betydning for natur og friluftsliv. Sammensetningen av FNF i de enkelte fylke tar utgangspunkt i organisasjoner som er med i *Friluftslivets fellesorganisasjon* (FRIFO), *Friluftsrådernes Landsforbund* (FL) og *Samarbeidsrådet for naturvernsaker* (SRN). Det er opp til organisasjonene i det enkelte fylke å avgjøre hvor bredt samarbeidet skal være. Andre aktuelle deltakere i FNF vil blant annet være organisasjoner som er med i *Samarbeidsrådet for biologisk mangfold* (SABIMA) og *Norges kulturvernforbund*.

I 2009 ble det satt av ca. 8,5 mill. kr. til organisasjonen fra denne posten. Samme år skulle midlene, i følge bevilgningsbrevet, prioritere «... friluftsliv for barn, unge, funksjonshemmede og etniske minoriteter».<sup>9</sup> I brevet etterlyser direktoratet flere prosjekter rettet inn mot disse gruppene, og ber FRIFO om å underrette søkerne om hvilke grupper som er prioriterte. Følgende år, 2010, skulle være det internasjonale året for biologisk mangfold, og direktoratet gjør oppmerksom på at neste år vil dette temaet ha høy prioritet.

Posten dekker også midler til drift av FNF, i 2009 var beløpet 3.2 mill. kr. Hensikten med FNF er blant annet å få etablert samarbeidsorgan/interesseorganisasjon for miljøspørsmål på fylkesnivå. Midlene til FNF fordeles etter en nøkkel der 60 prosent fordeles med like andeler til alle, 20 prosent etter geografiske forhold (som press på arealer mm.) og 20 prosent etter oppnådde «resultater», dvs. Målet er at FNF på sikt skal ha en full stilling i samtlige fylker.

*Fordelingskriterier:* De resterende midlene fordeles etter en fastlagt nøkkel. 70 prosent blir fordelt etter antall registrerte medlemmer, 30 prosent etter antall lokallag.

Fordelingen av statlige midler danner den viktigste grunnen for FRIFOs eksistens. Myndighetene ønsket ett samlende, nasjonalt ledd på friluftsfeltet, og med dette utgangspunktet ble FRIFO dannet. Samtidig er mulighetene for statlig støtte det viktigste insentivet for å bli medlem. For FRIFO blir det dermed viktig å kunne fordele midler slik at samtlige opplever medlemskapet som meningsfullt og rasjonelt.

8. Regler for forvaltning av tilskudd til friluftstiltak av 2.10.2000

9. Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til FRIFO, datert 11.03.2009.

## FRIFOND

*Ung, blakk og kreativ? Søk Frifond!* heter det på hjemmesiden til Frifond. En oppfordring med begrensninger. Som det vil framgå nedenfor skal det mer til enn å være ung, blakk og kreativ for å få midler fra disse ordningene.

*FRIFOND* er ikke et fond (stiftelse) men en statlige tilskuddsordning med årlig tildeling av spillemidler og tilskudd fra Kulturdepartementet. I 2009 dreide det seg om til sammen 168 mill. kr. Midlene administreres av tre paraplyorganisasjoner som alle representerer frivillige organisasjoner, nemlig *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)*, *Norsk Musikkråd (NMR)* og *Norsk Teaterråd*.

De tre paraplyenhetene forvalter til sammen fem ulike tilskuddsordninger. LNU har ansvar for tilskuddsordningen *FRIFOND organisasjon* (med ramme på 98,3 mill. kr. i 2009), og *FRIFOND barn og unge* (ramme 14,7 mill. kr.). *Norsk Teaterråd* administrerer *Frifond Teater* som i 2009 hadde en ramme på 8,7 mill. kr. *Norsk Musikkråd* forvaltet ordningene *FRIFOND organisasjon* og *FRIFOND musikk*, på til sammen 43,5 mill. kr. I tillegg kom ordningen *FRIFOND film* som fordelte midler til filmformål i regi av barne-/ungdomsorganisasjoner. 2,9 mill. kr. ble fordelt over denne ordningen i 2009. Ved utgangen av samme år ble tilskuddet nedlagt som egen ordning.

*Overordnede rammebetingelser.* I det årlige tilsagnsbrevet til LNU trekker Kulturdepartementet opp målsettinger og rammebetingelser for tilskuddsordningen. Ordningen *FRIFOND barn og unge* ble regulert i retningslinjer gitt av LNUs styre 12. mars 2009, og det er vilkårene i dette regelverket som gjengis nedenfor. Støtteordningen er rettet mot lokal aktivitet av, for og med barn og unge - i lag, foreninger og grupper som står utenfor de nasjonale organisasjonene som får støtte via *Frifond organisasjon*, som er en grunnstøtteordning.

### *FRIFOND barn og unge*

*Inngangskriterier:* Her er terskelen lagt lavt. Lag, foreninger eller grupper må bestå av

minst 3 personer, arbeide etter demokratiske prinsipper og være «åpen og inkluderende» (pkt. 3) for å være berettiget til støtte. I tillegg må de arbeide for og med barn og unge, og minst 1/3 av deltakerne i aktiviteten må være under 26 år. Aktiviteten skal ha lokal tilknytning og drives i lokalmiljøet, i tråd med ordningens formål.

Disse enkle og åpne kriteriene følges av en lang rekke *unntak*, der det gjøres klart at «private» aktiviteter eller grupper ikke kan få støtte, det kan ikke kjøpes «dyrt utstyr», en kan ikke få midler til «religiøse eller livssynsbaserte handlinger eller forberedelser til disse». Grupper som driver kommersielle aktiviteter får ikke støtte, heller ikke de som driver innsamlingsaktiviteter, eller aktiviteter det offentlige har hel- eller deleierskap til. Heller ikke fore-

ninger/lag eller organisasjoner knyttet til Norges Idrettsforbund skal få støtte fra denne posten. Vilklårene trekker et skille mellom idretts- og mosjonsaktiviteter (som ikke får midler) og *sport*, som kan få støtte. Nøyaktig hva slags aktiviteter regelverket mener å ringe inn med dette skillet er ikke helt klart.

*Fordelingskriterier.* Regelverket sier lite om vilklårene for å få støtte. Det kan gis støtte til ordinær aktivitet, særskilte prosjekter eller til investeringer. Beløpet oppad er begrenset til 25 000 kr. De åpne reglene gir atskillig rom for skjønn hos dem som skal fatte vedtak om støtte. De samme reglene for kontroll, innsyn og rapportering gjelder her som for de øvrige ordningene.

#### *FRIFOND organisasjon.*

Som nevnt er dette den største av Frifonds tilskuddsordninger, med en ramme på knappe 100 mill. kr. i 2009. Det er LNUs demokratiske organ som vedtar regelverket for fordeling av midlene under ordningen *Frifond organisasjon*. I regelverket som er gjengitt her, ble det foretatt mindre endringer av LNUs styre i mars 2010.

*Inngangskriterier.* Her kreves et sentrallidd med minst fem tilknyttede tellende lokale lag med jevnlig lokal aktivitet, fordelt på minst to fylker, med til sammen minst 200 tellende medlemmer under 26 år. Begrepene *tellende medlem* og *tellende lokallag* er definert i regelverket. For organisasjoner med «begrenset rekrutteringspotensial» vil kravet være 100 medlemmer og tre lokallag i to fylker. Utelukket fra ordningen er idrettsorganisasjoner, kommersielle aktører, samvirkeaktiviteter og offentlig organiserte enheter.

I 2010 foretok LNU en omfattende gjennomgang av vilklårene for å falle inn under ordningen. Den førte til at vilklårene for å bli akseptert som støtteberettiget ble skjerpet; fra 100 til 200 medlemmer og fra aktivitet i tre lokallag til aktivitet i fem.

*Fordelingskriterier.* Etter at sekretariatet har godkjent søknader, fordeles midlene slik:

- Hver søker får et grunntilskudd på maksimalt 75 000 kroner begrenset oppad til størrelsen på det variable tilskuddet.
- Hver søker får et variabelt tilskudd der 40 prosent utregnes på grunnlag av antall tellende lokallag i grunnlagsåret og 60 prosent utregnes på grunnlag av antall tellende medlemmer i grunnlagsåret.

Frifonds regelverk inneholder også bestemmelser som fastlegger hva mottakende nasjonallidd kan gi støtte til, og hvordan midler skal fordeles til lokallagene. Her skilles det mellom *prosjektstøtte*, *driftsstøtte* og *oppstartstøtte*. Midlene skal ikke kunne anvendes av sentralliddet, benyttes til å lønne ansatte, samle inn penger eller bygge egenkapital. Mottakende organisasjoner kan benytte fem prosent av mottatt beløp til administrasjon.

*Kontroll:* Frifonds sekretariat har betydelige kontrolloppgaver overfor mottakerne av støtten. Herfra har en, i følge regelverkets pkt 13 «rett og plikt» til innsyn i mottakende sentralledds forvaltning av tilskuddet. Sekretariatet forplikter seg også til å besøke sentralledd, blant annet for å kontrollere om organisasjonen oppfyller kravene i retningslinjene. Frifond har også rett til å tilbakeholde midler dersom det foreligger mistanke om mislighold. Frifond kan også utestenge en organisasjon fra ordningen dersom den viser «klanderverdig opptreden i forhold til ordningen» (pkt. 14.4).

#### *FRIFOND teater*

Med en ramme i 2009 på 8,7 mill. kr. var *Frifond teater* den beløpsmessig minste av de fem tilskuddsordningene. Også denne ordningen var forbeholdt frivillige lag, foreninger og grupper med teater og dans som aktivitet. Ordningen ble forvaltet av *Norsk Teaterråd*, en paraplyorganisasjon som samlet 16 amatørteaterorganisasjoner og som hadde fylkesråd i 9 fylker. Kulturdepartementet tok i 1979 tok initiativ til opprettelsen av et råd som kunne fordele statlige midler til amatørteatrene. Det opprinnelige *Norsk amatørteaterråd* skiftet i 2004 navn til *Norsk Teaterråd*. Rådet forvalter også andre offentlige tilskuddsordninger.

*Inngangskriterier:* Under denne potten gis det aktivitetsstøtte til «forestillinger, kurs, turneer og større arrangementer». Minimum 1/3 av deltakerne i aktiviteten må være under 26 år, og søker må være en demokratisk organisasjon, forening eller gruppe på tre eller flere personer, med arbeid på lokalt nivå. Unntatt fra ordningen er også her lag under Norges Idrettsforbund, kommunale eller offentlig initierte prosjekter, herunder kulturskoler. Også stiftelser er ekskludert (noe de ikke er under de øvrige ordningene).

*Fordelingskriterier:* Det sies lite om hvilke vilkår som det legges vekt på når støtte skal gis. Maksimalt tilskudd til en forestilling er 40.000 kr., til kurs kan det gis inntil 10.000 kr. 2,9 mill. kr. ble gitt til Frifond film og TV i 2009. Det kom inn 158 søknader, og 61 prosjekt fikk støtte.

Over fordelingene fra FRIFOND hviler forventninger om *geografisk rettferdig fordeling*, noe sentralleddene tar sikte på å innfri. Geografisk rettferdighet fortolkes slik at fylkesmessig tildeling bør stå i forhold til antall barn/unge under 26 år i distriktet.<sup>10</sup> Tilnærmet «perfekte» geografiske fordelinger tyder på at sekretariatet kan utøve et visst skjønn i fordelingen – uten hadde neppe vært mulig å få fordelt midlene geografisk rettferdig.

---

10. Se *Rapport om forvaltninga av tilskottsordninga FRIFOND 2009*, Utgitt av Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar, 1.4. 2010.



## Sammenfatning

Gjennomgangen ovenfor viser at paraplyleddets kontroll over vilkårene for støtte fra tilskudd er ganske ulike. Norges Idrettsforbund danner et ytterpunkt. *Tilskudd til særforbund* er «eksklusive» grunnstøttemidler, forbeholdt organisasjoner som er tatt opp som særforbund i NIF. Inngangsvilkårene for slik medlemsstatus kontrolleres av NIF, som dermed selv kan avgjøre om nye grupper/aktiviteter skal få tilgang til midlene. Også *fordelingsreglene* har NIF hånd om, de kan endres uten formell godkjenning fra myndighetene.

Også *Folkeakademiens Landsforbund* har høy grad av egenkontroll i fordelingen av det statlige tilskuddet, et ikke-eksklusivt aktivitetstilskudd. Også her gjelder kravet om medlemskap for å få tilgang til midlene, og forventningene om geografisk spredning av midlene.

*Friluftslivets Fellesorganisasjon* (FRIFO) forvalter to tilskuddsordninger, begge aktivitetsrelaterte og eksklusivt forbeholdt sivile aktører. For begge gjelder det at departementet, i samråd med FRIFO, gir retningslinjer for hva midlene skal/kan brukes til. Også her er midlene reservert for medlemmer av FRIFO. Paraplyleddet har altså primært en funksjon som administrativt, koordinerende ledd mellom statsforvaltning og sivile/lokale aktører.

FRIFOND danner en overbygning over tre ulike tilskuddsordninger, to aktivitetsrettede og én grunnstøtteordning. Tre paraplyorganisasjoner står som ansvarlige for de tre ordningene. Departementet trekker opp mål og rammer for tilskuddet som fylles med et mer detaljert regelverk av paraplyleddene.

---

## Oppsummering og drøfting

### Utgangspunkt, avgrensning og omfang.

Hensikten med dette prosjektet har vært å kartlegge statlige tilskuddsordninger beregnet på sivile aktører. Til å påvirke eller støtte disse har myndighetene til disposisjon en rekke virkemidler, hvert med særegne kjennetegn og utforminger. Skatte- og avgiftslette, lotteri- og spilltillatelse, kontant støtte, infrastruktur samt etablering av nettverk og samarbeidsorgan, hører hjemme blant de mest sentrale. I dette prosjektet settes søkelyset på *statlige tilskudd*, kontante støtteordninger rettet mot sivile aktører. Tilskudd er, med noen få unntak, spesifisert som poster på statsbudsjettet som organisasjoner og andre kan søke om midler fra. En tilskuddspost kan romme flere underliggende tilskuddsordninger. Tilskudd inngår i *tilskuddsregimer* som regulerer tilgang til, fordeling av, og kontroll med bruken av midlene.

Sivile enheter – foreninger, organisasjoner, stiftelser og andre – er i utgangspunktet ikke del av staten. Men gjennom bruk av virkemidler kan myndighetene øve stor innflytelse på sivile strukturer og aktiviteter. Hovedspørsmålene her er hvilke *mål* staten ønsker å realisere, hvor *omfattende* bruken av tilskudd er og hvilken *utforming* de får, innenfor ulike deler av forvaltningsapparatet.

En del tilskudd er holdt utenfor prosjektet. Det gjelder sivilt organisert, profesjonell *tenesteproduksjon* (som for eksempel barnehager, skoler og sivil institusjonsdrift), tilskudd beregnet på bruk utenlands (bistand), tilskudd beregnet på enkeltstående kulturinstitusjoner, statskirkeinstitusjoner, krisesentre med flere.

Med disse avgrensningene rommer den empiriske kartleggingen *81 statlige tilskudd* som enten er eksklusivt forbeholdt sivile aktører eller som også er åpne for andre. I statsbudsjettet for 2009 utgjorde disse samlet et beløp på *ca. 4,7 milliarder kroner*. Fjorten departement hadde slike ordninger, tre var uten. Kulturdepartementet sto alene for 28 tilskudd som inneholdt drøyt halvparten

av det totale beløpet. Det var mer enn dobbelt så mange som Miljøverndepartementet på 2. plass.

I en utredning fra 1985 utgjorde tippemidler og statlige tilskudd til frivillige organisasjoner til sammen ca. 1,1 milliarder kroner, en tilsvarende kartlegging fra 1995 viste tilskudd på anslagsvis 1,8 milliarder. Med disse utgangspunktene har det grovt regnet skjedd en *firdobling i tilskudd til organisasjonene i løpet av ca. 25 år*, og en knapp tredobling i løpet av de siste 15 årene. Da er all sivil institusjonsdrift (skoler, barnehager, eldreinstitusjoner med mer) holdt utenfor. «Frivillig sektor» har både nasjonalt og internasjonalt fått økt oppmerksomhet, noe som gjenspeiles i budsjettene.

Utgangspunktet for prosjektet er at staten, når den bevilger midler til sivile aktører, har som intensjon å realisere *offentlige* målsettinger. Også ønsker om å opprettholde et sterkt og selvstendig sivilt samfunn vil måtte forankres i offentlige mål. Statlige tilskudd formidler altså ikke vilkårløse gaver. Når staten støtter organisasjoner på deres egne premisser, må vi anta det er fordi disse sammenfaller med statens. Men staten kan ikke av den grunn unnlate å overvåke samsvaret mellom egne mål og organisasjonenes aktiviteter. Endrer organisasjonene innhold og retning seg, kan premissene for støtte falle bort.

### Direkte og indirekte støtte

Bak alle tilskuddsordninger kan en spore – mer eller mindre uttalt - forventninger om at sivile aktører skal gjennomføre bestemte *aktiviteter*. Noen aktiviteter knytter seg til den politiske sfæren og viser til sivilsamfunnets betydning for et levende demokrati. Andre er enkle og jordnære; som å kalke et vassdrag, ta vare på en gammel bygning eller drive et musikkorps. Tilskudd som skal styrke «politiske» aktiviteter har gjerne generelle målformuleringer, praktisk rettet støtte er vanligvis mer konkret. Mellom det luftige og konkrete finner en aktiviteter basert på generelle mål, som å forebygge alkohol- og narkotikamisbruk, bedre folkehelsen med mer.

Med utgangspunkt i tilskuddenes innretning trekkes det her et skille mellom direkte og indirekte støtteformer. *Direkte* tilskudd retter seg mot en avgrenset aktivitet som mottakeren får midler til å gjennomføre. *Indirekte* tilskudd er rettet inn mot drift, medlemstall demokratisk struktur og andre forhold hos mottakeren. Gjennom indirekte støtte antar støttegiver at de primære aktivitetene vil bli flere eller bedre. Indirekte tilskuddsordninger hviler altså på *iboende antakelser* om sammenhenger mellom støtte og aktivitet. Rapporten går ikke nærmere inn i denne tematikken. Men evalueringer har vist at det kan være vanskelig å isolere virkningene av tilskudd fra andre, samtidige inntektskilder og andre forhold som påvirker aktivitetsnivået (Se rapport *Evaluering av FRIFOND 2009*).

Gjennomgangen ovenfor viser at *målsettinger for tilskudd som hovedregel er relatert til den statlige instansens faglige oppgaver og angir aktiviteter som*

*denne ønsker iverksatt.* Det finnes vesentlige unntak fra denne hovedregelen. Tilskudd kan være rettet mot *infrastruktur*, slik støtte sto som mål for 12 tilskuddsordninger på til sammen ca. 1,1 milliarder kroner, en knapp fjerdedel av det totale tilskuddsbeløpet. Disse var øremerket oppføring og vedlikehold av idrettsanlegg, kulturhus, kirkebygg, verneverdige bygninger mm. Slike tilskudd legger til rette for sivil utfoldelse, men uten å direkte angi eksakt hvilke aktiviteter de er ment å fremme.

Et annet unntak finner vi der sivile aktører får støtte for å kunne *drive interessepolitisk arbeid*. Tre tilskudd på til sammen ca. 163 mill. kr. hadde slike formål. Et tredje unntak danner tilskudd uten andre føringer enn at mottakerne skal utfolde et alminnelig *sivilt engasjement*, innenfor egne formål og rammer. Fire tilskudd på til sammen 223 millioner kroner hører hjemme her. Et fjerde unntak oppstår der tilskudd er uten eksplisitte målformuleringer. Vi fant tre slike på til sammen ca. 36 mill. kr. *De fire unntakene rommer 22 tilskudd som utgjør ca. 1,6 mrd. kr., eller en knapp tredel av totalt tilskuddsbeløp i 2009.*

### Lukkede og åpne tilskudd

Tilskuddsordninger rettet mot aktiviteter kan være *åpne*; tilgjengelige for ulike mottakergrupper og de kan være øremerket for sivile mottakere. Når myndighetene er opptatt av å få gjennomført bestemte aktiviteter, finner de ofte aktører også utenfor frivillig sektor. Ser vi alle tilskudd under ett viste det seg at *27 av 81 tilskudd – en tredel – på til sammen ca. 2 milliarder kroner hadde «direkte» aktivitetsorientering og var åpne for søkere med ulik eierform.*

Tilskudd kan også være lukkede, kun beregnet på sivile aktører. *54 tilskudd på til sammen ca. 2,7 mrd. kr som var eksklusivt forbeholdt sivile aktører; i all hovedsak frivillige organisasjoner.* Noen var direkte orientert mot bestemte aktiviteter, andre var indirekte og rettet mot organisatoriske trekk hos mottakeren. På noen områder (som f.eks. miljø- og kulturvern) sto aktivitetene i fokus, hvem som utførte dem var av underordnet betydning.

Aktivitetstilskudd forbeholdt sivile aktører var vanligvis uten begrunnelse for hvorfor andre aktører ble holdt utenfor. Hvor aktiviteter sto i fokus, ble gjerne betydningen av organisatoriske egenskaper hos mottakerne tillagt mindre betydning.

Hvilke vilkår må være innfridd for bestemte sivile aktører skal falle inn under en eksklusiv ordning? Variasjonsbredden og presisjonsnivået i beskrivelsen av *inngangskriterier* var stort. Til de mest presise hørte tilskudd der inngangsvilkårene var regulert i forskrift eller regelverk. Her sto *organisatoriske egenskaper* ved mottakeren sentralt. Slike knyttet seg gjerne til trekk som medlemskap, geografisk utbredelse og demokratisk struktur. Andre nøyde seg med å slå fast at «norske, frivillige organisasjoner» var målgruppe. Jo større søkermasse, jo mer formalisert var vanligvis inngangskriteriene.

## Grunnstøtte og aktivitetsstøtte

I offentlige utredninger skilles det gjerne mellom grunn- og aktivitetsstøtte. Grunnstøtteordninger gir vanligvis midler til *drift* av en organisasjon, og faller sammen med det som ovenfor er betegnet indirekte støtte. Aktivitetsstøtte skal som nevnt sikre produksjon av angitte aktiviteter. Grunnstøtteordninger vil så og si alltid være forbeholdt sivile aktører og er dermed lukkede ordninger.<sup>11</sup> Aktivitetsstøtte kan som nevnt både være lukkede og åpne. Grunnstøtte utgjør en indirekte tilskuddsform, aktivitetsstøtte en direkte.

For de 54 tilskuddene eksklusivt forbeholdt sivile aktører viste det seg at *24 tilskudd på totalt ca. 1.6 mrd kr. var utformet som rene grunnstøttetilskudd*. Av i alt 4.7 milliarder kroner var altså ca. en tredel av beløpet fordelt som «ren» grunnstøtte 17 tilskudd på totalt ca. 770 mill. kr. gikk som direkte aktivitetstilskudd, mens 13 ordninger på ca. 330 mill.kr. kombinerte grunn- og aktivitetsstøtte..

Det var betydelige variasjoner mellom departementene i bruken av rene grunnstøtteordninger. 6 departement var helt uten slike. I Miljøverndepartementet var bare 1 av 12 ordninger formet som ren grunnstøtte. Mest utbredt var grunnstøtte i Kulturdepartementet der 10 av 28 ordninger var organisert på denne måten. Forskjellene syne å speile varierende fokus; for noen er aktivitetene et overordnet mål, det spiller mindre rolle hvem som gjennomfører dem. For andre går veien til gode aktiviteter via velfungerende organisasjoner.

## Fordeling

Å få status som støtteberettiget er et første vilkår for å falle inn under en ordning. Kontrollen med *inngangskriteriene* er derfor viktig. I noen tilfeller fungerer støtteberettigede organisasjoner selv som «gatekeepers», med kontroll over kriteriene og nye støttemottakere. Både den frivillige idretten, funksjonshemmedes organisasjoner og barne- og ungdomsorganisasjonene organisert gjennom LNU hadde helt eller delvis kontroll over inngangskriteriene. For idretten er koplingen mellom medlemskap i NIF og tilgang til statsmidler et viktig vilkår for å opprettholde det nasjonale idrettsmonopolet.

For andre tilskudd er det tilskuddsyter som fastlegger inngangsvilkårene. Her varierer hensynene som blir lagt til grunn. Til tider vil myndighetene ønske å begrense tilfanget av støttemottakere, eller sikre seg et mest mulig representativt oppland av mottakere. Slike hensyn blir lagt til grunn på innvandrersfeltet.

Status som støtteberettiget sier ikke nødvendigvis noe om hvor stort tilskuddet vil bli for den som søker. Fordelingen av midler på mottakere skjer ut

11. Et unntak er kommunale frivilligsentraler som også får tilskudd over en post som i hoedsak er innrettet mot sivile aktører. Også enkelte krisesentre hører hjemme her.

fra *fordelingsnormer* som kan være mer eller mindre formaliserte. Noen fordelinger beskrives her som *mekaniske*; da er alle viktige kriterier som regulerer beløpets størrelse formalisert, og mottakeren kan i prinsippet selv regne ut hvor stort det vil bli (når rammen er kjent). Mekaniske kriterier letter saksbehandlingen og brukes gjerne for tilskudd som har mange søkere. Vi fant at *to tredjedeler av totalt tilskuddsbeløp ble fordelt ut fra mekaniske kriterier*.

For de øvrige var fordelingen basert på større eller mindre grad av *skjønn* fra fordelerens side. For mange ordninger var det offentliggjort hensyn som ville bli vektlagt ved utmålingen av beløpet. Her var variasjonsbredden stor, men vanligvis knyttet til forvaltningens mål og strategier. *Samarbeid*, med andre organisasjoner eller kommunen, *samsvar*, mellom offentlige regelverk, planer, strategier mm. Slike vilkår fungerte retningsgivende, de motiverte søkerne til å dreie aktivitetene i retning av forvaltningens planer og ønsker. Intervjuer viste at paraplyledd som videreformidler støtte vanligvis var lydhøre for slike forventninger.

### Fordelingsaktør og -nivå

Det overordnede ansvaret for statlige tilskudd ligger i departementene, men ofte er det andre instanser som står for deling av, og kontroll med midlene. En fjerdedel av det totale tilskuddsbeløpet ble fordelt på departementsnivå, 27 prosent ble fordelt av fylkesmann eller kommune, mens 20 prosent ble administrert av direktorat eller underliggende etat. Kulturrådet og riksantikvaren sto for knappe 10 prosent av tildelingene. *Samlet hadde altså offentlige instanser hånd om rundt 80 prosent av det totale tilskuddsbeløpet*. For 10 tilskuddsordninger var fordelingen overlatt til et eget utvalg eller til ett eller flere av mottakernes paraplyledd.

Disse tallene gir ikke et fullgodt bilde av organisasjonenes rolle i fordelingsprosessen. I mange tilfeller danner paraplyledd et administrativt bindeledd mellom egne medlemmer og offentlig forvaltning. Spesielt gjelder dette for Kulturrådets fordeling, her blir midler fordelt på en rekke underposter og viderefordelt av kulturlivets paraplyenheter. Sju paraplyledd hadde her slike funksjoner.

Rapporten rommer en analyse av *fire nasjonale paraplyledd* som administrerer tilskuddsordninger på vegne av myndighetene. Felles for dem er at de står for forvaltning og kontroll av statlige tilskudd, i hovedsak til underliggende medlemsorganisasjoner. Graden av frihet til å påvirke hva midlene skal brukes til, varierer. For noen tilskudd gir staten spesifiserte, årlige retningslinjer som implementeres av paraplyleddet. For andre er retningslinjene generelle og ligger fast over tid. Paraplyleddene har i varierende grad muligheter til å bruke egen *skjønn* ved fordelingen av midlene.

Ordningene innebærer at forvaltningen av tilskuddene løftes ut av statsforvaltningen, som dermed spares for til dels betydelige administrative oppgaver.

Det er også vanlig at utgiftene til fordeling/kontroll av midlene belastes tilskuddet, noe som ytterligere bidrar til besparinger for statsforvaltningen.

### Mål og virkemidler

Bygger støttereimer på en enhetlig forståelse av frivillige organisasjoner og deres aktiviteter? Har ulike departement en enhetlig strategi i møtet med sivile aktører?

De mest enhetlige beskrivelsene finner på overordnet nivå, i utredninger og politiske dokumenter som ikke er direkte relatert til tiltak. Utredninger er vanligvis rause med generelle honnørord når frivillige organisasjoner beskrives. Men overordnede idealer er sjelden koplet til politiske mål og beskrivelser av mål for tilskudd og andre støtteformer.

For *lukkede* (eksklusive) tilskudd kan det være vanskelig å finne drøftinger av, eller begrunnelser for at kun frivillige aktører skal ha tilgang til ordningene. Det er rimelig å forvente at eksklusiv tilgang blir begrunnet i *fortrinn*, oppfatninger av at bestemte aktiviteter *bare* eller *best* kan utføres av sivile aktører. Slike fortrinn kan dreie seg om tilgang til ubetalt arbeidskraft, formidling av fellesskap og tilhørighet, produksjon av aktiviteter med særskilte kvaliteter eller annet. Bare unntaksvis finner vi angivelser av slike kvaliteter i politiske dokumenter som ledsager eksklusive tilskuddsordninger.

Til tider har organisasjonenes selvforståelser fått status som allment gyldige virkelighetsbeskrivelser. I slike tilfeller viskes skillet mellom «stat» og «samfunn» ut, både praktisk og tankemessig kan det da være vanskelig å se hvor staten slutter og sivilt engasjement begynner.

Noen eksklusive tilskudd springer ut av forventninger om at mottakerne skal utøve *allmenn-* eller *interessepolitiske* aktiviteter. Her dreier det seg om funksjoner som bæres oppe av hele det sivile feltet. Spørsmålet er da hvorfor bare noen få mottar statlig støtte for å skape slike aktiviteter.

Fordeling av indirekte tilskudd (grunnstøtte) blir gjerne tuftet på formelle, registrerbare og kontrollerbare kjennetegn ved mottakerne. Antall medlemmer, lokalforeninger, nasjonal utbredelse, lederkurs og revisorgodkjent regnskap hører til blant de vanligste. I mange organisasjoner forteller ansatte at de bruker atskillig energi og ressurser på å sikre seg høy score på slike tildelingskriterier. Begrepet *målforskyvning* beskriver forflytning av fokus fra mål til *virkemidler*. Vi så eksempler på grunnstøtteordninger der fokus ble tatt bort fra opprinnelige mål (i den grad slike hadde vært uttalt), med økt oppmerksomhet rundt fordelingskriteriene som. Men korrekt fordeling gir ingen garanti for at målene for en tilskuddsordning blir nådd.

Når slike målforskyvninger finner sted, kan grunnen være at statlige instanser har behov for at enkle og entydige kriterier styrer fordelingen av midlene, noe som reduserer fordelingskostnadene. Siden grunnstøtteordninger relaterer seg til «organisasjon» og ikke «aktivitet» vil gjerne målbare kjenne-

tegn ved organisasjonen bli lagt til grunn. Da er det vanskelig å unngå at oppmerksomheten flyttes fra aktiviteter til organisatoriske vilkår for støtte.

Dersom frivillig sektor (på linje med «stat» og «marked») er et *dynamisk* felt, må det karakteriseres som lite gunstig at trekk ved organiseringen blir «låst fast» som varige indikatorer på suksess. Tilskuddsregimer tuftet på slike kjennetegn kan bidra til å hindre naturlig utvikling og bidra til at nye og innovative sivile former blir holdt utenfor tilskuddsordninger.

Tilskudd rettet mot *aktiviteter* går klar av denne fallgruben. Med fokus på aktivitet kan sivile aktører selv velge organisatorisk form og innhold, og myndighetene slipper å måtte kontrollere måten mottakerne innretter seg organisatorisk på.

### Forvaltningssegmenter

Den moderne velferdsstaten preges av forvaltningsfelt som utfolder seg parallelt, dels i samarbeid og dels i konkurranse med hverandre. Vi finner et helse- og sosialfelt, et miljøfelt, et idrettsfelt, et fritidsfelt, et kulturfelt, et barne- og ungdomsfelt, for å nevne noen. Hvert felt rommer en arbeidsdeling, der frivillige aktører inngår i større eller mindre grad. Samspillet med myndighetene er historisk forankret, tuftet på felles syn på hva organisasjonenes bidrag skal bestå i. I hvert enkelt segment finner vi paraplyledd som knytter feltets sivile aktører til forvaltningen.

Paraplyorganisasjoner kan romme både frivillige og offentlige aktører. Slike enheter koordinerer deltakernes interesser og forenkler statlig saksbehandling. De danner en buffer mellom staten og et underliggende mangfold av potensielle støtemottakere og reduserer statens direkte samhandling med enkeltorganisasjoner. Deres administrative kostnader blir gjerne belastet tilskuddsordningen. Fra intervjuer framgår det at flere slike enheter ikke ville ha eksistert dersom ikke de hadde hatt fordelingsfunksjoner for staten og dersom ikke staten (gjennom tilskuddet) hadde dekket driftsutgiftene.

### Bukken i havresekken?

Statlig finansiering av «sivile» paraplyorganisasjoner kan altså forklares med at myndighetene ser seg tjent med å ha administrative bindeledd/buffere mellom seg selv og det store mangfoldet av sivile aktører og interesser. Men paraplyledd som skal ivareta medlemmenes interesser vis-a-vis myndighetene og *samtidig* kontrollere korrekt overføring av tilskudd, kan komme i knipe. Rollen som kontrollør kan begrense deres interesse- og allmenpolitiske virke og styrke identiteten som implementeringsorgan for myndighetene. Hvor ønsker en slik utvikling er, er et normativt spørsmål jeg ikke tar stilling til her.

Bør paraplyledd ha kontroll over inngangs- og fordelingskriterier for statlige tilskudd? At slik «delegasjon» reduserer myndighetenes transaksjons-



kostnader kan det være liten tvil om. Spørsmålet er likevel om tilskuddsmottakere bør ha myndighet til å avgjøre hvem som skal falle inn under tilskuddsordningen. Da kan det være fristende å begrense tilgangen på nye mottakere for å sikre midler til seg selv. Eller utforme vilkårene for støtte slik at tilgangen begrenses.

---

## Litteratur

- AGENDA (2009), *Evaluering av FRIFOND*.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978), «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat». I: Johan P. Olsen (red): *Politisk organisering*. Oslo Universitetsforlaget.
- Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski and Helmut K. Anheier, *Social Origins of Civil Society: An Overview*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2000
- Lorentzen, Håkon, Jan Erling Klausen, Frode Berglund og Ragnhild Holmen Wadahl (2007): *Frivillighet i storby*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 7.
- Nils Asle Bergsgard, Svanaug Fjær og Svein Ingve Nødland (200 ), *Sivilt Rusarbeid – mellom statlig styring og økende mangfold*. Rapport IRIS - 63, 2010
- Nils Asle Bergsgard, Svein Ingve Nødland og Brita Gjerstad: *Kompetanse og aktivitet En gjennomgang av aktivitetsmidlene til barn og ungdom (post 3) fordelt via Særforbundene*. Rapport IRIS - 2007/093
- NOU 1988:17, *Frivillige organisasjoner*
- Opedal, Ståle, Svein Ingve Nødland: *Bedre kår for lokalidretten? Evaluering av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsordning til lokale idrettslag*. Rogalandsforskning, rapport 2004/224
- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle og Dag Wollebæk: *The Voluntary Sector in Norway*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2002:5.
- Svein Ingve Nødland, Kirsten Allred, Christin Berg, Ståle Opedal: *Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfelte*. Rogalandsforskning, rapport 2005/061
- Statskonsult: *Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet*. Rapport 2006:6.
- St.meld. 27 (1996/97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*
- St. meld 39, (2006/2007) *Frivillighet for alle*. Kulturdepartementet



# Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

## Rapport 2010:4

<p><i>Forfatter/Author</i> Håkon Lorentzen</p>
<p><i>Tittel/Title</i> Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner En empirisk kartlegging</p>
<p><i>Sammendrag</i> Rapporten rommer en kartlegging og en analyse av statlige tilskudd som frivillige organisasjoner kan søke støtte fra. Slike tilskudd inngår i tilskuddsregimer; økonomiske midler, regler og institusjonelle rammer for inngang, fordeling og kontroll av disse, samt oppfatninger av tilskuddets formål og nytte. Rapporten beskriver slike regimer.</p> <p>Rapporten omfatter 81 tilskuddsordninger på statsbudsjettet for 2009 som beløp seg til ca. 4,7 mrd. kr. Kultur- og Miljøverndepartementet sto for rundt halvparten av tilskuddsordningene, tre departement var helt uten. Med noen unntak var tilskuddene rettet inn mot å styrke bestemte aktiviteter på tilskuddsyterens forvaltningsområde. Blant unntakene finner vi ca. 1,1 mrd. kr. øremerket infrastruktur for sivile (og andre) aktiviteter.</p> <p>54 tilskudd på til sammen ca. 2,7 mrd. kr. var eksklusivt forbeholdt sivile aktører. Ca. 1,6 mrd. av disse var formet som grunnstøtte, dvs. tilskudd til drift og interne formål. For de øvrige midlene konkurrerte organisasjoner med kommuner, private aktører og andre om å få gjennomføre bestemte aktiviteter.</p> <p>Inngangskriterier angir vilkårene for å falle inn under en ordning, mens fordelingskriterier styrer størrelsen på tildelt beløp. Mellom ulike departement og tilskudd var det store variasjoner i måten ordningene var utformet på. I noen tilfeller (som i idretten) kontrollerte mottakerne selv hvem som skulle falle inn under ordningen. Ca. 3 mrd av fordelte midler skjedde ut fra forhåndsbestemte, mekaniske kriterier, uten bruk av skjønn.</p> <p>Departement trekker inn ulike instanser for å fordele midler. Ofte skjer dette i underliggende etat eller på fylkesnivå. Rapporten inneholder detaljert beskrivelse av fire case der organisasjonenes paraplyledd er trukket inn i fordelingen.</p>
<p><i>Emneord</i> Frivillige organisasjoner, frivillighet, tilskudd, fordeling</p>
<p><i>Summary</i> To support voluntary action and organizations, governments have at their disposal a number of <i>tools</i>. The purpose of the report is to analyze the use of governmental grants for «voluntary» purposes, as one subcategory of governmental instruments. The study include altogether 81 such grants which in 2009 amounted to NOK 4,7 bill. (Grants for purposes abroad (foreign aid) was not included). NOK 2,7 bill. of these were exclusively reserved for voluntary purposes, while NOK 2 bill. were also available for public agencies and private applicants.</p> <p>The general conclusion of the analysis is that <i>governmental agencies tend to earmark grants for specific purposes within their own field of responsibility</i>. One important exception from the rule is grants for infrastructural purposes, like sport arenas, cultural houses and the similar, altogether approx. NOK 1,1 bill.</p> <p>A division exists between <i>direct</i> grants for particular activities, and <i>indirect</i> grants which support administration and operation of associations. The report shows that of grants exclusively available for voluntary purposes, approx. NOK 1.6 bill. is distributed in indirect ways, subsidizing administrative costs, while approx. 770 mill. support specific activities, or goals.</p>
<p><i>Index terms</i> Voluntary organisatons, volunteerism, grants, distribution</p>