

Håkon Lorentzen og Krister Hoaas
Offentlig styring av frivillige
organisasjoner

Med barne- og ungdomsorganisasjonene
som case

LOS-senteret/Institutt for samfunnsforskning
Bergen/Oslo 2000

© ISF 2000
ISF-rapport 2000:13
2.opplag

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

ISBN 82-7763-148-0
ISSN 0333-3671

Utgitt som R0009 i LOS-senterets rapportserie:
ISSN 0801-9041

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

....the moment the real being is conceived to be not the group but individual, hierarchy disappears, and with it the immediate attribution of authority to a ruling agent.

Louis Dumont i *Essays on individualism*

Innhold

1 Innledning.....	7
2 Frivillighetens røtter.....	13
Velferdsstaten og organisasjonene	16
Forholdet mellom sentral- og lokalledd	23
Oppsummering	26
3 Statlig politikk overfor barne- og ungdomsorganisasjonene.....	29
Støtteordningenes historiske bakgrunn	29
4 Den nye tildelingspolitikken.....	39
Statskonsults rapporter	40
Stensrud-utvalget.....	47
Høringsuttalelsene til Stensrud-utvalgets rapport	52
Frykt for strukturelle endringer	59
Kontroll og dokumentasjon	65
Inngangs- og fordelingskriterier.....	69
Stortingsmelding nr. 32 (1996–1997)	72
Stortingsmelding 27 – Om statens forhold til de frivillige organisasjonene	76
Barne- og Ungdomstingets samlede uttalelse til nytt regelverk.....	79
– Vekting av aktivitet og demokrati	81
– Fordelingskriterier.....	82
– Demokratikrav på lokallagsnivå.....	83
– Inngangskriterier	84

5 Reaksjoner på det nye regelverket	87
Noen sentrale kjennetegn ved de spurte organisasjonene:	88
Tilpasninger til regelverket	119
6 Sammenfatning og drøfting	123
Struktur og styring	127
Direkte eller representativt demokrati ?	129
7 Moderniseringen av sivilsamfunnet	133
8 Referanser	135
– Vedlegg 1	138
– Vedlegg 2	142

Innledning

Hva slags relasjoner bør staten og andre offentlige myndigheter ha til frivillige sammenslutninger? Ordet 'bør' antyder at en her står overfor et normativt spørsmål. Hva slags verdigrunnlag relasjonene mellom staten og organisasjonene ideelt bør tuftes på lar seg ikke avlese fra politisk praksis eller pengefordelinger, men må utledes av mer overordnede politiske syn på hva frivillig, sivil organisering egentlig skal være godt for i vår type velferdssamfunn. Først når et slik utledet verdifundament foreligger har man et grunnlag for å si noe mer spesifikt om hvor god eller dårlig den offentlige politikken overfor de frivillige sammenslutningene faktisk er.

Hensikten med denne rapporten er todelt. Først vil vi ta opp noen normative tema knyttet til frivillige sammenslutningers egenart og statens forhold til dem. I forvaltningens praksis overfor organisasjonene er det normative grunnlaget for politikken ofte lite synlig, og det er ganske uklart hva 'velferdsstaten' som sådan mener om sammenslutningenes egenart og eventuelle fortrinn. Det kan derfor være grunn til å trekke fram de relativt begrensede politiske uttalelsene som finnes om frivillig særpreg og innsats, for å se om disse gir retning til forvaltningens praksis.

Dernest vil vi foreta en empirisk gjennomgang av politikken overfor et knippe frivillige organisasjoner – de som gjerne kategoriseres som *barne- og ungdomsorganisasjoner*. Vi vil vise hvordan forståelsen av organisasjonenes virke sett med statlige øyne, har endret seg de siste 20–30 årene, og vi vil sette søkelyset på det som er selve kjernetemaet i denne sammenhengen, nemlig de statlige *tildelings-*

kriteriene; dvs. de vilkårene som må være innfridd for å kunne motta offentlig tilskudd. Det grunnleggende problemet i denne sammenhengen kan formuleres slik:

I demokratiske land er autonome sammenslutninger en viktig forutsetning for den meningsdanningen som går forut for de politiske valgene. Helt siden Tocqueville framhevet organisasjonenes betydning for demokratiet, har frie sammenslutninger stått sentralt for politisk meningsdanning og diskurs. 1990-årenes revitalisering av *sivilsamfunnstradisjonen* har utdypet dette argumentet. En grunnforutsetning for sosial tilhørighet og fellesskap er *samvær* og *samtale* i det offentlige rommet. Slike prosesser skaper tillit, som igjen er en avgjørende forutsetning for et levende demokrati (Putnam 1993, Cohen og Arato 1992, Alexander 1998). I dannelsen av tillit spiller de sivile sammenslutningene en viktig rolle.

Er den offentlige politikken overfor disse sammenslutningene egnet til å styrke deres egenart? Staten kan tenkes å ha et oppriktig ønske når den uttrykker at frivillige organisasjoner bør få leve et fritt liv; utvikle seg på sine egne premisser, ta opp de sakene som de selv synes er viktige og finne den organisasjonsformen som passer dem best. Men gode hensikter alene er ingen garanti for en god politikk. Ressurstildelinger fra det offentlige påvirker måten organisasjonene fungerer på. Statlig støtte er et knapt gode, og staten må nødvendigvis legge bestemte kjennetegn til grunn for tildelingen av midlene. Dermed oppstår spørsmålet om hvilke *tildelingskriterier* som er best egnet til å fremme overordnede mål.

I neste omgang kan en spørre om hvordan organisasjonene forholder seg til de statlige tildelingskriteriene. Spørsmålet bør åpne for en forståelse av offentlig tildeling som ikke er statisk, men dialektisk. For det kan tenkes at sammenslutninger vil søke å optimalisere sin offentlige støtte ut fra gitte tildelingskriterier. Ved å endre sin innretning og struktur kan de øke støtten, og dermed skaffe seg større inntekter. Men i sin ytterste konsekvens vil et slikt støtte-oppportunistisk organisasjonsliv være meningsløst – ideelle sammenslutninger som mest av alt søker å optimalisere inntektene fra det offentlige har ikke lenger noe ideelt preg. Spørsmålet blir dermed hvordan organisasjonene avveier det ideelle mot det pragmatiske: Hvor langt er vi villige

til å gi avkall på egne idealer for drift og aktiviteter for å øke den offentlige støtten?

Tilpasninger til støtteordninger kan betegnes som *vridnings-effekter*, forstått som endringer av organisasjonen, dens struktur, bemanning og innretning med den hensikt å øke omfanget av offentlig støtte. I de aller fleste tilfeller vil slike vridninger utgjøre ikke-intenderte virkninger av støtteordningen. Et eksempel kan illustrere dette: Dersom regelverket slår fast at organisasjoner må ha lokalforeninger i 15 fylker for å falle inn under en støtteordning, så er dette av staten i utgangspunktet tenkt som en praktisk avgrensning, en måte å fastslå yttergrensen for hva som skal regnes som en landsomfattende organisasjon. Dersom organisasjoner oppretter formelle, men innholdstomme lag for å falle inn under støtteordningen, må dette betegnes som en uønsket vridningseffekt. Eller: Dersom en organisasjon sikrer seg formelle medlemmer utelukkende i den hensikt å øke statsstøtten, må også dette sees som en uønsket vridning. Om slike vridninger også representerer *uetiske* tilpasninger til regelverket er et spørsmål vi skal la ligge her.

Men det finnes også eksempler på at staten har antesipert slike vridninger, og at støttekriterier har vært utformet nettopp for å dreie organisasjoner i en for staten ønsket retning. Staten kan altså bruke kriteriene for å realisere egne mål, eller egne oppfatninger av hvordan organisasjonene bør fungere. I slike tilfeller kan en snakke om *intenderte vridningseffekter*. Nedenfor skal vi vise at *demokrati* har fungert som en blanding av tildelingskriterium og mål, og har ført med seg vridninger som har vært ønsket av noen, uønsket for andre.

Finnes det offentlige støtteordninger som *ikke* fører med seg vridninger, eller er dette en unngåelig virkning av alle offentlige tildelinger? Det umiddelbare svaret på dette spørsmålet er at det nok finnes former for offentlig støtte som er mer nøytrale enn dem som vanligvis benyttes i Norge. I andre land praktiseres ulike former for *skatte- og avgiftslette*. Frivillige organisasjoner kan være fritatt for moms, porto eller lignende. Gaver fra næringsliv og privatpersoner kan være skattefrie, og dermed legge grunnlag for en offentlig subsidiering som ikke går via statsbudsjettet, og dermed heller ikke er un-

derlagt direkte styring. Deler av inntektene oppstår som fravær av utgifter, andre deler kommer som gaver fra andre, sivile aktører.

Norske myndigheter har vært lite begeistret for denne typen støt-tepolitikk.¹ Grunnene kan være både ideologiske og praktiske. Plan-styring fra sentralt hold var lenge et viktig element i sosialdemokra-tisk politikk, og med skatte- og avgiftslette som subsidieform ville staten miste en kanal til innflytelse og makt over organisasjonene. Dessuten ville det være vanskelig å kontrollere hvor store skatte- og avgiftslettelsene faktisk ville bli.

I tillegg ville det by på store problemer å gjennomføre slike ord-ninger, fordi frivillige, ideelle sammenslutninger i Norge per i dag ikke utgjør noen egen, legal kategori. Det ville derfor by på store praktiske avgrensingsproblemer å avgjøre hvem som skulle få nyte godt av ulike former for skatte- og avgiftslette. Frivillige organi-sasjoner er ikke noe entydig begrep, og organisasjonenes aktiviteter er ofte innvevd med 'stat' og 'marked' på uoversiktlige måter. Organi-sasjonene ville få et dokumentasjonsproblem og staten ville måtte skaffe seg et kontrollsystem som sannsynligvis ville bli ganske om-fattende.²

Det finnes også andre støtteformer som i begrenset grad påvirker sammenslutningenes form og innhold. Ett eksempel er midler til sammenslutningenes *infrastruktur*; forsamlingshus, idrettsanlegg, lysløyper, teaterbygg med mer. På idretts- og kulturfeltet har staten brukt store ressurser på å bygge ut idrettsbaner, lysløyper, turveier museer og lignende. Tidligere var midler til ungdoms- og forsam-lingshus en anvendt støtteform.

Det er altså barne- og ungdomsorganisasjonene som er vårt pri-mære empiriske anliggende. Vår påstand som vi vil utdype og un-derbygge nedenfor, er at på dette feltet har de tilpassende virk-

¹ Vi viser spesielt til den omfattende argumentasjonen i NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* om disse spørsmålene. I utvalget som sto bak utredningen gikk mindretallet, organisasjonenes representanter, inn for ulike former for skatte- og avgiftslette.

² I England finnes et system med *Charity Commissioners* som godkjenner organi-sasjoner som allmenntilgitt, og som passer på at de overholder kriteriene for skatte- og avgiftsfritak.

ningene av den offentlige politikken vært omfattende. Det norske organisasjonslandskapet på feltet hadde sannsynligvis sett annerledes ut dersom statlige støtteordninger hadde vært utformet på andre måter. Spørsmålet er også om de vridningene som støtteordningene har ført med seg er av det 'gode', dvs. om de fremmer de verdiene som organisasjonene selv bygger på. For å finne ut hva disse går ut på, kan det være nyttig å trekke fram noen historiske trekk ved den norske sivilitets- og frivillighets-tradisjonen.

Frivillighetens røtter

I det norske samfunn går de frivillige organisasjonenes røtter tilbake til første halvdel av 1800-tallet. Opplysningstiden brakte med seg økt industrialisering, bedre kommunikasjoner og økt spredning av aviser og tidsskrift. Resultatet var framveksten av de brede *folkebevegelserne*, med kampsaker som kultur, språk, avhold, vekkelse og ikke minst arbeiderklassens kår. Folkebevegelsene hadde en blanding av politiske, kulturelle og økonomiske mål, de hadde karismatiske ledere, lav grad av formell organisering og det meste foregikk på grasrota. De bygget på et personlig moralsk engasjement som det er vanskelig å spore paralleller til i dagens organisasjonsliv. Den sterke integrasjonen i datidens politiske kampsaker gjør det vanskelig å skille bevegelsene ut som en egen 'sektor', slik en gjør i dag. Bevegelsene *var* politikken og omvendt; moral, kultur og politisk kamp var ulike sider av samme sak.

I denne sammenvevingen ligger også forklaringen på den sterke vektleggingen av *demokratiet* som styringsideal for sivile sammenslutninger i det norske samfunn. I kampen for parlamentarismen i 1880-årene sto folkebevegelsenes aktører sentralt. De demokratiske idealene ble i denne fasen en integrert del av identiteten til de brede bevegelsene, og demokratiet som styringsform slo rot, ikke bare i politisk liv men også i organisasjonene. Som vi senere skal vise, har den sterke vektleggingen av demokratiske styringsidealer for organisasjonene også nedfelt seg i forvaltningen, som et sentralt kriterium for offentlig støtte.

Idealet om demokratisk styring er på mange måter et særegent kjennetegn ved norsk og nordisk sivil organisering. I andre land trekkes ikke demokratisk styring fram som noe definatorisk kjennetegn ved frivillige eller 'nonprofit' organisasjoner. I den komparative undersøkelsen *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* som inkluderer mer enn 30 land over hele verden inngår ikke demokratisk organisering som noe definatorisk kjennetegn (Salamon m.fl. 1999). Den nordiske utformingen av 'frivillighet' er i stor grad tuftet på idealene fra parlamentarismens barndom, og den koplingen mellom bevegelse og demokrati som fant sted der. Samtidig ble andre sivile organisasjonsformer som *stiftelsene* og *kooperativene* utelatt fra 'frivillig sektor'.³ Lenge flagget termen 'frivillig' de spesifikt humanitære, filantropiske og religiøse motivene for sivil innsats, mens det 'kooperative' og 'solidariske' rommet arbeiderbevegelsens former.

Fra siste del av 1800-tallet foregikk det en *differensiering* av den opprinnelige floraen av folkebevegelser. Deler av virksomheten ble integrert i den framvoksende partipolitiske floraen. Andre deler ble skilt ut som organisatoriske enheter med egne formål. Folkedanningsidealene la grunnlaget for folkehøgskoler og andre dannelses- og utdanningsinstitusjoner. Opplysningsvirksomhet ble ivaretatt av egne enheter. Organisasjoner rettet inn mot velferd og helse skilte ut institusjonene som sykehus, sykehjem, alders- og spesialinstitusjoner. Slike utskilte aktiviteter var gjerne tuftet på bevegelsens ideologiske fundament, men hadde formell autonomi i forhold til andre deler av bevegelsen. Mange fikk etter hvert økte inntekter fra offentlige kilder og ble bemannet av fagfolk, noe som gradvis førte til svekkede bånd til bevegelsen.

Sist, men ikke minst skjer det en *lokal* formalisering, med lag og foreninger som de sentrale bærebjelkene. Det var i lokalsamfunnets mange små foreninger og lag det meste foregikk, det var her medlemmene, engasjementet, innsatsen og aktiviteten befant seg. Behovet for å samordne de lokale aktivitetene var lite. Statlig støtte og innblanding var minimal. Noen unntak finnes; nasjonalt initierte

³ Se for eksempel NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* der disse formene ble holdt utenfor.

sammenslutninger som hadde til formål å fremme bestemte gode formål. Men også disse var helt avhengige av det lokale grunnfjellet av foreningsentusiasme.⁴

Perioden fra århundreskiftet fram til 1940 var på mange måter en gullalder for den lokale foreningsentusiasmen. Stat og kommuner blandet seg i liten grad bort i sammenslutningenes indre liv, og måten de organiserte sine aktiviteter på. Noen fikk støtte fra staten, mer som et håndslag og anerkjennelse enn en måte å realisere offentlige mål på. I hovedstaden utviklet det seg en arbeidsdeling, der kommunen tok ansvaret for sykehjem, mens de fleste 'gamlehjem' var organisert i lokal, frivillig regi (Lorentzen 1994). Lokale aktiviteter var mange og omfattende. Menigheter og religiøse organisasjoner sto for en stor del av det ikke-familiebaserte omsorgsarbeidet (Lundby 1989, Raaum 1988).

Samtidig var perioden preget av ideologisk strid mellom ulike bevegelse. Fra arbeiderklassen dannet skillet mellom *veldedighet* og *solidaritet* frontlinje mot det kirkelige velferdsarbeidet. Kampen mot filantropi og veldedighet rettet seg mot de borgerlige hjelpeordningene, forankret i humanitære organisasjoner og i hjelpeordninger knyttet til arbeidsplass eller kapitaleier, utformet som fattighjelp, pensjonsordninger, aldershjem og andre former for støtte. I økende utstrekning oppfattet arbeiderbevegelsen sine egne organisasjoner som representanter for 'folket', mens andre organisasjoner ble sett på som konkurrenter. Mellom arbeiderbevegelsens organisasjoner og andre sammenslutninger, spesielt de humanitære og religiøse, hadde det siden rundt 1880 utviklet seg et konkurrerende, og til dels antagonistisk forhold, der kirkelige organisasjoner ble beskyldt for å hindre den rettferdige kampen mot kapitalens undertrykking. (Lundby 1980). Kollektive løsninger i regi av andre bevegelse enn arbeidernes, ble gjerne stemplet som 'veldig', 'private', 'filantropiske' eller 'borgerlige'. Slike merkelapper innebar en politisk stigmatisering, en understreking av at virksomhetene *ikke* var i samsvar med 'folkets' interesser. Frivillig organisering kunne bidra til å sinke eller hindre en offentlig utbygging av nødvendige velferdsordninger.

⁴ Et eksempel er *Nasjonalforeningen mot tuberkulosen* som ble etablert for å samordne nasjonal innsats med frivillige ressurser (Raaum 1988).

Myrlandet kalte Arne Skouen (1966) det grumsete og uklare ansvarsområdet mellom stat og organisasjoner. Myrlandet måtte dreneres, og staten overta det som hadde vært organisasjonenes ansvarsfelt.

Andre konfliktlinjer kan, slik Rokkan påpeker, knyttes til kampsakene *språk, avhold og religion*. Også på disse områdene var det lokale engasjementet stort, og avgjørende for organisasjonenes framgang.

Velferdsstaten og organisasjonene

Den sosialdemokratiske velferdstradisjonen som vokste fram etter 1945 manglet et uttalt, overordnet grunnsyn på de sivile fellesskapene. Mye kan tyde på at det rådde et pragmatisk syn, der ledende politikere trakk et skille mellom organisasjoner som støttet eller sto bak arbeiderbevegelsen, og de som formidlet politisk eller ideologisk motstand. Etter hvert nedfelte disse holdningene seg som en differensiert politikk, der noen grupper av organisasjoner høstet anerkjennelse, mens andre ble betraktet med mistenksomhet.

Den sosialdemokratiske velferdsstaten skiller seg fra de liberale velferdsstatene, der frivillige organisasjoner tidlig ble behandlet som eget felt, med egen lovgivning, finansiering og oppgaver. De nordiske velferdsstatene skiller seg også fra de kontinentale, der den katolske kirken lenge sto sentralt som velferdsaktør. Det katolske subsidiaritetsprinsippet som bygger på sosiale systemers evne til å løse egne problemer med støtte utenfra, skiller seg fra de stats- og profesjonsorienterte, nordiske løsningene. I motsetning til land som England, Tyskland, Nederland og Italia hersket det i Norge et *ideologisk fravær* av en helhetlig forståelse, forstått som kjennetegn ved sivil, frivillig organisering og aktiviteter annerledes enn dem som preger offentlig virke. I England skrev Lord Beveridge, mannen som la den politiske plattformen for den britiske velferdsstaten, en egen rapport om de frivillige organisasjonenes rolle i velferdsstaten (Beveridge and Wells 1949). Rapporten la grunnlaget for en offentlig politikk der frivillig sektor – som helhet – senere hadde en uttalt plass ved siden av de offentlige tiltakene. I Norge var det først i siste halvdel av 1980 - årene man finner en helhetlig beskrivelse av de frivillige

organisasjonenes rolle. Før dette tidspunktet ble sammenslutninger og aktiviteter sett på som gode eller dårlige i kraft av det de stor for gjorde, og ikke som bærere av bestemte iboende kvaliteter.⁵

Når den norske velferdsstaten manglet en slik samlet forståelse av et eget sivilt handlingsrom, ble politikken overfor organisasjonene utformet på grunnlag av hva frivillig organisering var godt for i ulike sektorer av forvaltningen. Statsforvaltningens forhold til organisasjonene fikk en pragmatisk utforming, bygget på tradisjon, sedvane og etablerte holdninger til hva frivillige organisasjoner kunne bidra med. Etter 1945 kan en se konturene av et *barne-, ungdoms- og idrettssegment* hvor idretten først rundt 1990 ble skilt ut fra de øvrige barne- og ungdomsorganisasjonene. Også *helse- og sosialsegmentet* vokste i omfang etter 1945, det samme gjorde *kultursegmentet*. Fra rundt 1970 etableres et raskt voksende *miljøsegment* mellom det nyopprettede Miljøverndepartementet og miljøorienterte organisasjoner. Fra siste del av 1990-årene kan en se konturene av et *innvandrersegment*; organisasjoner av og for innvandrere, med offentlige myndigheter som aktive medspillere.

Det kan være et poeng å kontrastere barne- og ungdomssegmentet som skal omtales nedenfor, med *helse- sosialsegmentet*. En kortfattet sammenstilling av de to segmentene avdekker raskt betydningen av de bakenforliggende politiske stemningene på de to områdene. Viljen til å *kolonisere*, dvs. erobre det feltet som organisasjonene tidligere hadde behersket alene, var lenge sterk på det helse- og sosialpolitiske området. Sentrale aktører i arbeiderbevegelsen dro de ideologiske synsmåtene fra mellomkrigsårene med seg inn i statsforvaltningen, hvor de var med på å legge grunnlaget for den moderne helse- og sosialpolitikken. Satt på spissen kan en hevde at frivillige, humanitære velferdsytelser ble sett på som ulikhetsskapende, uforutsigbare, spontane, amatørdrivne, lokale og adhoc-organiserte. Med disse egenskapene ble de kontrære til faglig funderte, statlig finansierte og rettighetsorienterte ytelsene i regi av velferdsstaten.

⁵ Pål Veidens (1990) studie av spørsmål i Stortingets spørretime (1949-89) viser at frivillige organisasjoner sjelden ble tatt opp som tema. Når de ble det, var det gjerne praktiske, enkeltstående spørsmål som ble berørt.

Politikken overfor de frivillige helse- og sosiale aktivitetene hadde to akser. For det første gikk den ut på å *erobre* det rommet som tidligere hadde vært fylt av frivillige velferdstilbud (Lorentzen 1994, Angell 1987). Nøytraliseringen skjedde primært gjennom utbygging av konkurrerende offentlige tilbud. For det annet gikk politikken ut på å *nøytralisere*, så langt mulig, det ideologisk særegne ved de frivillige velferdstiltakene. Det viktigste elementet i denne politikken var å behandle frivillig organiserte tilbud på samme måte som tilsvarende offentlige. For frivillig drevne alders- og spesialinstitusjoner, barnehager og behandlingstilbud ble det stilt krav til profesjonell kompetanse, faglig kontroll, størrelse og utforming av rom og bygninger og lignende. Som vilkår for offentlig støtte kunne myndighetene stille krav om opptak fra offentlige ventelister, noe som rammet institusjoner og tilbud som ønsket selv å velge ut sine brukere, på livssyns- eller annet grunnlag.

Men den viktigste ideologiske nyskapningen på det helse- og sosialpolitiske feltet var likevel å tildele organisasjonene rollen som *sær-* eller *interessegrupper* – formidlere av grupperes krav og interesser til 'sin' del av statsforvaltningen. Opprinnelsen til denne tenkningen gikk tilbake til århundreskiftet, og de første etableringene av interessegrupper, som blinde og uføre. Men det var først med den moderne velferdsstaten at rollen som interessebærere ble trukket fram som et overordnet trekk ved de frivillige organisasjonene. På velferdsfeltet understreket ledende ideologer som Karl Evang at organisasjonenes primære rolle var å kollektivt artikulere behovene til grupper av klienter eller brukere, og formidle disse fram til det offentlige velferdsapparatet (Evang 1966). På denne måten kunne organisasjonene bidra til å gi velferdspolitikken et mer presist innhold overfor de gruppene de selv representerte. Selv burde de imidlertid være tilbakeholdne med å engasjere seg i behandling og andre velferdsytelser. Innenfor rammen av ulike former for samarbeid kunne de også få være med på å forme den offentlige politikken på det feltet de hørte hjemme.

Den nye identiteten førte til en eksplosiv vekst i tallet på organisasjoner. I 1946 var det 39 landsomfattende organisasjoner på det helse- og sosialpolitiske feltet, i 1983 var tallet vokst til 134. I sam-

me periode vokste tallet på organisasjoner for funksjonshemmede fra 8 til 40; en femdobling på mindre enn 20 år. Årsaken var selvsagt ikke at tallet på funksjonshemmede ble femdoblet, men at ideen om at det var nødvendig med en organisasjon for å fremme sine interesser overfor myndighetene fikk gjennomslag.⁶ Rollen som interessebærere ble en viktig del av selvbildet til de nye organisasjonene, som så det som et hovedmål å artikulere behov og politiske krav overfor myndighetene. Det var primært velferdsstaten som skulle realisere de nye velferdsaktivitetene – ikke organisasjonene selv. Litt spissformulert kan en si at mange organisasjoner på dette feltet var prinsipielle motstandere av andre former for frivillighet enn den de selv sto for.

Rollene som interessebærere og påvirkere ble raskt en del av selvforståelsen i frivillige organisasjoner. Først på det helse- og sosialpolitiske feltet, men senere, etter hvert som politikken på andre felt ble bygget ut, ble også barne- og ungdomsorganisasjoner, idrettsorganisasjoner med flere trukket inn i samarbeid med sentrale myndigheter. Identiteten som *formidler* av gruppeinteresser snarere som *skaper* av tilbud ble etter hvert også en del av selvforståelsen.

Men eroblings- og nøytraliseringspolitikken gjorde seg som nevnt først og fremst gjeldende på det helse- og sosialpolitiske feltet. På andre områder, som det barne- ungdoms og idrettspolitiske, ble organisasjonene behandlet med betydelig større velvilje. I 1945 kunne idretten trekke vekslers på den goodwill som var bygget opp under krigen, noe som i starten ga en betydelig uttelling i form av penger og politisk frirom (Goksøyr 1996). Det var organisasjonene på dette feltet som primært ble oppfattet som bærere av arven fra folkebevegelses-epoken, og det var her idealene om demokratisk deltakelse etter hvert ble et vilkår for offentlig støtte. På helse- og sosialfeltet ble demokratisk innflytelse ikke satt som noe betingelse for midler fra det offentlige.

Men betoningen av organisasjonene som interessebærere er en fellesnevner for samtlige av de segmentene der staten utviklet samarbeid med organisasjonene. Og på samtlige felt ytet staten støtte til *paraplyorganisasjoner*; som oftest utformet som fellesskap av flere

⁶ Tallene er hentet fra Onarheim (1990).

mindre underliggende organisasjoner. For staten har paraplyene en viktig funksjon i at de bidrar til å redusere omgivelsenes mangfold. Framfor å måtte ta stilling til krav og standpunkt fra et stort antall sammenslutninger, kan de nå nøye seg med den ene. Det blir færre aktører å forholde seg til, og deltakerne i paraplyen vil gjerne på forhånd bli enige seg imellom om hvilke standpunkt de vil målbarere, og hvordan statens ressurser kan fordeles mest mulig rettferdig. I noen tilfeller overlates også fordelingen av offentlige midler til organisasjonene selv. Et gitt beløp stilles til disposisjon, så er det opp til sammenslutningen selv å finne ut hvordan de skal fordeles på en mest mulig rettferdig måte. På denne måten kan potensielle fordelingskonflikter flyttes fra den politiske sfæren over til organisasjonene selv, og fordelingen offentlige midler blir mindre konfliktfylt.

Det er altså mye som tyder på at de frivillige organisasjonene tidlig utviklet *segment-identiteter*, forstått som roller og oppgaver innenfor en avgrenset del av forvaltningen, men uten noen helhetlig, overgripende følelse av fellesskap seg imellom. Slik dannet idrettsorganisasjonene én familie, de humanitære en annen, miljøorganisasjonene en tredje, barne- og ungdomsorganisasjonene en fjerde, kulturorganisasjonene en femte. Herken praktisk, politisk eller ideologisk er det mulig å få øye på noen sammenbindende helhet. I nordiske land var det først rundt 1980 at organisasjonene ble omtalt som en egen *sektor*, med kjennetegn som skilte den fra stat, marked familie og dermed som noe mer enn enkeltstående fenomener. Den store utredningen om de frivillige organisasjonene fra 1988 (NOU 88:17 *Frivillige organisasjoner*) var den første offentlige utredningen som presenterte de frivillige organisasjonene som noe eget felt. At utredningen ble initiert av en borgerlig regjering er neppe egnet til å overraske, og det var da i første rekke idealistiske og uegennyttige kjennetegn ved organisasjonene som ble trukket fram.⁷ Men selv en slik ideologisk overbygning synes ikke å skapt større nærhet mellom de enkelte segmentene av frivillige organisasjoner.

⁷ 'Felles [for de frivillige organisasjonene] er imidlertid at belønningen for innsatsen oftest har vært og er av immateriell karakter, preget av samling om fellesverdier og samvær med andre og ved at ideer blir realisert og oppgaver utført' (NOU 1988:17, s. 19).

I NOU 1988:17 ble spørsmålet om hvordan de offentlige *støtteordningene* til organisasjonene burde utformes det sentrale, overordnede spørsmålet. Mindretallet som i hovedsak besto av organisasjonenes representanter, gikk inn for omfattende skatte- og avgiftslette som overføringsform. Departementenes representanter var motstandere av denne typen offentlige subsidier, et syn som senere ble støttet av Finansdepartementet. 'Bruken av skattesystemet til å støtte frivillige organisasjoner vil [...] usynliggjøre overføringene og unndra den økonomiske støtten fra politisk prioritering og styring', het det i St. meld. Nr. 4 (1988/89, s. 138). Med dette utsagnet satte Finansdepartementet strek over hele den omfattende argumentasjonen fra utvalget. NOU 1988:17 ble berget som ikke engang fødte en mus; ingen politiske reformer fulgte den mer enn 400 siders store utredningen - til tross for hardt påtrykk fra organisasjonene.

Etter denne striden gikk det ca. ti år før staten påny tok opp sitt prinsipielle forhold til de frivillige organisasjonene.⁸ Gjennom stortingsmeldingen *Statens forhold til frivillige organisasjoner* (St. meld. 27, 1996/97) klargjorde staten sitt prinsipielle forhold til organisasjonene. Her ble relasjonene mellom staten og de frivillige organisasjonene framstilt som tredelt. For det første har det offentlige interesse av å opprettholde *medlemsbaserte aktiviteter* i organisasjonene, fordi disse fremmer demokratiidealer, sosial integrasjon og samfunnsnytte. For det annet kan staten være tjent med ulike former for *verdibasert samvirke*, der organisasjonene med midler fra det offentlige fremmer verdier og holdninger i befolkningen. For det tredje kan staten finansiere *fortjenestefri velferdsproduksjon* gjennom organisasjonene. Her er det de økonomiske og styringsmessige sidene ved ekstern velferdsproduksjon som trekkes fram som positive.

Et viktig poeng i meldingen er at til hver av de tre nevnte funksjonene svarer bestemte *tildelings-* og *kontrollformer*. I forhold til det som er denne framstillingens tema er det spesielt tildeling og kontroll med grunnstøtteordningene som har interesse. I meldingen heter det følgende:

⁸ I 1990/91 startet Sosialdepartementet opp prøveordningen med *frivillighetssentraler*, og dette skjedde ut fra et politisk ønske om å følge opp NOU 1988:17 (Lorentzen, Andersen og Brekke, 1995).

Generelt bør ikke statlige kontrollordninger føre til at de frivillige organisasjonene tvinges til å endre sin struktur eller sin grunnleggende virkemåte. Regjeringen vil derfor legge opp til at tildelings- og kontrollordninger bør være så enkle og oversiktlige som mulig. Statens dokumentasjonskrav bør ikke være av et slikt omfang at store deler av organisasjonens administrative kapasitet må brukes til å imøtekomme disse kravene. (s. 32/33).

I meldingen antydes også muligheten for at bruken av tildelingskriterier kan føre til *vridningseffekter*. Vektleggingen av ytre mål på aktivitet, som antall registrerte medlemmer eller lokale lag er ikke nødvendigvis tegn på høyt aktivitetsnivå. Medlemmene kan være passive, lokale lag kan være enheter i navnet mer enn i gavnet. For sterk vektlegging av formelle kjennetegn som kriterier for offentlig støtte kan altså føre oppmerksomheten bort fra aktivitetene, både for staten og for organisasjonene selv.

St.meld. 27 (1996/97) viste også at departementenes praksis overfor organisasjonene manglet helhet og samordning. Ulike deler av forvaltningen har over tid utviklet sin egen forståelse av hva organisasjonene kan brukes til, samt ulike tildelings- og kontrollrutiner. De største overføringene gikk fra Utenriksdepartementet og Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, med henholdsvis ca. 1,5 milliarder kr. for hvert departement. I begge departementene gikk midlene i hovedsak til offentlige aktiviteter som ble gjennomført i regi av frivillige organisasjoner; bistandsmidler via humanitære organisasjoner og utdanning gjennom stiftelser og privatskoler. De historiske begrunnelsene for å benytte frivillige organisasjoner til å gjennomføre offentlige oppgaver var ulike for de to feltene. Frivillig bistandsarbeid kan være en måte å unngå et direkte statlig engasjement i fremmede land på, og dessuten et fleksibelt virkemiddel i en verden av katastrofer på stadig nye steder. Statsmidler til folkehøgskoler og voksenopplæring viser til en kulturell tradisjon med røtter tilbake til folkebevegelsene og til troen på opplysningsarbeid som en måte å styrke 'framskrittet' på.

Spørsmålet er om St.meld. 27 bidro til å skape en mer omforent, helhetlig politikk overfor de frivillige organisasjonene. Det er ikke lett å

gi noe entydig svar på dette spørsmålet. I meldingen ble inkonsistensene mellom ulike departements politikk påpekt. Det kan tenkes at perspektivene og modellene i meldingen har bidratt til å skape en mer helhetlig tenking i statsforvaltningen på dette feltet. Men samtidig inneholdt ikke meldingen noen direkte anvisninger om hva som burde gjøres annerledes. Meldingen skapte dermed ingen direkte forpliktelser for det enkelte departement. Til nå (2000) er det ikke mye som tyder på at meldingen maktet å skape en helhetlig sektorpolitikk, på tvers av de departementale segmentene som er beskrevet foran.

St. meld. 27 (1996–97) ble til samtidig med at de statlige tildelingsrutinene til *barne- og ungdomsorganisasjonene* gjennomgikk omfattende reformer. Reformene var dels framskyndet av den såkalte AUF-saken som i korte trekk dreide seg om politiske ungdomsorganisasjoners muligheter for, og faktiske omgåelser av regelverket for offentlig støtte. I St.meld nr. 32 (1996–97) ble de nye ordningene presentert.

Tildelings- og kontrollregimet som ble til i kjølvannet av denne meldingen saken hvilte i all hovedsak på et annet normativt fundament enn det som preget St.meld. 27, og de to utredningene ble da heller ikke harmonisert i forhold til hverandre. Den manglende koordineringen var på mange måter symptomatisk, for på dette tidspunktet eksisterte det ikke noen helhetlig statlig syn på organisasjonene. Mens Kulturdepartementet forfattet St.meld nr. 27 i lys at et positivt syn på idretts- og kulturorganisasjoner, formidlet St. meld. 32 en ekspansiv statlig tildelings- og kontrollpolitikk. De to nevnte meldingene kan dels sees som uttrykk for forskjeller i forvaltningspraksis mellom ulike deler av forvaltningen, dels målbærer de henholdsvis ideelle og teknisk/økonomiske forventninger til de frivillige organisasjonene.

Forholdet mellom sentral- og lokalledd

St.meld. 27 berørte også spørsmålet om forholdet mellom *sentral- og lokalledd* i frivillige organisasjoner. Som nevnt er det lokalnivået som historisk har vært det 'egentlige' stedet for frivillig virke. Det er her enkeltmennesker engasjerer seg, nye aktiviteter dukker opp og frivilligheten blomstrer. Det var først med framveksten av den moderne

velferdsstaten at mange organisasjoner styrket det nasjonale leddet. Men det endrer ikke det faktum at det nesten alltid er et lokalt engasjement som skaper oppslutning om organisasjonen.⁹

Spørsmålet her er om den statlige politikken overfor enkeltgrupper av organisasjoner har vært egnet til å styrke de lokale aktivitetene. For å belyse dette spørsmålet kan en se på forholdet mellom sentral- og lokal-ledd slik:

Det nasjonale leddet driver på den ene siden det vi har kalt *interesseformidling*. Mange organisasjoner har styrket sentrallet for at organisasjonen skal bli bedre i stand til å påvirke den offentlige politikken på området. Til tider har denne sekretariatseksjonen funnet sted ved hjelp av offentlige midler, nettopp fordi interessepolitikken har vært vellykket. Idrettsfeltet og organisasjonene for funksjonshemmede er de mest nærliggende eksemplene på etablering av paraplyorganisasjon som har gitt god uttelling i form av offentlig støtte. Sentrallet har altså talt det lokale foreningslivets sak overfor staten og med tyngde, fordi de henter sin legitimitet fra den lokale medlemsmassen.

Den andre siden av det nasjonale samarbeidet består av det en kan kalle *statlig implementering*, noe som innebærer at staten bruker organisasjonene for å realisere egne mål. På noen felt kan mye tyde på at sentrallet har blitt nært koplet til statlig forvaltning gjennom utvalg, utveksling av personal, personlige nettverk mm. Men det nøyaktige innholdet i slike korporative sammenvevinger er lite kjent. Der hvor staten betaler hoveddelen av sentrallets kostnader kan kontakten med, og avhengigheten til de lokale foreningene bli svekket. Når staten i tillegg bevilger midler til organisasjonene for at de skal gjennomføre holdningskampanjer, prosjekter eller ta ansvaret for statens fordeling av midler til feltet kan kontakten bli ytterligere svekket.

Et spørsmål er om staten *bør* benytte organisasjonenes sentrallet til å implementere offentlig politikk og fordele ressurser til det lokale foreningslivet. Slik implementering kan støte på problemer. For det første kan organisasjoner oppfatte det som brudd på retten til selvbestemmelse dersom staten pålegger dem å fordele midler til bestemte formål, særlig

⁹ Unntakene finner en i 'moderne' organisasjoner knyttet til globalt og internasjonalt engasjement, og til slike som baserer seg på støttemedlemsskap uten demokratiske rettigheter. Problemene disse støter på lar jeg ligge her.

dersom disse kommer i konflikt med mål organisasjonen selv ønsker å fremme. Da blir det viktig å ha en evne til å si nei. Men samtidig kan sentrallet i organisasjonen lett få preg av å være statsforvaltningens forlengede arm, en enhet som iverksetter statlig politikk overfor det lokale foreningsleddet. Et organisasjonsledd som er mer lydørt overfor statlige forventninger enn de som kommer fra egen grasrot, og med redusert vilje til å avvise statelige samarbeidsinvitasjoner.

For det annet kan en slik implementering hvile på en forutsetning som ikke alltid holder stikk. Nemlig den at frivillige organisasjoner er hierarkisk oppbygd, og at sentral- og regionalledd står over de lokale foreningene og koordinerer virksomheten i disse. Et slikt bilde vil til tider være langt fra virkeligheten. Ofte er forbindelsene mellom sentral- og lokalledd fragmentert, preget av dårlige forbindelser og til tider også preget av en viss mistillit. Kontrollspennet er stort og kommunikasjonen tilfeldig. Å aktivisere grasrota i en stor organisasjon for et felles mål er ikke enkelt, fordi kommunikasjonen mellom sentral- og lokalledd ikke er rettet inn mot slik implementering.

For det tredje kommer det faktisk at lokale foreninger som oftest er frivillige i ordets egentlige forstand. De kan selv bestemme om de vil følge instruksjoner og anmodninger fra sentrallet, som på sin side har fått sanksjoner å sette inn mot de som velger å gå sine egne veier. Det lokale foreningslivet har en høy grad av *autonomi*, de er som oftest mer lojale mot sin lokale virkelighet enn mot de oppgavene som påføres dem ovenfra. Denne selvstendigheten skaper til tider skepsis mot det som oppfattes som sentraldirigering og gjør det vanskelig å engasjere medlemmene i saker som ligger utenfor det synlige og tilstedeværende lokale fellesskapet.

Et annet spørsmål er om staten faktisk benytter organisasjonenes sentrale ledd til å implementere den offentlige politikken. Dette spørsmålet skal vi belyse gjennom det empiriske materialet og sammenfatte mot slutten av rapporten.

Vårt hovedanliggende er altså hvordan et utvalg frivillige organisasjoner forholder seg til de krav og forventninger som følger de statlige pengetildelingene. Midler til barne- og ungdomsorganisasjonene har lenge vært fordelt som såkalt *grunnstøtte* til landsomfattende organisasjoner. Her stilles det ikke spesielle krav til den virksomheten orga-

nisasjonen står for, ut over det at de ligger innenfor dens alminnelige formål. Tildelingen av statsmidler er knyttet til bestemte kjennetegn ved organisasjonen som er en blanding av strukturelle kjennetegn (som for eksempel antall lokale lag) og aktiviteter (som for eksempel ledertreningskurs).

Ideelt sett skulle kriterier av denne typen være frie for offentlige føringer, og det lokale foreningslivet skulle kunne utfolde seg fritt, på egne premisser. Likevel kan en stille spørsmål om de administrative vilkårene som følger disse midlene kan være av en slik art at de påvirker det sentrale og lokale organisasjonslivets innretning.

Oppsummering

Ovenfor har vi gjort rede for noen hovedtrekk ved statens forhold til de frivillige organisasjonene. Sammenfattende kan en hevde at politikken overfor disse etter 1945 har hvilt på et *pragmatisk* grunnlag, forstått som positive holdninger til grupper av sammenslutninger som bidrar til å realisere velferdsstatens program, som bidrar til å løse dens oppgaver, og et mindre positivt forhold til de som har vært oppfattet som motstandere av den sosialdemokratiske velferdspolitikken. Innenfor dette løse og svakt formulerte normative grunnsynet har det utviklet seg forvaltningsmessige tradisjoner i ulike *segmenter*. Først én politikk overfor den frivillig organiserte idretten, én overfor de helse- og sosial relaterte organisasjonene, senere har miljøfeltet, kvinne- og likestillingsorganisasjonene, bistandsorganisasjonene og andre fått sin egen forvaltningspraksis.

Sett under ett er det altså vanskelig å snakke om noen samlet statlig politikk mot de frivillige organisasjonene. Selv om 1980- og 1990- årene bød på flere offentlige utredninger om de frivillige organisasjonenes mer helhetlige roller, er det fram til nå (2000) lite som tyder på at noe enhetlig syn på, eller samlet statlig politikk er i ferd med å få gjennomslag. Fremdeles kan man spore distinkt forskjellige tildelings- og praksisformer fra statsforvaltningen, med rot i historiske tradisjoner med ideologiske røtter et godt stykke bakover i tid.

Det er erkjennelsen av at det ikke finnes noen samlet offentlig politikk overfor de frivillige organisasjonene som har ligget til grunn for

vårt valg av ett forvaltningssegment som gjenstand for empirisk gransking. Vi har valgt barne- og ungdomssegmentet, av flere grunner:

- For det første fordi det her har vært betydelig politisk turbulens de siste årene. Avdekkingen av misbruk av offentlige støtteordninger i de politiske ungdomsorganisasjonene førte til et nytt tildelingsregime, betydelig strammere enn det foregående.
- For det annet dreier det seg her om et stort felt. Barne- og ungdomsorganisasjonene er mange, og de spenner over et bredt register. At de overhodet er blitt noen egen kategori skyldes først og fremst statens ønske om å støtte de frivillige organisasjonenes barne- og ungdomsarbeid. Men disse sammenslutningene har intet felles formål, de er brakt sammen under en felles offentlig støtteordning, men utgjør på mange måter et tverrsnitt av den norske organisasjonsfloraen.
- For det tredje dreier det som et felt der staten lenge har hatt uttalte intensjoner om å la organisasjonene utfolde seg på sine egne premisser, dog innenfor en *demokratisk* styringsstruktur. Segmentet skiller seg dermed fra helse- og sosialfeltet, der press i retning av likeartede, profesjonelt håndterte tilbud har vært stort, og kravene om demokratisk innflytelse tilsvarende små.

Ønsket om å få fram trekkene i den statlige politikken overfor barne- og ungdomsorganisasjonene har ledet oss til tre spørsmål som vi ønsker å besvare:

Hvilke historiske hovedlinjer kan vi spore i statens politikk overfor disse sammenslutningene ?

Hvilke styrings- og kontrollvirkemidler har staten benyttet ved tildelingen av støtte til organisasjonene ?

Hvilke endringer i bruken av slike virkemidler fant sted etter den såkalte AUF-saken, og hvordan har organisasjonene reagert på disse endringene?

Statlig politikk overfor barne- og ungdomsorganisasjonene

Støtteordningenes historiske bakgrunn

Det var i første del av 1950-årene det først ble gitt økonomisk støtte til ungdomsorganisasjonene. Da ser vi bort fra *idretten*. Allerede i 1946 ble Statens Idrettskontor opprettet av Kirke- og undervisningsdepartementet, og i 1950 fikk kontoret ansvar også for annet ungdomsarbeid og endret navn til Statens Ungdoms- og Idrettskontor (STUI). Året etter, 1951, ble den første av det som skulle bli faste halvårige kontaktkonferanser avholdt. To år senere ble *Statens Ungdomsråd* etablert som et rådgivende organ for staten i ungdomsspørsmål. Kontaktkonferansene utviklet seg til å bli et viktig møtested hvor departementet, organisasjonene og Ungdomsrådet diskuterte ungdomspolitikken mer generelt, og utformingen av de økonomiske støtteordningene spesielt. Det utviklet seg over tid det som fikk betegnelsen *det sentrale ungdomssamarbeidet*. Dette samarbeidet utviklet seg og hadde ti år etter den første konferansen, det vil si i 1961, fått tilslutning fra 45 landsomfattende ungdomsorganisasjoner.

Innenfor dette nettverket ble det utviklet det seg etter hvert ulike statlige støtteordninger. Stønadene, som først ble administrert av Kirke- og undervisningsdepartementet, ble etterhvert overført til sentralledet i barne- og ungdomsorganisasjonene som støtte til enkelttiltak, lederkurs og annen skoling, opplæring av tillitsvalgte eller som hjelp til utgivelse av tidsskrifter. Styrking av sentralledet

ble betraktet som et viktig virkemiddel for å stimulere til et mangfold av organisasjoner og aktiviteter.

Som en konsekvens av at Stortinget sluttet seg til St.meld.nr. 64 (1960–1961) *Om offentlig støtte til ungdomsorganisasjonene*, ble det etablert mer definerte støtteformer. Det ble gitt støtte til lederskoleing, instruktørvirksomhet og tiltak av både spesiell og generell karakter, samt til sentrale ungdomsseminarer og støtte til de organisasjonene som inngikk i det 'sentrale ungdomssamarbeidet'. Det ble også opprettet en låneordning for utvikling av infrastruktur, nærmere bestemt bygging av samfunnshus. Blant de mest sentrale kriteriene for at organisasjoner kunne motta støtte, var at de var *landsomfattende*, hadde egen *sentralledelse* og et registrert *medlemstall* på minimum 1500 medlemmer under 25 år.

Det er viktig å merke seg at i første fase i utviklingen av en statlig støttepolitikk overfor organisasjonene ble premissene lagt for det som også senere har vært grunnpillarene i dette arbeidet. Følgende vilkår sto sentralt: For det første den sterke vektleggingen av et *sentralledd* som forutsetning for styrking av organisasjonslivet. For det annet utmeislingen av tildelingskriterier som gjorde at primært organisasjoner med *nasjonal utbredelse* fikk nyte godt av støtteordninger. For det tredje øremerkingen av *formål* som en antok ville styrke organisasjonslivet. Den grunnleggende tenkemåten som lå til grunn her, har senere ikke sluppet taket i den statlige politikken på dette feltet.

Tidlig i 1960-årene finner man også se omrisset av de *kontrollformene* som forvaltningen mente burde råde mellom stat og organisasjoner. Det ble understreket at de statlige overføringene til de frivillige ungdomsorganisasjonene måtte være basert på et fundament av gjensidig tillit mellom organisasjoner og forvaltning. Det innebar at man ikke ønsket noen omfattende detaljkontroll og at man overlot kontrollfunksjonen i store trekk til stikkprøver foretatt av, eller i regi av STUI. Det er først med Stensrud-utvalgets utredning i 1997 denne forutsetningen ble endret.

I 1974 vedtok Stortinget en ny linje i tildelingspolitikken. Under behandlingen av St.meld.nr. 8 (1973–1974) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid* og tilleggsmelding St.meld. nr. 52 (1973–

1974) *Ny kulturpolitikk*, ble det bestemt å innføre en *grunnstøtte* som et supplement til de da eksisterende støtteformene. Grunnstøtten skulle være et fast beløp, likt for alle organisasjoner. I 1974 ble det for første gang vedtatt å overføre grunnstøtte til organisasjonene over Kirke- og utdanningsdepartementets budsjett. Beløpet var den gang 15 000 kroner til hver av de 60 barne- og ungdomsorganisasjonene som på dette tidspunktet var med i det sentrale ungdomssamarbeidet. To år etter (1977) vedtok stortingspolitikere å innføre bevegelig grunnstøtte.¹⁰ Denne skulle beregnes ut fra registrerte eller betalende medlemmer i organisasjonene, og skulle komme som et tillegg til den tidligere innførte fastbeløps-grunnstøtten og aktivitetsstøtten (som var knyttet til ledertrening, instruktørvirksomhet og fellestiltak / særtiltak).

Fra nå av ble organisasjonenes *medlemstall* sentralt for størrelsen på overføringene de enkelte organisasjonene mottok fra staten. I tillegg til innføring av en bevegelig grunnstøtte, ble det også foretatt justeringer og endringer i andre støtteformer, blant annet ble instruktørstøtten fjernet og man samlet flere andre støtteformer i én aktivitetsstønad.

I 1980 ble *Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner* (LNU) stiftet. Etableringen kom som en følge av forslag fra "Ungdomskommisjon I" som skulle utrede de ulike samarbeidsformene mellom organisasjonene. Det ble bestemt at LNU skulle være en koordinator for barne- og ungdomsorganisasjonene og samtidig et høringsorgan for staten. Det var i startfasen kun 44 organisasjoner som ble akseptert som medlemmer av LNU, en del organisasjoner som tidligere hadde vært med på kontaktkonferansene og som hadde vært delaktige i "det sentrale ungdomssamarbeidet" tilfredsstilte ikke kravene til medlemskap i den nye paraplyorganisasjonen. Blant kriteriene for medlemskap var krav om at organisasjonene skulle være bygget opp rundt virksomhet i aktive lokallag, demokratisk oppbygning og lik medlemsinnflytelse for alle medlemmer mht. valg o.l., minst 1500 medlemmer mellom 7 og 35 år fordelt på minimum 25 lokallag i minst 10 fylker. Organisasjonene skulle videre ha en egen

¹⁰ Innføringen av bevegelig grunnstøtte fulgte av et forslag i St.prp.nr. 203 (1976 – 1977).

valgt sentralledelse og et fast organisert sekretariat og eget budsjett og regnskap.¹¹ Vilkårene for å få delta i paraplyen var med andre ord stort sett sammenfallende med statens kriterier for tildeling av støtte.

Neste trinn i utviklingen av de statlige støtteordningene overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene kom i 1981. Da ble det innført to stønadskategorier under grunnstøtten. I den første kategorien inngikk de «rene»barne- og ungdomsorganisasjonene, det vil si de «frivillige og selvstendige organisasjonene av barn og ungdom som arbeidet for barn og ungdom med spørsmål som angikk barn og ungdom». Den andre kategorien besto av organisasjoner som drev et omfattende arbeid med barn og ungdom og som hadde mange unge medlemmer.

I *støttekategori 1* måtte organisasjonene

- ha en sentralledelse valgt av representanter fra organisasjonenes lokale ledd og/eller regionale ledd
- bygge sin virksomhet på aktivt arbeidende lokallag, minst 25 lag i minst 10 fylker.
- ha minst 1500 individuelt betalende medlemmer under 25 år som er tilknyttet lokal- eller kretsorganisasjon, med betalt medlemskontingent for foregående år og med lik rett til innflytelse på organisasjonens virksomhet, og lik rett til valg i organisasjonen (Rene barneorganisasjoner kunne få dispensasjon, forutsatt at de var demokratisk oppbygget med like rettigheter for alle ledere).
- ha revisorgodkjent medlemstall.

I *støttekategori 2* måtte organisasjonene

- ha eget styre eller ungdomsutvalg for ungdomsarbeidet med minst én fulltidsansatt i sekretariatet som har ansvaret for ungdomsarbeidet.
- ha eget budsjett og regnskap for ungdomsarbeidet. ha virksomhet i store deler av landet.
- ha minst 1500 individuelt betalende medlemmer under 25 år.

¹¹ Disse kriteriene og kravene er definert i ”Vedtekter for Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (LNU)” av 7. juni 1980, § 3 – Medlemskap.

Organisasjoner i stønadstype 1 var berettiget til både den faste og den til den bevegelige grunnstøtten. Sistnevnte ble beregnet ut fra stadfestet medlemstall mellom 1500 og 70 000 medlemmer. For organisasjoner i stønadsgruppe 2 ble støtten til hver organisasjon fastsatt på grunnlag av innsendte regnskap for ungdomsarbeidet i det foregående år, samt budsjett for ungdomsarbeidet i stønadsåret. Her var det altså en skjønnsmessig vurdering som ble lagt til grunn.

Kategori 1 fikk altså en høyere uttelling enn kategori 2.¹² Med disse kategoriene innfører staten et insentivsystem som ga større økonomisk uttelling for de demokratisk organiserte barne- og ungdomsorganisasjonene. Problemene med dette insentivet skal vi komme til bake til nedenfor (pkt. 6).

Fra stønadsåret 1985 ble de to grunnstøtteordningene, fast- og bevegelig, slått sammen med tilskuddet til sentrale ledertreningskurs, til et driftstilskudd. Dette ble gitt som ett beløp, beregnet etter en poengskala.¹³ Organisasjonene var fortsatt inndelt i to støttekategorier.

Fra 1987 ble det så innført en ny gruppeinndeling av organisasjoner som hadde krav på statlige overføringer etter de kriterier som gjaldt. Organisasjonene ble inndelt i fem forskjellige kategorier.¹⁴ Hensikten med denne femdelingen var å få til "en mer rettferdig fordeling av ressursene".¹⁵

Den nye gruppe 1 favnet de fleste organisasjonene, dvs. de som tilfredsstilte alle krav til støtte. Gruppe 2 omfattet de organisasjoner som ikke tilfredsstilte ett eller flere av kravene til demokrati, andel ungdommer i organisasjonen eller nasjonal utbredelse. Gruppe 3 var en samling av sang- og musikkorganisasjoner som tidligere hadde

¹² En ytterligere detaljert fremstilling av dette regelverket og stønadskriteriene fra 1981, finnes i *Kunngjøringsbrev for stønadsåret 1981*, brev av 8. desember 1980 fra Kirke- og undervisningsdepartementet til ungdomsorganisasjonene og Statens ungdomsråd.

¹³ Poengskalaene for utregning av driftstilskuddet for stønadsåret 1985, finnes blant annet som vedlegg i NOU 1995:19 *Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 81.

¹⁴ Gruppeinndelingen fra 1987 er beskrevet i detalj i *Kunngjøringsbrev og retningslinjer for stønadsåret 1987*, i brev av 14. oktober 1986 fra Kultur- og vitenskapsdepartementet til barne- og ungdomsorganisasjonene.

¹⁵ NOU 1995:19 *Statlige tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 12.

ligget delvis innenfor rammene av stønadsgruppe 1 og delvis under andre budsjettkapitler. Disse organisasjonene skilte seg ut ved at de oftere var mer voksenstyrt enn andre. Organisasjoner for ungdom med ulike funksjonshemninger ble plassert i gruppe 4, mens gruppe 5 ble en "sekkepost" som skulle fange opp nye organisasjoner og organisasjoner som falt utenfor de øvrige gruppene.

I 1992 ble regelverket på nytt endret, med virkning fra 1993. Med kunngjøringsbrevet for stønadsåret 1993 ble et nytt regelverk for driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene innført.¹⁶ Her ble de støtteberettigede organisasjonene igjen inndelt i fem hovedgrupper:

I *gruppe 1* finner en frivillige, landsomfattende og selvstendige organisasjoner av barn og ungdom, og for barn og ungdom som arbeider med spørsmål som gjelder barn og ungdom. Disse organisasjonene, som ble regnet som de mest demokratiske, mottok relativt sett de største overføringene.

Gruppe 2 rommer frivillige og landsomfattende organisasjoner av barn og ungdom med bindinger til en moderorganisasjon. For disse organisasjonene var det anledning til å forbeholde retten til demokratiske rettigheter for medlemmer over 15 år for bare lederne.

I *gruppe 3* inngikk frivillige og ideelle organisasjoner som drev et omfattende arbeid blant barn og ungdom, men hvor det kunne være dominans av medlemmer over 25 år.

I *gruppe 4* fant en organisasjoner for funksjonshemmet ungdom som ikke var kvalifisert til støtte gjennom de andre gruppene (dette først og fremst grunnet lavere medlemstall).

Gruppe 5 utgjorde "sekkeposten" for nye organisasjoner, ungdomsbevegelser o.l. Innholdet i denne ble ikke endret i forholdt til reglene fra 1986.¹⁷

Bak disse kriteriene ligger en ytterligere differensiering av demokratisk struktur som insentiv: Jo mer eksplisitt barne- og ungdoms-

¹⁶ *Kunngjøringsbrev og retningslinjer for stønadsåret 1993*, brev av 27. oktober 1992 fra Barne- og familiedepartementet til barne- og ungdomsorganisasjonene.

¹⁷ For en detaljert oversikt over reglene som gjaldt fra og med 1993, se *Kunngjøringsbrev og retningslinjer for stønadsåret 1993*, brev av 27. oktober 1992 fra Barne- og familiedepartementet til barne- og ungdomsorganisasjonene.

demokrati, jo mer støtte. I Stensrud-utvalgets utredning fra 1997 ble det hevdet det at disse nye retningslinjene medførte at mange organisasjoner endret sine vedtekter for å øke barn og unges medinnflytelse i organisasjonene, og at dette var i tråd med formålet for de statlige tilskuddsordningene.¹⁸ En kan også slå fast at en rekke organisasjoner skilte ut barne- og ungdomsaktivitetene som egne organisatoriske enheter for å falle inn under den nye støtteordningen. Om dette skjedde fordi organisasjonene sluttet seg til ønsket om eget ungdomsdemokrati, eller om det var pragmatiske økonomiske betraktninger som lå bak, skal være usagt. Spørsmålet er hvor *legitimt* det er at staten påfører det frivillige organisasjonslivet en bestemt styringsstruktur.

Sammenfattende viser denne gjennomgangen at *staten* var den aktive part i etableringen av det frivillige ungdomsarbeidet. Utviklingen av ordninger for overføring av statlig støtte til de frivillige ungdomsorganisasjonene har hele tiden foregått i dialog med organisasjonene. Det har vært mange hensyn å ta underveis. Sikring av de frivillige organisasjonenes egenart og særpreg, er et gjennomgående tema i alle rapporter og offentlige utredninger, stortingsmeldinger og –proposisjoner. Støtteordningene skulle ikke være slik utformet at de for sterkt grep inn i organisasjonenes indre liv eller påvirket deres uavhengighet. Et ønske om å opprettholde organisasjonsmangfoldet lå bak denne holdningen. På den annen side har det også vært et klart uttalt statlig formål å gi barn og unge en mulighet til å delta i en organisasjonsmessig sammenheng som skulle virke som ”skole i demokrati”, det vil si fungere demokratisk skolerende.

Det er i balansegangen mellom statlige ambisjoner og ønsket om selvstendige sammenslutninger reglene har blitt utformet og endret gjennom årene. Skulle staten oppnå sitt mål om et differensiert og uavhengig organisasjonsmangfold kunne ikke den statlige styringen bli for fremtredende. Dette har trolig også vært en av årsakene til at den statlige støtten etter hvert ble utformet som en grunnstøtteordning, uten krav til at spesielle tiltak eller prosjekter skulle gjennomføres.

¹⁸ NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 18.

På den annen side har vi vist at det demokratibyggende formålet med statlig støtte til de samme organisasjonene har blitt styrket og differensiert. Til en viss grad er denne politikken motstridende til de politiske signalene som ble gitt i samme tidsperiode. Departementets uttalte holdning i synet på den statlige støtten, kommer klart frem i notat fra Barne- og familiedepartementets barnevern- og ungdomsavdeling til departementets politiske ledelse datert 29. april 1991:

Driftstilskuddet til organisasjonene gis som et ubundet tilskudd. Dette fordi man ikke ønsker en situasjon hvor staten overprøver organisasjonenes egne prioriteringer og påvirker deres særpreg. Et sentralt moment i politikken overfor organisasjonene er tanken om et fritt og uavhengig organisasjonsliv som selv velger mål og arbeidsform og som uavhengig av skiftende offentlig politikk kan bygge sitt arbeid på eget ideologisk grunnlag.¹⁹

Spørsmålet er om ikke 'demokrati' som styringsform også hører med for et 'fritt og uavhengig organisasjonsliv'.

Gjennomgangen viser også at det har vært mye uro rundt til delingskriteriene. Spørsmålet er hva som var grunnlaget for de mange reformene av regelverket som fant sted mellom 1960 og 1990. Det er rimelig å anta – uten at vi fullt ut kan dokumentere dette – at organisasjonenes egne *rettferdighetsvurderinger* har vært viktige for stadig nye endringer av regelverket. Men også enkelt stående klager fra organisasjoner som følte de kom for dårlig ut, at regelverket ikke tok tilstrekkelig hensyn til deres særegne struktur og gjøremål, at andre ble for høyt premiert, at tildelinger basert på skjønn ble urimelige, og lignende.

Bak de statlige kriteriene kan en altså skimte konturene av *et normativt fundament*, oppfatninger av hva slags verdier forvalt ningen etterhvert mente burde fremmes gjennom barne- og ungdoms organisasjonene. Nedenfor har vi forsøkt å trekke noen slike normative forestillinger ut av de kriteriene som er gjengitt ovenfor:

Uavhengig barne- og ungdomsorganisering. En første, sentral premiss var at den frivillige sammenslutningenes barne- og ungdoms

¹⁹ Notat av 29. april 1991 fra Barnevern- og ungdomsavdelingen i Barne- og familiedepartementet. Her sitert etter NOU 1995:19 – *Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjonene*, s. 17.

arbeid burde være organisert i en egen barne- og ungdomsorganisasjon. Nøyaktig hva som skulle være fordelene ved denne typen atskillelse er uklart. Grunnene kunne være administrative, det var åpenbart lettere å yte støtte til et ungdomsarbeid som var atskilt fra moderorganisasjonen enn til ett som var integrert.

En annen grunn kan være av mer kulturell art: Ungdommen bør få anledning til å utfolde seg på sine egne premisser, frikoplet fra foreldregenerasjonen og voksenverdenens kulturelle kategorier. Det kan vel tenkes at demokratiidealene ble forsterket gjennom 1970-årenes ungdomsopprør og de sterke anti-autoritære strømningene som da gjorde seg gjeldende. 'Demokrati' er dessuten et honnørord, og hvem vil vel ta til motmæle mot at ungdommen bør få bestemme over seg selv?

Men at 'autonomi' forstått som selvbestemmelse gjennom egne organisasjoner ikke var uproblematisk, ble synlig for oss da vi intervjuet representanter for kultur-, sang og musikkorganisasjoner. I disse sammenslutningene er det en viktig del av formålet å formidle kulturell arv og musikktradisjoner mellom generasjonene. For mange av disse var kravet om separat barne- og ungdomsorganisering kontrært til målsettingen om kultur- og musikkformidling.

Nasjonalt demokrati. Politikken hviler også på en forutsetning om at organisasjonene bør fungere som 'skoler i demokrati'. Nøyaktig hva slags resonnement som ligger bak dette slagordet er uklart. Mest sannsynlig stammer ideen fra de politiske ungdomsorganisasjonene, som gir en type trening i politisk argumentasjon og meningsdanning. Men demokratiidealene har også blitt knyttet til en bestemt *struktur*, nemlig den nasjonale sammenslutningen, tuftet på medlemskap i lokalforeningen, valg av styre på årsmøte, og lokal representasjon i det nasjonale leddet. Kriteriene på demokratisk struktur har, som vi skal vise nedenfor, blitt knyttet til to av disse kjennetegnene, nemlig *formelt medlemskap* og *avholdt årsmøte*.

Det er spesielt de religiøse organisasjonene som har reagert negativt på denne måten å fortolke demokrati på. Grunnen er, litt spissformulert, at religiøse spørsmål ikke så lett lar seg avgjøre gjennom stemmegivning. Men også andre former for barne- og ungdomsarbeid inneholder et betydelig element av *sosialisering*; forming inn i

en kultur eller voksenroller der voksne er viktige lederskikkelser, ikke bare autoritære figurer som står i veien for unges selvbestemmelse.

Nasjonal utbredelse. Selv om kravene til nasjonal utbredelse ikke var absolutte, har de favorisert organisasjoner som har kunnet vise til en struktur av lokale, demokratiske lag og foreninger spredt over størstedelen av landet. Kravet har åpenbart skjermet departementet for pågang fra ad hoc-organisasjoner, lokale aksjonsgrupper som det var mange av i første del av 1970-årene (Olsen 1980) og mindre troverdige aktører i frivillighetsfeltet. Samtidig har kriteriene til en viss grad bidratt til at organisasjoner innenfor den etablerte støtte ordningen har kunnet dra stigen opp etter seg, og dermed gjøre det vanskelig for nye sammenslutninger å komme inn under den etablerte støtteordningen.

Den nye tildelingspolitikken

Høsten 1994 hadde Riksrevisjonen startet en gjennomgang av tildelingene til barne- og ungdomsorganisasjonene. I et brev til BfD 8.mars 1995 meldte Riksrevisjonen at "Det er positivt at departementet har utarbeidet klare retningslinjer for behandling av søknader og beregning av tilskudd. Rutinene for kontroll og oppfølging synes å fungere godt".²⁰ Da hadde *Verdens Gang* seks dager tidligere sluppet bomben om at partipolitiske ungdoms organisasjoner, i særlig grad AUF, hadde jukset med medlemstall for å tilegne seg et høyere tilskudd enn de var berettiget til. Dette medførte at Riksrevisjonen utvidet sin undersøkelse av stønads ordningene. Allerede noen uker senere, 24. mars 1995, besluttet Regjeringen ved kongelig resolusjon at det skulle opprettes en granskingskommisjon. Kommisjonen ble ledet av lagdommer Rune Fjeld og la frem sin rapport 4. august samme år. Kommisjonens mandat var å "gjennomgå praktiseringen av de statlige tilskudds ordningene til barne- og ungdomsorganisasjonene fra 1975 og frem til i dag".²¹ 29. mars året etter ble Stensrudutvalget nedsatt for å utarbeide forslag til nytt regelverk.

Det er ikke formålet med denne rapporten å foreta noen detaljert gjennomgang av hendelsene rundt avsløringene av AUF. Vi vil nøye oss med å slå fast at saken brakte den offentlige tildelingspolitikken

²⁰ Her sitert etter NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 18.

²¹ NOU 1995:19 – *Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjonene*, s. 7.

overfor barne- og ungdomsorganisasjonene inn i et nytt spor. Før AUF-saken rådde det, slik det framgår nedenfor, alminnelig tilfredshet med de statlige kontrollrutinene. Men med AUF-saken ble tonen skjerpet, og mye av den tidligere velviljen overfor barne- og ungdomsorganisasjonene var borte.

Statskonsults rapporter

Men søkelyset på barne- og ungdomsorganisasjonene ble skrudd på før AUF-saken utspilte seg. Allerede i 1993 bestemte Regjeringen at det skulle nedsettes en interdepartemental styringsgruppe som skulle gjennomgå støtten til de frivillige organisasjonene. I sammenheng med dette arbeidet ble det ytret ønske fra Finansdepartementet at Statskonsult skulle kartlegge totalstøtten som gikk til frivillige organisasjoner over statsbudsjettet. Departementet ønsket også en totalvurdering av kvaliteten på den statlige styringen og styrings- og rapporteringssystemene som fantes for de ulike overføringsordningene. Dette arbeidet resulterte i to rapporter fra Statskonsult: 1995:3 *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*, og 1996:4 *Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*.

I den første av disse rapportene het det at blant annet at:

Styringsopplegget knyttet til barne- og ungdomsorganisasjonene fortjener karakteristikken god. [...] BFD har utviklet meget profesjonelle styringsrutiner på et område der støtteformen er grunnstøtte. [...] departementet har utviklet styringsrutiner som ligger betydelig foran andre områder, hvor både støtteform og beløpsstørrelse skulle tilsi sterkere styring.²²

I *Rapport 1995:3* het det at

Kvaliteten på den statlige styringen er vurdert ut fra kriterier for tildeling, hvorvidt det settes mål, tilbakerapportering av resultater, godkjenningsordninger og kontrollopplegg. Det er lagt til grunn at

²² Statskonsult Rapport 1995:3 – *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*, s. 25.

styringen må tilpasses formålet med ordningen, størrelsen på beløpene, det politiske styringsbehovet, de tekniske mulighetene til å måle resultater og kostnadene forbundet med slik måling.²³

Statskonsult slo fast at styringsbehovet ved fordeling av grunnstøtte først og fremst var knyttet til grundig kontroll av at organisasjonen som mottok støtte faktisk fantes, og at den hadde det antallet medlemmer den hevdet å ha, samt at den hadde utarbeidet budsjett og regnskap o.l. ”Å gå langt i å stille detaljerte krav til å dokumentere hvilken output eller effekter som grunnstøtten fører til, virker mindre relevant”²⁴, mente man. Av rapporten fremgår det også at Statskonsult anså de daværende kravene til dokumentasjon i søknadene om statlige midler, som ”betydelig”.²⁵ Med krav om registrert revisors bekreftelse av medlemstall, årsmelding og regnskap for foregående år, samt budsjett for søknadsåret (gjaldt søkere i gruppe 3 & 4) mente Statskonsult at statens styringen med de statlige midlene som gikk til barne- og ungdomsorganisasjonene var tilfredsstillende og at selve styringsopplegget var å betegne som godt. Eller som det het: ”... departementet har utviklet styringsrutiner som ligger betydelig foran andre områder, hvor både støtteform og beløpsstørrelse skulle tilsi sterkere styring”.²⁶

I rapporten 1996:4 stilte Statskonsult følgende sentrale spørsmål:

I hvilken grad skjer det endringer i det frivillige organisasjonslivet, og hvilken rolle spiller den statlige støttepolitikken i denne sammenheng?

²³ Ibid. s. 3.

²⁴ Ibid. s. 21.

²⁵ Ibid. s. 23.

²⁶ Ibid. s. 25.

Gitt de skjerpede krav som nå stilles til tilskuddsforvaltning, hva må tilskuddsytelser ta særlig hensyn til vis à vis de forskjellige organisasjonene?²⁷

Statskonsult ga selv svar på spørsmålene. I første del av rapporten het det at det frivillige organisasjonssystem så ut til å ha vært gjenstand for merkbare endringer siden 1960. Utredningen skilte mellom ”den gamle” og ”den nye utviklingen” Tidligere, het det, var de sentrale kjennetegn på de norske frivillige organisasjonene et stort antall aktive medlemmer, sterk medlemsstyring, frivillig og ikke-betalt arbeid og fokus på organisasjonenes verdigrunnlag. Utviklingen skulle nå, ifølge rapporten, gå i retning av en nærmere kobling til markedet, at de frivillige organisasjoner utførte stadig flere oppgaver for det offentlige, en sterke ”profesjonalisering” av organisasjonene og økt bruk av betalt arbeidskraft.

I rapporten ble drivkreftene bak denne utviklingen beskrevet som komplekse, men det het også at det var ”... grunn til å anta at den statlige støttepolitikken er en medvirkende faktor”.²⁸ Et annet sted het det at selv om ”... ikke økende profesjonalisering i frivillig sektor er et resultat av offentlig politikk alene, [påvirker] det offentlige [...] denne prosessen både mht. retning og styrke”.²⁹ I rapporten ble det slått fast at vi i Norge ikke hadde hatt en ”frivillighet” i nærheten av den vi har i dag uten offentliges støtte og vekst i offentlige midler. De organisasjonene som mottar støtte, utvikler (ifølge Statskonsult) svært nære relasjoner til det offentlige, noe som i sin tur resulterer i en sterk profesjonalisering i organisasjonene. I rapporten ble ikke disse påstandene dokumentert eller ytterligere underbygget, og de eksemplene som ble trukket fram var i stor grad hentet fra bistandsarbeidet. Man kan spørre seg om hvor relevante disse var for barne- og ungdomsorganisasjonene.

²⁷ Statskonsult Rapport 1996:4 –*Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*, s. 1.

²⁸ Ibid. s. 1.

²⁹ Ibid. s. 14.

Som konklusjon i første del av Rapport 1994:6 hvor endringer i det frivillige organisasjonsliv ble behandlet, skrev Statskonsult at "... de typiske trekk ved det frivillige organisasjonslivet, bl.a. sterke lokallag, kopling mellom lokalt og sentralt nivå, demokratisk oppbygde organisasjoner, primært ubetalt arbeid og sterk medlemsrolle er vesentlig mindre fremtredende enn tidligere".³⁰ Om dette er en utvikling som også innbefatter trenden innenfor våre undersøkelsesfelt, vil vi komme tilbake til. Statskonsult trakk også den slutning at man vanskelig kan hevde at det er den statlige støttepolitikken som har ført til de endringsprosesser som er beskrevet. Dette var, ifølge rapporten, knyttet til mer generelle utviklingstrekk. Det slås likevel fast at "det er [...] liten tvil om at statlige overføringer er medvirkende til den utvikling vi har beskrevet, ved at det bl.a. påvirker sammensetningen av organisasjonslivet, bidrar til press i retning av profesjonalisering og fører til økt bruk av betalt arbeidskraft".³¹

Statskonsult er direkte og utvetydig i sin konklusjon når det skrives at "den rådende selvforståelsen hos deler av det frivillige organisasjonssamfunnet – det som gir legitimitet, og som offentlige meldinger fremdeles gir uttrykk for at er det offentliges måte å forstå organisasjonssamfunnet på, synes å bygge på en blanding av de typiske ved organisasjonssamfunnet rundt 1960 (betydningen av de sosiale folkebevegelsene) og 1980 (den store vektleggingen av rollen til barne- og ungdomsorganisasjonene)".³² Ifølge Statskonsult er denne selvforståelsen ikke i pakt med de endringene som siden har funnet sted og at den ikke tar hensyn til en gjennomgripende endring av organisasjonssamfunnet som pågår akkurat nå. Denne endringen av organisasjonssamfunnet beskrives som en økende "profesjonalisering, spesialisering, egenorganisering og sentralisering".³³

Her må vi skyte inn at Statskonsults oppfatning av økt profesjonalisering i de frivillige organisasjonene i det store og hele må betraktes som en udokumentert påstand. Verken Statskonsult eller

³⁰ Ibid. s. 19.

³¹ Ibid. s. 19.

³² Ibid. s. 10.

³³ Ibid. s. 12.

oss bekjent noen andre har kunnet empirisk påvise noen omfattende profesjonalisering av det frivillige arbeidet. Tvert om. En rapport om utviklingen i landets største barne- og ungdomsorganisasjon, Norges Idrettsforbund, viste at av landets ca. 13000 lokale idrettslag var det bare et fåtall som hadde betalt arbeidskraft. I det store flertallet foregikk innsatsen fremdeles frivillig (Enjolras og Seippel 1999). Lenger ute i denne rapporten viser vi at blant de barne- og ungdomsorganisasjonene som inngikk i undersøkelsen ikke var mulig å spore noen systematisk 'profesjonalisering' i sentralleddet. 'Profesjonalisering' innebærer i snever betydning en tilpasning av en formell utdanning til et sett arbeidsoppgaver. I er løselig språkbruk bruken ofte termen som ensbetydende med *lønnsarbeid*. Ikke for noen av disse betydningene var det mulig å spore en tiltakende tendens.

Også påstanden om at statlig støtte i vesentlig grad har påvirket utviklingen i de frivillige organisasjonene forblir udokumentert. Rapportene påpeker en rekke utviklingstrekk i frivillig sektor som tendenser til egenorganisering og spesialisering, og forstørrer så disse til *hovedtendenser*, dvs. dominerende utviklingstrekk ved hele sektoren. Men rapporten referer ikke til noe materiale som kunne påvise at så var tilfelle. Senere undersøkelser har som nevnt vist at frivillig sektor er preget av stor stabilitet, selv om enkelte deler (som kommersiell fotball og lignende) avviker kraftig.

Et annen sentral problemstilling som drøftes i Statskonsults rapport 1996:4, er forholdet mellom statlige overføringer til de frivillige organisasjonene og regelverk og statens økonomireglement. Statens økonomireglement er det øverste administrative styringsdokumentet for økonomiforvaltningen i de ulike departementene og for de underliggende statlige virksomheter som får sine bevilgninger fastsatt over statsbudsjettet. Dette innebærer i vårt tilfelle, at Barne- og familiedepartementet er ansvarlig for å påse at Økonomireglementet følges, også for de midlene som går til barne- og ungdomsorganisasjonene. Ifølge reglementets § 1 omfattes:

- styring med at bruk av statlige midler skjer innenfor rammer og forutsetninger fastsatt av Stortinget,
- resultatoppfølging med utgangspunkt i Stortingets utgifts- og inntektsvedtak,

- gjennomføring av tiltak for å sikre statens materielle verdier.³⁴

Kravene til informasjon og dokumentasjon som de ulike mottakerne skal innfri, er avhengig av beløpenes størrelse, og i reglementets § 2, heter det at det skal utarbeides instruksjoner som er "... tilpasset virksomhetens størrelse og kompleksitet, slik at de krav som stilles ikke medfører unødig kompliserte eller kostnadskrevenne tiltak".³⁵

I sin gjennomgang peker Statskonsult på at det i 1995/1996 ikke var samsvar mellom tilskuddsforvaltningen på feltet og de standarder som Storting, Riksrevisjonen og det nye økonomireglementet la opp til. Ifølge Statskonsult var støtte til frivillige organisasjoner å betrakte som "enkeltvedtak etter forvaltningsloven".³⁶ Det stiller strenge krav til dokumentinnsyn, begrunnelse og adgang til å klage på vedtak. Forvaltningsmyndighetene har etter reglene utstrakt adgang til å stille opp krav om tilbakerapportering, revisorattester o.l., for å gjøre kontrollen med bruk av statlige midler lettere. På den annen side het det at "vilkårene [...] ikke må være uforholdsmessig tyngende eller gripe for langt inn i støttmottakernes frihet eller integritet".

Dette beskriver et viktig dilemma i forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner, mener Statskonsult. Dess strengere krav til målformuleringer, saksbehandling, tilbakerapportering, kontroll og evaluering som stilles, dess mer profesjonelt og "markedsorientert" kan man forvente at organisasjonene opptrer. Sagt på en annen måte: Skjerpede krav om statlig styring og kontroll med de statlige overføringene til de frivillige organisasjonene, kan føre medføre en forsterking av en utvikling i retning av mer profesjonelle og sentraliserte frivillige organisasjoner.

Statskonsult mente likevel at det innenfor rammene av økonomireglementet er rom for et lempelig kontrollopplegg med grunnstøtteordninger "...dersom Stortinget finner dette riktig ut fra f.eks.

³⁴ § 1 Statens økonomireglementet

³⁵ § 2 Statens økonomireglementet

³⁶ Statskonsult Rapport 1996:4 –*Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*, s. 36.

verdimessig frihet og integritetshensyn”.³⁷ I rapportens konklusjon slås det derfor fast at det er en mulighet for å satse på en grunnstøtteordning med tildelingskriterier og kontrollordninger som i mindre grad kan forventes å medføre insentiver til økt profesjonalisering, sentralisering og økt bruk av lønnet personale. I rapporten ble det imidlertid pekt på flere negative sider ved en slik strategi. Statskonsult mener at det ville være prinsipielt betenkelig å overlate disponeringen av statlige midler til en viss samfunnssektor, med begrenset kontroll, mens de øvrige sektorer underlegges stadig strengere regler. Videre ble det hevdet at betydelige overføringer i form av grunnstøtte kunne bidra til å konservere en gitt organisasjonsstruktur og hindre en naturlig fornyelse.³⁸

På mange måter la Statskonsults rapporter grunnlaget for et *linjeskifte* i forståelsen av de frivillige organisasjonene. Utredningen målbar en avromantisering av organisasjonene i forhold til NOU 1988:17. Spørsmålet er om ikke Statskonsult gikk for langt i sine påstander om organisasjonenes utvikling bort fra sine opprinnelige idealer. Det er liten grunn til å betvile at frivillige organisasjoner er i forandring, men påstandene om profesjonalisering og markedsføring var udokumenterte, i verste fall gale, i beste fall unyanserte.

Tidligere offentlige dokumenter understreket betydningen av et tillitsforhold mellom staten og organisasjonene når det gjaldt forvaltningen av statsmidler. Men med AUF-skandalen noen år tidligere ble det slutt på denne idyllen. AUF-saken førte med seg et annet klima og en betydelig strammere tone overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Statskonsult argumenterte for at frivillige organisasjoner skulle underlegges statens økonomireglement, og la dermed grunnlaget for den politikken som skulle komme. Men Statskonsult foretok ingen drøfting av hvilke langsiktige virkninger økonomireglementet ville få for organisasjonenes autonomi og egenart, om det overhodet var legitimt å stille samme krav til frivillige organisasjoner som til offentlig forvaltning.

³⁷ Ibid. s. 37.

³⁸ Ibid. s. 38.

Stensrud-utvalget

29. mars 1996 ble det vedtatt å sette ned et utvalg som skulle utarbeide et nytt regelverk for de statlige tilskuddene til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget er senere blitt kalt *Stensrud-utvalget* etter sin formann Mats Stensrud, avleverte sitt forslag 10. januar 1997, trykt som NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene*. Stensrud-utvalget ble nedsatt som en direkte konsekvens av den såkalte "AUF-skandalen" og andre påståtte og/eller beviselige tilfeller av juks og triksing. I forordet heter det at

Utvalgets arbeid må sees i lys av de granskinger som barne- og ungdomsorganisasjonene har gjennomgått de siste par årene. Det er derfor lagt stor vekt på tilrådingene fra Riksrevisjonen, føringene fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og kravene i det nye økonomireglementet for staten. Videre har utvalget lagt vekt på å redusere bruken av skjønn ved fordelingen, ut fra rettferdighetsbetraktninger.³⁹

Utkastet til regelverk som ble lagt frem i NOU 1997:1 er blitt beskrevet som "detaljert og omfattende"⁴⁰, og var drevet av et ønske om å skape ro omkring tilskuddsordningene. I forordet til NOU 1997:1 het det at et slikt regelverket ville få "... administrative og økonomiske konsekvenser for organisasjonene",⁴¹ men at hensynet til kontroll med at bruken av midlene "...tilsier at slike bestemmelser kan være nødvendige".⁴²

Regelutkastets §§ 2–3 inneholder grunnleggende begrepsavklaringer og definisjoner som det er nødvendig å ha kjennskap til under lesing av regelverket.⁴³ Her klargjøres det hva som er ment

³⁹ NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 3.

⁴⁰ Ibid. s. 3.

⁴¹ Ibid. s. 3.

⁴² Ibid. s. 10.

⁴³ Ibid. s. 101f.

med "... grunnlagsår, søknadsår, tellende medlem, tellende lokallag, sentrale ledertreningskurs" osv. I det følgende er disse definisjonene er lagt til grunn, og det vises til regelverket for detaljer. Vi vil likevel redegjøre for noen av begrepene her:

I det sentrale medlemsregister som hver organisasjon nå skulle etablere, skulle alle *tellende* medlemmer registreres. Et 'tellende' medlem ble forstått som en person som per 31. desember i grunnlagsåret var under fylte 30 år, som individuelt og frivillig hadde meldt seg inn i en organisasjon, som sto tilsluttet et 'tellende' lokallag og som hadde betalt årskontingent for grunnlagsåret. Det var imidlertid kun tellende medlemmer under 26 år som ga grunnlag for støtte. Tellende lokallag ble forstått som en selvstendig enhet i organisasjonen, med egne vedtekter, minst fem tellende medlemmer (under 30 år), årsmøte og eget styre valgt av og blant medlemmene. Videre skulle lokallaget ha en selvstendig økonomi med eget regnskap og årsrapport. Årsrapporten måtte sendes sentralledet.

I Stensrud-utvalgets forslag til nytt regelverk ble det foreslått å gå tilbake til fire hovedgrupper for inndeling av de støtteberettigede organisasjonene:

Gruppe A – Selvstendige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Gruppe B – Selvstendige barne- og ungdomsorganisasjoner, men med ideologiske bindinger til en moderorganisasjon.

Gruppe C – Andre organisasjoner som driver et utstrakt barne- og/eller ungdomsarbeid. Det må være en egen barne- og ungdomsavdeling innenfor organisasjonen. Ideologiske og organisatoriske bindinger til en moderorganisasjon aksepteres, men det stilles de samme grunnleggende krav til disse organisasjonene, som til de andre (se nedenfor).

Gruppe D – Mindre organisasjoner inndelt i to kategorier: 1.) Organisasjoner som av særlige årsaker ikke oppfyller kravene til antall medlemmer og/eller geografisk utbredelse i gruppe A, B eller C. 2.) Organisasjoner som er i vekst og som kan forventes å bli plassert i en av de andre gruppene på et senere tidspunkt.

For alle samtlige organisasjoner ble det satt 10 grunnleggende krav:

Egne vedtekter som klargjør formål, selvstendighet, organisasjonsform og oppbygging.

En demokratisk oppbygging, der alle tellende medlemmer som har fylt 15 år har fulle demokratiske rettigheter og er valgbare.

Et *landsmøte* minst hvert tredje år som er øverste organ.

En *sentralledelse* valgt av landsmøtet og som leder organisasjonen mellom landsmøtene.

Sentralt medlemsregister, EDB-basert eller manuelt ført, over alle medlemmer med opplysning om navn, adresse, fødselsår, lokallagstilknytning og anmerkning om medlemmet er tellende eller ikke.

Minst 1.200 tellende medlemmer under fylte 26 år. Minst 60 prosent av alle medlemmene skal være tellende medlemmer under fylte 30 år. For gruppe D er det tilstrekkelig med 100 tellende medlemmer under fylte 26 år.

Minst 25 tellende lokallag. For gruppe D er det tilstrekkelig med 5.

Tellende *lokallag* i minst 10 fylker. For gruppe D er det nok med 5 fylker, og det er adgang til å dispensere.

Eget budsjett, årsregnskap og årsmelding.

Statsautorisert eller registrert *revisor*.⁴⁴

⁴⁴ NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 11 og Stensrud-utvalgets forslag til regelverks §§ 12 – 14, Vedlegg 1, NOU 1997:1 "Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner", s. 104 – 105.

Sentralledet i organisasjonene står ansvarlig for at opplysningene som fremkommer i søknadene er korrekte og plikter å oppbevare dokumentasjonen i fem år. Dokumentasjonsplikten inneholder å føre og oppdatere et sentralt medlemsregister, dokumentasjon for innbetalt årskontingent, årsrapporter fra lokallagene, kursmateriale, dokumentasjon for nasjonale og internasjonale prosjekter.

I det store og hele videreførte dette forslaget til nytt regelverk de eksisterende tilskuddsordningene, hvor den viktigste støtteformen var driftstilskudd til nasjonalt arbeid. Driftstilskuddet eller grunnstøtten var som tidligere ubundet. De viktigste foreslåtte endringene var først og fremst opprettelse av sentrale medlemsregistre og fjerning av den tidligere ordningen med ”oppmøtebasert” medlemsskap i organisasjonene. Videre var endringer av aldersgrenser i forhold til de ulike medlemsdefinisjonene viktige.

Hovedprinsippene bak stønaden var den samme som tidligere, nemlig en videreføring av den prioritering av barne- og ungdomsorganisasjoner med demokratisk oppbygning som hadde utviklet seg 1990-tallet. Det ble også uttrykt ønske om at støtteordningene skulle være slik utformet at mangfoldet i det frivillige organisasjonslivet ble bevart og sikret. Dette gjaldt både aktivitet og geografisk utbredelse. ”Støtte har derfor særlig vært gitt til idébaserte barne- og ungdomsorganisasjoner med mange aktiviteter”, het det i NOU 1997:1.⁴⁵ Det overordnede mål for statlig støtte var, ifølge Stensrud-utvalget, å ”... bidra til aktivitet og opplæring i demokrati”.⁴⁶ Stensrud-utvalget hadde med andre ord som utgangspunkt at regelverket skulle baseres på et ønske om at støtteordningene skulle virke stimulerende på utviklingen av organisasjonene, og at det derfor var ”... viktig å benytte insentivriktige tildelingskriterier”.⁴⁷ Stensrud-utvalget gjorde det altså klart at statlige kriterier ikke bare skulle avgrense de støtteberettigede fra de øvrige, men at de skulle *forme* organisasjonene i en for staten ønsket retning.

⁴⁵ NOU 1997:1 ”Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner”, s. 31.

⁴⁶ Ibid. s. 31.

⁴⁷ Ibid. s. 31.

En stønadsordning med denne utformingen bringer noen vanskelige vurderinger fram i lyset. Det er vanskelig å utforme et regelverk som både er rettferdig, fleksibelt, oversiktlig og enkelt på samme tid. Spesielt kan ønsket om rettferdighet og fleksibilitet kunne komme i konflikt med behovet for enkelhet. Ønsket om å redusere innslaget av skjønsmessige vurderinger ved tildelingene må nødvendigvis føre til et regelverk som er mer detaljert og formalisert enn tidligere.

Disse avveiningene ble tatt opp av Stensrud-utvalget.⁴⁸ Utvalget skulle ta hensyn til de kommentarer og innspill som Riksrevisjonen hadde lagt frem i sine rapporter, og til det nye Økonomireglementet for staten.⁴⁹ I Riksrevisjonens rapport ble det understreket et behov for et mer entydig regelverk, samtidig som samme instans påpekte at regelverket burde bli mer brukervennlig. Fra Stortinget hadde det flere ganger blitt understreket at tilskuddsordningene skulle være basert på tillit mellom organisasjonene og departementet. Men siden tilskuddene i første rekke ytes til drift, hadde man tidligere ikke sett det som ønskelig med detaljkontroll fra myndighetenes side. Men Stortinget hadde også vedtatt at statens økonomireglement skal være gjeldende for tildelinger til de frivillige organisasjonene, og la med det grunnlaget for en kontroll som nødvendigvis måtte bli strammere enn tidligere.

Stensrud-utvalget var åpenbart forberedt på at de krav og bestemmelser til dokumentasjon, revisjon og kontroll som de foreslo, ville kunne bli oppfattet som et uttrykk for manglende tillit. Men utvalget slo fast at "... hensynet til at det skal kunne føres kontroll med at tilskuddsmidlene nyttes etter forutsetningene, og hensynet til at alle som søker om tilskudd skal behandles likt og rettferdig, tilsier at det må være relativt strenge krav til dokumentasjon".⁵⁰

Det var altså i første rekke de formaliserte kravene til *registre* og *rapporter* som kunne dokumentere at organisasjonene innfridde statlige krav til støtte, som var nytt hos Stensrud-utvalget. Utvalget begrunnet dette ut fra likhets- og rettferdighetshensyn, samtidig som

⁴⁸ Ibid. s. 30 – 32.

⁴⁹ Økonomireglement for staten, fastsatt ved Kgl. resolusjon 26.01. 1996.

⁵⁰ NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*, s. 32.

Økonomireglementets krav til kontroll med bruk av statens midler på denne måten ble innfridd. Spørsmålet er hvordan organisasjonene reagerte på det omfattende tildelings- og kontrollregimet de nå skulle utsettes for.

Høringsuttalelsene til Stensrud-utvalgets rapport

Stensrud-utvalgets forslag ble 10. januar 1997 sendt ut til høring til barne- og ungdomsorganisasjonene, offentlig forvaltning og andre relevante aktører. Høringsfristen ble satt til 24. februar 1997. Innen fristens utløp kom det inn 72 høringsuttalelser. Fra flere hold var reaksjonene til forslagene positive. Rett nok mente både LNU og Finansdepartementet at grenseoppgangen mellom de ulike støttekategoriene kunne ha vært klarere.⁵¹

Fra annet hold kom det sterke reaksjoner mot måten støttens omfang var knyttet til de ulike kategoriene på. Særlig er det de kristne organisasjonenes barneorganisasjoner kritiske. Kritikken rettet seg dels mot til utvalgets definisjon av demokrati og dels mot at graden av demokrati skulle være utslagsgivende for hvilken stønadsgruppe organisasjonene havnet i.⁵² Særlig ble det reagert på at avholdt årsmøte skulle brukes som mål på hvor ”demokratisk” organisasjonen er. Dette kom tydelig frem i en rekke høringsuttalelser. Ett eksempel gir *Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg* som hevdet at '[...] vi synes det legges for stor vekt på at demokratiet forsvares med avholdt årsmøte, og at det legges for liten vekt på aktivitetsnivået og på mangfoldet'.⁵³ Videre het det at

Skal et årsmøte tillegges en så stor betydning? Det er først og fremst gjennom aktivitet og samhandling at unge mennesker stimuleres til

⁵¹ Høringsuttalelse fra Finansdepartementet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 065) & St.meld.nr. 32 (1996 – 1997), *om tilskudsregler for barne- og ungdomsorganisasjonene*, s. 19.

⁵² For Stensrud-utvalgets beskrivelser av organisasjonsdemokrati, se NOU 1997:1, s. 15-16.

⁵³ Høringsuttalelse fra Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 077)

deltakelse i samfunnet! Det praktiske og formelle knyttet til et årsmøte vil ungdommene lære seg tidsnok! [...] Det bør komme fram ved fordelingen av midlene slik at det aktivitetsomfattende, frivillige arbeidet på lokalplanet gis høyere status og verdsettes høyere på statlig plan. Om det er 100% demokrati eller 90% demokrati må være av underordnet betydning.⁵⁴

Også *Frelsesarmeens Ungdom* reagerte relativt sterkt på demokrati-kravene og –forståelsen i regelverket. I deres kommentar het det blant annet:

Vi [...] ser [...] i forslaget at det legges opp til klare føringer m.h.t. hva som defineres som demokrati. Vi vil hevde at medbestemmelse og demokrati innebærer mer enn avholdt årsmøte og valg av styre på lokalplanet. Ikke minst blir dette problematisk for de organisasjonene som driver utstrakt barnearbeid. Vi tror at demokratibegrepet for barn og yngre ungdommer mer innebærer muligheten til å påvirke sin egen situasjon, heller enn årsmøter og valg av styre.”⁵⁵

Lignende argumenter kan en finne i høringsuttalelsene fra KFUK/KFUM,⁵⁶ Norsk Misjonsforbunds Ungdom⁵⁷, Pinsevennenes Barne- og Ungdomsforbund⁵⁸ og flere. Blant annet ble det poengtert det at det ”særlig i barnelagene er [...] vanskelig å stimule-

⁵⁴ Høringsuttalelse fra Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 077)

⁵⁵ Høringsuttalelse fra Frelsesarmeens ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/99222 – 025).

⁵⁶ Høringsuttalelse fra KFUK/KFUM (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 022).

⁵⁷ Høringsuttalelse fra Norsk Misjonsforbunds Ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 52).

⁵⁸ Høringsuttalelse fra Pinsevennenes Barne- og Ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 077).

re til ”aktivt demokrati” og medbestemmelse fra barnas side”.⁵⁹ KFUK/ KFUM kom med en tilsvarende innvending når de pekte på at det må være mulig å harmonere kravene om demokratiske rettigheter for alle medlemmer slik at det er samsvar med krav og medlemmenes ”alder og utvikling”.⁶⁰ Organisasjonen argumenterte med at medlemsmassen i mange av organisasjonene utgjøres i stor grad av barn, ledet av en person over 15 år. KFUK/KFUM mente derfor at

Det [...], etter vår erfaring, ikke [er] den beste demokratiske måten å organisere 7–9 åringer i styre. Derimot har vi andre metoder som sikrer deres innflytelse og medvirkning. For Norges KFUK-KFUM kan vi gi et raskt overslag over situasjonen i barnelagene: ca. 50 lokallag består av barn i alderen 3–6 år med voksne/ungdom som ledere. Ca. 200 lokallag består av barn i alderen 7–13 år med voksne/ungdom som ledere. Gjennom vårt ideologiske fundament og målsetning driver vi arbeid i størst mulig utstrekning for, av og med barna selv – tilpasset de enkelte alderstrinn.⁶¹

Det ble reist et vesentlig og sentralt spørsmål ved ”anvendeligheten” av strenge krav til formelt demokrati når *Norske Baptisters Ungdomsforbund* understreket at

[...] ettersom det er vårt livssyn som er grunnlaget for vår virksomhet, må lokallagene på en eller annen måte sikre at ”grunnsynet” får prege virksomheten. Dette kan gi seg uttrykk ved at hovedlederne må dele organisasjonens grunnsyn. På den måten begrenser en hvem som kan velges som ledere. Dermed blir organisasjonen bare ”90%-demokratisk”! For øvrig har med-

⁵⁹ Høringsuttalelse fra Det vestlandske Indremisjonsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 72).

⁶⁰ Høringsuttalelse fra Norges KFUK/KFUM (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 022).

⁶¹ Høringsuttalelse fra Norges KFUK/KFUM (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 022)

lemmene stor grad av medbestemmelse og kan aktivt prege og forme virksomheten.⁶²

Det er imidlertid ikke bare fra kristne barne- og ungdomsorganisasjoner det ble reagert negativt på demokratikriteriet. Blant andre var *Ungdommens Sjakkforbund* ikke enige i utvalgets kriterier for en demokratisk organisasjon. I deres høringsuttalelse het det at 'Det faktum at ein har hatt årsmøte og banka gjennom ein dagsorden er ikkje nødvendigvis eit fullgodt kriterium på at demokratiet fungerer etter regelverkets formål.'⁶³ KFUK/KFUM betegner en slik demokratiforståelse som "voksentenkning" og begrunnet sitt standpunkt med følgende:

Årsmøtet er ingen sikring av barn og unges medbestemmelserett og demokrati i organisasjonen, dette må sikres gjennom medbestemmelse i det ordinære arbeidet i lokallagene. Dette kan dokumenteres gjennom formålsparagraf, programprinsipper etc. som ligger til grunn for alt arbeidet i organisasjonene.⁶⁴

Det norske Lutherske Indremisjonsselskap mente at det bør inkluderes i regelverket et

...generelt fritak for barnelag når det gjelder krav til demokratisering, og det må gjelde for alle grupper. Slik forslaget er nå blir organisasjoner med mye arbeid blant barn diskriminert ved ikke å ha mulighet til gruppe A. [...] Vi foreslår en formulering hvor barnelag blir oppfordret til å arbeide med demokrati blant medlemmene, men hvor det på samme tid blir gitt full aksept for at

⁶² Høringsuttalelse fra Norske Baptisters Ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 024)

⁶³ Høringsuttalelse fra Ungdommens Sjakkforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 034).

⁶⁴ Høringsuttalelse fra KFUK (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 - Saksnr. 97/00222 – 051)

voksenledere kan representere demokratiet på årsmøter og landsmøter.⁶⁵

Også 4H mente at denne typen krav til organisasjonsstruktur ville virke negativt inn på et mål om mangfold. De skrev at 'Vi [er] sterkt kritisk til den overkjøring av barneorganisasjonenes egenart som et slikt krav innebærer. Dette er styrende og ensrettende.'⁶⁶ Frelsesarmeens Ungdom kom med en nær likelydende uttalelse: 'Vi ser faren ved at det overordnede mål om mangfold og aktivitet lett kan bli kvalt av det overordnede krav om demokrati slik det defineres i forslaget.'⁶⁷ Norske Baptisters Ungdomsforbund konkluderte med at selv om de i utgangspunktet er positive til formålspragrafens demokrati-tanke, mener de at "det overordnede mål om demokrati delvis kveler det overordnede mål om mangfold"⁶⁸. Kanskje sterkest gikk Norges Kristelige Student- og Skoleungdomsforbund og Metodistkirkens Ungdom ut. NKSF hevdet at:

De samlede kravene i regelverket synes så omfattende at vi må vurdere om vår innsats for å dokumentere er verdt pengene det utløser [...] Vi er redd for at utvalgets stramme forståelse og detaljerte definisjon av demokrati skal føre til ensretting av organisasjonslivet, og ikke mangfold.⁶⁹

Metodistkirkens Ungdom signaliserte også meget sterke motforestillinger og begrunner sin motvilje både praktisk og ideologisk:

⁶⁵ Høringsuttalelse fra Det norske lutherske Indremisjonsselskap – Barne- og ungdomsavdeling (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 039)

⁶⁶ Høringsuttalelse fra 4H (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 050)

⁶⁷ Høringsuttalelse fra Frelsesarmeens ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/99222 – 025).

⁶⁸ Høringsuttalelse fra Norske Baptisters Ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 024).

⁶⁹ Høringsuttalelse fra Norges Kristelige Student- og Skoleungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 27)

Vi [anser], med beklagelse, at de foreslåtte krav til deltakelse i ordningen er så vidt ”innskjerpet”, hva angår formålet (dvs. demokrati-fokus, vår anm.), at disse kan komme til å stride mot egen ideologisk målsetting. Dette betyr at vi vil måtte vurdere å avstå fra å delta i tilskuddsordningen. Proformaverk eller omgåelsesordninger er ikke aktuelt fra vår side.⁷⁰

Også fra Frivillighetens samarbeidsorgan - FRISAM - ble det stilt det spørsmål ved om det i det hele tatt var riktig å operere med et så sterkt krav om demokratisk organisasjonsstruktur som det man gjorde. Her het det at

Etter FRISAMs mening gjør utvalgets innstilling det nødvendig å spørre om det å motta driftsstøtte fra staten i fremtiden skal bety stimulans til bedre administrative rutiner heller enn stimulans til deltakelse og demokrati i barne- og ungdoms-organisasjonene.⁷¹

Sammenfattende peker disse uttalelsene mot et viktig punkt. I Stensrud-utvalgets rapport var kravene til demokratisk struktur dels framstilt som *tildelingskriterier*, eksisterende kjennetegn ved organisasjonene som skulle utløse statsstøtte. Dels var, slik det framgikk i rapporten, demokrati et *mål*; en ønsket struktur som utvalget antok ville legge grunnlaget for demokratisk trening for barn og unge. I denne noe uklare dobbelheten mellom mål og virkemidler blir kravene til demokratisk struktur et *insentiv*; jo mer demokratisk, jo mer penger fra staten. I sin fortolkning av 'demokrati' legger utvalget til grunn det representative demokrati som det parlamentariske system bygger på, med stemmeberettigede medlemmer, lokale valg og nasjonal forsamling som de sentrale elementene.

Men mye kan tyde på at bruken av disse kjennetegnene for å styrke de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes virke fører med seg en del problemer:

⁷⁰ Høringsuttalelse fra Metodistkirkens ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 045)

⁷¹ Høringsuttalelse fra FRISAM – Frivillighetens samarbeidsorgan (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

For det første har det frivillige barne- og ungdomsarbeidet historisk fungert som en *sosialiseringsarena*. Kulturtradisjoner, sang- og musikk, idrettsaktiviteter, håndverk og husflid, religiøs danning, språk og avhold har historisk vært de frivillige organisasjonenes sentrale virkefelt. Enhver sosialisering hviler på at de som allerede behersker normer og ferdigheter, på ulike vis overfører disse til nye deltakere. Organisasjonenes barne- og ungdomsarbeid har i stor grad gått ut på at voksne, gjennom alminnelig samvær og aktiviteter tilfører disse kompetansene til bevegelsens barn og unge. Slik har de frivillige organisasjonene fungert som et viktig sosialiseringsfelt, en arena for videreføring av kultur og ideologi, utenfor skole og familiessfære.

Som nevnt innledningsvis vil ulike kriterier for tildeling av offentlig støtte kunne ha som virkning at organisasjonene søker tilpasninger som optimaliserer støtten. I vårt tilfelle har statens krav om separate barne- og ungdomsenheter, formelt frikoplek fra moderenheten, ført til at organisasjoner skiller ut barne- og ungdomsenheter for å oppnå slik støtte. For disse har ønsket om statlig penge- støtte gått foran ønsket om barn/voksenintegrasjon. Andre har latt være å skille ut barne- og ungdomsaktivitetene, nettopp fordi enheten i organisasjonen er viktig. Fra statens side har dette vært en ønsket utvikling. Likevel kan det, slik vi har gjort rede for her, reises innvendinger mot at 'demokrati' har endret status fra å være tildelingskriterium til å bli et insentiv for endring.

Kravet i det nye regelverket om at en viss prosentandel av medlemmene skal være under 30 /26 år fungerer også som et insentiv til å skille ut, eller kvitte seg med eldre medlemmer som 'drar ned' statsstøtten. Organisasjonene stilles her overfor valget mellom mer penger eller flere eldre medlemmer. For mange har valget vært vanskelig. Staten har med dette insentivet drevet organisasjonene inn i en struktur de ikke selv har ønsket.

Kritikken som er referert ovenfor, spesielt fra de religiøse organisasjonene, understreker dette poenget. Barns sosialisering inn i en trosretning kan vanskelig være et demokratisk anliggende, og mange protesterer da også heftig mot statens forståelse av demokrati som tildelingskriterium.

Har BfD en bevisst intensjon om å påføre de religiøse barne- og ungdomsorganisasjonene en styringsform som ikke passer dem? Selvsagt er det opp til enhver sammenslutning om den ønsker å søke om statsstøtte. En økonomisk insentiv er ingen tvang, men et lokkemiddel. Siden utvalget ikke nevner de religiøse organisasjonene som noe unntak fra hovedregelen om demokratisk struktur i denne typen organisasjoner, er det nærliggende å anta at så er tilfelle. De mange protestene mot kriteriet, slik de framkom i de nevnte høringsuttalelsene, førte da heller ikke til ønskede endringer i det foreslåtte regelverket.

Men slik det framgår av den historiske gjennomgangen, så har staten gitt demokrati-normene en overordnet status. De fungerer som et verdigrunnlag; en struktur som alle barne/og ungdomsorganisasjoner ideelt bør innfri - i det minste for å få maksimal statlig uttelling. Men det er et poeng som vi skal utdype nedenfor, at *styringsstruktur* og *aktivitetsform* ikke er uavhengige av hverandre. Det betyr at ikke alle aktivitetsformer uten videre lar seg passe inn i den demokratiske strukturen som BfD legger til grunn for statsstøtten. For mange blir støttekriteriene derfor en tvangstrøye.

Frykt for strukturelle endringer

En gjennomgang av høringsuttalelsene etterlater liten tvil om at organisasjonene, riktig eller ikke, fryktet til dels store problemer knyttet til det foreslåtte regelverket. I tillegg til kravene om demokrati og formelt medlemskap, var det kravene til *kontroll* og *dokumentasjon* som vakte bekymring. Disse kravene kunne medføre at organisasjonene risikerte å miste noe av sin egenart, og at regelverket derfor kunne lede til ensretting av den norske frivillige organisasjonsfloraen innenfor feltet "barn og unge". Det ble påpekt fra en rekke organisasjoner at det er regelverket som bør tilpasses organisasjonene, og ikke motsatt. I *Senterungdommens* høringsuttalelse het det at

Regelverket må ta utgangspunkt i hvordan organisasjonene er i dag. Man må ikke gå i den fellen at man prøver å endre organisasjonene slik at de må tilpasse seg etter hvordan departementet me-

ner organisasjonene skal fungere. Det er regelverket som må tilpasses organisasjonene, ikke organisasjonene som må tilpasses regelverket.⁷²

Senterungdommen fikk følge av *Kristelig Folkepartis Ungdom* (KrFU) som også mente at utvalgets forslag til nye regler ble for stramme og for lite fleksible. Igjen er det frykten for ensretting og svekkelse av organisasjonsmangfoldet som ble trukket frem:

Dersom en ikke får et regelverk som i tilstrekkelig grad tar høyde for de ulikhetene som er i organisasjonene står en i fare for ikke å nå det som er utvalgets uttalte mål, men i stedet bidra til en konfirmering av organisasjonene i forhold til struktur og administrering.⁷³

En motstand mot regelforslaget basert på frykt for uniformering er en gjenganger i høringsuttalselsene. *Norges Kirkesangforbund* skrev at 'Forslaget vil føre til einsretting av organisasjonenes arbeidsmåtar. Fleire studier viser at organisasjonar tilpassar sine rutinar og arbeidsmåtar til dei tilskotsreglar som gjeld.'⁷⁴ Gjennomgangen av høringsuttalelsene avdekker et relativt klart bilde av en sterk motstand mot de nye reglene fra organisasjonsfloraen.

Motstanden er mangefasettert, men det er særlig tydelig at mange reagerer på et regelverk som krever organisasjonsmessige tilpassninger. 4H kommenterte dette på følgende måte: 'Det er viktig at aksepten for rollen som de frivillige organisasjonene har, tas på alvor, og at organisasjonene reelt ikke skal tilpasses spilleregler som er utviklet for det offentlige'⁷⁵ Tilsvarende argumentasjon kom fra *Norsk Musikkorps Forbund*:

⁷² Høringsuttalelse fra Senterungdommen (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 076)

⁷³ Høringsuttalelse fra Kristelig Folkepartis Ungdom(BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 019)

⁷⁴ Høringsuttalelse fra Norges Kirkesangforbund, barne- og ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 009)

⁷⁵ Høringsuttalelse fra 4H (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 050)

Inntrykket etter å ha lest utredningen, spesielt kontroll- og dokumentasjonsbiten, er at det foreslåtte regelverket i stor grad legger vekt på at organisasjonene må tilpasse seg et regelverk for at tilskudd skal utløses. [...] Konsekvensene av det foreslåtte, svært omfattende regelverket, kan bli statlig overstyring og en utvikling i retning av mer like organisasjoner.⁷⁶

På dette feltet er det ikke den store forskjellen mellom kristne- og ikke-kristne organisasjoner. Mens motstanden mot skjerpede ”demokrati-krav” er sterkest formulert i høringsuttalelsene fra kristne barne- og ungdomsorganisasjoner, var ankepunktene mot regelverkets ”ensrettingspotensiale” og krav til organisasjonsmessige tilpasninger likelig fordelt mellom aktørene. *Norges Speiderforbund* kommenterer dette slik: ”Vi ber innstendig om at det arbeides videre for å finne formuleringer som gjør at organisasjonene kan fortsette sitt arbeid ut fra egen formålsparagraf og ikke gjøre virksomheten avhengig av støttereglene.”⁷⁷

Mange organisasjoner mente at det var et motsetningsforhold mellom intensjonen med den statlige støtten til frivillige organisasjoner og Stensrud-utvalgets forslag til nytt regelverk for disse overføringene. Her kan det vises til høringsuttalelsen fra *Den Norske Turistforening* hvor det het at formålet med tilskuddene primært var ”å legge til rette for barn og unges deltagelse i barne- og ungdomsorganisasjonene” og at de statlige midlene derfor skal ”være en stimulering av aktivitet og medvirke til mangfold i barne- og ungdomsorganisasjonene.”⁷⁸ Turistforeningen så på regelverket som et insentiv til det motsatte og mente at denne formålsparagrafen

⁷⁶ Høringsuttalelse fra Norsk Musikkorps Forbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 068)

⁷⁷ Høringsuttalelse fra Norsk Speiderforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 040)

⁷⁸ Høringsuttalelse fra Den Norske Turistforening (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 036)

[...] står i kontrast til regelverkets krav til en tilnærmet lik organisering av organisasjonene, omfattende rapportering og krav til kontroll helt ned på lokallags- og medlemsnivå. Utgangspunktet for regelverket ser ut til å være behovet for en enkel offentlig kontroll, fremfor en riktig fordeling av driftstilskuddet mellom organisasjonene.⁷⁹

Denne type kritikk av regelverksutkastet kom ikke bare fra organisasjonshold. I FRISAMs høringsuttalelse het det at

Forslaget til regelverk svekker statens mulighet til å bidra til videreutviklingen av et autonomt og mangfoldig organisasjonsliv. Utvalget har laget et forslag til regelverk som primært er tilpasset Økonomiregelverket for staten og som organisasjonene må tilpasse seg. FRISAM mener dette gir grunn til bekymring. Forslaget til regelverk svekker statens mulighet til å bidra til videreutviklingen av et autonomt og mangfoldig organisasjonsliv.⁸⁰

Også *Kulturdepartementet* pekte på det samme. De kommenterte denne delen av utvalgets rapport slik:

Det synes problematisk umiddelbart å se sammenhengen mellom målsetningen for statlig støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner, slik denne er nedfelt i forslaget til formålsparagraf under de alminnelige bestemmelser, og det regelverk som utredningen legger opp til.⁸¹

Kulturdepartementet pekte videre på at størstedelen av de økonomiske overføringer de ulike organisasjonene mottar fra staten, gis som driftstilskudd eller ubundet rammetilskudd. Departementet mente at

⁷⁹ Høringsuttalelse fra Den Norske Turistforening (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 036)

⁸⁰ Høringsuttalelse fra FRISAM – Frivillighetens samarbeidsorgan (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

⁸¹ Høringsuttalelse fra Kulturdepartementet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 060)

hovedbegrunnelsen for en slik støtteform er at organisasjonene selv skal kunne anvende støtten på egne premisser, så lenge de opererer innenfor rammene av ordningen. Kulturdepartementet ga i sin uttalelse klart uttrykk for at de så prinsipielle problemer knyttet til regelverket. Av departementets høringsuttalelse fremgår det man anser regelverkets ”endringspotensiale” som uheldig:

Det er [...] etter vår vurdering prinsipielt betenkelig at utvalgets forslag åpner for en praksis med regelverk som legger opp til at organisasjonene skal måtte endre sin organisasjonsstruktur for å møte statlige kontrollkrav. Særlig problematisk er dette for støtteordninger hvor store deler av tilskuddet i utgangspunktet gis som ubundne grunn- eller rammetilskudd.⁸²

FRISAM bruker et så kraftig uttrykk som ”meningsløst” i sin høringsuttalelse i denne anledningen:

Etter *FRISAM*s mening blir det meningsløst å snakke om frie driftsmidler når hensynet til statens økonomireglement veier tyngre enn organisasjonenes mulighet til å forme egen organisasjon. *FRISAM* vil advare mot at tankegodset i utvalgets innstilling legges til grunn for utvikling av regelverk for tildeling av driftsstøtte til frivillige organisasjoner.⁸³

Norsk Folkehjelps kommentarer gikk i samme retning som Kulturdepartementets og *FRISAM*s påpekninger. Organisasjonen påpekte at en konsekvens av regelverket kunne bli at de ”...må bygge om hele organisasjonsstrukturen”.⁸⁴ De la for dagen en prinsipiell uenighet med regelverkets utforming som man mente var av en slik art at or-

⁸² Høringsuttalelse fra Kulturdepartementet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 060)

⁸³ Høringsuttalelse fra *FRISAM* – Frivillighetens samarbeidsorgan (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

⁸⁴ Høringsuttalelse fra *Norsk Folkehjelp* (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 048)

ganisasjonene måtte gjøre endringer og organisasjonsmessige tilpasninger for å motta støtte i form av ubundne driftsmidler:

Det må ikke bli slik at myndighetene gjennom regelverk og retningslinjer for tildeling av økonomisk støtte (frie, ubundne driftsmidler) skal legge betydelige føringer på hvordan frivillige organisasjoner skal utformes og virke i samfunnet.⁸⁵

Kritikken fra *LO* gikk samme retning, men enda lengre i å markere motstand mot at det kreves oppbygning av egen barne- og ungdomsorganisasjon for å komme inn under støtteordningen:

Utvalgets innstilling innebærer at for å kunne komme inn under tilskuddsordningen må man i realiteten bygge opp en egen ungdomsorganisasjon med egne vedtekter, landsmøter og valgt ledelse. *LO* mener dette forslaget griper for mye inn i organisasjonens oppbygging og struktur.⁸⁶

Vi fant lignende uttalelser fra en rekke kristne barne- og ungdomsorganisasjoner som hevder at forslaget til regelverk griper så sterkt inn i organisasjonenes egenart og struktur, at de endringer og tilpasninger det medfører kan gå på tvers av organisasjonenes formål og ideologiske oppfatninger.⁸⁷

⁸⁵ Høringsuttalelse fra Norsk Folkehjelp (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 048)

⁸⁶ Høringsuttalelse fra *LO* (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 108)

⁸⁷ Høringsuttalelse fra Norsk Luthersk Misjonssamband (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 053), Høringsuttalelse fra Metodistkirkens ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 045), Høringsuttalelse fra Norsk Misjonsforbunds Ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 052), Høringsuttalelse fra Norske Baptisters Ungdomsforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 024),

Kontroll og dokumentasjon

Som nevnt hang oppnevnelsen av Stensrud-utvalget sammen med den såkalte ”medlemsjukssaken” som preget mediene fra mars 1995. Fjeld-utvalget som ble opprettet samme året, hadde som mandat å gjennomgå støtteordningene til de frivillige organisasjonene, ikke å fremme forslag til nytt regelverk. En rekke barne- og ungdomsorganisasjoner ble anmeldt til politiet for bevisst å ha skaffet seg for høye medlemstall, med den hensikt å tilegne seg en urettmessig høy andel av de midlene som sto på budsjettposten for støtte til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Alle disse sakene ble senere henlagt. Flere av høringsinstansene bemerket at de fant tidspunktet for utarbeiding av et nytt regelsett uheldig, siden arbeidet foregikk i en tid med en noe spesiell atmosfære. Dette fremgikk med all tydelighet i Framfylkingens kommentar til det foreslåtte regelverket:

Tidspunktet for Stensrud-utvalgets arbeid har vært meget uheldig. Utgangspunktet har vært å rydde opp i en ”medlemsjukssak” som ikke var en sak. Det virker som om utvalget har brukt all mulig juridisk kompetanse for å tette alle mulige hull for et romslig regelverk som ivaretar mangfoldet i aktivitetene i de norske barne- og ungdomsorganisasjonene.⁸⁸

Den manglende tillit som organisasjonene følte de urettmessig ble utsatt for, mente mange å finne igjen i regelforslaget. Dette ble gjen speilet i flere av høringsuttalelsene. *Den Norske Turistforening* var klar på dette punktet når de uttalte at

Forslaget til kontroll er bygget på mistillit fremfor tillit [...] Et frivillig system vil aldri kunne oppfylle utvalgets forslag til kontroll. Ungdom på 15 år er mer opptatt av aktivitet og medbestemmelse enn byråkratiske regler og rapporterings skjemaer.

⁸⁸ Høringsuttalelse fra Framfylkingen (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 064)

Det vil derfor kreve betydelig merarbeid, merkostnader, meransvar og økt arbeidskapasitet i sentralleddet i organisasjonen for å sikre nødvendig dokumentasjon.⁸⁹

De samme følelser og argumenter finner vi blant annet igjen hos *Norsk Luthersk Misjonssamband*, som skrev at de opplevde Stensrud-utvalgets innstilling ”som om mistillit har medført et sterkt ønske om kontroll og styring med de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene”.⁹⁰ Organisasjonen hadde store problemer med å se ”hvor tilliten til barne- og ungdomsorganisasjonene ligger i dette forslaget til nytt regelverk”.⁹¹

Mange organisasjoner oppfattet det nye regelverket som uttrykk for en overdreven detaljkontroll. Kravene om sentralt medlemsregister, revisorgodkjenning osv., ble av mange fortolket som unødige strenge og til dels kontrære til den statlige støttens egentlige formål. Dette var et syn som også ble delt av Barneombudet, som i sin høringsuttalelse skrev at

Hensynet til kontroll og regelverk må balanseres mot ønsket om å stimulere barn og unge til lokalt engasjement som forutsetning for deltakelse og demokratiutvikling. Slik utredningen nå står, legges det etter barneombudets oppfatning for mye vekt på kontrollaspektet, og det er fare for byråkratisering som spesielt kan slå negativt ut for organisasjonenes lokalledd.⁹²

Barneombudets bekymringer fikk støtte også fra Finansdepartementet som understreket at en ikke kan fravike kravene til en viss kontroll, men som også påpekte at ”en oppstilling av så mange kriterier som skal oppfylles av dem som søker, medfører tilsvarende krav

⁸⁹ Høringsuttalelse fra Den Norske Turistforening (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 036)

⁹⁰ Høringsuttalelse fra Norsk Luthersk Misjonssamband (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

⁹¹ Høringsuttalelse fra Norsk Luthersk Misjonssamband (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

⁹² Høringsuttalelse fra Barneombudet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 038)

til kontrollopp-følgingsystemer og rutiner hos søkerne”. Departementet advarte mot at ”oppfyllelse av dette vil kunne bli meget ressurskrevende for søkeren”.⁹³

Videre mente Finansdepartementet at man kunne stille spørsmål ved regelforslagets egnethet i forhold til det feltet det skulle dekke:

[...] ressursbruken på kontrolliden vil nødvendigvis måtte stå i forhold til kompleksiteten i tildelingskriteriene. Det vesentlige spørsmålet er derfor om tilskuddene til barne- og ungdomsorganisasjonene kan fordeles rimelig rettferdig med et enklere og trolig mer robust sett av regler som er mindre ressurskrevende for alle involverte parter.⁹⁴

Det var altså ikke bare kontrollen som sådan som fikk organisasjonene til å reagere, men også omfanget av kontroll- og dokumentasjonskrav. *Framfylkingen* formulerte det slik:

Regelverket skal utformes med henblikk på å fordele støtten rettferdig mellom organisasjonene. Innstillingens behov for detaljstyring av organisasjonene, det merarbeid og de merkostnader dette medfører henger overhodet ikke sammen med størrelsen på støtten.⁹⁵

Framfylkingen spør derfor: ”Hvilke andre statlige tilskudd har samme detaljstyrte dokumentasjonsplikt? ”. Samme spørsmål, om enn med kraftigere ordbruk, stilte *Den norske Santalmisjon* når de skrev: ”Hvilke andre offentlige støtteordninger tillater seg en slik detalj-

⁹³ Høringsuttalelse fra Finansdepartementet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 107)

⁹⁴ Høringsuttalelse fra Finansdepartementet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 107)

⁹⁵ Høringsuttalelse fra Framfylkingen (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 064). Tilsvarende uttalelser finner vi også hos en rekke andre organisasjoner. Se bl.a. Unge Høyre (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 069), FRISAM (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

kontroll, styring og mistenkeliggjøring m.h.t. riktige opplysninger som dette forslaget gjør?”⁹⁶ *Norsk Skoleorkesterforbund* hadde en ironisk vri på det samme:

Vi ser nødvendigheten av et visst nivå på kontrollarbeidet, men kan ikke se annet enn at de foreslåtte oppgavene som tilskuddsordningen pålegger oss er en uforbeholden gave av barne- og ungdomsmidler til den norske revisorstanden.⁹⁷

De til dels sterke motforestillingene mot nivået på og omfanget av kontroll- og dokumentasjonsskravene var tuftet på minst tre forhold. For det første oppfattes dette, som vi har sett, som et uttrykk for mistillit fra statens side, en fortolkning som må sees innenfor det politiske klimaet som rådde rundt disse organisasjonene på denne tiden. For det annet rådde det en bred frykt for at det nye regelverket ville føre med seg en kraftig byråkratisering av det frivillige organisasjonslivet. For det tredje kan en spore en frykt for at den økte ressursbruken som regelverket ville medføre for organisasjonene skulle gå ut over aktivitetsnivået, både sentralt og på lokalplanet. LO var en av mange som peker på dette siste forholdet da de uttalte at de ”frykter at økte dokumentasjonskrav lokalt, kan bidra til å svekke den lokale aktiviteten”.⁹⁸ *Norsk Målungdom* skrev at

Det som ikkje er [...] bra er det enorme kontrollnivået utvalet her har lagt seg på. [...] Dette auka revisjonsarbeidet vil føra til ei enorm byråkratisering av organisasjonane, med auka lønsutgifter og auka revisjonskostnader.⁹⁹

⁹⁶ Høringsuttalelse fra Den norske Santalmisjon, Barne- og ungdomsavdelingen (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 081)

⁹⁷ Høringsuttalelse fra Norsk Skoleorkesterforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 041)

⁹⁸ Høringsuttalelse fra LO (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 108). Blant mange andre eksempler, se: Frelsesarmeens Ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 025), Norges Kristelige Studentforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 065)

⁹⁹ Høringsuttalelse fra Norsk Målungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 079). Nær identiske uttalelser finner vi bl.a. hos: Det norske Mi-

Norsk Luthersk Misjonssamband hevdet at en effektiv kontroll, slik regelverksutkastet fordret, ville "...innebære minst to årsverk i tillegg til alt merarbeid som er pålagt revisor. Det vil si at vi blir pålagt utgifter en halv gang det tilskuddet vi får".¹⁰⁰ Vi finner slike tanker igjen i innspillene fra en rekke andre organisasjoner og høringsinstanser. Blant annet ser vi dette hos Barne- og Ungdomsrådene i fylkene (AU – BUR), som i tillegg til å gi uttrykk for en generell skepsis mot Stensrud-utvalgets innstilling, også er negative til dokumentasjons- og kontrollkravene.¹⁰¹ Det norske Misjonsselskap slår fast at det for organisasjonene "vil innebære økte revisorutgifter, økte utgifter i forbindelse med sentralregistrering og opplæring av ansatte og tillitsvalgte. Effekten for BfD er at det blir mindre aktivitet og mer byråkrati."¹⁰²

Inngangs- og fordelingskriterier

I tillegg til ovenstående mer generelle og prinsipielle ankepunkter mot Stensrud-utvalgets regelforslag, kom det også inn en rekke protester mot konkrete og spesifiserte punkter i utkastet. Blant annet gjaldt dette den *betydningen av sentrale lederkurs* som forslaget til nytt regelverk la opptil. I flere høringsuttalelser, blant annet fra statens eget organ i fordelingen av statlig støtte til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, *Fordelingsutvalget*, ble det stilt spørsmål ved om ikke en slik sterk vektlegging av "sentrale leder-

sjonsselskap (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 071) & Frelsesarmeens Ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 025)

¹⁰⁰ Høringsuttalelse fra Norsk Luthersk Misjonssamband (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

¹⁰¹ Høringsuttalelse fra Arbeidsutvalget i Barne- og ungdomsrådene i fylkene (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 - Saksnr. 97/00222 – 028)

¹⁰² Høringsuttalelse fra Det norske Misjonsselskap (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 071)

treningskurs” ville føre til en sentralisering av virksomheten, gjerne på bekostning av den lokale aktiviteten.¹⁰³ Fordelingsutvalget skrev:

I dag er det stor variasjon i hvor mange kurspoeng organisasjonene har i forhold til total poengsum. Gjennomsnittet for 1997 er 28%, men dette er svært ujevnt fordelt. 6 organisasjoner får mellom 50 og 70% av sitt tilskudd fra kurspoeng. [En] kan [...] spørre seg om ikke enkelte organisasjoner nærmest spekulerer i å løfte all leder-skolering opp på sentralt plan, med henblikk på driftstilskuddet.¹⁰⁴

Unge Venstre foreslo et tak på antall oppnåelige poeng, for på den måten å ”hindre utglidninger”.¹⁰⁵ I tråd med dette foreslo Finansdepartementet ”[...] at gjennomførte kurs som et kriterium for driftstilskudd, tas ut av regelverket. [...]. En vil da stå tilbake med et kriterium ved utmåling av driftstilskudd som er knyttet til antall medlemmer.”¹⁰⁶ Lignende uttalelser finnes i svarene fra en rekke av høringsinstansene.¹⁰⁷ *Blekkulfs Miljødetektiver* hevdet i sin kommentar til dette punktet at regelverket risikerte å ha en vridningeffekt på organisasjonenes aktivitet. De skrever at ”Ved å øke vektleggingen av kursene, blir i praksis en større andel av tilskuddet bundet til kursvirksomhet, og den ubundne andelen svekkes.”¹⁰⁸ Den samme

¹⁰³ Se blant annet Høringsuttalelse fra Den norske Santalmisjon, Barne- og ungdomsavdelingen (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 081)

¹⁰⁴ Høringsuttalelse fra Fordelingsutvalget (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 082)

¹⁰⁵ Høringsuttalelse fra Unge Venstre (BFDs arkiv: Arkivnr. 436. – Saksnr. 97/00222 – 084)

¹⁰⁶ Høringsuttalelse fra Finansdepartementet (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 107)

¹⁰⁷ Se blant annet: Høringsuttalelse fra Ungdommens Sjakkforbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 034), Høringsuttalelse fra Unge Norske Katolikkers Forbund (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 067), Høringsuttalelse fra Norsk Luthersk Misjonssamband (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057), & Høringsuttalelse fra Blekkulfs miljødetektiver (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 087).

¹⁰⁸ Høringsuttalelse fra Blekkulfs miljødetektiver (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 087)

mulige vridningseffekten påpekte *Norsk Luthersk Misjonssamband* i sin uttalelse:

Ved en rask gjennomgang av de måten en beregner poeng på, ser en at kursstøtten blir urimelig stor i forhold til den ordinære driften. [...] Dette er svært uheldig og medfører en kraftig dreining av støtten fra støtte som skulle stimulere til aktivitet og mangfold, til kursstøtte (sentralt arrangerte). En slik poengberegning vil raskt kunne føre til omprioriteringer av organisasjonenes arbeid fra lokallagsarbeid til kurs-virksomhet, og det er ingen tjent med.¹⁰⁹

Det ble også reagert på at Stensrud-utvalget valgte å endre på inngangskriteriene hva gjaldt *geografisk spredning*, og ikke minst at et tellende medlem måtte være knyttet til et lokallag. *Natur og Ungdom* forklarte sin motvilje mot dette punktet slik:

Det bør ikke være et krav at et tellende medlem må være tilknyttet et tellende lokallag, selv om det ikke er noe lokallag i nærheten. Et medlem i et distrikt hvor det ikke er noe lokallag bør være like mye verdt som et passivt medlem i en by. Å knytte det tellende medlemsbegrepet til lokallagstilknytning kan fort bare føre til at lokallag dekker kunstig store geografiske områder.¹¹⁰

Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyk Ungdom pekte på det samme når de skrev at

...kravet om at medlemskapet skal være knyttet opp mot et lokallag [vil] falle helt urimelig ut med tanke på rekrutteringsgrunnlaget. Alternativet blir å konstruere kunstige lokallag over større områder for å oppfylle kravene i tilskuddsordningen.¹¹¹

¹⁰⁹ Høringsuttalelse fra Norsk Luthersk Misjonssamband (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 057)

¹¹⁰ Høringsuttalelse fra Natur og Ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 - Saksnr. 97/00222 – 070)

¹¹¹ Høringsuttalelse fra Landsforeningen for Hjerte og Lungesyk Ungdom (BFDs arkiv: Arkivnr. 436.5 – Saksnr. 97/00222 – 012)

Det er flere negative kommentarer til en rekke av de andre punktene, som senking av aldersgrense for tellende medlem, krav om minst 25 lokallag fordelt på 10 fylker osv., men her er det relativt sett mindre samstemmighet blant organisasjonene enn i de punktene som er omtalt ovenfor.

Totalt sett viser en gjennomgang av høringsuttalelsene at motstanden mot forslagene til nytt regelverk for tildeling av statlige midler var massiv. Motstanden var sterk fra de fleste ulike typer av organisasjoner, både kristne- og ikke-kristne, rene barneorganisasjoner og organisasjoner med moderorganisasjoner. Samtidig gjør mange av høringsuttalelsene det klart at organisasjonene selv betrakter støttekriteriene som insentiver, og ikke bare som statiske vilkår for mottak av midler. Ledertreningskriteriet ville for eksempel kunne dreie virksomheten mot mer 'ledertrening' på nasjonalt nivå, selv om dette isolert sett fra organisasjonenes side var en uønsket virkning. Det samme gjelder antydningene om å opprette 'kunstige lokallag' for å øke statsstøtten.

Men organisasjoner som opptrer med økonomisk opportuniste, som tilpasser seg økonomiske støtteordninger selv når dette bringer den vekk fra en ønsket kurs, må nødvendigvis ha fått svekket kontakten med sine egne mål og eget verdigrunnlag. Staten kan kritiseres for at dens tildelingspraksis fungerer urettferdig, men neppe for at organisasjonene lar seg friste av støtteordninger som bringer dem bort fra deres egentlige formål.

Stortingsmelding nr. 32 (1996–1997)

24. februar 1997 gikk høringsfristen for NOU 1997: 1 ut. En knapp måned senere, 21. mars, ble Stortingsmeldingen lagt frem. Det regelverket som der ble foreslått bygget i alt overveiende grad på NOU 1997:1. Hovedprinsippene var de samme og systemet med gruppeinndeling av organisasjonene etter en skår på settet av kriterier ble beholdt. Gruppene tilsvarte i store trekk den tidligere inndelingen, men noen justeringer var foretatt. Grovt sett ble også oppdelingen av kriteriene som måtte tilfredsstilles for å komme inn under ordningen

videreført. Det samme ble den gjeldende forvaltningsordningen med et eget Fordelingsutvalg, men en endring i sammensetningen av utvalget ble foreslått.

Forslaget til nytt regelsett som ble forelagt Stortinget inneholdt i midlertid også en rekke endringer og presiseringer. Ifølge Stortingsmeldingen ble endringene foreslått ”i den hensikt å gjøre regelverket klarere og enklere å forholde seg til – dette for å unngå misforståelser i fremtiden”.¹¹² Fra BfDs side ble det hevdet at hensynet til organisasjonenes behov for en enkel og oversiktlig tilskuddsordning var vektlagt, og at de administrative forpliktelsene (både mht tid og økonomi) som fulgte skulle være overkommelige.¹¹³ På den annen side ble også myndighetenes behov for en ”tilfredsstillende tilskuddsforvaltning” tillagt stor vekt. Balansegangen mellom disse innbyrdes motstridende hensynene er et kjernesporsmål, og i Stortingsmeldingen ble dette beskrevet som ”vanskelig”.¹¹⁴

Et annet tema som også var fremtredende i høringsrunden, var fokusert på *demokrati*. Slik vi har påpekt foran hadde graden av organisasjonsdemokrati sterk innflytelse på organisasjonenes gruppeplassering, noe som igjen påvirket størrelsen på de statlige tilskuddene. At 'demokrati' er mer enn et nøytralt tildelingskjennetegn framgår da også av følgende sitat fra Stortingsmeldingen:

[...] Det har [...] vært av betydning å videreføre den prioritering av barne- og ungdomsorganisasjoner med demokratisk oppbygning som kommer til uttrykk i både det nåværende regelverket og i Stensrud-utvalgets forslag. Det er derfor holdt på en streng definisjon av ordningens gruppe A som også gis prioritet ved tildelingen av tilskudd.¹¹⁵

¹¹² Stortingsmelding nr. 32 (1996 – 1997): *Om tilskudsregler for barne- og ungdomsorganisasjonene*, s. 7.

¹¹³ *Ibid.* s. 8.

¹¹⁴ *Ibid.* s. 8.

¹¹⁵ *Ibid.* s. 7.

I Stortingsmeldingen fremgår det at ”en del høringsinstanser ga uttrykk for bekymring for at organisasjonenes mangfold og egenart skulle påvirkes av nye krav til søknaden om nasjonal grunnstøtte”. I en kommentar til disse innspillene fra organisasjonene skrev BfD:

Inngangskriteriene, som avgjør om og i hvilken gruppe en organisasjon får tilskudd, gjelder blant annet organisasjonens struktur og oppbygning. Det blir gitt mer støtte til de selvstendige barne- og ungdomsorganisasjonene enn til eksempelvis voksen-organisasjoner med barne- og ungdomsarbeid. Organisasjonene kan som en følge av dette komme til å endre sin struktur for å passe inn i en gruppe med høyere tilskudd. Dette er imidlertid ikke noe nytt. Systemet med grupper med ulike inngangskriterier ble etablert allerede i 1981. Helt siden den tid har ulike organisasjoner endret sine vedtekter og sin struktur for å passe inn i den gruppen som ga høyest økonomisk uttelling. Dette har bidratt til å styrke de unge medlemmenes innflytelse og rettigheter i organisasjonene [...]. Ordningen har etter departementets mening bidratt til økt med-bestemmelse og medvirkning for barn og unge i organisasjonene.¹¹⁶

Sitatet er interessant, fordi det åpenbarer forvaltningens bevissthet om at tildelingskriterier inneholder insentivvirkninger som organisasjonene tilpasser seg. I dette tilfellet utnyttes dette forholdet bevisst, til å 'tvinge' barne- og ungdomsorganisasjonene inn i en demokratisk styringsmodell. Spørsmålet om en slik utvikling alltid nødvendigvis er i samsvar med organisasjonenes behov for å opprettholde sin egenart, blir tatt opp senere.

Medlemskap som kriterium. I den ordningen som var gjeldende før NOU 1997:1, kunne organisasjonene selv velge om de ville ha medlemsregistrering basert på kontingenter eller på fremmøte. For å redusere muligheten for misforståelser i forhold til medlemsbegrepet

¹¹⁶ Ibid. s. 8.

og for å styrke kontrollmulighetene, ønsket BfD kun å godta *kontingentbasert* medlemskap. I tillegg ble det, som vi har sett, foreslått krav om at organisasjonene skulle opprette sentrale medlemsregistre. I høringsrunden var det en del organisasjoner som reagerte negativt på disse forslagene. Argumentene mot det sentrale medlemsregisteret dreide seg dels om følelsen av manglende tillit, dels om frykt for økte administrative utgifter og økt byråkrati. Motstanden mot kontingentbasert medlemsregistrering alene var mindre og kom fra færre hold. Et viktig moment som fremkom i høringsrunden, men som ikke ble vurdert i Stortingsmeldingen var spørsmålet om hvorvidt dette kriteriet fanger opp *aktiviteter* for barn og unge. Organisasjoner som driver med løse arrangementer for barn og unge vil ikke falle innenfor ordningen.

I Stortingsmelding 32 hevdet BfD at det først og fremst var kravene til dokumentasjon av informasjon fra organisasjonene som ble utvidet og forsterket. Ikke minst gjaldt dette krav om *revisorattest* og opprettelse av *sentralt medlemsregister*. Etter BfDs mening var dette imidlertid ikke endringer som ville kreve endringer i organisasjonenes arbeidsform eller virkemåte på en slik måte at det ”gikk ut over deres egenart”.¹¹⁷ Denne antakelsen står i kontrast til mange av høringsuttalelsene vi har gjennomgått. På den annen side var BfD underlagt relativt klare pålegg fra Stortingspolitikkerne og Riksrevisjonen om grundigere kontroll og etterprøvbare kriterier. Spørsmålet var da hvor langt en slik kontroll skulle gå. Stensrud-utvalgets forslag gikk for langt, mente en lang rekke av organisasjonene.

Parallelt med Stensrud-utvalget arbeidet Kulturdepartementet med å utrede et generelt, overgripende perspektiv på statens forhold til frivillige organisasjoner. Arbeidet med de to utredningene, som endte opp i to stortingsmeldinger, ble aldri samkjørt. Stortingsmelding nr. 27 (1996–1997) – *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* – ble lagt frem for regjeringen 14. mars, to uker før St.meld. 32. Likevel ble St.meld. 32 lagt fram for Stortinget først, behandlingen av St.meld 27 skjedde først etter at regjeringen Jagland var blitt erstattet av regjeringen Bondevik året etter.

¹¹⁷ Ibid. s. 8.

Det er rimelig å anta at det var regjeringen Jaglands ønske om å legge AUF- saken bak seg som var den primære årsaken til denne rekkefølgen i Stortingets behandling av de to meldingene. Under andre omstendigheter hadde det kanskje vært mest naturlig at Stortinget forholdt seg til de overordnede prinsippene i St.meld 27 først, for deretter å utlede en praktisk politikk overfor barne- og ungdomsorganisasjonene av denne. Men slik ble det ikke. De to meldingene ble stående som atskilte dokumenter, det ene preget av generell velvilje og det andre av reformer, i første rekke på kontrolliden.

Stortingsmelding 27 – Om statens forhold til de frivillige organisasjonene

Slik vi tidligere har vært inne på, inneholdt Stortingsmelding nr. 27 en generell og overgripende gjennomgang av statens forhold til frivillige organisasjonene på ulike forvaltningsområder. Gjennomgangen viste at staten ikke hadde hatt noen enhetlig forståelse av organisasjonenes virke, og at forvaltningens tildelingspraksis var resultat av ulike forhold. Det kunne dreie seg om historiske forhold, langsom utvikling av bestemte tildelingsrutiner, etablerte forståelser av hvem som hørte hjemme innenfor en støtteordning, og lignende. Meldingen synliggjorde fraværet av en overordnet politikk, og store forskjeller i forvaltningens oppfatninger av hva 'frivillighet' egentlig var godt for.

Meldingens bidrag til en slik politikk var, slik vi har redegjort for foran, å trekke opp mer generelle retningslinjer og grunnprinsipper for den statlige støtten. Meldingen trakk opp en tredeling av formålet med slik offentlig stønad. Staten, her representert ved Kd, ønske å støtte *medlemsbasert* og frivillig virke fordi man mente at slik virksomheten bidro positivt til å styrke sosial tilhørighet, identitet og nettverk.

Stortingsmelding nr. 27 slo også fast at hensikten med meldingen var ”å drøfte og klargjøre den delen av de frivillige organisasjonenes arbeidsvilkår og økonomi som er et *statlig* anliggende.”¹¹⁸ Videre

¹¹⁸ St.meld.nr.27 (1996-1997) Om statens forhold til frivillige organisasjoner, s. 5

gjøres det klart at det er en offentlig målsetning å styrke organisasjonenes evne til å utfolde seg lokalt på egne premisser. I meldingen heter det: ”Statlige støtteordninger bør utformes slik at egenarten får utvikle seg på sine egne premisser”.¹¹⁹ Sentralt i meldingen står også følgende:

For å opprettholde et mangfold av [...] aktiviteter bør medlems- og foreningsstøtte inneholde få føringer på organisasjonenes ressursbruk, og vridningseffektene av offentlige kontrollordninger bør begrenses mest mulig.¹²⁰

Et annet sted i meldingen understrekes nok en gang viktigheten av at den statlige støtten ikke skal bidra til å ”undergrave det særegne og spesielle ved frivillig engasjement”.¹²¹ Derfor ønsket Jagland-regjeringen å ”understreke at offentlige tildelings- og kontrollordninger så langt som mulig bør tilpasses egenarten i frivillig virke.”¹²²

Men også her ble det slått fast at staten har et behov for å kontrollere hvordan statlige midler anvendes, og enkeltdepartementenes ansvar for at bevilgningene går til det de faktisk er bevilget til, ble understreket.¹²³ At denne balansegangen mellom organisasjonenes frihet og egenart, og statlige kontrollbehov var vanskelig, ble framhevet i meldingen het det at

Det kan [...] til tider være vanskelig å forene målsetningen om å styrke de frivillige organisasjonene på deres egne premisser, samtidig med at de fullt ut skal underlegges de kontroll- og rapporteringskrav som gjelder for offentlige støttemidler. [...] Omfattende kontroll- og rapporteringskrav kan også tenkes å ha ne-

¹¹⁹ Ibid. s. 8.

¹²⁰ Ibid. s. 8.

¹²¹ Ibid. s. 10.

¹²² Ibid. s. 10.

¹²³ Ibid. s. 10.

gative konsekvenser for rekrutteringen til lederskap i organisasjonene.¹²⁴

At slike kontrollkrav også kan påvirke organisasjonene strukturelt, ble også påpekt: "For de frivillige organisasjonene kan statlige kontroll- og rapporteringskrav være utformet slik at de krever endringer i organisasjonens struktur og/eller virkemåte."¹²⁵ Spørsmålet er om det i det hele tatt er mulig å forene statens krav til oppfølging og kontroll med honnørordene om organisasjonenes egenart og selvstendighet.

Også i St.meld 27 ble *demokrati og læring* trukket fram som begrunnelse for den statlige støtten til organisasjonene. Overføringene til barne- og ungdomsorganisasjonene. Meldingen berørte spørsmålet om demokrati skulle være et mål i seg selv, eller bare et virkemiddel for organisasjonene. Temaet ble ikke uttømmende behandlet i meldingen. Men gjennomgangen av ulike departementers praksis viste at demokratibegrunnelser både ble trukket fram som mål i seg selv, men også underordnet aktivitetene i organisasjonene sto for:

En kan stille spørsmål om hvorfor demokratibegrunnelser bare benyttes på enkelte områder og ikke på andre. Forklaringen er sannsynligvis knyttet til den historiske utviklingen av forholdet mellom forvaltningen og grupper av organisasjoner. Denne har skjedd innen det enkelte departement, og har i liten grad vært forankret i noe helhetlig, statlig syn.¹²⁶

Men meldingen gikk ikke nærmere inn i spørsmålet om demokrati som mål og virkemiddel, og unngikk dermed å berøre det spørsmålet vi har vært opptatt av her, nemlig hvilke følger det kan få når statens oppfatning av 'demokrati' ikke lenger er noe samsvarer med måten aktivitetene organiseres på.

I tillegg til dette demokratifokuset, var, som vi har beskrevet, *aktivitet* og *deltagelse* sentrale elementer i det regelverket som ble vedtatt 11. mai 1997 som en følge av Stensrud-utvalgets utredning NOU 1997: 1 og den påfølgende Stortingsmelding nr. 32. Viktig-

¹²⁴ Ibid. s. 26.

¹²⁵ Ibid. s. 26.

¹²⁶ Ibid. s. 24

heten av disse faktorene gjenspeiles også i Stortingsmelding nr. 27, hvor det het at

Det er viktig å understreke at målsetningen bak grunnstøtte ikke er å skaffe flest mulig medlemmer til organisasjonene. Det er aktivitet og deltagelse i organisasjonene staten søker å fremme.¹²⁷

Derfor er det viktig, het det, at den statlige støtten baseres på tildelingskriterier som gir et mest mulig realistisk bilde av aktivitetsnivået i det frivillige organisasjonene, og at støtten kommer flest mulig medlemmer og deltagere til gode.¹²⁸ Som vi har sett av gjennomgangen av regelverket, er medlemstallet et meget sentralt element når den statlige støtten skal fordeles.

I høringsuttalelsene til NOU 1997:1 ble dette kritisert av flere høringsinstanser. I St.meld. nr. 27 ble det også pekt på at medlemstall slett ikke behøver å være den beste indikator på aktivitetsnivået i organisasjonene:

En del sammenslutninger organiserer aktiviteter som ikke krever at deltakerne er medlemmer av sammenslutningen. I slike tilfeller vil både medlemsskap og aktive medlemsskap som hovedkriterium for statsstøtte kunne gi et feilaktig bilde av virksomhetsnivået i sammenslutningen.¹²⁹

Videre hevdes i Stortingsmeldingen av tildeling med utgangspunkt i antall medlemsskap kan føre til at organisasjonene fokuserer på å øke medlemstallet, uten at dette nødvendigvis vil avspeile seg i et økt aktivitetsnivå i organisasjonen.¹³⁰ Hvis denne antagelsen medfører riktighet, vil et fokus på medlemstall altså kunne virke kontraproduktivt med henblikk på to av de sentrale formålene med støtten – nemlig aktivitet og deltagelse.

Barne- og Ungdomstingets samlede uttalelse til nytt regelverk

På bakgrunn av innføringen av nytt regelverk for tildeling av offentlig støtte til frivillige organisasjoner, med tilhørende nye kon-

¹²⁷ Ibid. s. 31.

¹²⁸ Ibid. s. 31.

¹²⁹ Ibid. s. 31.

¹³⁰ Ibid. s. 32.

trollrutiner, nedsatte Barne- og ungdomstinget i 1998 en *Støtteordningsgruppe* (SOG). Gruppen skulle se nærmere på hvordan støtteordningen fungerte i Norge, og sammenligne med ulike ordninger i Norden for øvrig.¹³¹ Gruppens rapport ble behandlet på Barne- og ungdomstinget 23–24. april 1999. Selv om gruppen foretok en generell vurdering av tilskuddsordningen til barne- og ungdomsorganisasjonene, var hovedfokus rettet mot forvaltningen av- og regelverket for driftsstøtteordningen for barne- og ungdomsorganisasjonene fra BfD.

SOG var krass i sin innledende kommentar til det konkluderende avsnittet i rapporten. Regelverket som fulgte av Stensrud-utvalgets innstilling fikk hard medfart:

Etter SOGs oppfatning er utforminga av regelverket ikkje i samsvar med prinsippa i stortingsmeldingane og Stortingets innstilling om ”Statens forhold til de frivillige organisasjonene ” (St.meld. nr.27 (1996–97) og nr. 44 (1997–98) Innst. S. Nr. 101 (1998–99)).¹³²

SOG var blant annet meget skeptisk til en angivelig økt bruk av prosjektstøtnadsordninger fra myndighetenes side. Gruppen mente at dette kunne føre til at organisasjonene i større grad opererte som entreprenører for staten ved å gjennomføre ”politisk korrekte prosjekter”¹³³. ”Når staten startar mange prosjektstøtnadsordningar blir mangfaldet i organisasjonslivet mindre, fordi organisasjonane blir nøydde til å tilpassa aktivitetane sine til dei prosjektmidlane som finst.”¹³⁴ SOG mente at man med større bruk av prosjektmidler på

¹³¹ SOG fikk følgende mandat av Barne- og ungdomstinget i 1998:

- se nærmere på hvordan ulike støtteordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene best kunne ta vare på organisasjonenes egenart og behov.
- vurdere forvaltningen av ordningen i forhold til lignende støtteordninger i andre nordiske land, samt se på hvordan den statlige støtten har virket og blitt forvaltet i Norge.
- finne en løsning på hvordan ulike støtteordninger best kan forvaltes i fremtiden.

¹³² SOG-rapport til Barne- og ungdomstinget 23.-24.04.99. *Forvaltning og fordeling av offentlig stønad til barne- og ungdomsorganisasjonane*, s. 2 (linje 96)

¹³³ Ibid. s. 5 (linje 199)

¹³⁴ Ibid. s. 5 (linje 201)

bekostning av grunnstøtte, ikke lenger kunne snakke om at organisasjonene var til for medlemmene, og at de heller ikke ville forbli medlemsstyrte, men fungere som statens forlengede arm. I 1999 ble omlag 95 prosent av støtten fra BfD gitt dom driftsstøtte, og 5 prosent som støtte til ulike prosjekter. Det kan derfor virke som om frykten for ekstrem målstyring statlig overstyring knyttet til ulike støtteformer var overdrevet på dette tidspunktet.

Vekting av aktivitet og demokrati

Men det er ikke bare selve regelverket SOG stilte seg kritisk til. Gruppen mente at tolkningen av formålsparagrafen (§1) hadde gitt uheldige konsekvenser i utformingen av andre paragrafer i regelverket. Særlig ble det etterlyst en sterkere vektlegging av aktivitet og mangfold, og SOG gikk så langt som å hevde at regelverket ”fremjer einsretting og kan verka *mot* demokratiet i organisasjonane”. I rapporten som ble godkjent på Barne- og ungdomstinget våren -99, ble det derfor foreslått en ny formålspragraf som lød slik:

Føremålet med tilskuddsordninga er å leggja til rette for at barn og ungdom skal delta i frivillige, demokratiske barne- og ungdomsorganisasjonar. Tilskota skal medverka til at organisasjonane kan drive nasjonalt og internasjonalt arbeid, herunder sentral samordning og opplæringsverksemd. Tilskotsrdninga skal vera ei stimulering av aktivitet, medvirka til mangfald i organisasjonslivet og styrkja organisasjonane som verkty for barns og ungdoms deltaking og medverknad.¹³⁵

Til sammenligning heter det i dagens formålsparagraf (§1) :

Formålet med tilskuddsordningene er å legge til rette for barns og ungdoms deltagelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Organisasjonene skal sikres og styrkes som arena for medbestemmelse og demokrati og som barns og ungdoms redskaper for del-

¹³⁵ Ibid. s. 5 (linje 228)

tagelse i samfunnet. Tilskuddene skal bidra til at organisasjonene kan drive nasjonalt og internasjonalt arbeid, herunder sentral koordinering og opplæringsvirksomhet. Tilskuddene skal være en stimulering av aktivitet og medvirke til mangfold i organisasjonslivet.¹³⁶

Det er tilsynelatende ikke den store forskjellen mellom den eksisterende og den foreslåtte formålsparagrafen, men i forslaget er blant annet passasjen "Organisasjonene skal sikres og styrkes som arena for medbestemmelse og demokrati og som barns og ungdoms redskaper for deltagelse i samfunnet", byttet ut med at man skal legge til rett for at "barn og ungdom skal delta i frivillige, demokratiske barne- og ungdomsorganisasjonar". Dette kan tolkes som en nedtoning eller omdefinering av demokrati-kravene, slik de fremkommer i regelverket. En slik tolkning var i samsvar med de signalene som fremkom i høringsuttalelsene i forbindelse med Stensrud-utvalgets innstilling.

Men organisasjonene var, ifølge rapporten fra SOG, tilfreds med målkriteriene for utbredelse. Støtteordningsgruppen mente at kriteriene også kan fungere som mål på aktivitet. Samtidig advarte SOG mot at det skulle legges mer vekt på den lokale aktiviteten. De begrunnet dette med at "støtteordninga, slik ho er i dag, med tilskot i høve til utbreiing (medlemer og lag), ei indirekte støtte til aktivitet utan å leggja føringar for den lokale aktiviteten. Større vekt på lokal aktivitet vil gje meir byråkrati, administrasjon og kontroll [...]. Dette inneber at gruppa ikkje vil tilrå ei sterkare satsing på å fordela midlar etter lokal aktivitet."¹³⁷

Fordelingskriterier

Støtteordningsgruppen var på linje med det som hadde vært de tradisjonelle fordelingskriteriene for den offentlige støtten. De var enige i

¹³⁶ "Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner", §1.

¹³⁷ SOG-rapport til Barne- og ungdomstinget 23.-24.04.99. *Forvaltning og fordeling av offentlig stønad til barne- og ungdomsorganisasjonane*, s. 5 (linje 245)

at de avgjørende målene for støtte skulle være medlemstall, fylkesutbredelse og antall lokallag, samt sentrale kurs og gruppeplassering ut fra selvstendighetsgradering (gruppe A–D). Det var i følge rapporten uenighet innad i gruppen, om hvorvidt poeng for sentrale kurs burde gis eller utelates.

Demokratikrav på lokallagsnivå

I høringsuttalelsene var det til dels meget sterke reaksjoner på de forsterkede kravene om organisasjonsdemokrati helt ned på lokallagsnivå. Særlig kom det, slik vi har vist foran, protester fra de kristne barne- og ungdomsorganisasjonene, men også fra annet hold var motstanden stor. Disse protestene fikk ikke gjennomslag ved Stortingets behandling – regelverket ble vedtatt med utgangspunkt i Stensrudutvalgets strenge demokrati-definisjon. Det var også vanskelig å etterspore organisasjonenes sterke motvilje i St.meld.nr. 32 (1996–1997) og i Innst.S.nr. 250 (1996–1997) som lå til grunn for Stortingets vedtak 13. juni 1997.

Også rapporten fra Støtteordningsgruppen (SOG) uttrykte den sterke motviljen mot det nye regelverkets krav til demokrati på lokallagsnivå. Et mindretall i gruppen reagerte på kravet om at lokallagsstyret skulle velges på årsmøte. Mindretallet mente at medlemmenes reelle medvirkning ikke var avhengig av et formelt årsmøte, og at et slikt møte i seg selv ikke kan betraktes som noen garanti for at demokratiet faktisk fungerer. Deres syn var at medvirkning like ofte foregår gjennom uformelle kanaler og i de løpende aktivitetene, som gjennom årsmøtet.

Gruppens flertall sto derimot fast på at lokallagsstyrene i organisasjonen må velges av årsmøtet. Likevel var det enighet i gruppen om at det var påkrevd med en endring av regelverkets §14, hvor det blant annet het at ”Organisasjoner som har lokallag der bare lederen er gammel nok til å ha fulle demokratiske rettigheter, kan søke om dispensasjon fra kravet om eget styre valgt av og blant medlemmene.”¹³⁸ Støtteordningsgruppen ønsket å endre teksten til: ”Organisasjonar som har lokallag der berre leiarane er gamle nok til å ha fulle

¹³⁸ ”Forskrift av 1.juli 1997 om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner”, §14.

demokratiske rettar, har dispensasjon fra kravet om eit eige styre vald av medlemene.”¹³⁹ I Stensrud-utvalgets forslag het tilsvarende sekvens ”[...] kan organisasjoner i gruppe B, C eller D søke om dispensasjon [...]”.¹⁴⁰

Stortinget valgte altså å åpne for dispensasjon fra dette demokratikravet også for organisasjoner i tildelingsgruppe A. Støtteordningsgruppen ønsket å fjerne kravet om dispensasjonssøknad totalt, og åpne for en ”permanent” dispensasjon for lokallag som falt inn under de ovenstående definisjoner.

En annen faktor som var en gjenganger i høringsrunden, var at mange organisasjoner så det som uheldig at den sentrale *kursvirksomheten* ble vektlagt så tungt som den ble. Flere høringsinstanser presenterte regnestykker for å underbygge påstander om at de nye reglene ville kunne slå meget skjevt ut. Dette punktet sier rapporten fra SOG lite om. Det eneste man finner er følgende setning: ”Støtteordningsgruppa ønskjer at regelverket må utformast på ein slik måte at innhaldet i dei sentrale kursa i organisasjonane blir definerte av organisasjonane sjølve, ut frå deira eigenart, arbeidsform og planar.” Regelverket åpnet kun for uttelling for sentrale ledertrainingskurs.¹⁴¹ Ønsket om større frihet kan være motivert av et ønske om å komme bort fra denne påtvungne kurs-sentraliseringen, og over til andre former for kurs.

Inngangskriterier

Et av de mer ”dramatiske” forslag fra SOG var å slå sammen Stensrud-utvalgets gruppe B og C til ny gruppe B. Dette ville innebære at ”organisasjoner med barne- og ungdomsstruktur” (B) og ”Andre organisasjoner som driver et omfattende arbeid blant barn og unge” (C) ville havne i samme kategori. Forskjellen i inngangskriteriene disse gruppene i mellom var allerede minimal. I de ti punktene som alle må innfris, begrenset forskjellen seg til at punktene for gruppe B som stiller tallfestede krav om fylkesrepresentasjon og mi-

¹³⁹ SOG-rapport til Barne- og ungdomstinget 23.-24.04.99. ”Forvaltning og fordeling av offentlig stønad til barne- og ungdomsorganisasjonane, s. 8 (linje 363)

¹⁴⁰ NOU 1997:1 Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene. s. 101 (§2j).

¹⁴¹ SOG-rapport til Barne- og ungdomstinget 23.-24.04.99. Forvaltning og fordeling av offentlig stønad til barne- og ungdomsorganisasjonane, s. 8 (linje 367)

nimum antall lokallag¹⁴², utgår til fordel for krav om ”lokallagsbasert virksomhet i store deler av landet”¹⁴³.

Støtteordningsgruppen foreslo også endringer i inngangskriteriene for gruppe A og B-organisasjoner. I stedet for regelverkets minimumskrav om 1200 medlemmer, hvorav 60 prosent av medlemmene skulle være under 26 år, ønsket gruppen å senke kravet til størrelse dramatisk: 700 medlemmer, hvorav halvparten under 30 år skulle være tilstrekkelig til å ha krav på støtte. Videre ble det i rapporten fra SOG fremmet ønske om å erstatte kravet til representasjon i minimum 10 av 19 fylker, med en *regionsbasert oppdeling*. Representasjon i fire av seks regioner mente man burde være tilstrekkelig. I praksis ville dette bety at det var nok å ha lokallag i kun fire fylker, forutsatt at disse hadde stor geografisk spredning. Dette kunne være mulig i organisasjoner med for eksempel lokallag kun i de største byene i landet. SOG mener videre at et minimumsantall på 15 lokallag, burde være tilstrekkelig, mot 25 etter daværende regelverk.

Tilskuddet. SOG foreslo også at den eksisterende modellen med todeling av tilskuddet, med et basistilskudd og en del utregnet på grunnlag av et poengsystem, skulle fortsette. Som vist tidligere fremkom det heller ikke særlig motstand mot de gjeldende poenggivende faktorene. Det var med andre ord ikke fordelingskriteriene, men *inngangskriteriene* kritikken ble rettet mot. Dessuten var man (selvsagt) misfornøyd med størrelsen på støtten.

SOG og barne- og ungdomstinget 1999 mente at et basistilskudd på 270 000 kr. burde være et minimum, mot de eksisterende 90 000 kr. Etter deres forslag ville dette bety at en organisasjon med minimum 700 medlemmer under 30 år skulle motta 270 000 kr. i basistilskudd, pluss midler etter poengfordeling. Det ville innebære en basisstøtte på vel 385 kroner per medlem, mot eksisterende 129 kr. Etter daværende ordning ville ikke en tilsvarende organisasjon ha fått støtte, grunnet for lavt medlemstall. 90 000 kroner fordelt på lavest mulig medlemstall (1200) ville gi 75 kroner per medlem.

¹⁴² Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, §7, pkt. 7 – 8

¹⁴³ Ibid. §8, pkt. 8

Tabellen nedenfor, oppsummerer forskjellen mellom inngangskriteriene i dagens regelverk og SOGs forslag/Barne- og ungdomstingets vedtak:

For mindre organisasjoner som i ikke falt innenfor støtteordningen, ville forslaget gi klare fordeler. Vi ser at det er et stort gap mellom ordningene, men forslaget fra SOG ville, i følge deres egne beregninger, ikke gi store utslag for de forskjellige organisasjonene. Men det ville utvilsomt senke terskelen for hvilke organisasjoner som skulle få støtte, og samtidig være virke sterkt fordyrende for tilskuddsordningen. Hevingen av aldersgrensen og senkingen av minimums prosentats av tellende medlemmer, ville styrke ungdomsprofilen.

Faktor	Eksisterende regelverk	SOG/Barne- og ungdomstingets forslag
Medlemstall	1200	700
Fylker	10	4
Lokallag	25	15
Aldersgrense		
Tellende medlem	26	30
Basistilskudd	90.000	270.000*
Prosentandel medl.		
Under aldersgrensen	60	50

*)Det ble foreslått en trappetrinnsmodell, hvor organisasjoner med 700 medlemmer under 30 år, skulle motta et basistilskudd på 270 000 kr, 5000 medlemmer skulle gi 360 000 kr. og 10 000 medlemmer skulle gi 450 000 kr.¹⁴⁴

¹⁴⁴ SOG-rapport til Barne- og ungdomstinget 23.-24.04.99. *Forvaltning og fordeling av offentlig stønad til barne- og ungdomsorganisasjonane*, s. 9 (linje 415)

Reaksjoner på det nye regelverket

Ovenfor har vi gjennomgått de formelle delene av de nye tildelings- og kontrollordningene som ble initiert gjennom Stensrud-utvalget, og barne- og ungdomsorganisasjonenes reaksjoner. Som det framgår var reaksjonene på det nye regelverket mange, og organisasjonenes 'motforslag' gikk i hovedsak ut på å skape et system som ville gi betydelig større økonomiske uttelling for flere organisasjoner. Spørsmålet vi stiller her, er hvilke *faktiske tilpasninger* organisasjonene gjorde til det nye regelverket. Det dreier seg her dels om konsekvensene av *påtvungne reformer*, dvs. endringer som måtte foretas for å kunne innfri det nye regelverket. Dels dreier det seg om *strategiske tilpasninger*; dvs. organisatoriske endringer utløst av organisasjonens egne ønsker om å få større beløp ut av de offentlige støtteordningene. I kategorien strategiske tilpasninger fant vi brukte organisasjonene selv termen *kreativitet* om ulike måter å optimalisere støtten på. Sett fra et etisk perspektiv spente tilpasningene fra det fullt ut legitime og legale, til det som må betegnes som omgørelser av eksisterende regelverk. Siden dette er en samfunnsvitenskapelig og ikke en juridisk rapport, har vi ikke sett det som vår oppgave å vurdere de enkelte tilpasningenes holdbarhet i forhold til regelverket.

For å få belyst spørsmålet om tilpasninger har vi benyttet to datakilder. Først et spørreskjema distribuert til det nasjonale sekretariatet i samtlige av LNUs medlemsorganisasjoner. Siden vi var ute etter oppriktige svar, ble alle organisasjoner lovet anonymitet rundt svarene. Dette materialet har så blitt fylt ut med samtaler og intervjuer med ledende tillitsvalgte og ansatte i disse, og andre organisasjoner.

Dette materialet har gitt et utfyllende og supplerende bilde av organisasjonenes tilpasninger. Nedenfor presenteres dette materialet samlet, organisert rundt skjemaets spørsmål, og med utfyllende opplysninger fra intervjuene. Først presenteres noen sentrale kjennetegn ved de organisasjonene som inngikk i spørreskjema-undersøkelsen. Vi vil understreke at det ikke var sammenfall mellom de organisasjonene som inngikk i spørreundersøkelsen, og de som ble intervjuet.

Noen sentrale kjennetegn ved de spurte organisasjonene:

Norges KFUK-speidere:

8 årsverk fordelt på 10 ansatte. Av disse var 4 ansatt på prosjektfinansiering. 28 prosent av inntektene til sentralorganisasjonen kom fra BfD. Rundt 4 prosent av totalinntektene kom som prosjektmidler.

Frelsesarmeens Ungdom:

8 personer fordelt på 5 stillinger. Tidvis var en person på prosjektfinansiering. 14,6 prosent av sentralleddets inntekter kom i 1998 fra BfD. Svært liten del av inntektene kom som prosjektmidler.

MA – Ungdom:

2–3 ansatte; daglig leder, sekretær samt prosjektleder. Én var helt knyttet til prosjektstøttefinansiering. Deler av lønnsmidlene til de to andre kunne være prosjektfinansiert, dersom de arbeidet med prosjekter. 17,6 prosent av sentralleddets inntekter kom fra BfD. Ca. 60 av midlene var prosjektmidler. (Støtte fra Rusmiddeldirektoratet i tillegg til BfD).

Norges Kristelig Studentforbund:

8 ansatte, hvorav 5 var ansatt sentralt, men jobbet lokalt. 2 personer, generalsekretær (100 prosent og økonomisekretær (50 prosent) var prosjektfinansiert. Mottok vanligvis internasjonalt driftstilskudd, som utgjorde 5–10 prosent av budsjettet. Ca. 4 prosent av sentralleddets budsjett var prosjektmidler

Den norske Santalmisjons Barne- og ungdomsorganisasjon:

5 ansatte, ingen var prosjektfinansiert. Ca 50 prosent av sentralleddets inntekter kom fra BfD. En ubetydelig del av midlene var prosjektmidler. Hadde ikke prosjektmidler hvert år. De siste årene var prosjektandelen ca. 5 prosent.

Norsk Skoleorkesterforbund:

1 heltidsansatt og 1 sivilarbeider. Begge jobber med prosjekter, men stillingene var ikke betalt av prosjektmidler. 34–39 prosent av inntektene kom fra BfD. 30–35 prosent av inntektene var prosjektmidler.

Ungdommens Røde Kors:

2 ansatte, ingen prosjektansatte. 25 prosent av driftsinntektene kom fra BfD. 10 prosent av inntektene var prosjektmidler, men andelen varierer sterkt.

Metodistkirkens Ungdomsforbund:

1 ansatt i 50 prosent stilling samt kjøp av kontortjenester tilsvarende 40 prosent stilling fra egen moderorganisasjon. Ingen prosjektansatte. Uten driftsinntekter fra BfD. Uten prosjektmidler.

Norges Barne- og Ungdomskorforbund:

2 ansatte samt 1 sivilarbeider. Ingen prosjektansatte, men hyrte ofte inn hjelp på frilansbasis. Offentlige prosjektmidler utgjorde ca. 25 prosent av inntektene på budsjettet.

Norske Baptisters Ungdomsforbund (NBUF):

Til sammen 1 administrativ stilling; daglig leder 50 prosent, kontorsekretær 50 prosent og i tillegg daglig leder med 50 prosent reisestilling og barnesekretær med 75 prosent reisestilling. Dette året hadde organisasjonen også en 20 prosent prosjektsekretærstilling og 3 ettårige som arbeider i ulike lokallag. Altså totalt 7 ansatte. I 1999 var en 20 prosent stilling prosjektfinansiert. I tillegg var tre andre delvis prosjektstøttefinansiert: Kontorsekretær, barnesekretær og en stilling finansiert av EU. Driftstilskuddet fra BfD utgjorde ca. 50 prosent av

inntektene på budsjettet. I 1998 var 8 prosent av driftsinntektene prosjektmidler, i 1999 18 prosent.

Indremisjonens Barn og Unge – IMBU:

10 ansatte. Ingen var direkte prosjektfinansierte. Ingen driftsstøtte fra BfD. Uten prosjektfinansiering.

Norges Unge Katolikker:

2,5 årsverk fra ansatt personale. Ca 35 prosent av driftsinntektene fra BfD. Uten prosjektfinansiering.

Det Vestlandske Indremisjonsforbunds Barne- og Ungdomsavdeling (DVI/BUA):

2 ansatte. Ingen prosjektansatte. Ca. 25 prosent av driftsinntektene kom fra BfD. Ingen prosjektfinansiering.

Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag (NKSS):

14 ansatte. Ingen prosjektansatte. For hele organisasjonen utgjorde statsstøtten rundt 10 prosent. Under 1 prosent var prosjektfinansiering.

Youth for Understanding (YFU):

4 ansatte samt deltidsarbeidere og sivilarbeider. For hele organisasjonen utgjorde statsstøtten rundt 4 prosent. Ca. 1 prosjekt av driftsinntektene var prosjektmidler.

Ungdom mot Stoff:

3 ansatte. 1 på prosjektmidler. Statsstøtten fra BfD utgjorde rundt 40 prosent av totalinntektene.

Norske 4H:

14 ansatte, herav 3 på prosjektmidler . 7–8 prosent av inntektene kom fra BfD. Ca. 5 prosent var prosjektmidler.

CISV Internasjonale Barneleire:

1 ansatt, ingen på prosjektmidler. Rundt halvparten av inntektene kom fra BfD. Ca. 10 prosent var prosjektmidler.

Gjennomgangen viser at sentralleddenes økonomiske avhengighet av BfD varierte sterkt, fra svært lav eller ingen avhengighet til rundt halvparten av driftsinntektene fra staten. Det er vanskelig å se noe system i måten organisasjonene har innrettet seg på. Blant de religiøse organisasjonene finner en noen som har unngått alle former for avhengighet av statsmidler. Men i denne gruppen finner en organisasjoner med høy avhengighet.

Har organisasjonens sentralledd og/eller lokale ledd gjennomgått endringer (strukturelt/organisatorisk) som følge av endringene i regelverket?

Med dette spørsmålet ønsket vi å finne ut hvilke organisasjoner som hadde endret sin struktur eller innretning som følge av det nye regelverket. Et flertall av de spurte rapporterte at de hadde foretatt større eller mindre organisatoriske endringer. Én organisasjon hadde skilt barne- og ungdomsaktivitetene som egen, separat enhet, mens barne- og ungdomsaktivitetene tidligere hadde vært integrert med «voksenaktiviteter».

Uttalelsene nedenfor gir eksempler på svar på spørsmålet ovenfor. Tallene foran avsnittene refererer den enkelte organisasjons svar.

1. JA. Lovene er revidert for å sikre og tilfredsstillende kravet om at 15-åringer har reell innflytelse. Medlemsregistrering, årsmøte, regler er gjennomgått og endret.
2. JA. Det har vært nødvendig med en styrking av sentralleddet i organisasjonen for å kunne legge om til og følge opp tilfredsstillende medlemsregistrering. Omleggingen har medført forandringer på lokalt plan, hvor de ikke lenger har ansvar for medlemsregistrering – og dermed også har problemer med oversikten over medlemmer lokalt. Det har i tillegg medført mye merarbeid over en 2-3 års periode, hvor departementet har godkjent sentral medlemsregistrering, samtidig som den lokale registrering var mangelfull.
3. JA. Sentralt: Fristilling av barne- og ungdomsorganisasjon i forhold til moderorganisasjon. Regionalt: Egne årsmøter for barne- og ungdomsorganisasjoner.
4. JA, lovendringer. Alle medlemmer fra fylte 15 år har fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen. Vedtatt av [organisasjonens] landsmøte i 1999.

5. JA, en del [av våre aktiviteter] har fått større press på seg til å opprette styrer og tilstrekkelig demokrati. Dette har vi imidlertid også i våre vedtekter, så det er ingen endring. Det er imidlertid ikke rom for kreative løsninger for bedre organisering av virksomheten med det rigide regelverket som nå ligger på bordet. Mange av våre [aktiviteter] har prosjektgrupper, arbeidsgrupper, foreldregrupper osv. som sikrer medvirkning og i beste forstand dekker opp om medvirknings- og engasjementstanken.
6. JA. Sentralt: Oppbygging av sentralt medlemsregister (dette hadde vi ikke før og har heller ikke behov for, utover at det er krav fra BfD). Betydelig merarbeid for sentraladministrasjonen knyttet til årsrapportskjema og medlemslister (mye purringsarbeid, oppfølging for at alt skal være korrekt). Vedtektsendring omkring årsmøterepresentasjon. Hvert lag møter nå med direkte representanter, mens det før var knyttet til lokalmenighetene som våre lokallag har ideologiske bindinger og nært samarbeid med.

Lokalt: Årsrapportskjema (intet behov i organisasjonen for dette). Formelle årsmøter i hvert lag (krav i regelverket. [Sammenlutningen] er en demokratisk organisasjon, men vi benytter ikke alltid formelle årsmøter i hvert lokallag). Skrevne vedtekter (ikke tradisjon for dette, men krav i regelverket). Enkelte av våre lokallag er mer løsrevet fra lokalmenighetene enn tidligere (reelt og formelt), hvilket vi ideologisk og praktisk ikke synes er noen fordel).

Sum: Ideologisk utvikling som vi ikke liker (svekker og mistenkeliggjør lokale ideologiske bindinger – hvilket vi mener er en styrke da vi som kristen barne- og ungdomsorganisasjon har vår aktivitet basert på et kristent verdisyn som vi mener må prege virksomheten uten at det av den grunn betyr svekket demokrati og medbestemmelse) og byråkratisk merarbeid med vedtekter, årsmøter, årsrapportskjema som lokallederne har liten forståelse for og lyst til å arbeide med. (Motivasjonen for lokalt frivillig arbeid ligger på et annet plan enn å fylle ut skjemaer – nemlig direkte kontakt med barn og unge).

7. JA, til en viss grad. Mest sentralt. Lokalleddet har merket lite til endringene. Krever mer byråkrati. Tilstreber likevel minst mulig endringer som ikke er strategisk begrunnet.

8. JA, forandring og tillegg i vedtekter i lokallagene. Mer byråkrati i lokallagene.

9. JA, sentralleddet har forandret sine vedtekter som følge av endringer i regelverket. Endringene lokalt er jo at det er mer omfattende det som sendes inn til sentralleddet.

10. Vi har gjennomgått, og gjør det fortsatt, både strukturelle og organisatoriske endringer. Det er vanskelig å vite om dette er som en følge av endring i regelverk, eller endring i samfunnet generelt. Som følge av svakere inntekter har vi måttet redusere antall ansatte sentralt, men har også fått større regioner (lokallag).

11. JA, sentralt har fått alt for mye ansvar som en følge av medlemsregister, lokalforeningene sitter igjen uten oversikt.

12. NEI. Vi gjorde faktisk vedtektene våre enklere. Vi hadde vedtekter som var strengere enn det nye regelverket.

13. NEI, Ikke i denne omgang. Det har tidligere vært foretatt justeringer av lov og vedtekter som følge av offentlige lover i forhold til støtteordninger.

14. NEI. Vår organisasjon ble stiftet i 1984 delvis med tanke på å tilpasse seg de statlige tilskuddsordningene, men også for å legge til rette for en opprioritering av barne- og ungdomsspørsmål i (...) arbeidet. Barn og unges egen innflytelse er også viktig for organisasjonen og passer derfor svært godt med tanke på tilskuddsordninger.

Et mindre antall organisasjoner svarte også nei, uten nærmere begrunnelse.

**Har regelverkets utforming påvirket organisasjonens vedtekter?
Hvis JA, hvordan?**

1. JA. En omfattende revisjon.
2. JA. På første (..) ting etter innføringen av nytt regelverk, ble det foretatt visse språklige justeringer for i sterkere grad å synliggjøre det demokrati som faktisk eksisterer i organisasjonen. Definisjonen av ”medlemsskap” i vedtektene ble direkte tilpasset regelverket. Blant annet hadde vi tidligere muligheten for ”frammøtebasert medlemsskap”. Dette er nå forandret. Alder for valgbarhet til tillitsverv er senket fra 17 til 15 år.
3. JA. Full gjennomgang av lover, regler og vedtekter.
4. Ikke for sentralleddet, men normalvedtekter for fylkesledd og lokalledd har fått mindre justeringer.
5. JA. Formelt datofesting av rapportinnsending og lignende.
6. JA. Sentralt er vedtektene endret i form av representasjon til årsmøtet til NBUF som skissert ovenfor. Lokalt ved at alle lag nå er tvunget til å ha skrevne vedtekter, hvilket vi ikke alltid synes så hensiktsmessig for et lite barnelag eller et lavterskeltilbud til ungdom.
7. JA. Barne- og ungdomsorganisasjonen har blitt mye mer selvstendig i forhold til moderorganisasjonen. Dette var i utgangspunktet ikke ønskelig. Det krever mer av årsmøtene både lokalt og sentralt.
8. JA. Vi har forandret reglene angående definisjonen av lokallag – hva som regnes som tellende medlem – antall medlemmer i et lokallag. Vi syntes også at det var vanskelig å ha vedtekter som tillater 15-åringer til å sitte i sentrallstyret. Pga. regelverket har vi gjort en tilføyelse: «Medlemmer av [arbeidsutvalg] og distriktsrepresentanter bør imidlertid ha fylt 18 år.»

9. JA. Vi har forandret vedtektene på bakgrunn av regelverket. I hovedsak er barne- og ungdomsstrukturen mye mer løsrevet fra moderorganisasjonen enn tidligere. Dette er p.g.a. regelverket. Jeg tviler på at dette hadde skjedd om ikke regelverket krevde det.

10. JA. Nye lover for valg av styret.

11. JA – Vi har endret medlemsbegrepet til å kun gjelde betalende medlemmer. Før var vertsfamilier og familien til de som sendte utelver også medlemmer. Dette har vi gjort for ikke å operere med så mange kategorier.

12. JA, endring av definisjon av medlemsskap. Dette for å unngå betegnelsen familiemedlemskap.

Et mindre antall organisasjoner svarte nei, uten nærmere begrunnelse.

Har regelverkets krav om innsamling av årsmeldinger fra lokallag, samt opprettelse av sentral medlemsregister medført økte administrative utgifter for sentralledet og/eller lokalledene? Hvis JA, hvor mye? (Svaret kan være anslagsvis, hvis dette er vanskelig å tallfeste).

1. Investering i nytt datautstyr og programvare = 150 000
Informasjonskampanjer for å forklare reglene = 30 000
Stor økning i henvendelser, purringer og lignende = 30 000
2. Ingen tvil om det!. I lokallagene er det vanskelig å måle, da det meste er basert på frivillig innsats. Her er nok «omkostningene» størst i form av oppgitthet over å bruke så mye tid på dette. I sentralledet bruker én person anslagsvis 20 prosent stilling i vårhalvåret på dette arbeidet. Dette til tross for at vi har valgt en enkel utgave av sentralt medlemsregister: Navnelister fra lokallagene med kvittering for betalt kontingent og andre nødvendige opplysninger. Vi bruker altså ingen tid på punching av navn etc. på data.

Mesteparten av tiden går med til purring av etternølere, samt flere telefonrunder til enkelte lokallag pga. mangelfulle opplysninger. I regnestykket må også tas med en del telefonutgifter.

Det er vanskelig å anslå hvor mye tid som går med. Kan hende prosentsatsen er satt for høyt. Dette er arbeid som man føler man aldri blir ferdig med – i hele perioden fra innsendingsfrist 15. februar og fram mot sommerferien. Dette selvfølgelig pga. at det alltid vil være en viss prosent av arbeiderne på lokalplanet som har «skjemavegring». Og når skjemaene ble mer omfattende etter at det nye regelverket kom, ble problemene følgelig større.

3. Vanskelig å svare i kroner. Men svaret er JA! Vi må purre med brev, telefonoppringninger etc. Vi har til og med utviklet et lite kurs som har til hensikt å lære unge ledere (14 år og oppover)

hvordan drive klubben. Dvs. skrive årsrapporter, årsmelding, regnskap m.m.

4. JA. Nytt medlemsregister: lagt inn av organisasjonen selv. Har tatt tid, men er rimeligere, ca. 7 000 kr. Medlemsregistrering: lagt til ny stilling, opprettet i 1997. Omleggingen av medlemsregisteret/ registreringen har utgjort omlag 25% av hel stilling ca. kr. 75 000 årlig.
 5. Vanskelig å angi i kroner. Fikk også årsmeldinger tidligere. Siden vi har manuelt sentralt register har det først og fremst dreid seg om arbeidstid. Har lied inn ekstrahjelp ca. 14 dager per år i forbindelse med medlemstelling.
 6. Utarbeiding av nye rutiner, skjemaer, oppfølgingsprosesser. Større kontorkostnader (ca. 15–25 000). Arbeidet har økt fra ca. 1–2 uker pr. år til 3–5 uker pr. år. I selve omleggingsfasen brukte vi 2–3 måneder.
 7. [Organisasjonen] har alltid hatt årsmeldinger og et sentralt medlemsregister. Vi har imidlertid brukt ikke ubetydelige ressurser på å få medlemmene til å sende inn fødselsdato. Dette har kostet organisasjonen anslagsvis 60 000 kroner.
 8. JA. Vi har en dobling av arbeidet med rapportene. Den første generelle utsendelsen må følges opp med telefoner, retur av utilstrekkelig utfylte rapporter m.m. Det er vanskelig å tallfeste, men kan anslagsvis sies å være en 50 prosent stilling.
 9. Økte administrative utgifter: Et klart og utvetydig JA! Svært vanskelig å tallfeste, da vi samtidig med regelverket endret mye av sentralorganisasjonen. Kanskje kan vi anslå 20 prosent av en stilling knyttet til merarbeid sentralt.
- Lokalleddene har ikke fått økte utgifter, men betydelig merarbeid. Utgiftene hat også økt ved at vi ved et stramt og lite fleksibelt regelverk har en del lag vi ikke får støtte for, noe som er indirekte tap.

10. Stor del av kontorstilling brukes på dette. – Selv om vi fortsatt samler inn medlemslister fra lokallagene. Ser med gru på den dagen det blir krav om sentralt førte datalister.
11. Ca. 10 000 kroner i porto og arbeidstid. Dette er et tidkrevende merarbeid for sekretariatet som pågår kontinuerlig fra januar til september. Sentralt medlemsregister hadde vi.
12. Det er klart at de administrative utgifter har økt for sentralledet, men det er veldig vanskelig å tallfeste. Man bruker mer tid på dette enn tidligere og slik er det også i lokalledet.
13. JA. Men vanskelig å fastsette tid. Trolig ¼ stilling eller ca. 60–80 000 kroner + EDB-program + giroer + Porto.
14. Vi har hatt sentralt medlemsregister en stund. Men tiden vi bruker på ajourføring er langt høyere. Antar at det dreier seg om 1/5 årsverk – dvs. ca. 60 000 kroner.
15. Betalte 10 000 for medlemsregisteret og anslår ca. 2 000 i året i økte utgifter, for ikke å nevne all tiden det tar.
16. JA – Hos oss ca. ½ årsverk for hele organisasjonen. Vi har hatt sentralt medlemsregister i 30 år.
17. JA – Purring på medlemslister, årsmeldinger og regnskap koster rundt 2–3000 i rene administrative utgifter, ca. 5000 ekstra til revisor – samt rundt et ukeverk for ansatt sekretær (ca. 14–15000). Samtidig har det vært så vanskelig å få inn.

NEI. Vi har hatt slike rutiner i flere år.

Har regelverkets skjerpede krav til revisorgodkjenning medført økte utgifter for deres organisasjon sentral og/eller lokalt? Hvis JA, hvor mye (Svaret kan være anslagsvis, hvis dette er vanskelig å tallfeste).

1. JA. Kr. 13 000
2. JA. Ifølge vår revisor brukes 30–40 prosent mer tid enn tidligere. Vi kan dessverre ikke tallfeste det i kroner for øyeblikket.
3. JA. Gjennomgang og godkjenning av medlemsregister/ registrering i omleggingsperioden har revisorhonorar vært på ca. kr. 3 000 årlig. Fra 1997–1999 = ca. 9 000 kr.
4. JA. Revisor bruker nok noe mer tid, men vi bruker samme revisorrutiner som tidligere. Betales av moderorganisasjonen som har en omfattende revisoravtale.
5. JA, i forbindelse med omleggingen, ca. 5 000 kroner.
6. JA, skjerpede krav betyr økt utgifter på ca. 5 000 kroner pr. år.
7. JA, Revisjonsutgiftene er økt sentralt fra 15 000 til 30 000. Det er ikke revisjonskrav til de lokale lagene.
8. I utgangspunktet JA. [Organisasjonen] er imidlertid i den heldige situasjon at vi har en statsautorisert revisor som utfører våre revisjonsoppdrag knyttet til regelverket på dugnad. Regelverkets svært strenge krav til revisjonsattester har medført betydelig merarbeid for vår revisor, men heldigvis for oss uten at det foreløpig koster oss noe i kroner. Revisor opplever også en del av tingene han skal bekrefte om svært vanskelig ut fra et revisorståsted.
9. JA. Ca. 14 000 per år på sentralt plan.
10. JA. Den har økt med mellom 7 og 9 prosent
11. JA. Ca. 2 dagers arbeid for revisor.

12. JA. Utgiftene har økt mellom 10 000 og 15 000 i året.
13. JA – Ca. 25 000 i økte revisorhonorar for å dokumentere nødvendige rapporter og pålegg.
14. JA – Sentralt rundt 5 000
15. NEI, det har ikke medført økte utgifter, da vi har hatt revisor til å godkjenne/gå gjennom regnskapene for oss tidligere også.
16. NEI. De har vært like i flere år.
17. NEI ! Bruker samme revisor som før.
18. NEI. Vi har ikke økte utgifter på revisor på driftsstøtten. Dette skyldes imidlertid en snill revisor. Vi har økte utgifter til revisor i form av økte og mer prosjektbasert støtte.

Har regelverkets bestemmelser (sentralt medlemsregister, fast opptellingsdato som følger kalenderår og ikke skoleår, bestemmelsen om tellende medlem o.l) påvirket organisasjonens medlemstall?

1. Det kan hende. Vi benytter avviksmulighetene for å kreve inn kontant et ½ år i forkant. Dette skal endres nå. Slik at effekten vil komme senere.
2. JA, i noen grad. Vi har et eksempel på en typisk lavterskel-juniorklubb i et nokså sosialt belastet boligområde. Der har det ikke vært mulig å få til en ordning med kontingent-innbetaling, og ingen av medlemmene der – og heller ikke lokallaget kan føres som tellende. Dette til tross for at barna møter trofast opp. Det er et tankekors at arbeid blant barn som i høy grad trenger et slikt tilbud, og som krever store ressurser, får man ikke støtte til.
3. JA. Med lokalt medlemsregister hvert halvår, forsvant ca. ¼ av medlemsmassen på årsbasis. Da mye av aktiviteten foregår på lokalt plan, har sentralleddet problemer med å nå ut til nye medlemmer, da lokallag ikke lenger har tellende medlemsregister. I tillegg faller en del studentmedlemmer utenfor bestemmelsene, da de er over 26 år. I et tidligere stabilt medlemstall utgjør den totale nedgangen i medlemstall ca. 40 prosent.
4. JA. Vi har to medlemstall. Betalende medlemmer og ikkebetalende medlemmer. Vi har dessverre noen grupper som ikke leverer årsmelding.
5. JA. Vi har måttet regne medlemstall på en fullstendig ny måte og kan derfor ikke sammenligne utslagene etter 1998 med tidligere år.

6. Endringer i medlemstall: JA. [organisasjonen] har en betydelig underrapportering p.g.a. manglende tradisjoner for medlemsbegrepet og formelle krav til årsmøte, årsrapporter og vedtekter. Tradisjonelt har våre lokallag forstått alle deltakerne som medlemmer uten å ha noe formelt krav om kontingent. Jevnlig deltakelse for eksempel 40 ganger i løpet av et år har blitt sett på som en aktiv bekreftelse på tilhørighet (medlemsskap) uten at man nødvendigvis har sett det hensiktsmessig å kreve inn medlemskontingent. Noen lag vil av prinsipielle årsaker ikke kreve kontingent (ønsker at det skal være åpent for alle uavhengig av lommebok).
7. Nei, - ikke organisasjonens. Men – det har blitt vanskeligere å få inn reelle tall. Lokale ledere er redde for å gjøre feil. Siden vi er en barne- og ungdomsorganisasjon (0–35 år) er en stor del av medlemsmassen over 26 år, noe som vi ikke får statsstøtte for. Rekrutteringen på lokalt plan har falt de siste årene. Det tallet (medlems-) som skrives på søknaden har sunket veldig. Vi har i dag ca. 11 000 medlemmer, men søker kun for 4 000 på grunn av strenge inngangskrav. Dette vil si at vi har ca. 7 000 medlemmer som vi ikke kan dokumentere at har betalt en årskontingent. Vi vet at aktiviteten er der, men det å skulle kreve årskontingent rundt lokalt er nytt for mange.
8. JA. Betydelig. Ca. ¼ av medlemmene kan nå ikke medregnes, på grunn av at skoleåret ikke kan telles.
9. JA Fordi bestemmelsene om tellende medlemmer er blitt strengere.
10. JA – medlemstallet falt fra 7 000 til under 1 000.
11. NEI – Ikke direkte – Indirekte virker økt byråkratisering avskrekkende på barn og unge.

12. NEI, ikke regelverket i seg selv, men noen lokallag klarer ikke å levere lister innen fristen. Dermed blir det vi rapporterer av lokallag og antall medlemmer lavere enn de reelle tallene. Sender kun det som kan dokumenteres til revisor.
13. Nei, vi har alltid fulgt kalenderår.
14. NEI. [organisasjonen] har hatt en jevn oppgang de siste syv årene. Kravet har imidlertid ført til at vi nå registrerer ikke-spillende (voksne) styremedlemmer.
15. NEI. Likevel er kravene for tellende medlemmer strenge. Vi vet vi har flere medlemmer under 25 år som vi ikke klarer å dokumentere ettersom mange ikke ønsker å oppgi fødselsdato.
16. Til vår kjennskap, NEI. Normalt har vi relativt stabile tall, og har foreløpig ikke merket noen store endringer fra eller til siden omleggingen.

Har innføringen av regelverket påvirket forholdet mellom sentralledet og lokalleddene i organisasjonen? Hvis JA, hvordan og hvorfor?

1. JA. Et unormalt stort fokus på administrasjon. Lokalleddet er ”trøtt” av mas og purring. Noen ledere har gått fra sine verv fordi de trodde de skulle drive [organisasjonens aktivitet], i stedet ble det administrasjon.
2. Vanskelig å si. Vi registrerer en viss oppgitthet hos ledere som ønsker å bruke mest mulig av sin knappe tid på den direkte kontakten med barna og de unge. Vi forsøker å føre en ”myk” linje og god tone i våre tallrike purringer, og møter vel forståelse for at det ikke er vi som ønsker det økende byråkratiet. Vi prøver bevisst at selv om statstilskuddet utbetales til sentralledet, kommer det alle til gode i form rimelig materiell og sterkt subsidierte lederkurs.
3. JA, lokalkubbene våre kan nok oppleve regelverket som byråkratisk. Sentralledet kan da bli oppfattet som ”masete, da vi må kreve dokument fra dem.
4. JA. Organisasjonen sliter med kommunikasjon: Sentralledet er ikke fornøyd med lokallagenes oppfølging, lokallagene mener å ikke ha mottatt tilfredsstillende dokumentasjon, og de har ikke fått jevnlig oppdatering av medlemslister for eget lokallag. Som frivillig studentorganisasjon har organisasjonen hatt problemer med ansvarsoverføring. Pga. manglende kontinuitet. Uklarhet i hvem som har ansvaret for hva, når tidligere lokale styremedlemmer sier noe annet enn organisasjonen sentralt.
5. JA. Større papirmengde som forflyttes fra lokalleddet til sentralledet. Ellers ingen endringer i kontakt og samarbeid.

6. JA. "Negativ kontakt" med medlemskorene er økt pga. purringer og rapporter i retur. Vi arbeider hele tiden med nye former for positive kontaktpunkt for å veie opp. Sentralledet må i økende grad ha direkte kontakt med medlemskorene der vi tidligere kunne gå gjennom distriktsforbundene.
7. Forholdet lokalt – sentralt: JA. Lokalledene opplever sentralledet som formalistisk, firkantet og byråkratisk. Forstår ikke vitsen med skjemaene og kravene. Lokale ledere er allerede presset p.g.a. tid, mange og krevende oppgaver lokalt etc. og kan derfor oppleve brev/"instrukser" fra sentralt hold som en ny byrde eller noe som de ikke er interessert i å utføre.
8. JA. Noen lokallag er gått trett av maset angående medlemsregistrering. Noen truer med å melde seg ut, noen boikotter rapporteringen. Men det er ikke mye problemer.
9. JA. Regelverket skaper misstemning i organisasjonen. En lokallagsleder som må oppringes annen hver dag og mases på, for så å bli truet med å ikke få utbetalt lokallagsandelen fra foregående år hvis ikke årsrapport og regnskap blir levert innen fristen, skaper ikke akkurat grunnlag for et godt samarbeid.
10. JA, lokalledet opplever nok i dag at det blir mye mer "masing" fra sentralledet på lister o.s.v. enn tidligere. Vi prøver å yte den samme service som tidligere til lokalledet. Hos oss er de medlemmer uansett om de har betalt eller ikke.
11. JA – Men negative holdninger til lister, medlemskontingent. Sentralledet blir noe mer kontrollert enn service-organ.
12. JA, lokallagene syntes vi maser for mye med innsendelser og oversikter. De vil bare ha det gøy.
13. JA, sentralledet blir «masekråker» for å innfri myndighetenes krav.

14. JA. Lokalleddene klager på mye puring av papir fra sekretariatet. Sentralstyrets medlemmer føler seg ofte som barnehagetanter som maser og maser.
15. NEI – Fordi vi har vært bevisst på at statlige regelverk i minst mulig grad skal avgjøre dette.

NEI. Ikke annet enn at skjerpede krav oppleves som byråkratisering. Byråkratisering opplever mange som et hinder for frivillig arbeid.

NEI, Ikke organisatorisk og strukturelt. Til tider har vi vært redd for at lokalledd og regionledd skal oppfatte sentralledet som ”byråkratisk” og kontrollerende i stedet for visjonært og til inspirasjon og hjelp/oppfølging.

Har det vært spesielle problemer knyttet til overholdelsen av gjeldende regelverk

- a) **For ansatte og tillitsvalgte i sentrallet?**
b) **For de tillitsvalgte i lokalforeningene (eller for de som forvalter skjemaene)?**

1. a) Vi finner det urimelig at valg av styre og avholdt årsmøte er eneste kriterium for å måle aktivitet i lokallagene – særlig fordi vi har mange barnegrupper der dette ikke er aktuelt. Vi synes også at det er urimelig at unntaket fra kravet om styre og årsmøte gjelder lag der bare lederen er gammel nok til å ha fulle demokratiske rettigheter. Her burde det ha stått lederne. Vi hadde håp om at dette ville bli forandret i den annonserte reviderte forskriften som skulle ha vært på høring høsten –99. Nå er forslaget omsider kommet, men der står det fortsatt lederen.

b) Det har vært et slit å få inn alle data fra lokallagene. Det kunne være ille tidligere, da vi bare skulle ha inn selve antallet medlemmer. Nå er problemene mangedoblet. Å få inn nødvendige data – alder, adresse – samt kontingent fra medlemmer med en ”ustrukturert” tilknytning til organisasjonen. Dette er barn og unge som sett med våre øyne trenger tilbudet aller mest.
2. a) NEI, vi har gode rutiner og et godt system.

b) JA. Lokalklubber kan ha for eksempel vanskeligere med å innkalle til årsmøte da det år etter år kun er klubbens egne medlemmer som kommer. De ser ikke poenget i å invitere alle med geografisk tilhører klubben til årsmøte, nå de ikke har interesse i møte likevel. Dette merner enkelte klubber er bortkastet tid og midler (se spørsmål 12).
3. a) Ansatte og tillitsvalgte har fått en stor dose merarbeid. Dette forsterkes ved den indirekte tilgangen til medlemsmassen.

- b) Ledende tillitsvalgte sliter med manglende oversikt over medlemsmassen, noe som påvirker rekruttering og ansvarfølelse for rekruttering.
4. Ikke organisatorisk og strukturelt. Til tider har vi vært redd for at lokalledd og regionledd skal oppfatte sentralleddet som ”byråkratisk” og kontrollerende i stedet for visjonært og til inspirasjon og hjelp/oppfølging.
5. a) Avveining av hvilke lokale lag som kan telles. Overkonkretisering av regelverket virker mot sin hensikt og blir uklart. Merarbeid for å få inn all nødvendig dokumentasjon.
- b) Vanskelig å forstå hva de skal gjøre, til tross for sentral tilrettelegging.
6. Mer arbeid i sekretariatet. Mer tid brukt på byråkrati og mindre tid på frivillig arbeid.
- b) NEI. Likevel er det mange plasser en utfordring å gi 15-åringer fulle demokratiske rettigheter.
7. a) NEI
- b) Av og til usikkerhet om hva reglene innebærer. Hva som skal innrapporteres osv.
8. a) Medlemstallet er i vårt tilfelle basert på manuelle lister. Mange medlemmer blir ikke tellende pga. manglende utfylte rapporter som gjør [enheten] til ”ikke tellende”. Det er imidlertid lettere for oss å tilpasse oss regelverkets krav når det er vi som ”ser” pengene og regelverket daglig.
- b) Lokallag har ikke noe direkte forhold til regelverket og forstår ikke hensikten med de små detaljene som for eksempel to underskrifter, div. detaljer på medlemslistene, innsending av ”brukskasse-

regnskapet” m.m. De synes vi er urimelige i våre krav til ”perfeksjonisme”.

9. a) For sentralledet: Liten mulighet for fleksibilitet, varierte løsninger og skjønn. (Særlig aktuelt for en organisasjon som vår som har et mangfold av ulike typer aktiviteter for de ulike aldersgruppene. F.eks. speider, babysang, ungdomskor, søndagskole, trimgrupper. Disse er det hensiktsmessig å organisere på ulike måter, men regelverket krever en modell for alle).

b) Lokalt: Arbeidet med å fylle ut skjemaer er i seg selv en barriere for mange. Dernest kommer de formelle kravene som avholdt årsmøte og betalt medlemskontingent som for mange oppleves som svært kunstig.

10. a) Å få en stor organisasjon til å holde frister. Mye arbeid i å kontrollere lokale rapporter. Kontroller er rigide – krever mye arbeid. Aktivitet teller lite, og det er frustrerende.

b) Forståelsen av at alle deltagerne er nødvendige! Førre medlemslister på årstall i stedet for skoleår.

11. a) Sentralledet må holde igjen lokallagsandelen til årsrapport og regnskap er levert inn. Det skaper en uhyggelig og lite ønskelig stemning mellom lokalt og sentralt ledd.

b) Dette følger kalenderåret – Styrene i lokallagene følger som vanligst skoleåret. Det betyr at to ledere og to kasserere blir involvert. Ulempen er når personer som var leder i vårt halvår, flytter til utlandet osv. Et annet problem er det språklige. En stor andel av vår medlemsmasse er tospråklige og mange av lokallagene er rene flerkulturelle grupper som har vanskeligheter med å uttrykke seg på norsk. Godtar F.eks. BfD en årsrapport på Urdu? Hvis ikke, hvem skal betale for oversettelsen?

12. a) Det var litt problemer i overgangen til nytt regelverk, men nå går det stort sett bra.
b) Mer papirarbeid for de tillitsvalgte i lokalforeningene.
13. a) Følelse av kontroll på bakgrunn av at det i utgangspunktet er negativ fokusering på organisasjonen. Enkeltstående presse om "best" mulig resultat, flere medlemmer, lag osv.

b) Ikke alle greier å få i stand årsmøter. Folk velges ikke til verv, men blir spurt om å ta på seg en oppgave. Videregående elever driver arbeidet som er "prosjekt-oppgave" – altså fordeles oppgaver.
14. b) Definisjonen av medlemsskap /familiemedlemsskap og tellende medlem (innbetaling av kontingent).
15. a) Kan ikke lenger ha noen kurs på arrangementer som alminnelige medlemmer deltar på.
16. a) Ikke formelle problemer, men praktiske fordi folk flytter, det skiftes tillitsvalgte, og tillitsvalgte og ansatte blir organisasjonsrevisorer i stedet for å arbeide med motivering og aktiviteter opp mot mål.

b) Frivillige går inn i arbeidet for å arbeide med aktiviteter. Byråkratiske krav virker avskrekkende (Det forventes at formalkrav skjøttes av ansatte).
17. a) Opprettelse av et sentralt medlemsregister har vært vanskelig.

Vårt siste spørsmål dreide seg om hva organisasjonene i etterhånd betraktet som positive og negative sider ved det nye regelverket. Spørsmålet lød slik: Hva vil dere trekke frem som positivt og/eller negativt ved gjeldende regelverk?

Slik det framgår, var reaksjonene blandet. Én organisasjon var udelt positiv:

1. Vi har det nok mye enklere enn andre organisasjoner, så vi er vel fornøyd. Det som krever mest jobb, er at mange unge ønsker å være våre medlemmer uten aktivt å stå i en klubb. Dette medfører vanskeligheter med å tilpasse regelverket. Regelverket krever at alle skal stå i en klubb. Da må vi ved en telling av medlemmene plassere dem geografisk til en eksisterende klubb. Klubben må da be disse til årsmøte, selv om de ikke er aktive. Dett er en del ekstra jobb, uten egentlig mening.
Flere andre organisasjoner framhevet at tildelingssystemet når var blitt mer forutsigbart enn tidligere, spesielt som følge av treårige søknadsperioder:
2. [Systemet er blitt] forholdsvis forutsigbart. Vet hva vi har å holde oss til. Medlemsbasert, ikke vurdering av "innhold/ ideologi" og ikke avhengig av lobbyvirksomhet og å skrive gode søknader.

Noen framhevet positive sider ved det nye regelverket:

3. Regelverket har medført en skjerping av medlemsregistrering sentralt, som gjør sentrale utsendelser enklere og ryddigere.
4. Regelverket har bidratt til å demokratisere organisasjonen
5. Fokus på medlemsdemokrati og medvirkning er positivt
6. [det nye systemet] tillater organisasjonene mer bredde.

7. Det kan virke som om det er mer ryddighet omkring hele systemet i dag enn tidligere.
8. Alle behandles likt. I alle fall tilsynelatende. Det er også mulighet for fortolkninger som kan endre likhetsprinsippet, men de er få.
9. Rimelig rettferdig fordeling når man er inne i ordningen.
 - at det er et regelverk som gir oss støtte til en viss grad forutsigbarhet
 - (for) tydelige kriterier (vet hva som kreves)
 - støtte til barn og ungdom (grensen på 26 år)

Mange organisasjoner så altså positive sider ved det nye regelverket. Disse var i hovedsak knyttet til forutsigbarhet i tildelingskriterier og administrativ likebehandling. Én organisasjon framhevet at demokrati-kravene i regelverket hadde hatt en positiv innvirkning på virksomheten.

Men så var det stort sett slutt med de positive reaksjonene. I all hovedsak var det negative kommentarer som kom fram på dette avsluttende vurderingsspørsmålet. Nedenfor har vi søkt å dele disse i ulike tema.

Kollektiv avstraffelse?

På det generelle planet var det flere som fortolket det nye regelverket som et direkte resultat av uroen rundt de politiske ungdomsorganisasjonene, og rigide regler som en kollektiv avstraffelse:

1. Man fristes til å tro at regelmakerne lever i en helt annen verden enn store deler av den virksomheten reglene er laget for. Et utall organisasjoner med stor vekt på barnearbeid må tilpasse seg et regelverk som hadde passet ypperlig til for eksempel politiske ungdomsorganisasjoner. Men de kommer jo ikke inn under denne ordningen lenger! Dessverre har vi ikke så mye positivt å si om regelverket.

2. Det er særdeles negativt at de partipolitiske ungdomsorganisasjonene som forårsaket nytt regelverk ikke kom med i ordningen. Det nye regelverket oppleves som en kollektiv avstraffelse, mens synderne gikk fri.
3. En del av reglene bygger på en organisasjonsmodell som har sin rot i politiske ungdomsorganisasjoner. For eksempel kravet om årsmøte som bevis på aktivitet, når vår virksomhet har ca. 15 samlinger årlig. Regelverket er ikke tilpasset barneorganisasjoner.
4. Vi føler i utgangspunktet at regelverket er laget på bakgrunn av mistillit, og det er ikke noe godt utgangspunkt. Neppe noe annet sted i offentlig forvaltning er 50 mill. kroner utsatt for et så detaljert regelverk og et så nitid kontrollarbeid!

Misforstått demokrati ?

Et viktig punkt i kommentarene dreide seg om hvordan demokratiet ble fortolket i det nye regelverket. Sentralt i kommentarene sto de indikatorene på demokrati som regelverket la til grunn, nemlig formelt, registrert medlemskap og avholdt årsmøte:

1. Regelverket legger klare føringer for hva som kommer inn under demokrati-begrepet: valg av styre og avholdt årsmøte. Vi tror at for barn og yngre ungdommer innebærer begrepet demokrati mer muligheten til å påvirke innholdet og arbeidet i laget, heller enn årsmøte og valg av styre. Faren er at regelverkets overordnede mål om mangfold og aktivitet kan bli kvalt av det overordnede krav om demokrati.
2. Ensidig og snevert demokratikrav gir ikke uttelling for aktiviteter
3. Regelverket er medlemsrettet. Ikke alle medlemmer er aktive. Regelverket burde fokusere mer på hvilke aktiviteter organisasjonene klarer å vise til.

4. Medlemsbegrepet bør avklares. Hvis man ønsker å gjøre en frivillig innsats uten å være medlem (dette er en trend), hva da? Regelverket er ikke framtidsretta og utløser ikke frivillighet.

I intervjuene uttalte en sentralt tillitsvalgt at

- Dette med den sterke medlemsskapsfokuseringen er problematisk. Vi ønsker bl.a. å satse på såkalte ”lav-terskel”-tilbud. Mange ungdommer vil ikke delta på aktiviteter hvis de må stå som medlemmer, men hvis de ikke er betalende medlemmer får vi ingen støtte for arbeidet. Medlemsfokuset er for sterkt.

En annen mente at

- Organisasjonen har 17–17 500 medlemmer, og mellom 6 og 700 lokale enheter. De får tilbakemelding og årsrapporter fra ca. 500 av dem. ”Men de andre lokale lagene nyter også godt av tilbudene som vi står for. Dette er problematisk i forhold til BFD og reglementet, som skiller så sterkt mellom betalende og ikke-betalende medlemmer.”

En tredje uttalelse gikk i samme retning:

- I hvor stor grad skal staten tvinge organisasjonene til ensretting? Problemet er at vi må ensrettes og tilpasse os, skal vi motta støtten. Det skapes samtidig en selvoppfattelse av oss selv som ”politisk korrekte”, hvor vi er opptatt av de ideologiske problemstillingene, men det stemmer ikke med virkeligheten. De aller fleste organisasjoner er ikke så opptatt av demokratiet eller strukturen, de er opptatt av sine primæraktiviteter. Det skal da ikke være slik at vi må tilfredsstille staten. Dessverre tenker organisasjonene mer og mer slik selv. Vi blir konforme og definerer oss selv ut fra et ”politisk korrekt” oppfatning. Egentlig burde jo primæraktivitetene være bra nok i seg selv.

Ny arbeidsdeling ?

Et viktig punkt var hvordan det nye regelverket hadde ført med seg en ny arbeidsdeling mellom organisasjonens sentral- og lokalledd:

1. Ensidig og lite fleksibelt kontrollgrunnlag er negativt. Kontrollgrunnlaget som sentralleddet må ha, utgjør hovedårsaken til negative kontakter mellom medlemskor og NOBU. Det som føles som unødvendig byråkrati er kilde til stor irritasjon.
2. Regelverket bidrar til å øke sentralleddets administrative gjøremål.
3. Arbeidet med å drive en frivillig barne- og ungdomsorganisasjon er nå preget av papirarbeid og lite av det som egentlig var forutsetningen. Vi ser at flere vegrer seg for å ta verv både lokalt og sentralt på grunn av dette. Frivillige blir skremt av å skulle levere eget arbeid til statsautorisert revisor. Dokumentering er blitt viktigere enn utvikling og nytenkning.
4. Regelverket har ført til en svekking av det lokale ansvaret, som påvirker lokal aktivitet. Lokalarbeidet har problemer med oppfølging av sentrale pålegg, manglende oversikt over lokal medlemsmasse og dermed rekrutteringsproblemer til lokale aktiviteter. Lokalbaserte aktiviteter har dermed blitt betydelig svekket.
5. Fokusering på medlemskontingent og årsmøter blir for snevert for organisasjonens arbeid. Virkelig aktivitet er ikke målbar enhet, og med snevre grenser er det både medlemmer og lag man ikke får med i beregningen.

En sentralt tillitsvalgt uttalte følgende i intervju:

- Folk opplever alle disse kravene (både demokrati og medlemslister, årsmøter osv.) som tullete lokalt. Det skaper samtidig en konflikt mellom lokallagene og sentralleddet. Vi blir de ”masete i Oslo”.

Byråkratisering?

Nesten alle organisasjonene framhevet – de administrative omkostningene ved innføringen av det nye regelverket:

1. Vi har fått et bedre program for medlemsregister, men uredvanlig mye tid har gått med til å innarbeide rutiner og admi-

nistrasjon av skjema, medlemsregister osv. Mindre tid til lokalt arbeid.

2. Kravet til dokumentasjon har blitt mye mer omfattende. Det nye regelverket setter demokrati og dokumentasjon i høysetet, og dette går på bekostning av aktiviteten.
3. Videre har arbeidet med omlegging av medlemsregistreringen kostet uforholdsmessig mye tid og penger, tatt i betraktning organisasjonens størrelse
4. Byråkratisk og firkantet [regelverk]. Endringer i regelverket krever lang omstillingstid.
5. Regelverket begynner etter hvert å bli såpass komplisert at vi nærmest er nødt til å ha en person i vårt styre med juridisk kompetanse. For oss går dette greit, men om en tenker seg en organisasjon bestående av medlemmer fra 15–18 år og et styre i samme aldersgruppe, kan de få det vanskelig om de ønsker å motta statsstøtte, lage vedtekter selv osv.
6. [Ordningen] gir organisasjonene merarbeid som ikke blir betalt for. Det legger en demper på lokal aktivitet. Dokumentasjonskravet som mangler hos idrettslag er urettferdig. Det gir et merarbeid som resulterer i at organisasjonsaktiviteter blir nedprioritert. Det virker urettferdig når de store organisasjonene får så mye støtte at de opparbeider seg formue og kan kjøpe eiendommer. Hva med organisasjoner som har aktive deltagere (det har vi nok av) men vi har ikke nok penger til å skape aktivitet.
7. For byråkratisk for ungdomsorganisasjoner. For lang tid å sette sammen en søknad når det gjelder dokumentasjon.
8. Statens økonomireglement er ikke egnet for å praktisere i små lokale lag. I frivillig arbeid er målstyring mer positivt enn regelstyring. Regelverkets mest negative effekt er at formelle og by-

råkratiske formalkrav skremmer vekk frivillige krefter. Disse ønsker å arbeide i forhold til formål og aktiviteter. Nødvendig kontroll finnes i generelle lover og krav til regnskap og intern revisjon.

Tilpasninger til regelverket

Ovenfor har vi gjort rede for reaksjonene på det nye regelverket, slik disse kom til uttrykk fra sentrale aktører i de respektive organisasjonene. De negative kommentarene avspeiler utvilsomt en generell frustrasjon over et tildelings- og kontrollregime som krevde til dels betydelige strukturelle tilpasninger for mange organisasjoner. Regelverket ble også til i en politisk kontekst der det av flere ble fortolket som en kollektiv avstraffelse av organisasjonene, noe som preget den generelle innstillingen til det.

Likevel kan det ikke være tvil om at regelverkets kriterier for støtteordninger og krav til kontroll har utløst det vi innledningsvis betegnet som vridningseffekter. At frivillige organisasjoner endrer sin struktur og virkemåte for å bedre sin stilling i offentlige støtteordninger er ikke noe nytt. Men det nye regelverket ga oss en anledning til å stille spørsmål hvilke tilpasninger man ville foreta, eller allerede hadde foretatt.

Et viktig kriterium for statsstøtte var, både før og etter den nye ordningen, avholdte sentrale ledertreningskurs. At kurs skulle være 'sentrale' og rettet mot ledere, var krav som av mange ble oppfattet som rigide og lite i samsvar med faktiske opplæringsbehov. At en deltaker skulle være 'leder' eller potensiell leder var ikke så vanskelig å innfri. Men at kurset skulle være 'sentralt' dvs. foregå i hovedstaden var et krav som til tider ble oppfattet et hinder for ønsket kursvirksomhet. I enkelte organisasjoner var fore eksempel alle ansatte plassert i sentralledet, mens kursene gjerne skulle foregå blant tillitsvalgte i lokal- eller fylkeslag. For å få dette til, valgte noen å omgå de statlige kravene til slike kurs. Dersom den geografiske spredningen av tillitsvalgte var for lav, ble det pro forma hentet inn tillitsvalgte til kurset, slik at nok fylker ble representert.

Andre organisasjoner meldte at de rigide kravene førte til at spontaniteten i kursaktivitetene ble borte:

1. Når vi planlegger noe, tenker vi hele tiden: passer dette inn i regelverket? Bryter vi noen regler nå? Planlegger vi kurs, sjekker vi etter hva vi kan gjøre i forhold til regelverket, heller enn å gjøre det vi og medlemmene har lyst til. Vi kjører derfor gjerne "safe" og dropper utradisjonelle kurs og aktiviteter fordi de ikke gir uttelling. Dermed blir vi kjedeligere og mer byråkratiske. Mens andre igjen meldte om problemer med å innfri kravene til kurs- støtteordninger:
2. Vi hadde et kursopplegg hvor en liten del var at deltakerne fikk utdelt en bibeltekst til selvstudium i 15 min. Grunnen til det var at de etterpå skulle drive med gruppearbeid og bibelstudier. Til sammen utgjorde denne bolken 2 timer. Tiden med selvstudium ble ikke godkjent, dermed ble kurset for kort og vi fikk ikke godkjent kurset som et 7 dg. kurs., men måtte nøye oss med støtte for 3 dg. Vi tapte vel 200 000 på det. Senere har jo man åpnet for muligheten til å få legge inn en fridag."
3. Vi hadde et kveldsforedrag som en del av et kurs. Foredraget tok 2 timer, men vi fant at foredraget og seminaret var interessant også for andre enn kursdeltakerne og flyttet derfor dette til kirken. Det ble satt av tid til transport til kirken, og til et påfølgende fakkeltog. Da vi ble kontrollert, sa kontrolløren nei til støtte! Begrunnelsen var at foredraget var blitt holdt utenfor kurslokalene, og at det hadde vært åpent for alle. Det kunne derfor ikke defineres som ledertrening."

'Tomme' lokalforeninger. Intervjuene med ansatte og tillitsvalgte i organisasjonene gjorde det også klart at det til tider blir opprettet lokale lag som var uten aktiviteter, men hvor de formelle kravene til regnskap, medlemsrapportering m.v. ble innfridd. Av organisasjonene selv ble ikke slike – 'tomme' lag sett på som omgørelser av regelverket, ut fra tanken om at den som innfrir de formelle kravene til støtte har krav på slik. 'Har lokallagene årsmøte, tilfredsstillere de ak-

tivitetskravene' het det fra en sentralt tillitsvalgt. At de formelle kravene til medlemmer, årsmøte og lignende skulle utgjøre indikatorer på bakenforliggende aktiviteter, ble oversett i denne sammenhengen.

Et annet poeng som ble framhevet, var at det nye regelsystemet økte behovet for *generell kompetanse* hos de tillitsvalgte i organisasjonen. For barne- og ungdomsorganisasjonene ble dette et problem, fordi barn og ungdom lokalt ofte manglet de innsiktene som skulle til for å drive organisasjonen. Dette gjorde rekrutteringen vanskeligere, og økte belastningen på de sentralt ansatte:

Vi er en ren ungdomsorganisasjon, noe som gjør at vi har hyppige utskiftninger blant lederen, både lokalt, på fylkesplan og sentralt. Det innebærer at vi på mange måter starter på scratch hvert år. De ansatte må alltid starte med å lære de tillitsvalgte opp i regelverket, og opplæringen faller gjerne på generalsekretæren. Dette kan medføre en maktforskyving fra de tillitsvalgte og til de ansatte. Dessuten virker kompetansekravene styrende på rekrutteringen.

Medlemmer under 26 år. I 1998 var jeg (hl) til stede på årsmøte i en større ungdomsorganisasjon, hvor en del av medlemsmassen var eldre enn 26 år, de eldste rundt 50 år. For organisasjonen var det viktig å ha de eldre medlemmene med, fordi de var bærere av kollektive normer, tradisjoner og kulturelle forståelsesformer, og fordi de bidro aktivt i å opprettholde organisasjonens tradisjoner. Men noen hadde regnet ut at ved å skille ut medlemmene over 26 år, kunne statsstøtten økes med betydelige beløp. Dette førte til en debatt om man skulle gå til dette skrittet for å øke inntektene. Resultatet av diskusjonen ble en avvisning av forslaget: Organisasjonen valgte de eldre medlemmene framfor den økte statsstøtten.

Fra våre intervjuer fant vi uttalelser som pekte mot at også andre organisasjoner hadde vært igjennom lignende overveielser:

Vi har vurdert å automatisk gjøre alle over 26 år til støtte-medlemmer, dette for å unngå å få for stor "voksenandel" blant medlemmene. Det har vært ute til diskusjon, men reaksjonene var entydig negative («er vi ikke fullverdige medlemmer?»).

Sammenfatning og drøfting

Vi startet denne rapporten med å trekke et skille mellom normative og empiriske beskrivelser av statlig politikk overfor frivillige organisasjoner. Den historiske gjennomgangen viste at normativt var statlig ideologi overfor organisasjonene et tilnærmet tomt rom. Det fantes ikke noen overgripende oppfatning av hva organisasjoner som sådanne, i kontrast til 'marked' og 'stat', skulle være godt for. Den viktigste fellesnevneren ble knyttet til organisasjonenes evner til å mål-bære *særinteresser*, dvs. enkeltgruppers oppfatninger av problemer og uløste oppgaver. Ved å formidle disse fra grunnplanet og inn i statsapparatet kunne medlemmene bli 'hørt', og deres krav omsatt i offentlig politikk. Organisasjonenes viktigste funksjon var altså lenge knyttet til 'input' siden, dvs. evnen til å artikulere særgruppers syn og få gjennomslag for disse.

I dette perspektivet ble etableringen av *korporative strukturer* raskt en felles interesse for statsforvaltning og organisasjoner, og i hele etterkrigstiden kan en spore ekspansjon i samarbeidsrelasjonene mellom statsforvaltning og organisasjoner. I enkelte organisasjoner blir sentralledet helt avhengig av offentlig støtte for sin eksistens.

I perioden etter 1945 utviklet staten en *sektorisert politikk* overfor organisasjonene, der vurderingen av dem ble knyttet til deres bidrag til velferdspolitikken. I all hovedsak mangler de ulike sektorene overgripende, normative forståelser for hva frivillige organisasjoner bidrar med. Det er praktiske og enkeltstående vurderinger som ligger bak sektorenes bevilgninger. På flere felt (som idrett og bistand) har

organisasjonene utviklet seg som hovedeksekutører av den statlige politikken. På andre felt (som utdanning, omsorg og barnepass) er de konkurrerende til offentlige tilbud. På andre felt igjen (som miljø og kvinnesak) har de en funksjon som bærere av moralske budskap som staten stiller seg bak, men som normen om byråkratiets nøytralitet gjør det vanskelig for forvaltningen å artikulere selv.

Inspirert av ny interesse for sammenslutningene i ' tredje sektor' nedsatte en borgerlig regjering det utvalget som formet NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Et dokument som ble uten uttelling i praktisk politikk. Etter ca. 10 år kom St. meld 27 (1996-97) med et helhetlig perspektiv på statens forhold til organisasjonene. Om dette perspektivet blir konvertert til praktisk politikk i ulike segmenter av statsforvaltningen er det enda for tidlig å si noe om. Men hittil er det lite som tyder på at det allmenne grepet som her ble lagt har fått gjennomslag i de segmentene av statlig politikk som gjelder de frivillige organisasjonene.

Vårt empiriske anliggende har vært å synliggjøre verdigrunnlaget for, og utformingen av politikken overfor *barne- og ungdomsorganisasjonene*. Fraværet av et generelt, politisk verdigrunnlag for frivillige organisasjoner har gjort at vi har måtte lete etter et slikt fundament i sektoren egne politikk-dokumenter. Noe spesielt tydelig verdigrunnlag var det lenge ikke mulig å spore her. Foran trakk vi fram tre verdissett som etter hvert vokser fram: For det *første uavhengig barne- og ungdomsorganisering, frikoplet fra moderorganisasjonen*, for det annet *nasjonalt demokrati basert på personlig medlemskap* og for det tredje *nasjonal utbredelse*. I det store og hele så verdiene ut til å reflektere de empiriske kjennetegnene som preget flertallet av barne- og ungdomsorganisasjonene; nasjonale i sin utbredelse, basert på lokale lag og sentral koordinering, og med deltakere som er innmeldt som medlemmer. Organisert rundt en styringsmodell basert på representativt demokrati, der lokale lag velger representanter til et nasjonalt, overordnet organ.

Etter hvert blir ideen om organisasjonene som *skoler i demokrati* løftet fram som et overordnet mål for støtten til organisasjonene. Nøyaktig hva som ligger bak dette slagordet er det vanskelig å spore. I offentlige dokumenter er det vanskelig å få øye på annet enn intui-

tive forestillinger om at dersom barn og unge lærer seg demokratisk atferd – hva nå det måtte være – i organisasjonene, så vil de også nye godt av denne kunnskapen i samfunnet som voksne. Med denne ideen som ledetråd har statsforvaltningen lagt vekt på at *demokrati* er et overordnet mål for barne- og ungdomsorganisasjonene, som går foran de aktivitetene den enkelte organisasjon måtte stå for. Den demokratiforståelsen forvaltningen har lagt til grunn, reflekterer i det store og hele en dominerende, historisk oppstått organisasjons- og styringsstruktur som har vært framtreddende her i landet siden rundt 1880–1900. I tillegg har staten lagt til den atskillig mer moderne ideen om at det er et ubetinget gode at at barn og unge i frivillige organisasjoner får bestemme over seg selv, frikoplet fra voksnes innflytelse.

Vår påstand, som vi vil utdype nedenfor, er at den statlige insisteringen på at denne forståelsen av 'demokrati' skal gjelde for alle barne- og ungdomsorganisasjoner, uavhengig av formål og egenart, har en konserverende, uniformerende og på sikt nedbrytende virkning på de involverte organisasjonene. Det er muligens i statens interesse at alle organisasjoner innretter seg i tråd med disse kriteriene, fordi det da blir enklere å holde styr på dem. Men i organisasjonenes interesse er det, slik vi har vist ovenfor, ikke.

Foran har vi gjennomgått endringene i de statlige tildelingene til barne- og ungdomsorganisasjonene i et styrings- og tilpasningsperspektiv. Gjennomgangen viste at det siden 1970 har funnet sted en lang rekke endringer i denne politikken. Men etter hvert skiller det seg ut et sett med *kriterier*; forstått som kjennetegn ved frivillige organisasjoner som plasserer dem i forhold til statlige støtteordninger. Hvert kriterium viser til et variabelt og målbart kjennetegn ved den enkelte organisasjon. Antall registrerte medlemmer, antall lokale lag, nasjonal og regional utbredelse, nasjonalt sekretariat, eget regnskap, eget årsmøte og styre er eksempler på slike kriterier. For kriterier som representerer kontinuerlige variable (som antall medlemmer) kan inngangen til støtteordningene reguleres opp eller ned. For eksempel kan lokallag i 15 fylker være et vilkår for støtte, men terskelen kan også flyttes ned til 10 fylker, eller opp til 18. Gjennom slike justeringer kan tallet på støtteberettigede organisasjoner reguleres.

Slike kriterier bør i prinsippet avspeile de bakenforliggende verdiene som støtten er ment å realisere. Demokratiidealene har vært omsatt til krav om formelt medlemskap som tilknytningsform for de som deltar, som avholdt årsmøte. Vi finner også kriterier som reflekterer verdien om nasjonal utbredelse og uavhengighet av moderorganisasjonen.

I den nevnte perioden har debatten dreid seg om hvor godt gjeldende kriterier 'treffer' organisasjonene, og hvor *rettferdige* de er. Etter hvert blir det også tydelig at staten belønner organisasjoner som tilfredsstillende de verdiene som vi gjenga ovenfor, slik at for eksempel rene barne- og ungdomsorganisasjoner får mer penger enn blandede.

BfDs bruk av kriterier for å regulere *inngangen* til offentlige støtteordninger etterlater et inntrykk av støtteberettigede organisasjoner er frie til å gjøre hva de vil, innenfor egne målsettinger. For kriteriene dreier seg jo først og fremst om organisatoriske forhold; struktur, medlemsmasse og lignende, som er uavhengige av organisasjonens aktiviteter. Staten pålegger ikke organisasjonene å gjøre dette eller hint, de er derfor frie til å utvikle nye aktiviteter. Dermed er statsstøtten i prinsippet en grunnstøtte som ikke berører organisasjonenes indre selvbestemmelsesrett.

Men dette resonnementet forutsetter at aktiviteter og organisatoriske forhold er uavhengige av hverandre, slik at organisasjonenes aktiviteter ikke påvirkes av de kriteriene staten stiller opp for støtte til dem. Slik kan det være for noen, men ikke nødvendigvis for alle. For i enkelte sammenhenger er organisasjonsform og aktivitet uløselig knyttet sammen, og krav om å endre organisasjonsstrukturen vil få aktiviteten til å bryte sammen. Selvhjelpsorganisering er ett eksempel på slik kopling, ønsket om å sosialisere barn og unge til et bestemt verdisyn et annet. Betydningen av dette poenget skal vi komme tilbake til nedenfor.

Etter den historiske gjennomgangen av statlig politikk overfor barne- og ungdomsorganisasjonene tok vi for oss de endringene av fordelingspolitikken som fulgte det Stensrud-utvalgets forslag til regelverk slik dette ble lagt fram i NOU 1997: 1 og i St. meld. 32 (1996-97). Regelverket representerte et klimaskifte, med vekt på at staten nå ønsket bedre *kontroll* med organisasjonenes bruk av statlige

midler. Det var da også formaliserte og operasjonaliserte kriterier og krav til dokumentasjon av disse som var nytt i utredningen. I det store og hele var kriteriene de samme som tidligere, selv om formaliseringen av dem brakte inn mange nye momenter.

Vi tok deretter for oss et knippe av barne- og ungdomsorganisasjonene, og deres reaksjoner på det nye regelverket. Hovedfunnene fra denne gjennomgangen kan sammenfattes slik:

I mange organisasjoner oppga ledere og tillitsvalgte at regelverket hadde ført til endring i organisasjonens *struktur*. Et viktig moment var at organisasjonens sentralledd fikk forsterket sin rolle som koordinator av lokale aktiviteter. Langt på vei skulle nå sentralledet sørge for at de statlige dokumentasjonskravene ble oppfylt av lokallagene.

Krav til oppdaterte medlemsregistre, regnskap og andre former for dokumentasjon økte de administrative belastningene på lokalt tillitsvalgte. Aktivitets-orientert ungdom er ofte lite motivert for kontorarbeid, mer opptatt av handling enn av databehandling. Mer administrasjon økte rekrutteringsproblemene og førte til økt bruk av betalt arbeidskraft. Med det kan lokale foreninger miste sin organisatoriske smidighet og uformelle karakter.

Formaliseringen av termen *medlemsskap* førte med seg det mange organisasjoner oppfattet som en urettferdig fordeling. Spesielt gjaldt det de som hadde mange aktiviteter, og hvor deltakelse i aktivitetene ikke forutsatte formelt medlemsskap. Krav om at deltakerne skulle melde seg inn, førte til frafall i aktivitetene. Formelle medlemsskap, sentrale ledertreningskurs og avholdt årsmøte inngår i BfDs operasjonalisering av de *demokratiske* idealene.

Avslutningsvis vil vi utdype og problematisere noen sider ved disse tre temaene.

Struktur og styring

Innledningsvis påpekte vi at i en tidligere historisk fase vektla staten organisasjonenes rolle som *interesseformidlere*, hvis primære oppgave var å mediere særgruppers problemer og synspunkt fram til sentralforvaltningen, som så skulle omsette synspunktene i politiske til-

tak. Denne fortolkningen av frivillige organisasjoners rolle har vært en viktig medvirkende årsak til den sterke veksten i tallet på paraplyorganisasjoner og organisasjoner med eget, nasjonalt ledd. Mellom 1950 og 1980 etablerte flertallet av frivillige sammenslutninger en struktur som var symmetrisk med de statlige forvaltningsnivåene. Sentralisert, rettet inn mot det statlige beslutningsnivået, og med antall medlemmer og lokale enheter som en viktig, legitimerende faktor i kampen om penger og innflytelse. I denne perioden var organisasjonenes viktigste bidrag knyttet til det vi innledningsvis kalte *input* siden, dvs. synspunkter og argumenter som inngikk i utformingen av nye velferdstiltak

For staten har framveksten av en sentralisert organisasjonsstruktur vært oppmuntret, blant annet gjennom bruk av støtte-insentiver som har premiært organisasjoner med nasjonal/ sentralisert struktur og deltakelse i statlige fordelingsprosesser og kontaktutvalg. Dette har naturlig nok oppmuntret mange organisasjoner til å etablere seg som selvstendig barne- og ungdomsorganisasjon med nasjonal struktur.

En kan stille spørsmål ved hva som har vært statens *motiver* for å stimulere til en slik nasjonal, sentralisert struktur for de frivillige organisasjonene. Har staten ment at organisasjonene selv ville ha fordeler av en slik struktur? Har BfD ment at det lokale foreningslivet ville nyte godt av en egen sentral administrasjon? Har eget sentralledd vært sett på som nødvendig for å styrke deltakelse, demokrati eller aktiviteter? I statlige dokumenter er det ikke mulig å finne slike begrunnelser for å stimulere sentrale organisasjonsaktiviteter.

Det er derimot mye som tyder på at stimuleringen av sentrale aktiviteter har vært motivert av statens egne behov. En kan finne flere grunner til det.

For det første reduserer nasjonale organisasjoner kompleksiteten og mangfoldet i organisasjonsfloraen for staten. Dersom lokale foreninger selv skulle søke staten om støtte, ville forvaltningen drukne i henvendelser. Når lokale støtte samordnes gjennom nasjonalt, fungerer sentraladministrasjonen i organisasjonen som et koordinerende ledd og en buffer mellom sentralforvaltningen og foreningslivet.

For det annet danner nasjonale organisasjonsledd grunnlag for utvikling av *paraplyorganisasjoner* som ytterligere rasjonaliserer stat-

ens kontaktflate mot organisasjonene. Paraplyene samordner enkelt-organisasjonene og danner grunnlag for enklere og mer oversiktlige forhandlinger mellom stat og organisasjonsliv.

For det tredje reduserer korporative samarbeidsmønstre av denne typen også sannsynligheten for *åpne konflikter* mellom stat og organisasjoner. Samarbeids- og kontaktorgan øker mulighetene for å utvikle felles forståelse av problemer, oppgaver og løsninger, og for å løse konflikter før de blir et offentlig anliggende.

Og for det fjerde gir en slik struktur anledning til å sette administrasjonen av statsstøtte til samarbeidsorgan, der organisasjonene selv er representert. Dette reduserer sannsynligheten for åpne fordelingskonflikter.

Direkte eller representativt demokrati ?

Vi vil avslutte denne rapporten med noen refleksjoner om forholdet mellom statlig fordelingspolitikk og moderniseringen av de frivillige organisasjonene. Foran gjorde vi rede for at statsstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner siden 1945 har vært en avspeiling av måten den offentlige velferdspolitikken har vært organisert på. Hovedtrekkene har vært statlig styring, sentral planlegging, likebehandling som fordelingsprinsipp og faglig kompetanse. Disse idealene har også ligget til grunn for politikken overfor frivillige organisasjoner, og har styrket den nasjonale samhandlingen mellom staten og barne- og ungdomsorganisasjonene. Organisasjonenes sentrallerde har artikulert organisasjonenes behov, de har inngått i nasjonal planlegging og de har fungert som eksekutører av den statlige politikken. Overfor organisasjonene har legitimiteten i denne politikken blitt knyttet til forestillinger om demokrati, nærmere bestemt en demokratisk struktur som avspeiler det politiske liv; med formelt medlemskap som vilkår for å være stemmeberettiget, lokale valg samt lokale representanter til den nasjonale forsamlingen. På barne- og ungdomsfeltet har denne fortolkningen av demokrati blitt løftet opp til selve hovedformålet med statlig støtte, viktigere enn både aktivitet og andre, konkurrerende former for organisering.

Vår oppfatning er at denne politikken nå utfordres av moderniserende utviklingstrekk, både i offentlig politikk og i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene:

For det første skjer det en utvikling i retning av større frihet for norske kommuner i utformingen av egen politikk. Overgangen til rammefinansiering var et viktig vilkår for utviklingen av tilbud som var tilpasset lokale forhold. Siden det lokale foreningslivet har lokalsamfunnet som sitt handlingsrom, er det naturlig å forholde seg til denne konteksten. Noe de også gjør. 1990 - årene førte med seg økt kommunal interesse for de frivillige organisasjonenes *lokale* ressurser. Under slagord som *medvirkning* og *medborgerskap* og *brukermedvirkning*, *lokal Agenda 21* med mer har mange kommuner økt kontaktflaten med det lokale foreningslivet. Mange steder har denne nyorienteringen ført til en revitalisering av det lokale foreningslivet, og utvikling av nye aktiviteter i samarbeid med kommunen. Dette har ført til økt behov for bedre *lokal* samordning mellom kommunal og frivillig innsats. Lokal samordning fører til at det både blir vanskeligere og mindre ønskelig å drive *nasjonal* samordning. Dermed blir motivasjonen for kontakt med et nasjonalt, koordinerende ledd svekket.

Framveksten av dette mønsteret blir bekreftet gjennom annen forskning. Data om utviklingen av det lokale foreningslivet, innsamlet i den norske delen av 'The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project' viser at nyopprettede lokale lag i 1990 - årene sjeldnere er knyttet opp mot nasjonale organisasjoner enn tidligere. 'Blant laga som skipast i dag er den tradisjonelle 'vertikale' [i betydningen regionale og nasjonale] organiseringa av lagslivet unntaket snarare enn regelen' heter det i rapporten fra dette delprosjektet (Wollebæk og Selle 2000). I lys av disse funnene kan en slå fast *at den nasjonale tildelingen av ressurser til barne- og ungdomsorganisasjonene inkluderer en synkende del av det totale, frivillige barne- og ungdomsarbeidet*. Det nasjonale tildelingsregimet når dermed ikke fram til mange nye barne- og ungdomsaktiviteter.

For det annet opplever mange lokale foreninger problemer med å rekruttere medlemmer til tillitsverv i organisasjonen. Mange steder er interessen for det indre organisasjonsdemokratiet synkende, samtidig

som stadig flere deltar i foreningenes *aktiviteter*. Aktivitetsorienteringen ser ut til å være et allment trekk ved moderniseringen; ungdom prøver ut mange ulike aktiviteter, er innom en kort tid og forflytter seg videre til nye. I holdningsundersøkelser viser ungdommen synkende lojalitet til det livslange medlemsskapet i enkeltorganisasjoner og synkende interesse for det tradisjonelle organisasjonsdemokratiet (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Samtidig blir frivillige barne- og ungdomstilbud i økende grad utfordret av kommersielle fritids- og kulturtilbud. Kravene for å fange de unges oppmerksomhet øker, det samme gjør presset for å modernisere tradisjonelle tilbud.

Aktivitetsorienteringen blant barn og unge ser altså ut til å være økende, samtidig som interessen for tradisjonell demokratisk delaktelse synes synkende. Under ett leder dette mange organisasjoner i retning av styringsformer som kan sammenfattes om *direkte demokrati*; ordninger der de som deltar i en aktivitet selv får bestemme aktivitetens innhold og innretning, uten innblanding fra 'utenforstående'. Direkte demokrati tuftes på deltakelse og ikke på formelt medlemsskap, og opphører idet den enkelte går ut av aktiviteten.

Direkte, aktivitetsrelatert demokrati skaper en ny struktur i det lokale foreningslivet. Fra å være en fasttømret enhet av betalende medlemmer samlet rundt noen få aktiviteter, blir foreningen bestående av mange, ofte løst organiserte aktiviteter, der noen er stabile, andre har kortvarig adhoc-preg. Foreningen legger noen få premisser for aktiviteten i form av økonomiske rammer og minimum av lojalitet til foreningen, men overlater ellers all utforming til deltakerne.

Aktivitetsorientering og direkte demokrati skaper en rekke omstillingsproblemer for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Disse skal vi la ligge her. Men vi vil påpeke at det eksisterende regelverket for fordeling av statlige midler til disse organisasjonene snarere hemmer enn fremmer mulighetene for nødvendige omstillinger. Det eksisterende regelverket synes å være bygget opp rundt en sentralisert styringsmodell, med det representativt demokrati tuftet på formelt medlemsskap som grunnforutsetninger. Mange organisasjoner som er avhengige av statsstøtte for sin eksistens føler

reglene som en tvangstrøye som vanskeliggjør nødvendige omstillinger.

Det er også vanskelig å forstå statens begrunnelser for å fortolke et selvstendig barne- og ungdomsdemokrati som et selvstendig mål, og ikke som et virkemiddel for organisasjonene. Slik vi har gjort redegjort for foran, ser mange organisasjoner kontakten mellom barn og unge som et verdifullt trekk som de ønsker å styrke. Spesielt gjelder dette de religiøse organisasjonene. Det er ikke lett å se grunnene for at BfD gjennom sine tildelingsregler skal svekke organisasjonenes motivasjon for å gjøre dette.

Avslutningsvis er det grunn til å understreke at selv om vårt case har vært BfDs politikk overfor barne- og ungdomsorganisasjonene, så er det liten grunn til å tro at det bare er på dette feltet statlig politikk står overfor frivillige organisasjoner som nå gjennomgår omfattende moderniseringsprosesser. Spørsmålet om en hvordan statlige virkemidler som fremmer og ikke hemmer omstilling er derfor et allment tema.

Moderniseringen av sivilsamfunnet

De spørsmålene vi har diskutert her, dreier seg om den kontinuerlige moderniseringen som skjer innenfor de frivillige organisasjonene. Barne- og ungdomsorganisasjonene befinner seg ikke utenfor samfunnet men er en del av det, og de påvirkes av de allmene strømningene som gjør seg gjeldende. Spørsmålet her er hvordan moderniseringen påvirker organisasjonenes struktur og innhold.

Slik vi har vist ovenfor, har en viktig begrunnelse for å danne nasjonale enheter for barne- og ungdomsorganisasjonene lenge vært å *koordinere* framstøtene mot staten. Koordineringen har bidratt til å skape et organisasjonshierarki, med styrende ledd 'over' det lokale foreningslivet. Nasjonalt koordinerende ledd får lett et byråkratisk preg som skiller dem fra den lokale, horisontale organiseringen. Sentral samordning fjerner gjerne den kulturelle egenarten som er identitetsgrunnlaget for det lokale foreningslivet. Men følelsen av å stå sammen med de andre i kampen for det felles beste og for statlige ressurser har langt på vei rettferdiggjort den nasjonale koordineringen.

Slik vi antydte foran, ser det nå ut til å foregå en tiltakende *individualisering* i en del frivillige organisasjoner. Kommersielle og frivillige tilbud danner en kafeteria hvor jeg kan velge den retten som til enhver tid passer meg best. Om jeg ikke liker dette tilbudet lenger, så skifter jeg til et annet.

Dreiningen fra å være en del av et nasjonalt prosjekt til å bli service- og tilbudsproduserende enheter for unges fritidsbehov, endrer

viktige trekk ved den organisasjonsstrukturen som finnes i dag. Endringen river grunnen under behovet for et sentralt ledd som koordinerer medlemmenes behov inn mot staten. Når organisasjonslojaliteten synker og hvert medlem vandrer fritt mellom ulike tilbud, er det ikke lenger det samme behovet for hierarkisk samordning. Dersom dette er riktig, vil utviklingen føre med seg at organisasjonenes sentralledd får et legitimitetsproblem. Hvis ikke de lenger tjener grasrotas interesser, hvorfor skal de da være til?

Svaret på dette spørsmålet synes å være at organisasjonenes sentralledd kan utvikle seg til å bli statens forlengede arm overfor organisasjonene. Gjennom dem kan staten få samordnet sin politikk overfor lokalplanet, gjennomført kontrolltiltak og distribuert offentlig støtte. Men en slik utvikling vil bære i seg et radikalt skifte: Fra å være foreningslivets talerør overfor staten, blir sentralleddet forvandlet til statens talerør overfor sentralleddet. Staten, gjennom sentralleddet, koordinerer det lokale foreningslivet. En slik utvikling - om den skulle komme i sterkere grad enn det vi ser nå - vil først og fremst være mulig fordi organisasjonenes sentralledd i stor grad finansieres over offentlige budsjetter. De tilhører ikke lenger grunnplanet, verken økonomisk eller kulturelt.

Referanser

- Alexander, Jeffrey C. (1998), *Real Civil Societies*. London: Sage.
- Angell Nordeng, Olav Helge (1987), *Institusjonsdiakoni i Noreg*. Oslo: Diakonhjemmets sosialhøskole, Forskningsrapport nr. 22.
- Beveridge, Lord og A.F. Wells (1949), *The Evidence for Voluntary Action*. London: George Allen and Unwin.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1992), : *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: The MIT Press 1992.
- Enjolras, Bernard og Ørnulf Seippel (1999), *Frivillighet, kommersialisering og profesjonalisering. Utfordringer i norsk idrett*. ISF-rapport 9/1999. Oslo: Institutt for samfunnsforskning,
- Evang, Karl (1966), *Frivillige organisasjoners arbeid i forhold til offentlig helsearbeid*. Foredrag ved Norske Kvinners Sanitetsforenings 70-års møte, Trondheim 16.6.
- Goksøy, Matti (1996), *Kropp, kultur og tippeskamp*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lorentzen, Håkon (1994) *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lorentzen, Håkon, Rolf Andersen and Jan Paul Brekke (1995), *Ansvar for andre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundby, Knut (1980), *Mellom vekkelse og velferd. Bymisjonen i opp- og nedgangstider*. Oslo: Gyldendal norsk Forlag.
- Onarheim, Gunnar (1990), 'Organisasjonar for funksjonshemma og forholdet til det offentlege'. I: Kuhnle, Stein og Per Selle (red): *Frivillig organisert velferd - alternativ til offentlig?* S.69-93. Bergen: Alma Mater forlag.
- Putnam, Robert D, (1993), *Making Democracy Work*. Princetown: Princetown University Press
- Raaum, Johan (1988), 'De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge'. I *NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner*
- Salamon Lester m.fl. (1999), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Skouen, Arne (1966), *Rettferd for de handicappede. Et foreldre-synspunkt på velferdsstat og samfunns-moral*. Oslo: Aschehoug.

Veiden, Pål(1990), Politiske holdninger til frivillige organisasjoner i helse- og sosialsektoren. En dokumentstudie. Oslo: Institutt for Sosialforskning. Upublisert arbeidsnotat.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats.K Oslo: Fagbokforlaget*

Wollebæk, Dag, og Per Selle(2000), *Organisasjonssamfunnet i Hordaland ved årtusenskiftet*. Bergen, LOS-senteret, upublisert manuskript.

Vedlegg 1

Første utkast til spørreguide

Støtte til organisasjonene 1999 i kroner, basert på tallmateriale fra SUAK:

Organisasjon	nasj.arbeid	nasj.prosjekt	internasj.arb.	internasj.prosj.	Totalt
AFS (A)	468 387		71 733		540 120
AUF		90 000	83 689	50 000	223 689
Blekkulfs (A) Miljødetektiver	467 632				467 632
Barne- og Ungdoms (D) Revmatikergruppe	138 325		4 483		142 808
CISV (A)	672 053		34 372		706 425
De frie evang. Forsaml. Barne- og Ungdom (A)	468 630				468 630
Davvi Nuorra (D)	167 125				167 125
Den Evang. Luth.fri- Kirke, B & U (B)	761 571				761 571
Den norske Santalmisj. Barne- og Ungdom (B)	712 689		58 283		770 972
Den Norske Turist- forenings ungdom (C)	746 329				746 329
Det vestlandske (C) Indremisj.selsk. forb.	289 485				289 485
Europeisk Ungdom (U)	464 596	100 000	77 711	50 000	692 307
Frelsesarmeens (C) Ungdom	556 704		49 316		606 020
Framfylkingen (C)	751 184		171 861		923 045
Hørselshemmedes Landsforb. Ungd. (D)	106 313	25 000			131 313

Internasjonal Dugnad			23 911		23 911
Indremisjonens (A) Barn og Unge	1 937 152		5 977		1 943 129
Juvente(D)	200 000	200 000	20 922	50 000	470 922
Norges KFUK (A)	1 260 484	175 000	20 922		1 456 406
Norges KFUM (A)	1 309 150	125 000	7 472		1 441 622
Norges KFUK – KFUM (A)	2 635 170	118 000	73 228		2 826 398
Kristen (A) Idrettskontakt	109 141	100 000	2 988		212 129
Landsforeningen for (D) Hjerte og Lungesyk Ungd.	110 000				100 000
Metodistkirkens (C) Ungdomsforbund	286 957				286 957
Natur og Ungdom (A)	1 626 354	150 000	85 183	60 000	1 921 537
Norske 4H (A)	1 834 315	40 000	31 383		1 905 698
Norges Blindeforbunds Ungdom (D)	140 000		1 494		141 494
Norges Bygde- (A) Ungdomslag	856 314	90 000	47 822	20 000	1 014 136
Norske Baptisters (A) Ungdomsforbund	749 854	100 000	2 988		852 842
Norges Diabetesforbund (D)	154 814				154 814
Norges Døve-(D) Ungdomsforbund	90 740	122 000			212 740
Norsk Epilepsiforbunds Ungdom (D)	120 000	100 000			220 000
Norsk Folkehjelp (C) Sanitet og Ungdomsutvalg	440 001		46 372		486 373
Norsk Frilynt Ungdomsforbund	122 982				122 982
Norges Handikap-	212 625				212 625

Offentlig styring av frivillige organisasjoner

Forbunds Ungdom (D)					
Norges Jeger- og (C) Fiskerforbunds Unngd.utv.	695 884				695 884
Norges Kristelige (D) Studentforbund	90 740	46 000	62 766	50 000	249 506
Norges Kristelige Student og Skoleungdomslag (A)	1 180 621	100 000	225 661		1 506 282
Norges Konservative Studentforbund			31 383		31 383
Norsk Luthersk (C) Misjonssambands ungdom	683 775				683 775
Norges Musikkorps Forbund (A)	2 305 427	50 000	8 966		2 364 393
Det norske misjons- (A) Selskaps Barne og Ungdomsorganisasjon	977 018				977 018
Det norske Misjons- (A) forbunds ungdom	1 101 021	100 000	17 933	50 000	1 258 954
Norsk Målungdom (A)	882 168				882 168
Norges Barne- og (A) Ungdomskorforbund	1 064 926	125 000	58 283		1 248 209
NORILCOs Ungdom (D)	90 740				90 740
Norges Røde Kors (C)	615 775	55 294	50 000		721 069
Norges (A) Speiderforbund	1 957 348	80 000	43 339		2 080 687
Norsk skoleorkester- forbund (A)	746 997	120 000	5 977		872 954
Norske Samers Riks- forbunds Ungdomsutvalg	99 000				99 000
Norsk (A) Søndagsskoleforbund	2 103 863		1 494		2 105 357
Norges Unge Venstre			43 339		43 339
Noregs Ungdomslag (C)	1 040 500				1 040 500

Norges Unge Katolikker		79 000			79 000
Ny Generasjon (A)	93 500				93 500
Norges Astma og Allergiforbund (C)	176 497				176 497
Pinsevennenes Barne- Og Ungdomsarbeid (A)	1 458 736		2 988		1 461 724
Norsk Psoriasis (D) Forbunds Ungdomsorg.	90 740				90 740
SOS Rasisme (A)	1 396 310	100 000	8 966	70 000	1 575 267
Sosialdemokratisk (A) Studentforbund	196 350		1 494		197 844
Sosialistisk Studentlag	76 500				76 500
Sosialistisk Ungdom		130 000	125 533		255 533
Senterungdommens Landsforbund			44 833		44 833
Unge Høyres Landsforbund			79 205		79 205
Ung Kirkesang (A)	768 655	40 000			808 655
Ungdom mot EU (A)	432 236				432 236
Ungdom mot (A) narkotika	1 372 415				1 372 415
Ungdom mot Stoff (U) Ungdommens (A) Sjakkforbund	204 638 533 599				204 638 533 599
Youth for (U) Understanding	234 682		10 461		245 143
Totalt	44 634 911	2 420 000	1 750 000	450 000	49 254 911

Vedlegg 2

Følgende spørsmål ble sendt ut til samtlige av LNUs medlemsorganisasjoner:

1. Har organisasjonens sentralledd og/eller lokale ledd gjennomgått endringer (strukturelt/organisatorisk) som følge av endringene i regelverket?
2. Har regelverkets utforming påvirket organisasjonens vedtekter? Hvis JA, hvordan?
3. Har regelverkets krav om innsamling av årsmeldinger fra lokal-lag, samt opprettelse av sentral medlemsregister medført økte administrative utgifter for sentralleddet og/eller lokalleddene? Hvis JA, hvor mye? (Svaret kan være anslagsvis, hvis dette er vanskelig å tallfeste).
4. Har regelverkets skjerpede krav til revisorgodkjenning medført økte utgifter for deres organisasjon sentral og/eller lokalt? Hvis JA, hvor mye (Svaret kan være anslagsvis, hvis dette er vanskelig å tallfeste).
5. Har regelverkets bestemmelser (sentralt medlemsregister, fast opptellingsdato som følger kalenderår og ikke skoleår, bestemmelsen om tellende medlem o.l) påvirket organisasjonens medlemstall?
6. Har innføringen av regelverket påvirket forholdet mellom sentralleddet og lokalleddene i organisasjonen? Hvis JA, hvordan og hvorfor?

7. Har det vært spesielle problemer knyttet til overholdelsen av gjeldende regelverk
 - a) for ansatte og tillitsvalgte i sentrallet?
 - b) For de tillitsvalgte i lokalforeningene (eller for de som forvalter skjemaene)?
8. Hvor mange ansatte har sentrallet?
9. Er noen av de ansatte knyttet til prosjektstøttefinansiering?
10. Hvor stor andel av sentrallets budsjett utgjøres av drittilskuddet fra BfD?
11. Hvor stor andel av sentrallets budsjett utgjøres av offentlige prosjektmidler?
12. Hva vil dere trekke frem som med positivt og/eller negativt ved gjeldende regelverk.

Rapport 13:2000

<p><i>Forfatter/Author</i> Håkon Lorentzen og Krister Hoaas</p>
<p><i>Tittel/Title</i> Offentlig styring av frivillige organisasjoner - med barne- og ungdomsorganisasjonene som case</p>
<p><i>Sammendrag</i> Hensikten med rapporten er å sette søkelys på statlig fordelingspolitikk rettet mot frivillige organisasjoner. Barne- og familiedepartementets tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er benyttet som case. I 1990-årene gjennomgikk disse støtteordningene omfattende reformer. Rapporten viser at mange organisasjoner mente at reformene påførte dem større administrative oppgaver, mer byråkrati og økte utgifter. Sentralledet i flere sammenslutninger følte at kontakten med lokalplanet ble dårligere, fordi de i større grad enn før måtte kontrollere oppfølgingen av statlige kontrollrutiner. Avslutningsvis drøftes om statlig tildelingspolitikk på dette feltet er i ferd med å bli en hemsko for organisasjonenes utvikling. Statlige tildelingskriterier er tilpasset en type demokrati som gradvis synes å miste sin betydning.</p>
<p><i>Emneord</i> Frivillige organisasjoner, fordelingspolitikk</p>
<p><i>Summary</i> The intention behind this report is to draw attention to the policies behind governmental distribution of money to voluntary associations. During the 1990's, money transfers to voluntary associations for children and youth went through comprehensive reforms. The report shows that most of the associations asked said that these reforms led to more bureaucracy, more administrative tasks and increased expenses to staff and revision. National secretaries reported that relations to local associations had worsened, since they now were obliged to supervise public regulations directed towards their own local affiliates. Are public regulations in this area restraining the natural development of voluntary activities? In Norway, public money support rest upon a somewhat old-fashioned structure of associations, based upon membership in local associations giving democratic rights in a national organisation. These criteria may prevent the development of modern voluntary activities, which more often than not are based upon participation rather than formal membership.</p>
<p><i>Index terms</i> Voluntary associations, bureaucracy, children and youth</p>