

Innst. S. nr. 101.

(1998-99)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.

St.meld. nr. 27 (1996-97) og St.meld. nr. 44 (1997-98).

Til Stortinget.

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Denne innstillingen omhandler St.meld. nr. 27 (1996-97) om statens forhold til frivillige organisasjoner som ble utarbeidet av regjeringen Jagland, og St.meld. nr. 44 (1997-98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner.

St.meld. nr. 27 (1996-97) har som utgangspunkt at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ytterligere utvikling av velferdssamfunnet. Frivillige organisasjoner er en viktig del av det sivile samfunn. Meldingen trekker opp prinsipper for framtidig statlig politikk overfor frivillig virke.

Det tar utgangspunkt i tre ulike former for frivillig virke; medlemsbasert virke, verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdproduksjon. Hensikten med tredelingen er å synliggjøre at statens samhandling med frivillige organisasjoner kan anta ulike former. Statlige støtteformer og kontrollordninger må tilpasses de ulike former for frivillig virke.

Regjeringen gir i St.meld. nr. 44 (1997-98) sin tilslutning til dette utgangspunktet. Den ovennevnte tredelingen er et formålstjenlig rammeverk som kan legges til grunn for framtidig statlig politikk overfor frivillig sektor.

Tilleggsmeldingen konkretiserer imidlertid hvordan staten gjennom sin politikk kan bidra til å gi organisasjonene bedre rammevilkår.

Regjeringen tar særlig sikte på å lette arbeidsvilkårene til lokale lag og foreningers medlemsbaserte virke. Det er aktivitet i regi av frivillige sammenslutninger Regjeringen ønsker å fremme. Aktiviteter for barn og unge i regi av frivillige organisasjoner er prioritert.

1.2 Hovedtrekk i St.meld. nr. 27 (1996-97)

I meldingen er frivillige organisasjoner definert som medlemsbaserte sammenslutninger med et allmennytt-

tig siktemål, en demokratisk styringsstruktur og et nasjonalt ledd som binder sammen lokale enheter. Innenfor meldingen faller også stiftelser med allmennyttig formål og økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som hovedformål. Også trossamfunn og livssynsorganisasjoner er tatt med.

Meldingen omfatter også frivillige tiltak, dvs. det store mangfoldet av virksomheter som eies eller drives av frivillige sammenslutninger. Eksempler på slike tiltak er barnehager, behandlingstilbud og bistandsarbeid. I noen tilfeller faller organisasjon og tiltak sammen, f.eks. musikkorps, selvhjelpsgrupper og idrettslag.

Det er ikke enkelt å avgrense de frivillige sammenslutningene og deres aktiviteter fra andre typer samfunnsmessig virke. Mange frivillige organisasjoner har etter hvert vokst seg store. De står for et stort spekter av virksomheter, med store variasjoner i driftsformer, eierorganisering og finansiering. I noen sammenhenger er kontakten med moderorganisasjonen forholdsvis løs. På enkelte områder oppstår nye organisasjonsformer i grensesonen mellom stat, marked og sivilsamfunn. Til tider kan det være vanskelig å slå fast hvem som er deres egentlige eiere, og hvilke interesser de forfølger. På noen områder, spesielt innen idretten, har næringsinteresser og kommersielle driftsformer blitt blandet sammen med den mer tradisjonelle frivilligheten. Nye former for blandingsøkonomi øker sannsynligheten for at offentlige midler kan gå med til å subsidiere kommersielle aktiviteter.

I 1995 var statens samlede tildeling til frivillig virke, slik det defineres i meldingen, på til sammen 4,737 mrd. kroner. Rundt tre fjerdedeler av beløpet gikk til velferds- og tjenesteproduksjon der staten var en sentral bidragsyter. I hovedsak dreide dette seg om barnehagedrift, privatskoler, privat- og folkehøgskoler samt bistandsarbeid og utviklingshjelp. De tallene som er gjengitt her, omfatter ikke frivillig drevne fylkeskommunale helse- og sosialinstitusjoner. Tallet

omfatter alle privatskoler og private høyskoler. Organisasjonsdrevne privatskoler og -høyskoler er ikke skilt ut fra andre privat eide. Det var i 1995 store variasjoner i størrelsen på de forskjellige departementenes tildelinger til frivillig virke.

Statlige tildelinger har av departementene gjerne blitt klassifisert som grunnstøtte, prosjektstøtte, driftsstøtte eller institusjonsstøtte. Men betegnelsene har vært anvendt forskjellig i ulike departement, og de gir derfor ikke noe fullgodt bilde av måten staten har anvendt støtten på. Det er derfor behov for å revidere disse betegnelsene.

Statens politikk overfor frivillige sammenslutninger har utviklet seg innenfor enkeltområder, som f.eks. helse- og sosialsektoren, idrett og kultur, barn og ungdom, nærmiljø og fritid, miljøvern, internasjonal bistand m.v. Samordningen av den statlige politikken i de enkelte sektorene har vært begrenset, og tildelings- og kontrollpraksis har variert fra ett område til et annet.

I meldingen gis det uttrykk for at det er behov for en bedre samordning av departementenes tildelingspraksis. Det må finnes fram til generelle tildelingsprinsipper som har gyldighet for hele statsforvaltningen, på tvers av departements- og sektorgrenser samt til kontrollrutiner som er tilpasset særpreget i den frivillige virksomheten.

Fundamentet for frivillig virke er enkeltmenneskets engasjement gjennom medlemskap, økonomiske bidrag og aktiv innsats i lokalt foreningsliv og andre typer organisering. Når hensikten er å styrke den enkeltes engasjement, er det viktig at en størst mulig del av de statlige overføringene tilflyter lokalledene i de frivillige sammenslutningene.

Frivillige sammenslutningers grunnleggende legitimitet er først og fremst knyttet til deres oppslutning i befolkningen. I skandinaviske land er demokratisk organisering et sentralt kjennetegn som skiller våre organisasjoner fra dem i mange andre land. Det er ønskelig også i framtiden å stimulere en utvikling som styrker de demokratiske tradisjonene i organisasjonene.

Det er også en viktig oppgave å opprettholde et mangfold av frivillige organisasjoner som gir tilhørighet for grupper med ulik kulturell, sosial og etnisk bakgrunn. Et slikt mangfold er et gode i seg selv, og en sikkerhet for at mennesker med ulike forutsetninger kan finne en sosial tilhørighet i sivilsamfunnet.

Medvirkning mellom organisasjoner og myndigheter er ofte av stor betydning for å kunne realisere velferds mål. Medvirkning bør i størst mulig grad ta hensyn til de frivillige aktivitetenes egenart. Statlige støtteordninger bør utformes slik at egenarten får utvikle seg på sine egne premisser. Det er en offentlig oppgave å stimulere mangfoldet i frivillig virke.

Statlige støtteordninger til frivillige sammenslutninger har som hovedformål å styrke de aktivitetene som organisasjonene står for. Men departementene bidrar også med midler til paraplyorganisasjoner og til opprettelse av interesseorganisasjoner.

For departementene utgjør paraplyorganisasjonene bindeledd til større grupper av enkeltorganisasjoner. Paraplyorganisasjoner medvirker ofte i fordelingen av midler på sitt område, og de utgjør et felles talerør for sine medlemsammenslutninger.

Når staten finansierer paraplyorganisasjoner, kan det oppstå en fare for at de deltakende medlemsorganisasjonene mister innflytelse over paraplyenheten. Betydningen av at paraplyorganisasjoner primært må hente sin legitimitet fra de deltakende medlemsorganisasjonene, understrekes.

Flere departementer yter støtte til etablering og vedlikehold av ulike typer interesseorganisasjoner. Disse støtteordningene er vokst fram historisk, og er ikke forankret i overordnede normer for hvilke grupper som bør få slik støtte. I framtiden bør støtte til opprettelse av interessegrupper først og fremst forbeholdes grupper som har vanskelig for å organisere seg på egen hånd.

1.2.1 Tre grunnsyn, tre kategorier frivillig virke

I meldingen tas det utgangspunkt i tre ulike grunnsyn på statlige støtteordninger til frivillig virke. Hensikten med disse synsmåtene er å tydeliggjøre at statens samspill med frivillig virke kan anta ulike former. Statlige støtte- og kontrollordninger kan gis ulikt innhold, avhengig av hvilke aktiviteter organisasjonene står for, og måten disse er organisert på.

De tre kategoriene er ikke sammenfallende med de betegnelsene som tidligere har vært brukt (prosjektstøtte, driftsstøtte m.v.). De vil, for enkelte departementers vedkommende, kreve en ny gjennomgang av hva som er hensikten med støtten til organisasjonene.

Forenings- og medlemsbasert virke - grunnstøtteordninger

Det første grunnsynet er knyttet til ønsket om å stimulere forenings- og medlemsbasert virke i frivillige sammenslutninger. Selv om midlene vanligvis gis til sentralleddet, er hensikten primært å stimulere lokale aktiviteter gjennom deltakelse i demokratisk oppbygde sammenslutninger. Midler bør gi organisasjonene anledning til å utfolde seg på egne premisser og realisere egne mål. Ressursene bør også i størst mulig grad komme det lokale forenings- og klubbnettet til gode, fordi det vanligvis er her de viktigste frivillige aktivitetene foregår.

Ønsket om å stimulere lokale, frivillige aktiviteter kan best realiseres gjennom grunnstøtteordninger. Når grunnstøtte skal fordeles til et større antall sammenslutninger, må det formuleres kriterier for tildelingen. Kriteriene kan ta utgangspunkt i antall medlemmer, lokale aktiviteter, deltakere, lokale lag, demokratisk struktur m.v. Utformingen av støttekriterier bør ta hensyn til egenarten og særpreget til de motakende sammenslutningene. Kriteriene bør ikke være for omfattende, og de kontrollkravene som knyttes til dem, bør kunne innfris uten for store kostnader for organisasjonene. Grunnstøtte kan også gis til enkeltorganisasjoner, som ikke er en del av en større gruppe.

Også i framtiden vil statsstøtte til frivillige organisasjoner ha til hensikt å fremme demokrati, medvirkning og sivilt engasjement i inn- og utland. For å opprettholde et mangfold av slike aktiviteter, bør medlems- og foreningsstøtte inneholde få føringer på organisasjonenes ressursbruk, og vridningseffektene av offentlige kontrollordninger bør begrenses mest mulig.

I tillegg til ordinære kontrollrutiner som gjelder for støtte til frivillige organisasjoner, vil man i enkelte sammenhenger legge opp til en dialog mellom det enkelte departement og organisasjoner som mottar statstilskudd. Støtnadsbeløpets størrelse, forventninger og formålet med støtten vil være avgjørende for om bruk av dialog vil være et egnet virkemiddel. Meldingen tar også til orde for at evalueringer tas i bruk som et virkemiddel for å få bedre generell innsikt i organisasjonenes virkemåter.

Verdibasert samvirke

Det andre grunnsynet tar utgangspunkt i ulike former for verdibasert samvirke mellom frivillige sammenslutninger og statlige myndigheter. I mange sammenhenger søker staten å trekke på organisasjonenes særegne egenskaper og aktiviteter. Det kan dreie seg om alternative måter å løse et problem på, et særegent verdigrunnlag, ubetalt arbeidsinnsats, økonomiske innsatsressurser, en annerledes behandlingsmåte, en ny organisasjonsmodell o.l.

Samvirke som bygger på at frivillige sammenslutninger skal utfolde sin egenart, krever statlig forståelse for hva denne egenarten består i, og et bevisst forhold til hvordan denne best kan stimuleres. Statlige tildelinger må også i framtiden gi organisasjonene tilstrekkelig frihet til å utfolde sin egenart og sitt verdigrunnlag.

Det kan til tider være uklart om en frivillig virksomhet faktisk har et særpreg eller en egenart. I slike tilfeller må det være opp til den enkelte organisasjon å klargjøre hva egenarten består i, og hvorfor virksomheten søker offentlig støtte.

Når stat og organisasjoner går sammen om et felles prosjekt, kan det oppstå strid om hvem som har eieendomsrett til prosjektet. Kontrollen over et samvirketiltak bør stå i forhold til de ressursene som den enkelte samarbeidspartner skyter inn. Prinsippet innebærer at kravene til tiltakets form, innhold og kontroll øker med andelen av statlig ressursinnsats. Til grunn for samarbeidet bør det ligge en avtale som spesifiserer samvirketiltakets formål, innhold og varighet, hvem som har ansvar for prosjektet, og hvilke krav som stilles til dokumentasjon av resultater.

Fortjenestefrie velferdstiltak

Det tredje grunnsynet er knyttet til de frivillige organisasjonenes rolle som produsenter av fortjenestefrie velferdstiltak. I organisasjonsdrevne virksomheter utføres det mange oppgaver for offentlig regning, uten at organisasjonenes egenart eller verdigrunnlag er et framtrædende trekk ved virksomheten. På enkelte

områder, som innen internasjonalt bistandsarbeid, utdanning og i helse- og sosialsektoren, er organisasjonene viktige bidragsytere. Det kan være ulike årsaker til at frivillig drevne tilbud har vokst fram. Noen aktiviteter har gradvis utviklet seg fra å være frivillig finansierte til å bli fullt integrert i det offentlige tilbudet. Andre har ekspandert fordi de har vært ønsket som tillegg til de offentlige tilbudene.

Fordelen ved å benytte frivillige organisasjoner som velferdsprodusenter framfor offentlig eller markedsbasert virksomhet, vil vanligvis ligge i medlemmenes engasjement og frivillige innsats, samt den fleksibiliteten som frivillig organisering representerer. I internasjonalt, humanitært arbeid kan det også være viktig å ha ikke-statlige kanaler for bistanden.

Regjeringen vil fortsatt satse på å kanalisere offentlige midler til frivillig drevne velferdsytelser. Det er Regjeringens syn at der frivillige organisasjoner utøver en virksomhet hvor særpreg og egenart er vanskelig å få øye på, eller helt fraværende, bør virksomheten underlegges de samme krav som stilles til andre, tilsvarende velferdsprodusenter, enten disse er offentlige eller private.

Fortjenestebaserte eierformer

For en del organisasjoner, spesielt innen idretten, ser fortjenestebaserte eierformer i økende grad ut til å bli integrert med frivillig virke. En videre utvikling i en slik retning vil kunne føre til at statlige tilskudd, fordelt som støtte til frivillige og allmenntilgode formål, kan bli omdannet til fortjeneste for private eiere. For å unngå dette kreves en større grad av bevissthet om grensegangen mellom privat og allmenntilgode virke. I andre tilfeller kan det være påkrevd med klarere organisatoriske og økonomiske skillelinjer mellom ulike aktiviteter innenfor den enkelte organisasjon.

1.3 Forskning

For å bedre kunnskapen om de frivillige organisasjonenes rolle i samfunnet tar man i meldingen til orde for å styrke forskningsinnsatsen på dette området. Forskningen bør gi empirisk kunnskap om organisasjonenes aktiviteter, oppslutning og struktur, og forskningen bør også gi innsikt i parallelle utviklingstrekk i andre land. Det er også viktig å få fram kunnskap om endringer i eierformer og inntektsgrunnlag, samt demokratiske prosesser og nye former for deltakelse i de frivillige organisasjonene.

1.4 Tilrettelegging for økt aktivitet på lokalnivået

Det ses som viktig å legge til rette for økt aktivitet på lokalnivået. Gjennom endringer i rammebetingelsene til de frivillige organisasjonene kan deres muligheter til å skape lokal aktivitet styrkes. Det tas sikte på å gjennomføre endringer allerede fra 1998. En utredning og forslag til endringer av skatte- og avgiftsreglene for allmenntilgode organisasjoner varsles.

Målet er å skape bedre vilkår for inntektsskapning og lønnet arbeid (f.eks. trenere, instruktører, dirigenter

o.l.) i frivillige organisasjoner. I denne sammenheng vil det også bli vurdert i hvilken utstrekning det er mulig å forenkle de formelle reglene for oppgaveplikt til skatte- og avgiftsmyndighetene, slik det er gjort for privatpersoner som engasjerer lønnsstakere i hjemmet. Et utvidet skatte- og avgiftsfritak for frivillige organisasjoner vi gi disse større muligheter til å drive sin virksomhet.

Det legges videre opp til at deler av overskuddet fra FLAX de neste årene skal tilfalle frivillige organisasjoner som arbeider for barn og unge på lokalt plan. Det er grasrotaktivitetene som skal støttes; f.eks. knøttelag, skolemusikkorps og den lokale kulturen.

I framtidens velferdssamfunn bør de sivile, frivillige sammenslutningene spille en aktivt medvirkende rolle. Uten den frivillig entusiasme og innsatsvilje som organisasjonene er bærere av, vil velferdssamfunnet være vanskelig å videreutvikle.

1.5 Nærmere om en statlig politikk for frivillighet - Tre ulike grunnsyn: Medlemsbasert, verdibasert og fortjenestefri velferdsproduksjon

Grunnsynene hviler på tre ulike oppfatninger av hva frivillige sammenslutninger bidrar med i samfunnet. For det første driver organisasjonene medlemsbasert virke, der individer går sammen for å drive en aktivitet, fremme en interesse, løse et problem eller på andre måter forholde seg til et kollektivt anliggende. For staten bidrar medlemsbasert virke til å realisere overordnede mål knyttet til idealer som demokrati, tilhørighet, fellesskap o.l. Som det framgår av den departementsvise statusbeskrivelsen (vedlegg 1 i meldingen), tildeles en relativt liten andel av statens totale midler på grunnlag av medlemsbaserte virksomheter.

For det andre står frivillige sammenslutninger for det som bredt kan betegnes som verdibasert samvirke. Dette er virksomheter der organisasjonens egenart, ressurser og verdigrunnlag kommer til syne gjennom måten virksomheten er utformet på. Når staten går inn i samvirketiltak, vil det gjerne være for å utløse de særegne bidragene fra organisasjonen, eller for å støtte opp under disse. Krisesentre for kvinner, holdnings- og informasjonskampanjer, kalking av vassdrag o.l. er eksempler på slike samvirkeaktiviteter. Slik det framgår av disse eksemplene, kan velferdsytelser produseres som samvirkeprosjekter på mer permanent basis.

For det tredje står organisasjonene for det en kan kalle fortjenestefri velferdsproduksjon. Her ønsker staten å kjøpe ytelser som vanligvis er basert på faglig kompetanse, krav til effektivitet og målrettethet.

Skillet mellom verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon vil i praksis ikke alltid være like klart. Til tider kan det være vanskelig å fastslå om den frivillige aktiviteten egentlig har noe frivillig særpreg, og dermed om hvilken kategori den bør plasseres i.

Statlige støtteordninger kan tilpasses dette utgangspunktet slik at en oppnår en symmetri mellom organisasjonenes virke, og de støtteformer og kontrollord-

ninger som statsforvaltningen tar i bruk. Dette innebærer at en utvikler støtteordninger som er innrettet mot å fremme medlemsbasert virke, verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon (som er den tallmessig/økonomisk sett største støttekategorien). Med dette utgangspunktet kan en beskrive tre støttekategorier:

Grunnstøtte

Grunnstøtte er i hovedsak beregnet på å fremme medlemsbaserte aktiviteter i organisasjonene. Støtten kan gis med utgangspunkt i antall medlemmer, lokale lag og ulike aktivitetsmål, eller som en rund sum til en virksomhet.

Aktivitetsstøtte

Denne betegnelsen omfatter midler som er beregnet på aktiviteter i regi av frivillige sammenslutninger. Støtten kan dekke utgiftene ved tiltaket fullt ut, eller den kan inngå som delfinansiering ved siden av midler som organisasjonen selv bringer fram. Informasjons- og holdningskampanjer, frivillighetsentraler, og en rekke kulturtiltak er eksempler på aktiviteter i denne kategorien. Virksomheten kan være tidsbegrenset, men kan også ha en mer permanent karakter.

Det offentlige går relativt ofte inn i samarbeid med frivillige organisasjoner for å realisere felles mål. Gjennom denne typen samvirke kan det offentlige nyte godt av det verdigrunnlaget, det engasjementet og den egeinnsatsen som den frivillige organisasjonen tilfører.

Produksjonsstøtte

Denne betegnelsen omfatter støtteordninger som skal realisere offentlige velferdsoppgaver eller tiltak gjennom ordninger som eies eller drives av frivillige organisasjoner. Fellesnevneren for disse er at et eventuelt overskudd ikke kan tas ut som fortjeneste av eierne, men blir pløyd tilbake i virksomheten. Betegnelsen fortjenestefri velferdsproduksjon brukes om denne kategorien, og støtten betegnes som produksjonsstøtte.

Kap. 6 i meldingen redegjør for hvilke prinsipielle vurderinger som ligger bak hver av de tre kategoriene, hvilke virkemidler som er best egnet for å fremme dem, og hvilke kontrollformer som passer til disse tre formene. Dette sammenfattes slik det er gjort i tabell 3 i meldingen.

1.6 Medlemsbasert virke

1.6.1 Begrunnelser for offentlig støtte

Demokratibegrunnelser

Gjennom ulike former for kontakt med politikere og forvaltning fremmer organisasjonene sine interesser overfor det offentlige. Dette samarbeidet mellom myndigheter og organisasjoner er et svært viktig premis for utformingen av den offentlige politikken. Organisasjonene representerer en annen mulighet for innflytelse enn den som kommer til uttrykk ved valg. Men dersom denne kanalen skal avspeile medlemmenes syn, forutsettes det at organisasjonene har et

demokratisk beslutningssystem som fremmer medlemmenes interesser. Det er også viktig at medlemmene tar del i organisasjonens indre liv, og er aktive i utformingen av organisasjonens syn.

Fra statens side har støtte til medlemsbasert virksomhet gjerne vært begrunnet i ønsket om å styrke demokratiet. Slike begrunnelser er først og fremst knyttet til støtten til barne-, ungdoms- og kulturorganisasjoner.

Ved demokratibegrunnelser er organisasjonens aktivitet underordnet i forhold til måten virksomheten drives på. Når statsmidler er demokratibegrunnet er det først og fremst den demokratiske strukturen som virksomhetene foregår innenfor som framheves. Beslutningsprosessene skal fremme demokratiske holdninger og fortrolighet med demokratiets virkemåter. Vanligvis stilles organisasjonene fritt til å disponere midlene innen egne formål.

Trening i demokratisk sinnelag er ikke bare avhengig av at det finnes tilgjengelige demokratiske strukturer, men også at disse inneholder saksforhold som blir oppfattet som meningsfulle for deltakerne. Det er viktig at medlemmer opplever at de har innflytelse over saker som angår dem selv.

Frivillige organisasjoner har også en viktig rolle i brukerdemokratiet. Mange organisasjoner representerer grupper som er konsumenter av offentlige tjenester og private ytelser. Etter 1980 har kommunene fått større råderett over utformingen av de offentlige tilbudene innen områder som utdanning, helse og sosiale tjenester, kultur, idrett, barne- og ungdomstiltak. Dersom kommunale tilbud skal gi et representativt bilde av brukernes behov, er det viktig at organisasjonene fungerer på en demokratisk måte.

Regjeringen mener at kravet om demokratisk beslutningsstruktur skal gjøres sterkere gjeldende på områder hvor dette i dag ikke er noe uttalt krav for å oppnå statsstøtte.

Samfunnsnytte - begrunnelser

En del organisasjoner får statsstøtte med den begrunnelse at deres bidrag er samfunnsnyttig, og at virksomheten utgjør et supplement til offentlige tiltak. På en rekke samfunnsområder som forsvar, samferdsel og kultur finner en organisasjoner hvis virke blir betraktet som samfunnsnyttige, og som mottar statsstøtte uten at det er knyttet uttalte mål til statens bevilgninger. Målløstingene med støtten er gjerne formulert på et overordnet nivå, men ikke uttrykt som direkte vilkår for å få statsmidler. For eksempel er statlig støtte til idretten delvis begrunnet med samfunnsmessige helsevirkninger og betydning for barns oppvekstmiljø. Staten ønsker å stimulere virksomheten, men uten å stille konkrete krav eller forventninger til hvordan den utøves.

Som kriterium for fordeling av midler til organisasjonene er imidlertid samfunnsnytte vanskelig å anvende. Dels fordi flertallet av frivillige organisasjoner er samfunnsnyttige, i en eller annen forstand. For at kjen-

netegnet skal kunne benyttes ved fordelingen av offentlige midler, må en først klargjøre hva slags samfunnsnytte det dreier seg om, og hvorfor det offentlige ser det som spesielt viktig å realisere akkurat denne formen for nytte. Dette er primært en politisk oppgave.

Som begrunnelse for offentlig støtte til frivillige organisasjoner åpner samfunnsnytte for politiske preferanser, nedfelt som vide fullmakter til å utfolde egenart uten omfattende statlige restriksjoner.

Sosial tilhørighet - begrunnelser

Frivillige, sivile sammenslutninger bidrar til å knytte mennesker sammen i meningsfulle fellesskap og aktiviteter. Idrettsorganisasjonene står for et stort spekter av idretts- og fritidsaktiviteter. Barne- og ungdomsorganisasjonene har ansvar for et stort og variert innslag av sang- og musikktilbud, kultur og fritidsaktiviteter. Bygdelag og velforeninger knytter sammen mennesker med felles kultur og interesser. Turist- og friluftsforeninger og miljøorganisasjoner samler dem med interesse for natur, miljø- og dyrevern. Humanitære organisasjoner har et verdigrunnlag og virksomheter som primært retter seg mot andre menneskers livssituasjon, både i inn- og utland. I tillegg kommer den store floren av hobbyorganisasjoner.

Frivillige sammenslutninger har en evne til å organisere mennesker i meningsbærende fellesskap. Dette er et grunnleggende trekk de har felles, uavhengig av ytre formål.

Evnen til å skape meningsdannende sosiale nettverk skiller sivile sammenslutninger fra markedsaktører og offentlig virke. De sivile aktivitetene har en egenverdi som går ut over de virksomhetene som til enhver tid bedrives.

Interesseartikulerings-begrunnelser

Organisasjonene er viktige samarbeidspartnere for det offentlige i det som betegnes som den "korporative kanalen".

En begrunnelse for at staten skal yte grunnstøtte til frivillige organisasjoner, er at de artikulerer interesser på vegne av mindre grupper. Organisasjonene gir interessegrupper et ansikt og en stemme, og en anledning til å ytre seg i mediaoffentlighet og overfor politiske beslutningstakere. Et argument for å støtte opprettelsen av interessegrupper er altså at stat og kommuner dermed får en motpart og en høringsinstans som kan gi uttrykk for hvordan offentlige tiltak blir oppfattet av de involverte. Selv om dette argumentet benyttes i deler av forvaltningen, er det vanskelig å gi det allmenn gyldighet.

Gjennomgangen i vedlegg 1 i meldingen, departementenes statusbeskrivelse, viser at det er relativt få områder innenfor statsforvaltningen hvor denne type begrunnelse er eksplisitt benyttet. Det er først og fremst organisasjoner for funksjonshemmede og innvandrergupper som har mottatt statlige midler på dette grunnlaget.

Statsforvaltningen mangler altså overgripende og prinsipielle retningslinjer for interessegruppestøtte.

Argumentet er benyttet i noen sektorer, men ikke i andre. Spørsmålet er derfor hvordan en skal formulere en allmenn begrunnelse som kan gi anvisning på når organisasjoner bør få slik støtte. Når det gjelder støtte til opprettelse av interessegrupper, bør dette i fremtiden først og fremst forbeholdes grupper som har vanskelig for å organisere seg på egen hånd.

1.6.2 Virkemidler

1) Grunnstøtte. Statlige midler for å realisere medlemsbasert virke betegnes gjerne som frie, dvs. de gis uten krav om bestemte anvendelser. Regjeringen vil likevel understreke den alminnelige begrunnelse for at det gis statsstøtte til frivillige organisasjoner: Gjennom grunnstøtteordninger ønsker Regjeringen å realisere målsettinger knyttet til deltakelse, lokalt foreningsarbeid og demokratiske beslutningsprosesser. Regjeringen ønsker også å gjøre det mulig for mindre interessegrupper å artikulere sine interesser på nasjonalt nivå. Det er viktig at støtteordninger blir utformet slik at frivillige organisasjoner fortsatt er sikret en fri og uavhengig stilling i samfunnet.

I fremtiden vil Regjeringen gå inn for at statlige forventninger, knyttet til de målsettingene som er gjengitt ovenfor, artikuleres mer eksplisitt overfor organisasjonene. Det bør trekkes et tydelig skille mellom forventninger som er av mer overordnet karakter, og betingelser som er et vilkår for å få utløst statsstøtte.

Kjerneintensjonen bak grunnstøtte er ønsket om å stimulere til aktiv deltakelse i samfunnslivet på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Aktiv deltakelse kan organisasjonene realisere på mange måter, og staten bør ikke øremerke denne typen støtte for konkrete aktiviteter.

Det er viktig å understreke at målsettingen bak grunnstøtte ikke er å skaffe flest mulig medlemmer til organisasjonene. Det er aktivitet og deltakelse i organisasjonene staten ønsker å fremme. Det er alltid fare for at organisasjoner kan utvikle et aktivt sentralt nivå med betalte funksjonærer, uten en tilsvarende medvirkning fra medlemmer i de lokale leddene.

Med det store mangfoldet som den frivillige organisasjonsfloraen representerer, vil det være vanskelig å finne fram til enkle og entydige kriterier som passer for alle typer organisasjoner. Det er viktig at departementer som administrerer grunnstøtteordninger, sørger for at de tildelingskriteriene som benyttes, fanger opp de mange nyansene i de frivillige organisasjonenes virke. Det er viktig at tildelingskriterier er tilpasset organisasjonenes størrelse. Tildelingskriterier bør ikke utformes slik at organisasjonenes autonomi blir truet. Organisasjonene bør kunne bevare sin egenart og sin evne til å endre seg i takt med samfunnet omkring. Det bør derfor søkes å tilpasse omfanget av statlige kontrollordninger til formålet med og omfanget av den støtte som ytes.

2) Støtte til infrastruktur. Staten kan også fremme lokalt, foreningsbasert virke gjennom å gi støtte til avgrensede deler av organisasjonenes driftsutgifter. For eksempel kan det gis øremerket støtte til leie av

lokaler, kontorutstyr, telefon og portoutgifter. En rekke kommuner subsidierer frivillig virke ved å redusere husleie, porto, telefon og administrasjonsutgifter for frivillig virke, også Kulturdepartementets midler til idrettsanlegg er en måte å subsidiere idrettslagenes virke på.

Frivillige aktiviteter har et stort mangfold, og de fleste oppstår lokalt. Særlig nye initiativ som ikke springer ut av noen landsomfattende sammenslutning, kan til tider ha vanskelig for å få støtte gjennom etablerte ordninger. Det er derfor viktig at det også finnes støttemidler ved siden av de etablerte støtteordningene for landsomfattende organisasjoner, slik at også nye initiativ kan få hjelp til å komme i gang.

1.7 Kontroll

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 må ikke være av et slikt omfang at store deler av organisasjonens administrative kapasitet må benyttes til å imøtekomme disse kravene.

Til grunn for kontrollen har det vanligvis ligget informasjon om fjorårets virksomhet gjennom årsmelding, revisorrapport m.v. Ifølge økonomireglementet skal alle organisasjoner i regnskaps form kunne dokumentere at statlige midler har vært anvendt på korrekt måte. Men når tildelingskriteriene og målsettingene bak tildelingen av midlene ikke er sammenfallende, vil denne typen tildelingskontroll ikke gi informasjon om organisasjonen faktisk har søkt å realisere de oppsatte målene. Det er derfor viktig å kunne innhente tilleggsinformasjon om hvordan organisasjonene realiserer de målene som ligger til grunn for bevilgningen.

Kontroll med antall medlemmer eller med organisasjonenes regnskaper gir ikke noe bilde av om organisasjonen har et aktivt foreningsliv eller fungerer demokratisk. En ensidig vektlegging av formelle sider ved driften (som f.eks. antall lokale lag, medlemskap osv.) vil kunne føre til at organisasjoner gjør mest mulig for å fylle disse kriteriene, uten at dette nødvendigvis avspeiler økt medlemsaktivitet.

For staten er det vanskelig å fullt ut forhindre slike vridningseffekter uten enten å foreta øremerking av støtten til organisasjonene, eller å drive intensiv kontroll med anvendelsen av midlene. Slike rutiner vil kunne være kostnadskrevende og vanskelig å forene med respekten for organisasjonenes grunnleggende autonomi og medlemmenes rett til å være herrer i egne hus.

I tillegg til tildelings- og regnskapskontroll bør forvaltningen derfor supplere med andre former for kommunikasjon med organisasjonene:

1) Organisasjoner som mottar grunnstøtte innenfor en støtteordning, bør delta i evalueringer av aktivitetnivået blant medlemmene. Slike undersøkelser kan gjennomføres som statistiske egnevalueringer etter en felles, fastsatt mal, eller de kan utføres av eksterne organ. Dersom slike undersøkelser viser at aktivitetssprosenten er urimelig lav eller synkende, vil forvaltningen måtte kunne vurdere om dette skal få konsekvenser for omfanget av grunnstøtten.

Staten bør også, i samarbeid med organisasjonene, kunne foreta stikkprøve-evalueringer av virksomheten i et tilfeldig utvalg av organisasjoner. Slike evalueringer vil kunne gi nyttig informasjon for begge parter. For organisasjonen kan slik informasjon gi nyttig innsikt i eget virke som medlemmene selv kan benytte til å utvikle virksomheten.

2) I noen sammenhenger kan det være aktuelt å gjennomføre en dialog mellom departementet og tilskuddsmottaker. Stønadsbeløpets størrelse og uttrykte forventninger vil være avgjørende for om denne formen kan brukes.

Regjeringen ønsker gjennom evalueringer, forskning og utredning å styrke kunnskapen om de frivillige organisasjonene, og de endringsprosesser som foregår innen det frivillige virke.

1.8 Støtte til paraplyorganisasjoner

Staten yter i en del tilfeller støtte til paraplyorganisasjoner. For de frivillige organisasjonene kan det gi mange fordeler å gå sammen i større enheter. Ofte vil felles problemoppfatninger og enighet om strategier overfor myndigheter og omgivelser utgjøre forutsetninger for slike allianser. Det er også ofte gunstig for departementene å samhandle med frivillige sammenslutninger via paraplyorganisasjoner.

For at en paraplyorganisasjon skal gi et representativt bilde av medlemsorganisasjonenes syn, så kreves det at medlemsorganisasjonene har kontroll over paraplyenheten. Slik kontroll kan knyttes til to forhold, nemlig demokratisk innflytelse og økonomisk styring.

For å sikre de deltakende medlemsorganisasjonene størst mulig innflytelse over paraplyorganisasjonen, bør slike prinsipielt være finansiert av de deltakende medlemsorganisasjonene. Det kan være uheldig at statens midler benyttes til å finansiere paraplyenheten direkte. Slik støtte kan bidra til å konservere bestemte organisasjonsallianser.

Dersom de deltakende organisasjonene selv har kontroll over de økonomiske sidene ved sitt eget medlemskap, øker sannsynligheten for at paraplyorganisasjonen avspeiler medlemmenes syn og preferanser.

Der staten går inn med midler for å sikre driften, blir det særlig viktig å sikre at medlemsorganisasjonene har demokratisk kontroll over paraplyenheten. I situasjoner der medlemsorganisasjoner trekker seg ut av et paraplysamarbeid, bør støtten til paraplyenheten vurderes på nytt. Dersom en paraplyenhet ikke fullt ut representerer bredden i det frivillige engasjementet på et

område, bør forvaltningen også trekke inn andre organisasjoner som samarbeidspartnere.

1.9 Verdibasert samvirke

1.9.1 Begrunnelser for offentlig støtte

De begrunnelsene som gjengis her, utgjør sammenfatninger av praksis på tvers av departementsgrensene.

Offentlige midler er gjerne blitt satt inn for å stimulere ny og annerledes velferdsproduksjon. Historisk har frivillige organisasjoner ofte vært først ute med tiltak overfor svake eller utsatte grupper. Organisasjonene har sett behovene først, og har gjerne fått støtte til å sette i gang ny virksomhet.

Ofte har også frivillige tiltak oppstått som egenorganisering blant dem som er blitt rammet av en sykdom eller en vanskelig livssituasjon. Ofte har deltakerne organisert seg etter selvhjelpsprinsippet: mindre grupper rundt et felles problem, innrettet på å støtte og hjelpe hverandre.

Etter hvert som det offentlige ansvarsområdet har ekspandert, har mange pioneraktiviteter blitt en del av den offentlige velferdspolitikken. På mange områder har forvaltningen utviklet egne målsettinger på virksomhetsområder hvor organisasjonene tidligere har rådd grunnen alene. Samtidig har organisasjoner i økende grad blitt medvirkende i den offentlige velferdspolitikken, og det frirom de tidligere hadde til å benytte offentlige midler til å realisere egne mål, er på flere områder gradvis blitt redusert. Høy grad av målrettethet i bruken av støttemidler kan derfor føre til at organisasjonene får svekket sin pionerrolle og sin evne til å utvikle nye, innovative tiltak.

Regjeringen vil legge vekt på at samvirkeprosjekt også gir rom for frivillige tiltak som går på tvers av offentlige sektorgrenser.

Regjeringen vil understreke at det er viktig at de vilkårene som departementene knytter til samvirketiltak, ikke er av en slik art at frivillige organisasjoner risikerer å få svekket sitt særpreg og sin egenart.

Samvirkeaktiviteter kan beskrives som enten departements- eller organisasjonsinitierte. Når departementene tar initiativ, vil vanligvis en vesentlig andel av virksomheten bli offentlig finansiert. Ved organisasjonsinitiert samvirke der organisasjonene ber om støtte til egne tiltak, vil andelen statsstøtte variere.

Ofte benytter forvaltningen organisasjonene til å gjennomføre informasjons- og holdningskampanjer for det offentlige. Ved å benytte frivillige sammenslutninger til å formidle informasjon får myndighetene sitt budskap fram til grupper som det ellers ville ha vært vanskelig å nå. I store organisasjoner utgjør medlemsmassen ofte omfattende lokale nettverk, og ved å aktivisere disse blir budskapet spredd på en effektiv måte. Her nyter myndighetene godt av det verdifundament som organisasjonene bygger på, og det engasjement som medlemmene besitter.

Til tider kan det oppstå uenighet om hvem som egentlig "eier" et samvirketiltak. Det offentliges representanter vil gjerne hevde at siden staten betaler en stor

andel av utgiftene, er det rimelig at staten også kan sette normer for drift og innhold av virksomheten. De frivillige organisasjonene vil på sin side gjerne hevde at dette primært er en frivillig aktivitet som staten er med på å finansiere, og at kontrollen med virksomheten derfor bør ligge hos organisasjonen som formelt sett eier virksomheten. Samvirketiltak bærer dermed noen ganger i seg en grunnleggende tvetydighet om det er staten som støtter en frivillig virksomhet, eller om det er organisasjonen som bidrar til å realisere offentlige velferds mål.

Når slike forhold ikke er avklart, vil det kunne oppstå uenigheter rundt den virksomheten som er satt i gang. Det er derfor viktig å finne fram til kriterier som gjør det mulig å vurdere hvem som skal ha eiendoms- og disposisjonsrett over et samvirkeforetak.

Ett kriterium kan knyttes til ressursinnsatsen i foretaket. I samvirketiltak vil statens andel av totalkostnadene variere; fra relativt beskjedne beløp til full offentlig finansiering. Ved siden av sine økonomiske midler bidrar organisasjonene gjerne også med andre ressurser, som egen sentralorganisasjon og lokallag, eget personale og frivillig, ubetalt arbeidskraft. Samvirketiltak innebærer også at organisasjonene stiller sitt allmenne renommé til disposisjon for fellesskapets interesser.

Regjeringens syn er at kontrollen over samvirkeforetak bør stå i forhold til de ressursene som de enkelte samarbeidspartnerne skyter inn. Fra organisasjonenes synsvinkel innebærer dette at jo større deres egeninnsats er, jo større frirom bør de kunne få for å utføre oppgavene på sin egen måte, og i tråd med egne målsettinger. Men prinsippet innebærer også at når staten yter hovedtyngden av ressursene i et samvirkeforetak, så må organisasjonene finne seg i at det også stilles krav til tiltakets form, innhold og resultatrapportering.

1.9.2 Virkemidler

Regjeringen vil understreke at samvirkeformen først og fremst bør benyttes når staten ønsker å utløse organisasjonenes egenart som frivillige sammenslutninger for å realisere felles mål. Denne målsettingen krever at departementene er i stand til å artikulere en oppfatning av hvilke former for egenart de ønsker å utløse. Slik egenart kan kortfattet framstilles i 7 punkter:

- organisasjonenes evne til å initiere ny eller alternativ virksomhet,
- deres evne til å organisere verdibaserte aktiviteter, med et innhold som skiller seg fra tilsvarende offentlige,
- deres muligheter til å mobilisere kompetanse og ressurser som det offentlige selv mangler,
- deres evne til å målbære viktige budskap og holdninger,
- deres evne til å skape sosial integrasjon og sosiale fellesskap gjennom sine aktiviteter,

- utløse frivillige ressurser, som ulønnet arbeid, egne økonomiske midler, kontaktnettverk m.v.,
- mobilisere oppslutning om en sak, en interesse, et synspunkt eller liknende.,
- deres forankring i eget verdigrunnlag, mandat eller internasjonale avtaler.

Både for organisasjoner og departement er det ønskelig at man for framtiden kan komme fram til felles oppfatninger av hva som skal kjenne et konkret samvirkeprosjekt. Til grunn for samarbeidet bør ligge en avtale som spesifiserer hvilke betingelser departementet knytter til de tildelte midlene. En slik avtale bør, som et minimum, inneholde følgende punkter:

En spesifisering av samvirketiltakets formål, innhold og varighet. Partene bør på forhånd være enige om hva som er tiltakets formål, og hva virksomheten skal gå ut på. Det bør også være klart hvilken tidsperiode samarbeidet gjelder for, og hvor langt i tid partenes forpliktelser overfor den andre strekker seg.

En spesifisering av den dokumentasjon av tiltak og resultater som knyttes til bevilgningen. Avtalen bør også inneholde de krav staten setter til dokumentasjon av regnskap og måloppnåelse.

En spesifisering av hvilken instans som har ansvar for prosjektet. Avtalen bør tydeliggjøre hvem som er økonomiske samarbeidsinstanser på henholdsvis stats- og organisasjonssiden. Den bør også gjøre det klart hvilken instans som har ansvar for gjennomføringen på organisasjonssiden.

1.9.3 Kontroll

Kontrollen av samvirkeprosjekter bør tilpasses innholdet i den avtalen som er inngått mellom departementet og den frivillige sammenslutningen. I tillegg til ordinær kontroll av budsjett og regnskap, bør det også etableres enighet mellom avtalepartene om hvilke oppfølgingskriterier som er best egnet til å registrere graden av måloppnåelse. For å unngå senere uenighet om hva som er de beste kriteriene på suksess, bør presiseringen av gode resultatmål foreligge før prosjektet settes igang, og eventuelt tas inn i selve avtalen.

Hvor store ressurser som bør brukes på resultatkontroll, er et vurderingsspørsmål som må avgjøres i hvert enkelt tilfelle. Generelt bør kontrollinnsatsen stå i et rimelig forhold til ressursinnsatsen.

Statens adgang til å stille krav til tiltakets innhold, resultatrapportering og kontroll vil øke med dens andel av ressurser i tiltaket.

1.10 Fortjenestefri velferdsproduksjon

1.10.1 Særegne kvaliteter ved fortjenestefrie velferdsytelser

Spørsmålet er hvilke særegne fortrinn fortjenestefrie ytelser i regi av frivillige organisasjoner har, når en sammenlikner dem med ytelser fra det offentlige selv, eller fra fortjenestebasert virksomhet. Under hvilke betingelser er fortjenestefrie ytelser å foretrekke?

Fortjenestefri organisering

Et sett med fortrinn kan knyttes til den økonomiske organiseringen. Fortjenestefrie velferdsytelser har som nevnt ikke som formål å maksimere overskuddet for private kapitaleiere. Det innebærer for det første at dersom virksomheten fører med seg noe overskudd, så vil dette gå tilbake til driften.

At overskuddet ikke kan tas ut som profitt er spesielt viktig i sammenhenger der det er vanskelig å kontrollere kvaliteten på den ytelsen som produseres. Det kan f.eks. dreie seg om omsorgsyntelser. Fortjenestefri organisering kan være en fornuftig organisasjonsform på områder hvor kvalitetskontroll er vanskelig.

Frivillige sammenslutningers ønske om å prioritere kvalitet framfor økonomisk overskudd gjelder nødvendigvis ikke alle aktiviteter. Frivillige sammenslutninger kan benytte sine ressurser til å skape inntekter til andre deler av sin virksomhet. En sammenslutning kan f.eks. bruke sine medlemmer til å utføre en jobb for kommunen, mot at betalingen skjer som en godtgjørelse til foreningen. Når en frivillig sammenslutning påtar seg en betalt oppgave primært for å tilføre hovedorganisasjonen midler, er det altså liten grunn til å tro at virksomheten vil ha andre kvaliteter enn dem man vil finne i fortjenestebasert virke.

Frivillige sammenslutninger som virker internasjonalt, kan ha bygget opp en kompetanse og et nettverk som gir anledning til å utføre arbeidsoppgaver på en annen måte enn det offentlige myndigheter kan. Når frivillige sammenslutninger utgjør en alternativ, ikke-statlig kanal for bistand er dette en kvalitet som skiller dem fra det offentlige hjelpeapparatet.

Frivillig egenfinansiering

Et annet fortrinn ved fortjenestefri velferdsproduksjon er at den frivillige produsenten til tider bidrar med egne midler. I bistandsprosjekter er det for eksempel ikke uvanlig at den utøvende organisasjonen setter inn egne ressurser, enten direkte i prosjektet, eller gjennom egne tiltak som knyttes til den offentlig finansierte bistanden. Også andre frivillige organisasjoner som påtar seg oppgaver for det offentlige vil ofte trekke inn egne økonomiske ressurser. Også sammenslutninger som driver institusjoner subsidierer i varierende grad virksomheten med egen infrastruktur, i form av bygninger, eiendom, fondsmidler m.v.

Når frivillige organisasjoner utfører en oppgave for det offentlige og setter inn egne økonomiske ressurser, vil et slikt samarbeid som regel underbygge organisasjonens formål. Sammenfattende kan en si at jo større egenfinansieringen er, jo større er det komparative fortrinnet fortjenestefrie velferdsprodusenter vil ha overfor offentlige og fortjenestebaserte konkurrenter.

Frivillig arbeidskraft

Til tider vil fortjenestefrie ytelser også knytte til seg frivillig, ubetalt arbeidskraft. Medlemmer og sympatisører trekkes inn i virksomheten, og utfører arbeidsoppgaver ved siden av betalt personale og fagfolk. På en rekke områder er det etter hvert blitt mer

vanlig å trekke inn frivillige og knytte deres engasjement og kompetanse til hovedvirksomheten. Mange museer har f.eks. egne foreninger av frivillige. Aldersinstitusjoner søker i økende grad å knytte frivillige til virksomheten. Det samme gjelder kulturorganisasjoner, natur- og miljøorganisasjoner og andre, der virksomheten ofte forutsetter en omfattende frivillig innsats.

1.11 Kontroll

Frivillige organisasjoner står for en del velferdstiltak som i liten grad inneholder egenfinansiering eller ubetalt arbeid, og heller ikke er preget av organisasjonens verdigrunnlag i vesentlig grad. Ofte vil slike tiltak være fullt ut finansiert over offentlige budsjetter, og virksomheten kan sees som utkontraktering, dvs. offentlig kjøp av velferdsytelser som produseres i regi av frivillige organisasjoner.

Det er Regjeringens syn at i tilfeller hvor frivillig særpreg er svakt eller mangler helt, bør ikke kontrollen med den frivillige virksomheten avvike fra den som gjøres gjeldende for tilsvarende markedsbasert eller offentlig virke.

1.12 Behovet for forskningsbasert kunnskap

Den forskningsbaserte kunnskapen om de frivillige sammenslutningene i Norge er spredt og lite systematisk. På store områder, som f.eks. sang og musikk, kultur, barn og ungdom, finnes det lite kunnskap om hvordan organisasjonslivet fungerer i dag. Også den forskningsbaserte kunnskapen om idrettens rolle i lokalsamfunnet er begrenset.

For å få bedre innsikt i de endringsprosessene som foregår i samspillet mellom de frivillige organisasjonene og samfunnet, er det nødvendig med økt forskningsbasert kunnskap.

Det ansees som spesielt viktig å oppdatere kunnskapen på følgende områder:

- Empirisk kartlegging. Kunnskapen om de viktigste kjennetegnene ved frivillig sektor bør oppdateres.
- Frivilligheten i lokalsamfunnet. Det er viktig å få fram økt kunnskap om hvilken betydning frivillige sammenslutninger har i lokalsamfunnet.
- Sosial effekt. Frivillig virke på områdene sang, musikk, idrett, kultur m.v. utgjør viktige sosiale møtesteder i lokalsamfunnet, og for mange dannes permanente sosiale nettverk gjennom frivillig deltakelse.
- Eierformer og inntektsgrunnlag. Det er behov for mer viten om hvordan ulike eierformer er vevd sammen, og hvilke konsekvenser sammenvevinger mellom kommersielt virke og frivillig organisering får for organisasjonenes egenart og frivillige engasjement. Det er også behov for mer kunnskap om organisasjonenes inntektsgrunnlag, om variasjoner i inntektskilder, om hvordan organisasjonene disponerer sine inntekter, og om hvor stor andel som tilflyter ulike aktiviteter.

- Frivillighet, demokrati og nye former for medlemskap. Det er ikke uten videre gitt at sammenslutninger som har en demokratisk struktur, alltid fungerer demokratisk.
- Nordisk frivillighetsforskning. Den nordiske frivillighetstradisjonen har historisk en folkelig forankring som skiller den fra både den angloamerikanske og den europeiske frivilligheten. Regjeringen ser det som en viktig oppgave å bidra til å bevare og styrke denne tradisjonen.

For å få bedre kunnskap om hvordan de frivillige organisasjonene arbeider, er det også viktig å foreta evalueringer av dem. Forskningsbaserte evalueringer bør kunne gi økt innsikt i organisasjonenes særegne arbeidsformer og driftsmåter, til nytte for både organisasjonene selv og statsforvaltningen.

1.13 Hovedtrekk i St.meld. nr. 44 (1997-98)

Tilleggsmeldingen skisserer ulike virkemidler staten kan benytte for å bedre rammebetingelsene, og stimulere til aktivitet i frivillige organisasjoner:

1. Regjeringen ønsker gjennom reguleringer i spillemarkedet å legge til rette for en bedret økonomisk situasjon for frivillige organisasjoner. Regjeringens hovedmålsetting med reguleringene er å sikre at en størst mulig andel av omsetningen for lotterier tilfaller det lotteriverdige formål. Regjeringen vil vurdere å innføre krav om minimumsandel av overskudd til det lotteriverdige formål for samtlige lotteriformer. Sentralt i arbeidet med å skape ordnede forhold i lotterimarkedet står opprettelsen av et statlig lotteritilsyn. Regjeringen ser et særlig behov for reguleringer i spilleautomatmarkedet. Justisdepartementet har allerede innført en øvre grense for antall automater en organisasjonen kan oppstille, og det er utarbeidet kriterier for hvilke typer automater som kan oppstilles i markedet. Regjeringen vil videre gå inn for å innføre aldersgrense for spill på automater, at det opprettes et sentralt automatregister og se nærmere på behovet for en avgrensning mht. hvor automater kan utplasseres. Det vurderes også å innføre en autorisasjonsordning for alle entreprenører og lokalinhavere for ulike lotteriformer. I en situasjon der en søker å skaffe bedret oversikt i det private lotterimarkedet gjennom reguleringer og kontroll, finner Regjeringen det ikke tilrådelig å gi tillatelse til opprettelse av et nytt fjernsynslotteri. Regjeringen vil på denne bakgrunn ikke gi konsesjon til opprettelse og drift av lotteriet BingoLotto.
2. Tilleggsmeldingen skisserer en statlig tilskuddsordning til frivillige organisasjoners lokale lag og foreninger. Hensikten med støtten vil være å legge til rette for aktivitet og deltakelse i, og etter initiativ fra, medlemsbaserte foreninger som arbeider for barn og unge. Staten vil i liten grad legge føringer på anvendelse av støtten, ut over enkelte overordnede målsettinger. Tilskuddsordningen er ment å understøtte organisasjonenes primæraktiviteter. Regjeringen ønsker på denne bakgrunn å legge opp til at kontrollordningen ikke skal være av et slikt omfang at det fører til uønsket byråkratisering og profesjonalisering av organisasjonens lokalledd. For å kunne komme i betraktning som støttemottaker, forutsettes det at de lokale foreningene har en demokratisk styringsstruktur, et allmenntilgjort formål og driver aktiviteter for barn og unge. Staten kanaliserte støtten ned til organisasjonene gjennom et samarbeid med fylkeskommuner og kommuner. Fastsettelse av størrelsen på overføringer til fylkeskommunene og kommunene foretas på grunnlag av antall innbyggere i målgruppen under 18 år. Staten overfører midlene til fylkeskommunene. Kommunene bør inneha den kunnskap om lokale forhold som er nødvendig for at støtteordningen skal kunne forvaltes til beste for det lokale foreningsliv. Den enkelte kommune foretar en prioritering av støtteberettigede organisasjoner, og fastsetter støttebeløp pr. organisasjon. En oversikt over kommunenes prioritering sendes fylkeskommunen, som står for utbetalingen til lagene. Fylkeskommunen vil disponere en andel (5 pst.) av de statlige overføringene, som vil være forbeholdt støtte til samarbeidstiltak mellom lokale organisasjoner på tvers av kommunegrensene, samt å stimulere til utvikling av det lokale organisasjonsliv. Statlige overføringer til lokalt, frivillig virke vil bli bevilget over Kulturdepartementets budsjett og over spillemidler til idrettsformål. Det økonomiske grunnlaget for den nye statlige støtteordningen er skapt gjennom en samordning av statlige spill. Regjeringen ønsker at Det norske Pengelotteriet (DnP) og Norsk Tipping slås sammen ved at DnPs spill (Pengelotteriet og FLAX) innlemmes i Norsk Tippings spilleportefølje. Den eksisterende fordelingsnøkkel for Norsk Tippings nåværende spill (N til hver av formålene idrett, kultur og forskning) opprettholdes. Innenfor hver av formålene idrett og kultur avsettes minst 10 pst. til tiltak rettet mot barn og unge. Satsingen på frivillige organisasjoners lokalt baserte arbeid for barn og unge vil finansieres av denne avsetningen. Disse midlene skal dekke overføringer til et mangfold av frivillige organisasjoner, innen ulike sektorer. Kulturdepartementet vil ha det administrative ansvaret for detaljutføring, iverksetting og oppfølging av støtteordningen.
3. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 1999 gi en vurdering av skatte- og avgiftsreglene for frivillige organisasjoner. I den forbindelse vil Regjeringen også vurdere en fradragsordning for gaver til frivillige organisasjoner.

1.14 Nærmere om nye statlige overføringer til

lokalt, frivillig virke

1.14.1 Økonomisk grunnlag

Det økonomiske grunnlaget for økte overføringer foreslås etablert gjennom samordning av statlige spill.

Regjeringen foreslår, jf. Ot.prp. nr. 74 (1997-98), at Det norske Pengeotteriet og Norsk Tipping AS slås sammen ved at DnPs spill innlemmes i Norsk Tippings spilleportefølje. Den fordelingsnøkkel som gjelder for Norsk Tippings nåværende spill (N til hvert av formålene idrett, kultur og forskning) gjøres gjeldende for alle spillene etter sammenslåingen. Innenfor hvert av formålene idrett og kultur avsettes minst 10 pst. til tiltak rettet mot barn og unge.

Den foreslåtte støtteordningen for frivillige organisasjoners lokalt baserte arbeid rettet mot barn og unge vil finansieres av den delen av spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS som avsettes til tiltak for barn og unge.

Statlige overføringer til aktivitet i regi av frivillige organisasjoners lokale lag og foreninger vil bli bevilget over Kulturdepartementets budsjett og over spillemidler til idrettsformål.

1.14.2 Organisasjoner som arbeider for barn og unge

De overordnede kriterier for denne statlige støtteordningen er at organisasjonene må være demokratisk styrte, ha et allmenntilgjort formål og arbeide for barn og unge i målgruppen under 18 år i lokalmiljøet. Det legges opp til at lokale forhold i stor grad vil være bestemmende for hvilke organisasjoner som skal motta statlig støtte.

Regjeringen ønsker at organisasjoner innen ulike sektorer skal kunne motta støtte. Gjennom støtteordningen søker en å nå ut til det store mangfold av organisasjoner som arbeider for og med barn og unge. Dette kan f.eks., dreie seg om idretts- og kulturorganisasjoner, frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, humanitære organisasjoner, miljøvern- og friluftslivsorganisasjoner, livssynsorganisasjoner, velforeninger osv.

Både i St.meld. nr. 27 (1996-97) og i tilleggsmeldingen er det fremsatt en målsetting om at det er aktivitet og deltakelse i lokale, frivillige organisasjoner staten ønsker å fremme gjennom sin støtte til det medlemsbaserte virke. Det er videre uttrykt at en gjennom en statlig støtteordning ønsker å være med å tilrettelegge for økt aktivitet i organisasjonene.

Den skisserte støtteordningen søker å nå ut til et bredt spekter av organisasjoner med svært ulike formål og aktivitetsgrunnlag. Det er derfor ikke ønskelig å etablere et entydig innhold for aktivitetsbegrepet.

Når staten ønsker å støtte aktivitet og deltakelse, er utgangspunktet at det er organisasjonenes primæraktiviteter som skal understøttes. Fra Regjeringens side er det viktig at aktivitetene bidrar til å opprettholde og videreutvikle et mangfold i organisasjonslivet. Det er videre et krav at den statlige støtten utelukkende skal benyttes til aktiviteter blant barn og unge.

Selve utformingen av aktivitetene og innholdet i disse er organisasjonenes eget anliggende og ansvar. Det vil

fra statens side ikke bli gitt detaljerte føringer på hvordan organisasjonene skal tilrettelegge sitt aktivitetstilbud.

1.14.3 Administrativ forankring

Kulturdepartementet vil ha det administrative ansvar for detaljutføring, iverksetting og oppfølging av den nye støtteordningen rettet mot frivillige organisasjoners lokalt forankrede, medlemsbaserte virksomhet.

Det er viktig å understreke at det er de frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke som utgjør målgruppen for støtteordningen. Det er organisasjonenes arbeid for og blant barn og unge på lokalt nivå fokus skal rettes mot. Barne- og familiedepartementet vil fortsatt inneha et sektorovergripende ansvar for statlig politikk rettet mot barn og unge.

Kulturdepartementet vil kun ha et sektorovergripende ansvar i forhold til støtten til lokale frivillige lag og foreninger.

Den tradisjonelle fag- og sektorfordelingen mellom ulike departementer mht. ansvaret for støtte til organisasjonenes sentralorganisasjoner, vil opprettholdes. Det betyr f.eks. at Barne- og familiedepartementet fortsatt vil ha ansvaret for støtten til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene på sentralt nivå, og at Miljøverndepartementet vil ha ansvaret for grunnstøtten til ulike miljøvern- og friluftslivsorganisasjoners sentralledd.

1.14.4 Kanaler for å nå lokale lag og foreninger

Regjeringen tar som utgangspunkt at en i realiteten har to mulige kanaler ned til lokallagene; organisasjonenes sentralledd eller offentlige kanaler dvs. fylkeskommuner/kommuner.

1.14.5 Organisasjonenes nasjonale ledd

Et viktig argument mot å benytte organisasjonenes nasjonale ledd som kanal ned til lokalt basert virke, er at det ville medføre store administrative vanskeligheter for staten å skulle forholde seg til et svært stort antall sentralorganisasjoner gjennom én støtteordning. Et annet sentralt poeng i denne sammenheng er at dersom en kanaliserte statlige midler til lokal aktivitet gjennom sentralorganisasjonene, ville den nye støtteordningen være vanskelig å skille fra de eksisterende støtteordninger de ulike departementer administrerer over organisasjonenes sentralledd.

Dersom midlene eventuelt skulle kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd, ville det måtte være en forutsetning at de i sin helhet skulle tilføres organisasjonenes lokallag.

Et problem med å benytte sentral- og paraplyorganisasjoner ville også være at en da ikke ville kunne nå mindre lokale organisasjoner, uten tilknytning til eller uten et nasjonalt ledd.

Et dilemma i denne sammenheng ville være at det å pålegge sentralorganisasjonene hvilke deler av en omfattende virksomhet som skal tilgodeses, ville

kunne oppfattes som en statlig overstyring av organisasjonenes autonomi.

1.14.6 Fylkeskommunenes og kommunenes rolle

Regjeringen går inn for å benytte de ulike offentlige forvaltningsnivå som kanal ut til lokale, frivillige organisasjoner.

Staten vil i første rekke basere seg på et samarbeid med fylkeskommunene. Regjeringen foreslår at samtlige fylkeskommuner gis et grunntilskudd på 19mill. kroner. De overskytende midlene i støtteordningen, ut over det samlede grunntilskudd på 199mill. kroner, fordeles så pr. innbygger i målgruppen under 18 år i hvert fylke. Gjennom grunntilskuddet vil en oppnå at samtlige fylkeskommuner sikres et visst nivå på sine disponible midler. En oppnår en viss utjæmnings-effekt, ved at forskjellen i størrelsen på overføringene fylkeskommunene imellom vil bli mindre enn ved en ren tildeling pr. innbygger.

Regjeringen ønsker å innføre en todelt ordning for fordeling av midler fra fylkeskommunene til det lokale foreningsliv:

1. For å oppnå en formålstjenlig fordeling av de statlige overføringene, mener Regjeringen det må utvikles et nært samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Kommunene må forutsettes å inneha eller kunne etablere, den kunnskap om det lokale foreningsliv som er nødvendig for å sikre at støtteordningen fyller sin hensikt. Etter at den statlige overføringen er fratrukket fylkeskommunens andel på 5 pst. (jf. pkt. 2), fastsetter fylkeskommunen økonomiske rammer for kommunene, basert på antall barn og unge i målgruppen i hver kommune. Fylkeskommunen kan eventuelt velge å gi alle kommunene et likt grunntilskudd, før det foretas en fordeling pr. innbygger i målgruppen. Kommunene vil ha et ansvar for å informere lokale lag og foreninger om støtteordningen. Gjennom samhandling med de frivillige organisasjonene må kommunene etablere en oversikt over lag og foreninger som har virksomhet som faller inn under ordningen, og som ønsker støtte til sine aktiviteter. En slik oversikt kan fremskaffes ved at demokratisk styrte organisasjoner som arbeider for barn og unge, registrerer seg hos kommunen. Den enkelte organisasjon må i den forbindelse gi en beskrivelse av sitt aktivitetsgrunnlag og sine primære målsettinger. En slik beskrivelse må inneholde et uttrykk for organisasjonens samlede aktivitetsomfang, og et anslag på kostnader forbundet med aktivitetstilbudet til barn og unge. I organisasjonenes anslag av eget aktivitetsomfang bør det inngå en sammenfatning av antall og type aktiviteter som drives for barn og unge, samt antall deltakere i disse aktivitetene. På bakgrunn av denne oversikten foretar kommunen en prioritering av de organisasjoner kommunen ønsker skal motta støtte, og fastsetter

støttebeløp pr. organisasjon. Samlet skal innstilt beløp tilsvare størrelsen på kommunenes rammetilskudd. Regjeringen foreslår at det opprettes en ordning der kommunen sender en oversikt over sine prioriteringer, med støttebeløp pr. organisasjon, til fylkeskommunen. Fylkeskommunen foretar utbetaling av støtte til lagene, etter prioriteringen fra den enkelte kommune. Kommunens prioriteringer endres eller overprøves ikke av fylkeskommunen.

2. Regjeringen ønsker å støtte opp om samarbeid mellom lokale organisasjoner og utvikling av det frivillige foreningsliv. Det kan dreie seg om samarbeid mellom lokale organisasjoner og utvikling av det frivillige foreningsliv. Det kan dreie seg om samarbeid mellom forskjellige typer organisasjoner, eller mellom to eller flere lokallag med tilhørighet til samme regionale eller nasjonale overbygning. Felles for slike samarbeidsformer er at de ofte kan utvikles på tvers av kommunegrensene. Regjeringen ønsker at den enkelte fylkeskommune skal disponere 5 pst. av de statlige overføringene til å følge opp slike interkommunale initiativ og samarbeidsformer. Fordelingen av midler bør her foregå etter søknad direkte til fylkeskommunen. Det forutsettes at initiativet til samarbeidsprosjektene kommer fra lokallagene selv. Midlene utbetales direkte til de samarbeidende lokallag. Det er lokallagene, og ikke fylkeskommunale eller regionale paraplyorganisasjoner, som er målgruppen for denne støtteformen.

Det understrekes at den statlige støtten til lokalt, frivillig virke, ikke skal legge føringer på kommunens frie inntekter. Det er imidlertid en like klar forutsetning at den statlige støtten skal komme i tillegg til, og ikke som erstatning for dagens kommunale støtte til frivillig virke.

På samme måte som staten fortsatt vil opprettholde grunnstøtten til sentralorganisasjonene, forutsettes det at lokal myndighet fortsatt vil ha et ansvar for grunnstøtte til lokale ledd.

Det vil være i strid med den statlige støtteordningens overordnede målsetting om bedre rammebetingelser og økt aktivitet i lokalt forankret, medlemsbasert virke, dersom kommunen kutter i sine støtteordninger som følge av de statlige overføringene.

1.14.7 Retningslinjer for tildeling av støtte

Midlene til det lokale virke skal tildeles deltakelse i aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner, og som er initiert fra lokallagene selv. Det er viktig å presisere at støtten ikke bør gis til et bestemt formål, fastsatt av offentlige myndigheter.

Kommunen tillegges stor grad av frihet ved vurdering av hvilke organisasjoner og aktiviteter som skal prioriteres.

Fra staten gis visse retningslinjer for den prioriteringen som skal finne sted i kommunene. Dette for å eta-

blere enkelte overordnede prinsipper for tildeling av støtte som samsvarer med målsettingene for hele støtteordningen.

Det mest sentrale aspekt staten ønsker vektlagt, er at det er organisasjonens primæraktiviteter og utvikling av disse som skal være støtteordningens siktemål.

Kommunens prioriteringsliste må sikre et aktivitetsmangfold.

Det er videre viktig å understøtte utvikling av aktiviteter som gjennomføres med en grad av brukermedvirkning. Med det menes aktiviteter der barn og unge selv er med på å styre innholdet, gjennom medvirkning i organisatoriske beslutningsprosesser.

Innenfor deler av organisasjonslivet er et betydelig frafall i løpet av ungdomsårene. Aktivitetstilbud rettet mot de øvre aldersklasser i målgruppen bør derfor vurderes spesielt, med referanse til lokale forhold.

1.14.8 Støtteform

St.meld. nr. 27 (1996-97) slår fast at statlige overføringer til frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke bør gis som grunnstøtte. Det vil si at de statlige midlene gis uten spesifikke krav om bestemte anvendelsesområder. Denne støtteformen vil opprettholdes og videreutvikles overfor organisasjonenes sentrallidd. Staten skal formulere sine overordnede forventninger til anvendelse av grunnstøtten. Disse vil være knyttet til målsettinger knyttet til deltakelse, aktivitet og demokrati på et overordnet plan. Staten skal i liten grad legge føringer på hvordan organisasjonene søker å nå disse overordnede målsettingene, og på hvilke aktiviteter organisasjonene bedriver. Det er viktig at støtteordninger blir utformet slik at frivillige organisasjoner fortsatt er sikret en fri og uavhengig stilling i samfunnet. Det må således trekkes et skille mellom forventninger av en mer overordnet karakter, og klart spesifiserte betingelser som er et vilkår for statlig støtte.

Det er viktig å holde fast på at støtte til medlemsbasert virke i utgangspunktet ikke skal være knyttet opp til krav om bestemte anvendelsesområder. Prinsippet om en grunnstøtte må gjelde også for lokalt orientert medlemsbasert virke. Kommunene må ut fra en helhetsvurdering avgjøre hvilke støtteberettigede organisasjoner som skal motta statlige midler ut fra de skisserte, overordnede retningslinjene, uten å gå inn på detaljkrav om hvordan organisasjonenes aktiviteter skal drives.

Den skisserte støtteformen vil skille seg fra det som St.meld. nr. 27 (1996-97) benevnes som aktivitetssstøtte, ved at den ikke nødvendigvis innebærer noen form for målrettet samvirke mellom lokale organisasjoner og det offentlige.

1.14.9 Kontroll

Det legges opp til en ordinær kontroll av regnskap i lokallagene. Denne form for rapportering gir imidlertid ikke nødvendigvis særlig god informasjon i forhold til

målsettingen som ligger til grunn for støtten. Det vil derfor være naturlig å etterspørre en form for rapportering i forhold til de overordnede målsettingene som utgjør grunnlaget for støtten. Mal for en slik rapportering må ikke legges på et nivå som medfører urimelige administrative belastninger for det enkelte lokallag.

Et viktig rapporteringsansvar tillegges kommunen. Det bør utarbeides en rapport til fylkeskommunen om den samlede bruken av midler i organisasjonene som har mottatt støtte innen kommunen. Det vil være kommunens oppgave å ta rede på aktivitetsomfang, og virkninger av den statlige støtten, i de lag og foreninger som har mottatt støtte. Dette fordrer en form for tilbakemelding om anvendelsen av midlene fra de enkelte lokallag. De frivillige lagene som har mottatt støtte bør derfor utforme en rapport med en vurdering av den effekt det statlige tilskuddet har hatt på organisasjonens økonomiske stilling, og hvilken betydning midlene har hatt for det samlede aktivitetstilbud og -omfang for den aktuelle aldersgruppen.

Kulturdepartementet mottar rapporter med nøkkelformasjon fra fylkeskommunen på bakgrunn av innrapportering fra den enkelte kommune.

Fra statlig hold bør tilskuddsordningen følges opp gjennom evalueringer eksempelvis i form av casestudier (en kommune, eller et lokallag). Fokus for slike studier kan både settes på spørsmålet om statlige overføringer har den ønskede virkning i forhold til aktivitets- og deltakelsesnivå, og på en etterprøving av om statlig støtte har hatt en reell betydning for lagenes samlede økonomiske situasjon.

Regjeringen mener at hele støtteordningen bør evalueres etter at støtteordningen har virket i tre til fem år. Evalueringen bør anlegges så bredt at den omfatter både en analyse av de tekniske sider ved støtteordningen (kriterier, operasjonalisering av målsettinger), samt vurderinger av virkninger i forhold til overordnede målsettinger, og eventuelle utilsiktede virkninger på organisasjonenes virke- og interesseområder. Et sentralt moment i en større evaluering vil være en vurdering av økonomiske, kostnadmessige og administrative forhold ved ordningen, herunder en vurdering av hensiktsmessigheten av de kanaler som benyttes for å nå lokale lag og foreninger. Ved en evaluering vil det også være interessant å innhente dokumentasjon på hvilke typer organisasjoner som mottar tilskudd gjennom støtteordningen.

1.14.10 Skatte- og avgiftsregler

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 1999 gi en vurdering av skatte- og avgiftsreglene for frivillige organisasjoner. I den forbindelse vil Regjeringen også vurdere en fradragsordning for gaver til frivillige organisasjoner.

2. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE

KONSEKVENSER

Kulturdepartementet vil ha det administrative ansvaret for støtteordningen til lokalt, frivillig virke på sentralt nivå. Støtteordningen vil finansieres over Kulturdepartementets budsjett og av spillemidler til idrettsformål.

Regjeringen vil ikke legge særskilte føringer for hvordan fylkeskommuner og kommuner organiserer sitt arbeid med støtteordningen.

Etter Regjeringens vurdering vil forvaltningen av støtteordningen i stor grad kunne ivaretas gjennom eksisterende administrative og politiske ordninger i kommunene. Eventuelle økte administrative kostnader knyttet til støtteordningen forutsettes finansiert av kommunene selv. De statlige midlene skal i utgangspunktet uavkortet tilfalle lokale, frivillige organisasjoner.

Fylkeskommunene vil i den skisserte støtteordningen i hovedsak fungere som et bindeledd mellom staten og kommuner/frivillige organisasjoner. Fylkeskommunens oppgaver vil i stor grad være relatert til utbetalings- og kontrollrutiner. For fylkeskommunenes vedkommende vil det derfor kunne være aktuelt med en form for statlig kompensasjon for dokumenterte utgifter til disse oppgavene. Kompensasjon til fylkeskommunene vil måtte dekkes over spillemidler til idrettsformål og Kulturdepartementets budsjett.

3. KOMITEENS MERKNADER

3.1 Bakgrunn og disposisjon for meldingene

Komiteen viser til at bakgrunnen for St.meld. nr. 27 (1996-97) og St.meld. nr. 44 (1997-98) er et enstemmig vedtak i Stortinget 18. oktober 1995. Dette igjen med bakgrunn i tidligere stortingsmeldinger som St.meld. nr. 29 (1992-93) Nærmiljømeldinga og St.meld. nr. 16 (1993-94) "Lat ikkje graset gro att mellom grannar". Enstemmig vedtak i Stortinget 1995 lyder:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en stortingsmelding om arbeidsvilkår og økonomi for de frivillige organisasjonene på bakgrunn av utredningen NOU 1988:17".

Komiteen viser til at frivillige organisasjoner i lange tider har fungert som sosiale, religiøse og kulturelle tradisjons- og verdiformidlere i vårt samfunn. De har bidratt til å opprettholde den sosiale og moralske bæreevne som et fundament for personlig ansvarfølelse og for samfunnets evne til å løse sosiale oppgaver. Innsatsen fra foreninger og organisasjoner har også vært banebrytende i utviklingen av viktige institusjoner på flere samfunnsområder, ikke minst innen humanitær omsorg, velferd og kunnskapsformidling. Barn og unge har representert en viktig målgruppe. Selv om noe av det frivillige engasjementet gradvis har gått over til å bli betraktet som et supplement til de

offentlige ordninger, mener komiteen at frivillige ideelle organisasjoner fortsatt vil spille en viktig rolle når det gjelder å formidle holdninger og verdier til enkeltmennesker og samfunn. Gode arbeidsvilkår er en forutsetning for at de kan være i stand til å ivareta denne viktige rollen.

Komiteen konstaterer at det er bred politisk enighet om prinsippene for en framtidig statlig politikk overfor de frivillige organisasjonene, basert på tre ulike former for frivillig virke: medlemsbasert virke, verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon. Et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for en videre utvikling av velferdssamfunnet. De frivillige organisasjonene knytter mennesker sammen, styrker demokratiet, realiserer viktige individuelle og sosiale verdier og er selve fundamentet i et aktivt kulturliv. Deltakelsen i de offentlige oppgaveløsningene gir vesentlige bidrag til å løse viktige velferdsoppgaver.

Komiteen viser til at framveksten av den moderne velferdsstaten førte med seg endringer i forholdet mellom staten og organisasjonene. Bakgrunnen for dette var først og fremst den sterke utvidelsen av det offentlige ansvarsfeltet. Det offentlige engasjementet økte der frivillige organisasjoner hadde vært enerådende. Det gjaldt spesielt helse- og sosialområdet, barns og unges oppvekstvilkår samt kultursektoren. Denne utviklingen har etter komiteens syn vært helt grunnleggende for dannelsen av det norske velferdssamfunnet. Det synes i dag klart at de offentlige velferdsambisjonene på enkelte områder vanskelig lar seg realisere uten medvirkning fra de frivillige organisasjonene.

Komiteen vil for øvrig henlede oppmerksomheten mot behovet for å stimulere frivillig arbeid som har som siktemål å samle mennesker fra forskjellige aldersgrupper. Dette vil motvirke en uheldig alderssegregering og styrke båndene mellom generasjonene. Det er også grunn til å spørre om tilskuddsordningene rettet mot arbeidet for bedre integrering av innvandrere i det norske samfunn er gode nok. Dette gjelder spesielt i forhold til barn og unge, som på mange måter har lett for å "falle mellom" to kulturer.

Komiteen vil understreke betydningen av at statlige støtteformer og kontrollordninger tilpasses de ulike formene for frivillig virke. Dette både for å fange opp mangfoldet, behovene for økonomisk støtte til enhver tid og for å sikre at kontrollordningene ikke er mer omfattende og byråkratiske enn strengt tatt nødvendig. I den anledning vises til St.meld. nr. 27 (1996-97) hvor bl.a. behovet for å finne fram til kontrollrutiner som er tilpasset særpreget i den frivillige virksomheten, blir påpekt. Komiteen forutsetter at Regjeringen foretar en grundig gjennomgang av dagens kontrollrutiner med sikte på å forenkle disse så langt det er mulig og hensiktsmessig. I særlig grad gjelder dette ordningene som angår barne- og ungdomsorganisasjonene, og i forhold til grunnstøtten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, peker også på de frivillige organisasjonene som gjennom sitt meningsmangfold setter viktige spørsmål på dagsorden og fungerer som premissleverandører i den politiske debatten. Disse organisasjonene passer på at viktige mål som er vedtatt av politiske organ, blir fulgt opp med handling, og fungerer på mange måter som voktere av samfunnsinteresser og demokratiet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil likevel understreke betydningen av at organisasjonene ikke tillegges oppgaver som bl.a. av hensyn til rettferdig fordeling fortsatt må være et offentlig ansvar. De frivillige organisasjonene må fortsatt være et supplement til det offentlige tilbudet. I motsatt fall vil vi få en utvikling mot et "veldigighetssamfunn" og en svekkelse av velferdsstaten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer også at hensikten var å drøfte og klargjøre den delen av de frivillige organisasjonenes arbeidsvilkår og økonomi som skal være et statlig anliggende.

Disse medlemmer stiller seg bak at forutsetningen for en ytterligere utvikling av samfunnet avhenger av et levende og aktivt samfunn. Disse medlemmer presiserer her at de Frivillige organisasjonene er en meget viktig del av dette. Disse medlemmer viser til at organisasjoner vi kjenner i dag var etablert før Riksforsamlingen på Eidsvoll hadde sitt første møte. At Stortinget i løpet av fem år har hatt til behandling fire stortingsmeldinger hvor tema om frivillighet er berørt på forskjellige måter forteller hvor stor betydning frivillig virke og frivillige organisasjoner har for norsk tradisjon.

Styrken og tradisjonen vises best ved å vise til at i Norge er det over 2000 landsdekkende organisasjoner, og nesten 17 millioner organisasjonsmedlemskap. Det utgis medlemsblader eller lignende publikasjoner i et samlet opplag på nesten 17 millioner.

3.2 Finansiering

Komiteen viser til at staten gjennom ulike departementer overfører betydelige økonomiske midler til de frivillige organisasjonene og deres virksomhet. I 1995 utgjorde disse overføringene gjennom organisasjonenes sentralorganisasjoner ca. 4,7 mrd. kroner. De ulike departementene legger imidlertid ulike tildelingssprinsipper til grunn for overføringene samtidig som de også benytter forskjellige kontrollrutiner.

Komiteen mener det er viktig å bemerke at det offentlige tilskuddet utgjør en relativt liten andel av de frivillige organisasjonenes inntektsgrunnlag hos noen, mens det hos andre er helt avgjørende. Komiteen er oppmerksom på at noen lag/organisasjoner er best tjent

med grunnstøtte, mens andre har mer behov for prosjektstøtte, og mener dette må det tas hensyn til.

Komiteen viser til at NOU 1988:17 synliggjorde organisasjonenes mangfoldige innsats i det norske samfunn og deres innveving i offentlig politikk og økonomi. Utredningen viste at organisasjonene er viktige bærebjelker på så å si alle samfunnsområder. Den viste også at staten, fylkeskommunene og kommunene er viktige medspillere for de frivillige organisasjonene. Offentlige bevilgninger til organisasjonene og deres tiltak er svært ofte en grunnleggende forutsetning for deres virke. Uten offentlig støtte ville virksomheten hatt et betydelig mindre omfang enn i dag. Komiteen vil på denne bakgrunn understreke betydningen av at de offentlige tilskuddsbevilgningene holdes på et høyt nivå. I de fleste tilfeller utgjør det offentlige tilskuddet en relativt liten del av den enkelte organisasjons totale økonomi, men svært ofte er det snakk om basisfinansieringen av den organisatoriske ryggraden i organisasjonen.

Komiteen støtter forslaget om at det opprettes en ny statlig tilskuddsordning til organisasjonenes lokale lag og foreninger og målsettingen med denne. Den nye ordningen skal komme i tillegg til dagens ordninger. Komiteen har merket seg at det i liten grad skal legges statlige føringer på anvendelsen av støtten og at den skal komme lokallag og foreninger til gode og slik sett understøtte organisasjonenes primæraktiviteter. Komiteen gir sin tilslutning til dette.

Komiteen gir også sin tilslutning til den skisserte finansieringsordningen med sammenslåing av spill og avsetning av 10 pst. av tippeoverskuddet innen formålene idrett og kultur, og har merket seg at bevilgningens endelige størrelse vil bli fastsatt i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har for øvrig merket seg at overskuddet til henholdsvis idrettsformål og kulturformål bare kan anvendes til de respektive formål.

Dette flertallet vil understreke at 10 prosentavsetningen i sin helhet skal brukes til å stimulere til aktivitet i henhold til målsettingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det i 1995 ble fordelt om lag 4,7 mrd. kroner fra departementene til frivillige lag og organisasjoner. Disse medlemmer viser her til at majoriteten av disse midlene gikk til frivillige organisasjoner som utfyller det offentlige på velferds- og tjenesteproduksjon (eks. skole, barnehager, bistandsarbeid).

Disse medlemmer mener det ligger noe selvmotsigelse i St.meld. nr. 44 (1997-98). Disse medlemmer viser her til at viktigheten av organisasjonenes suverenitet og uavhengighet presiseres meget grundig i begge meldingene, men gjenspeiles ikke i de

praktiske tiltakene i tilleggsmeldingen. Disse medlemmer finner allikevel meldingens fremheving av de særegne kvalitetene ved frivillig virke dekkende. Disse medlemmer mener også at de tre ulike formene for frivillig virke som foreslås kan søke støtte, er riktig i forhold til å nå ut til det mangfoldige frivillighetsarbeide som finnes. Når det gjelder de tre støtteordningene vil disse medlemmer presisere at det er grunnstøtten som er ryggraden i de frivillige organisasjonenes suverenitet. Aktivitetsstøtte og prosjektstøtte bør kun anvendes i liten grad, dette for å unngå en indirekte styring av organisasjonene. Disse medlemmer mener disse to støtteordningene bør rettes mot den uorganiserte frivilligheten.

Disse medlemmer mener derimot at den foreslåtte fordelingsmodellen i St.meld. nr. 44 (1997-98) er et brudd på organisasjonssuvereniteten, og den bryter med prinsippene i hovedmeldingen. Disse medlemmer mener at Regjeringen ved en slik fordelingsmodell bygger opp et nytt byråkratisk apparat. Disse medlemmer vil også her vise til at kommunestrukturen er i endring over det ganske land, kulturetater blir underlagt andre etater, mange kommuner reduserer sitt engasjement innenfor lokale kulturaktiviteter til fordel for lovpålagte oppgaver.

3.3 Fordelingen

3.3.1 Fylkeskommunal/kommunal fordeling

Komiteen viser til at det ved utformingen av dagens tilskuddsordninger har vært viktig å finne løsninger som sikrer organisasjonenes frie stilling i samfunnet og som heller ikke påvirker deres egenart og interne prioriteringer. Det har også vært viktig å unngå at den interne demokratiske organisasjonsstrukturen påvirkes av det offentlige. Det skal være organisasjonenes eget ansvar å utvikle de lokale lagene. Komiteen er også sterkt opptatt av at eventuelle nye tilskuddsordninger ikke må resultere i etableringen av mer byråkrati og nye kontrollordninger som organisasjonene må forholde seg til.

Komiteen viser til at begge stortingsmeldingene understreker at det først og fremst er behov for å styrke lokalleddene i det frivillige organisasjonsarbeidet. Det understrekes også at det er enkeltmenneskets engasjement gjennom medlemskap, økonomisk bidrag og aktiv innsats i lokalt foreningsliv og andre typer organisering som er fundamentet for frivillig virke. (St.meld. nr. 27 (1996-97).)

Komiteen sier seg derfor tilfreds med at Regjeringen har lagt til rette for en ny støtteordning spesielt rettet mot organisasjonenes lokalledd, samtidig som en også ønsker å nå mindre lokale organisasjoner uten tilknytning til nasjonalt ledd. Det overordnede målet med den foreslåtte støtteordningen er å bedre rammebetingelsene for lokale lag og foreninger, for derigjennom å styrke lokalleddets primæraktiviteter. Hensikten er også at dette kan gjennomføres uten at det fører til reduksjon i de betydelige midlene som i dag overføres

til de frivillige organisasjonenes sentrale ledd over ulike departementers budsjetter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, kan på denne bakgrunn ikke støtte Regjeringens opplegg for den praktiske gjennomføringen av nyordningen. Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner bør fortsatt kanaliseres gjennom organisasjonenes sentrale ledd, noe annet vil kunne undergrave den organisasjonsstrukturen som er bygd opp i Norge til nå. Flertallet har tillit til at de frivillige organisasjonene både har kunnskaper og evne til å stimulere til aktivitet i de lokale frivillige organisasjonene.

Flertallet støtter intensjonen om at de nye midlene skal komme lokale lag og foreninger til gode og det bør derfor legges føringer som sikrer dette. Det bør for øvrig undersøkes om tildeling til lag og foreninger som mangler sentralledd kan skje gjennom Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner, LNU, eller andre paraplyorganisasjoner.

Flertallet har merket seg at departementet i brev av 3. februar 1999 (tatt inn som vedlegg 1) mener at målsettingene bak den nye støtteordningen ikke lar seg realisere dersom midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Det er imidlertid en kjent sak at både LNU og Norsk Musikkråd har fordelt statlige tilskuddsmidler til lokal aktivitet med gode resultater. Det vises bl.a. til LNUs engasjement i forbindelse med "Ungdom mot rasisme -95", hvor det ble opprettet en idébank som i perioden 1995-97 fordelte flere millioner kroner til lokale barne- og ungdomsorganisasjoner. Forsøket med idébank vil etter det flertallet kjenner til bli videreført. Videre vises det til den danske ordningen hvor LNUs søsterorganisasjon fordeler tilskudd til foreninger, organisasjoner eller frittstående grupper som igangsetter nye aktiviteter for barn og unge. Disse eksemplene viser at det er mulig å finne fram til gode ordninger ved å bruke organisasjonenes eget apparat og som fullt ut ivaretar intensjonene med den nye tilskuddsordningen. Flertallet ser også omtalen i departementets brev av 16. februar 1999 (tatt inn som vedlegg 2) av LNUs rolle som en bekrefteelse på dette. Organisasjonene har også allerede etablert egnede kontrollrutiner som kan benyttes.

Flertallet kan ikke se at de betenkelighetene ved en eventuell fordeling gjennom de sentrale organisasjonene som departementet peker på i sitt brev av 17. februar 1999 (tatt inn som vedlegg 3), er så store at det forsvarer etableringen av et nytt system ved fordeling via fylkeskommunene og kommunene. Den nye ordningen vil, ut fra sin målsetting, innebære at organisasjonene justerer, eventuelt supplerer, sine etablerte fordelings- og kontrollrutiner. Når det gjelder behovet for kartlegging og dokumentasjon av aktivitetssomfanget på lokalt plan, antas at de fleste organisasjonene allerede i dag har god oversikt over dette innenfor sine respektive områder. Flertallet har for øvrig merket seg at det i dag finnes en tilskuddsordning

under Barne- og familiedepartementet hvor det fra statens side ikke foreligger krav om kontroll i forhold til bruk av midler i lokale lag. Da det også her dreier seg om grunnstøtte, bør erfaringene fra denne ordningen vurderes ved utformingen av kontrollrutinene for den nye tilskuddsordningen.

Flertallet mener at dersom staten skulle ønske å styrke kommunenes muligheter til å yte kommunale tilskudd på dette området, bør dette skje gjennom økning av kommunenes rammetilskudd til kulturformål, selv om dette ikke er såkalte "øremerkede" midler. Flertallet legger også vesentlig vekt på at Kommunenes Sentralforbund i brev av 21. januar 1999 av prinsipielle grunner har gått imot Regjeringens forslag.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser for øvrig til at etablert praksis tilsier at øvre aldersgrense for tilskudd bør settes til 25 år og ikke begrenses til 18 år for den nye ordningen. Dette vil også øke mulighetene for å nå intensjonen om å styrke lag og foreninger der barn og unge selv har innflytelse på utviklingen av aktivitetene.

Flertallet vil understreke at den økte statlige støtte til frivillige lag og organisasjoner ikke er ment å erstatte det kommunale og fylkeskommunale engasjement. Flertallet mener at fordeling gjennom organisasjonenes sentralledd bidrar til å understreke at det kommunale nivå fortsatt har like stort ansvar for å stimulere og støtte frivillige lag og organisasjoner i egen kommune uavhengig av statens bidrag.

Flertallet vil påpeke at også kommunene har et ansvar for tiltak rettet mot uorganiserte barn og unge. Dette ansvaret må ikke reduseres ved at statlige midler tiltenkt frivillige lag og organisasjoner delvis avsettes til prosjekter eller tiltak for uorganisert ungdom.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet støtter Regjeringens forslag om at den nye støtteordningen bør overføres via andre kanaler enn de øvrige eksisterende ordningene, for å unngå sammensmeltning med disse og for å sikre at den lokale satsing i størst mulig utstrekning blir tilgodesett. Etter disse medlemmers oppfatning vil dette også være med å sikre de frivillige organisasjoner større ressurstilgang samlet sett og slik bidra til styrking av organisasjonenes slagkraft. En kanalisering gjennom den kommunale forvaltning anses også av den grunn som mer hensiktsmessig enn en ordning med fordeling gjennom organisasjonenes sentralledd.

Disse medlemmer mener det ikke er grunnlag for å hevde at en ordning hvor midlene overføres via kommuneforvaltningen i større grad enn andre ordninger vil ha som konsekvens at kommunene reduserer egne bevilgninger til lokale lag og organisasjoner. Den foreslåtte ordning med overføring via kommunene vil snarere kunne bidra til å styrke kontakten mellom det

frivillige arbeidet og kommuneforvaltningen, noe som må anses som en betydelig fordel.

Disse medlemmer kan heller ikke se at den foreslåtte ordning vil resultere i etablering av ekstra byråkrati og nye kontrollordninger, slik det blir hevdet. Tvert imot vil en ordning med kanalisering av midlene gjennom organisasjonenes sentralledd ha større administrative konsekvenser for sentralforvaltningen og samlet sett bli mer omfattende for organisasjonene enn den ordningen Regjeringen foreslår. Dette er grundig underbygget i brev fra kulturministeren datert 3. februar 1999 som vedlegges denne innstillingen.

Disse medlemmer viser også til at den foreslåtte støtteordning i stor grad er tenkt som en grunnstøtteordning øremerket lokalleddene og vil derfor kreve andre tildelingskriterier og kontrollordninger enn de eksisterende støtteordningene som ofte har vært gitt som prosjektstøtte. Dette innebærer at en eventuell kanalisering av støtte midlene via organisasjonenes sentrale ledd vil kreve etablering av nye omfattende rutiner. Dersom en slik ordning blir valgt må det først av alt gjennomføres en kartlegging der organisasjonene må dokumentere sitt aktivitetsomfang på lokalt nivå. En slik kartlegging vil være nødvendig for at departementet kan foreta en skjønnsmessig vurdering i forhold til hvor mye den enkelte organisasjon skal kunne få i statlig støtte. En tildeling gjennom de kommunale ledd vil derimot foregå på grunnlag av et objektivt, lett kontrollert kriterium, som ifølge departementet ikke fordrer de samme registrerings- og kontrollprosedyrer som en tildeling gjennom organisasjonenes sentralledd, jf. kulturministerens brev datert 17. februar 1999 som også vedlegges denne innstillingen.

Disse medlemmer vil imidlertid særlig understreke kommunenes nærhet til den lokale aktivitet som begrunnelse for sitt syn på fordelingsordningen. Den enkelte kommune står nærmest til å ha oversikt over alle typer aktivitet og er derfor det organ som best vil være i stand til å foreta en helhetlig vurdering i forhold til det enkelte lokalsamfunn og derved sikre et mangfold i det lokale lag- og foreningsliv. For øvrig viser disse medlemmer til den argumentasjon som er anført for dette i tilleggsmeldingen, St.meld. nr. 44 (1997-98).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at Regjeringen foreslår en ny tildelingsmetode for den nye støtteordningen. Disse medlemmer ser både styrke og svakheter med den foreslåtte ordningen. Ved en kommunal/fylkeskommunal støtteordning er det ikke til å unngå at det medfører ulik praksis i forvaltningen. Disse medlemmer registrerer Regjeringens målsetning ved den nye modellen om økt aktivitet i organisasjonene sammen med et ønske om å støtte aktiviteter rettet også mot andre enn organisasjonenes egne medlemmer i lokalmiljøet.

Disse medlemmer deler Regjeringens mål om å bidra til økt aktivitet både i organisasjonene og i loka-

lmiljøet generelt. Disse medlemmer registrerer at Regjeringen fremhever to mulige kanaler for å nå lokalt frivillig arbeid. Disse medlemmer er enig i at statlige myndigheter ikke kan stå for denne detaljfordelingen.

Disse medlemmer mener den foreslåtte ordningen fra Regjeringen som går igjennom ytterligere to offentlig forvaltningsledd vil medføre ytterligere byråkrati, ulike vurderinger fra kommune til kommune.

Disse medlemmer mener Regjeringens forslag bryter med prinsippet om at forholdet mellom offentlig forvaltning og de frivillige organisasjonene skal ha gjensidig tillit og respekt. Det er meget viktig at man ivaretar og styrker den demokratiske strukturen det frivillige organisasjonslivet har i samfunnet. Disse medlemmer anser at den foreslåtte ordningen i St.meld. nr. 44 (1997-98) bryter denne strukturen når det offentlige griper inn i de interne organisasjoners prioriteringer.

Disse medlemmer viser til at Kommunenes Sentralforbund presiserer i brev av 21. januar 1999 at offentlige myndigheter ikke bør etablere ordninger som inviterer til at frivillige organisasjoners lokale virksomhet administreres som "underbruk" av offentlig forvaltning - og uten nødvendig respekt for frivillighetens selvstendige rolle. Et annet moment disse medlemmer vil peke på er frykten for at kommunene vil redusere eksisterende bevilgninger til den lokale frivillighet. Disse medlemmer ser selvfølgelig faren for dette, og har registrert at enkelte kommuner allerede har signalisert dette gjennom sine budsjetter for 1999. Disse medlemmer ser imidlertid at denne utviklingen vil skje uavhengig av valg av modell. Disse medlemmer vil også peke på at bevilgningene til frivillige lag og organisasjoner ikke er noen lovpålagt oppgave slik at kommunene her står fritt.

Disse medlemmer vil allikevel henstille til at kommunene betrakter dette som nye midler som skal komme frivilligheten til gode utover eksisterende bevilgninger.

Disse medlemmer kan finne dekning for Regjeringens argumentasjon om kommunens nærhet og kjennskap til frivilligheten i enkelte tilfeller, men komiteen finner ikke argumentet dekkende nok til å frata de frivillige lag og organisasjonenes tillit til å utføre fordelingen. Disse medlemmer mener organisasjonene bør ta dette som en utfordring, og sørge for at midlene får en rettferdig og mangfoldig fordeling.

3.4 Organisasjonenes ledd

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet registrerer at Regjeringen frykter store administrative problemer ved å forholde seg til svært mange sentralorganisasjoner, og at det vil være vanskelig å skille den nye ordningen fra den eksisterende. Disse medlemmer mener dette kan løses

ved å øremerke midlene med den forutsetning at de i sin helhet skulle tilfalle lokal aktivitet. Føringen fra staten ville her være hvor midlene skulle kanaliseres og ikke til hva. Alternativt mener disse medlemmer de nye midlene kunne vært kanalisert gjennom et mindre antall utvalgte sentrallledd som øremerkede midler til lokal aktivitet med føringer om at også uorganisert aktivitet blir ivaretatt.

Disse medlemmer viser her til at de organisasjoner som har hatt ansvar for fordelingen av Flaxmidlene i 1998, har utført denne oppgaven tilfredsstillende. Eksempelvis Norsk Musikkråd som fordelte 6 mill. kroner hvorav 4,2 mill. kroner gikk til organisasjonene og de resterende til 19 fylkeskontor. Fylkeskontorene fikk så ansvaret med å fordele midler til de som ikke er medlemmer, dette omfatter frie grupper og tiltak, lokale foreninger innenfor andre organisasjonsstrukturer, samarbeidstiltak på tvers av lag og aktiviteter og nye tiltak til det beste for det lokale musikklivet. I tillegg har de gitt tilskudd til den uorganiserte frivilligheten. Disse medlemmer mener Norsk Musikkråds fordeling ivaretar alle de intensjoner Regjeringen har lagt i St.meld. nr. 27 (1996-97), og bekrefter at de frivillige organisasjonene utfører fordelingen på en slik måte at mangfoldet på det lokale plan blir ivaretatt. Det er også verdt å merke seg at de 10 pst. som man kunne satt av til administrasjonen ble kanalisert ut til skoleorkestrene.

Disse medlemmer er overbevist om at reaksjonene raskt vil fremkomme hvis sentrallleddene ikke oppfyller intensjonene overfor lokal aktivitet.

Et annet alternativ disse medlemmer mener kunne vært benyttet er en kombinasjonsmodell hvor for eksempel 30 pst. av de nye midlene kanaliseres via primærkommunene alene og de resterende midlene via sentrallleddene, eventuelt noen utvalgte. Disse medlemmer ville se det som en selvfølge at organisasjonene gjennom demokratiske metoder skulle finne frem til disse ved et slikt modellvalg. Men en slik modell ville sannsynligvis bli både byråkratisk og uoversiktlig. Disse medlemmer vil igjen vise til de strukturendringer som skjer i kommunene.

3.5 Samordning

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at St.meld. nr. 27 (1996-97) pekte på behovet for en bedre samordning av departementenes tildelingspraksis. Det ble også vist til behovet for å finne fram til generelle tildelingsprinsipper som har gyldighet for hele statsforvaltningen, på tvers av departements- og sektorgrenser. Flertallet finner grunn til å understreke at dette arbeidet må gjennomføres snarest. Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at det ofte er problematisk å forholde seg til alle de forskjelligartede ordningene som finnes og at ikke alle ordningene fungerer like rettferdig. Regjeringen bør derfor komme tilbake til Stortinget med en vurdering av dette forholdet i forbindelse med neste års

budsjettforslag. Herunder bør også behovet for et tverdepartementalt koordineringsorgan vurderes. Det er en forutsetning at en bedre samordning ikke skal føre til at mangfoldet i organisasjonsmønsteret blir begrenset.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enig i at det bør tilstrebes mest mulig like tildelingsprinsipper for de ulike støtteordningene, men vil samtidig understreke at ulike organisasjoner som sorterer under ulike fagdepartementer i mange tilfelle også har svært ulikt formål og ulik organisasjonsstruktur. Det kan derfor være vanskelig å finne fram til like tildelingskriterier.

Disse medlemmer er enig i at det foretas en gjennomgang av departementenes tildelingspraksis, men mener samtidig det er viktig at dette ikke fører til en begrensning av mangfoldet i organisasjonsmønsteret. Disse medlemmer vil også peke på at man i en slik gjennomgang må være oppmerksom på at noen organisasjoner pr. i dag får svært lite eller ingen midler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kjent med at det i dag er ulik politikk i de forskjellige departementer når det gjelder tilskudd til frivillige organisasjoner. Disse medlemmer mener det har utviklet seg ulike kulturer i departementene på dette feltet. Dette innebærer ulik behandling, uoversiktlig og urettferdig økonomisk støtte. Dette medfører at tunge interesseorganisasjoner har mottatt forholdsvis store deler av midlene på bekostning av mangfoldet på lokalt plan. Disse medlemmer mener derfor at departementene må samordne sin politikk for å oppnå de mål som ligger til grunn i Regjeringens ønskede politikk i forhold til de frivillige organisasjonene.

Disse medlemmer foreslår her at hver avdeling i departementene ved ekspedisjonssjefene settes sammen i et samordningsorgan sammen med aktører i det frivillige liv i en toårs periode for kontinuerlig å evaluere styrke og svakheter ved statens forhold til frivillige lag/organisasjoner.

Disse medlemmer mener et slikt samordningsorgan bør medvirke til at:

- å sette spørsmålsteget ved hvorfor enkelte organisasjoner får tilskudd fra flere departement.
- hvorfor enkelte organisasjoner prioriteres sterkere enn andre organisasjoner.
- sørge for at forvaltningsreglene i de enkelte departementene samordnes, med felles kontrollordning på sikt.

Disse medlemmer mener dette vil medvirke til mindre byråkrati og fellesløsninger på tvers, komiteen mener videre det vil motvirke eventuelle tendenser til kameraderi mellom organisasjoner og embetsfolk. Disse medlemmer vil anse dette som et mål mot et felles departement pga. at man må ta stilling til opp-

gaver av felles art, og at kriteriene for støtte blir rettferdige.

Disse medlemmer mener den nye tilskuddsordningen bør evalueres etter to år og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sette ned et samordningsorgan bestående av departementene og valgte representanter fra de frivillige organisasjonene. Organet settes ned for to år og har som mandat å evaluere statens forhold til de frivillige organisasjonene med bakgrunn i St.meld. nr. 27 (1996-97) og St.meld. nr. 44 (1997-98)."

3.6 Oppsummering

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til sine respektive merknader foran og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen hvor midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Det forutsettes at det legges nødvendige føringer som sikrer at midlene når fram til grunnplanet i samsvar med målsettingene for ordningen."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til sine merknader under pkt. 3.3 Fordelingen, slutter seg til Regjeringens forslag til fordelingsordning og fremmer følgende forslag:

"Den nye statlige tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners lokale lag og foreninger, samt mindre lokale organisasjoner uten tilknytning til et nasjonalt ledd kanaliseres gjennom fylkeskommunene etter forslag fra kommunene."

3.7 Spillemarkedet

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter Regjeringens intensjoner om å regulere spillemarkedet slik at det legges til rette for en bedret økonomisk situasjon for frivillige organisasjoner. Herunder bør spørsmålet om å innføre krav om minimumsandel av overskudd til det lotteriverdige formålet for samtlige lotteriformer vurderes, slik Regjeringen legger opp til.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at utviklingen av organisasjonssamfunnet har skjedd med en betydelig statlig medvirkning. Det er gjennom årene bevilget store pengebeløp til ulik drift og andre støtteordninger. Disse medlemmer vil vise til den beskjedne oppmerksomheten omkring det forhold at staten har tatt over og monopolisert store deler av organisasjonenes eget inntektsgrunnlag. Disse medlemmer mener statens engasjement på spillemarkedet sammen med store og tunge nasjonale, og

også etter hvert internasjonale, organisasjoner reduserer inntektsgrunnlaget for frivillige lag og organisasjoner. Disse medlemmer mener derfor det er en alvorlig utvikling når populære, ukontroversielle inntektskilder ser ut til å havne på staten, mens organisasjonene og frivilligheten sitter igjen med diskutabile og omstridte tiltak som skaper debatt om spilleavhengighet. For å motvirke denne utviklingen ønsker derfor disse medlemmer at søknaden om oppstart av Bingo-Lotto revurderes og innvilges. Disse medlemmer er av den oppfatning at med en så relativt aktiv stat i forhold til frivillighetens inntekter, utløser dette fordelingsmekanismer som kan bli urettferdige.

3.8 Regulering av spillemarkedet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at "Regjeringen vil vurdere rammevilkårene for de ulike lotteriformer og tiltak med sikte på å oppnå en rettferdig fordeling av organisasjonenes samlede andeler i spille- og lotterimarkedet". Disse medlemmer viser til Innst. O. nr. 9 (1994-95) der justiskomiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet går imot at lotterimarkedet skal reguleres etter skjønn, jf. forslag om at det kan "tas hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene for lotterivirksomhet".

Disse medlemmer mener fortsatt at det er uheldig om myndighetene går inn med tiltak for å regulere de ulike organisasjoners innbyrdes inntektsmulighet. Disse medlemmer viser til at alle organisasjoner som ønsker å operere på spillemarkedet, i utgangspunktet må søke og få en godkjenningstillatelse før lotteri kan settes i gang.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringens forslag til kontrolltiltak synes meget kostnadskrevenende, både for myndighetene og for de berørte parter. Disse medlemmer mener at omfattende regulerings- og kontrolltiltak ikke bør iverksettes før Stortinget har tatt stilling til dette i egen sak. Før slik sak fremmes, må de økonomiske konsekvenser for administrasjon, organisasjoner og næringsliv klarlegges, og berørte instanser må få mulighet til å bli hørt.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen revurdere avslaget på søknaden om oppstart av Bingo-Lotto, og innvilger søknaden med en prøvetid på inntil to år."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Regjeringen har iverksatt flere tiltak for å få bedre oversikt og kontroll over spilleautomatmarkedet og at den også varsler ytterligere begrensninger både med hensyn til aldersgrenser og utplassering. Regjeringen går videre inn for å opprette et sentralt automatregister og gjennomføre

ordninger som sikrer at fastsatte regler om fordeling av overskudd til lotteriverdige formål overholdes.

Disse medlemmer støtter Regjeringens forslag og vil understreke at det ikke minst av hensyn til barn og unge haster med å innføre en strengere regulering av spillemarkedet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at Regjeringen ønsker nye reguleringer og innstramminger i spillemarkedet. Dette begrunnet i de siste års utvikling når det gjelder det økende antall aktører, og at den teknologiske utviklingen har ført til nye og mer "aggressive" automater. Disse medlemmer vil her vise til at Justisdepartementet allerede har iverksatt flere tiltak for å få bedre oversikt og kontroll over spillemarkedet som bl.a.:

- konstant nivå på antall spilleautomater (pr. 1997).
- øvre grense for hvor mange automater en organisasjon kan utplassere.
- kriterier for hvilke automater som kan godkjennes.

De allerede iverksatte tiltakene kan redusere inntektene for de frivillige organisasjonene. Her vil disse medlemmer vise til SUNHAs tilleggsinformasjoner til høringsvar av 26. mai 1998 vedrørende typegodkjenning av gevinstautomater hvor konklusjonen er som følger:

"Hvis Justisdepartementet gjennomfører sine forslag til forskrifter etter høringsforslagets intensjoner, vil det være umulig for SUNHA-organisasjonene å gjennomføre utskifting og drift med samme antall automater som organisasjonene i dag driver med."

Dette pga.:

- alt overskudd går til formålene, har ikke finansiell styrke til å gjennomføre de utskiftninger forslaget vil medføre.
- reduserte inntekter perioden 1998-2001 vil bli så store at målet om å overføre 35 pst. til formålet ikke kan innfris.
- det antas i tillegg at departementet vil innføre en avgift for å dekke kostnadene til kontrolltiltak.
- hvis man i tillegg legger til at nye maskiner spiller inn 30-50 pst. mindre vil, og taket på antall automater opprettholdes vil dette gi tap i størrelsen 55-330 mill. kroner pr. år i perioden 1998-2000.
- økte investeringer på ca. 300 mill. kroner i utskiftingsperioden vil beløpe seg til ca. 15-20 mill. kroner i finanskostnader.

Disse medlemmer registrerer også at Regjeringen gjennom sterkere kontroll ønsker å sikre at inntektene går til formålene, Regjeringen anser også større muligheter for å øke inntektene for organisasjonene ved de foreslåtte tiltak.

Disse medlemmer mener imidlertid at det kun er leverandørene på de nye automatene som får økte inntekter av departementets forslag. Disse medlemmer vil med dette signalisere at organisasjonene må få lengre og bedre overgangsordninger som sikrer inntektene i større grad. Disse medlemmer mener man bør avvente virkningen av disse tiltakene før nye tiltak iverksettes. Regjeringens forslag til nye tiltak på automatmarkedet utsettes, og taes opp til vurdering når iverksatte tiltak er evaluert.

3.9 Økonomiske rammebetingelser (skatte- og avgiftsregler)

Komiteen viser til vedtak i trontaledebatten 17. oktober 1995 som lyder:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en stortingsmelding om arbeidsvilkår og *Økonomi for de frivillige organisasjonene* etc."

Komiteen registrerer at Regjeringen hadde som målsetning å legge frem en utredning av skatte- og avgiftsreglene for allmenntilgjengelige organisasjoner før sommeren 1998 med sikte på å gjennomføre endringene allerede fra 1998.

Målet var å skape bedre vilkår for inntektsskaping og lønnet arbeid i frivillige organisasjoner. I denne sammenhengen skulle det også bli vurdert en forenkling i de formelle reglene for oppgaveplikt til skatte- og avgiftsmyndighetene.

Komiteen har merket seg at Regjeringen hadde til hensikt å gi en vurdering av reglene for oppgaveplikt til skatte- og avgiftsmyndighetene for frivillige organisasjoner i statsbudsjettet for 1999.

I Ot.prp. nr. 1 (1998-99) opplyser imidlertid Regjeringen at den tar sikte på å sende ut forslag til konkret regelverk på høring våren 1999.

Komiteen imøteser en utredning fra Regjeringen om de økonomiske rammebetingelsene for de frivillige organisasjonene. Komiteen forventer med bakgrunn i dette at Regjeringen legger frem konkrete forslag til nytt regelverk som vil styrke de frivillige organisasjonene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til partienes standpunkt i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1999. Det ble her vist til flere betenkelige sider ved Regjeringens forslag og partiets finansfraksjon konkluderte med følgende:

"Etter en samlet vurdering vil disse medlemmer derfor fastholde sin prinsipielle kritikk av en ordning med fradragsrett for frivillige organisasjoner."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, henviser til at Stortinget under budsjettbehandlingen høsten 1998 vedtok følgende:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram for Stortinget et forslag til hvordan fradragsordningen for fagforeningskontingent fra år 2000 kan omgjøres til en mer generell ordning som også omfatter kontingent/bidrag til andre frivillige organisasjoner."

Flertallet imøteser Regjeringens forslag til konkret utforming av en ordning for fradragsrett for bidrag/gaver til frivillige organisasjoner. En slik fradragsrett vil være et viktig bidrag til å sikre organisasjonenes økonomi og til å redusere organisasjonenes avhengighet av offentlig støtte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil i tillegg vise til Fremskrittspartiets prinsipielle syn om at fradrag for fagforeningskontingenten bør fjernes.

3.10 Andre tiltak

Komiteens flertall, alle unntatt Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er viktig at "Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet" videreføres som et samarbeidstiltak for å bekjempe negative trekk i ungdomsmiljøene. Når det gjelder finansieringen viser flertallet til St.prp. nr. 1 (1998-99) kap. 857 post 72 hvor det sies følgende:

"Under forutsetning av at Stortinget vedtar sammenslåingen av statlige spill jf. St.meld. nr. 44 (1997-98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner og Ot.prp. nr. 74 (1997-98) vil det bli foreslått tilført økte midler til utviklingsprogrammet."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg Regjeringens henvisning til "Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet" som administreres av Barne- og familiedepartementet. Dette programmet skal ifølge Regjeringen komme i tillegg til den foreslåtte nye støtteordningen. Disse medlemmer støtter Regjeringens ønske om at kommunene, ut fra lokale forhold, tar initiativ til dialog og samarbeid om tiltak som kan bekjempe negative trekk i ungdomsmiljøene, bl.a. ungdomsstyrte aktiviteter mot vold, mobbing, rus og rasisme, og at utviklingsprogrammet kan brukes i et samarbeid mellom organisasjonene og offentlige myndigheter. Disse medlemmer finner imidlertid grunn til å minne om, og beklage, at regjeringens partiene med støtte fra Fremskrittspartiet og Høyre ved behandlingen av budsjettet for inneværende år reduserte bevilgningen til programmet fra 4 mill. kroner til 1000000 kroner. Disse medlemmer forutsetter at Regjeringen kommer tilbake til Stortinget med forslag om å styrke bevilgningen slik det ble redegjort for i budsjettframlegget. I motsatt fall vil det overhodet ikke være mulig å få til noe samarbeid om de forannevnte tiltakene, noe som vil være sterkt å beklage.

3.11 Behovet for forskningsbasert kunnskap

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til St.meld. nr. 27 (1996-97), der det ble pekt på behovet for bedre forskningsbasert kunnskap om de frivillige sammenslutningene i Norge og hvordan organisasjonslivet fungerer i dag. Denne kunnskapen er begrenset, spredt og lite systematisk. I meldingen blir det vist til flere områder hvor forskning og forskningsbasert evaluering kan gi økt innsikt i organisasjonenes særegne arbeidsformer og driftsmåter, noe som kan være til nytte både for organisasjonene selv og for myndighetene. Flertallet forutsetter at Kulturdepartementet i samarbeid med andre departementer følger opp dette arbeidet.

4. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen revurdere avslaget på søknaden om oppstart av Bingo-Lotto, og innvilger søknaden med en prøvetid på inntil to år.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet:

Forslag 2

Den nye statlige tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners lokale lag og foreninger samt mindre lokale organisasjoner uten tilknytning til et nasjonalt ledd kanaliseres gjennom fylkeskommunene etter forslag fra kommunene.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen sette ned et samordningssorgan bestående av departementene og valgte representanter fra de frivillige organisasjonene. Organet settes ned for to år og har som mandat å evaluere statens forhold til de frivillige organisasjonene med bakgrunn i St.meld. nr. 27 (1996-97) og St.meld. nr. 44 (1997-98).

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingene og vil råde Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I.

Stortinget ber Regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen hvor midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Det forutsettes at det legges nødvendige føringer som sikrer at midlene når fram til grunnplanet i samsvar med målsettingene for ordningen.

II.

St.meld. nr. 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og St.meld. nr. 44 (1997-98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 18. februar 1999.

May-Helen Molvær Grimstad,
leder.

Per Sandberg,
ordfører.

Grethe G. Fossum,
sekretær.

Vedlegg 1

Brev fra Kulturdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 3. februar 1999.

St meld nr 27 (1996-97) Statens forhold til frivillige organisasjoner og St meld nr 44 (1997-98) Tilleggsmelding

Det vises til brev fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen datert 29. januar d.å., vedrørende ovennevnte.

I ovennevnte brev spørres det om hvilke konsekvenser det ville få om midlene i den foreslåtte tilskuddsordningen kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Komiteen er særlig opptatt av hvilke virkninger en slik løsning vil ha med tanke på måloppnåelse, saksbehandling og kontroll.

Kulturdepartementet vil først understreke at den foreslåtte tilskuddsordningen i St meld nr 44 (1997-98) vil komme i tillegg til eksisterende statlige tilskuddsordninger til frivillig virke. Målsettingen med tilskuddsordningen er å styrke det medlemsbaserte virke i frivillige organisasjoner gjennom statlig støtte til lokale lag og foreninger. Dette er et annet utgangspunkt enn de fleste eksisterende støtteordninger til frivillige organisasjoner, der støtten gis til sentralorganisasjonene og det som regel ikke foreligger spesifikke krav om overføringer til lagsnivået. Den foreslåtte støtteordningen vil derfor være vesensforskjellig fra øvrige statlige ordninger, og det vil derfor ikke være uproblematisk å følge samme prinsipper for tildeling av støtte.

Kulturdepartementet har følgende svar på komiteens spørsmål:

1) Måloppnåelse

Den overordnede målsettingen bak den foreslåtte støtteordningen er å bidra til bedre rammebetingelser for, og styrking av aktivitet og deltakelse i, lokale lag og foreninger.

Støtteordningen som skisseres er et resultat av at det både i St meld nr 27 (1996-97) og St meld nr 44 (1997-98), framheves som en sentral målsetting at staten i større grad enn i dag bør søke å gi støtte til lokal aktivitet og deltakelse i frivillige organisasjoner. Det er en videre målsetting at den statlige støtten skal stimulere til helhet og mangfold innen det lokale organisasjonsliv.

En eventuell tildeling gjennom sentralorganisasjoner vil måtte ta utgangspunkt i at organisasjonenes nasjonale nivå har et overordnet ansvar for hele organisasjonens utvikling. I mange henseende er dette trolig en riktig virkelighetsbeskrivelse, men når målsettingen er å styrke aktivitet og deltakelse på lokalt nivå, er det etter Regjeringens oppfatning både formålstjenlig og legitimt at støtten gis direkte fra offentlige myndigheter til det nivå i organisasjonslivet som står for denne aktiviteten.

Det tas utgangspunkt i at lokale lag og foreninger er selvstendige organisasjoner, og ikke bare en del av en større organisasjonsenhet. Lokallagene utgjør kjernen i det medlemsbaserte virke. Organisasjonenes vertikale struktur er ofte et resultat av at lokale lag har funnet det hensiktsmessig å være tilknyttet overliggende organisasjonsledd på regionalt og nasjonalt nivå. Sentralleddene bør i et slikt perspektiv fungere som medlemmenes og lokallagenes talerør i samfunnsdebatten. Det kan derfor argumenteres for at en styrking av økonomien i lokale lag og foreninger gir bedre mulighet til egeninitiativ og påvirkning oppover i organisasjonsstrukturen. Dette vil kunne styrke kontakten mellom lokallagene og sentralleddene.

Det er Regjeringens utgangspunkt at lokale hensyn og interesser best kan ivaretas av den myndighet som har mulighet til å samordne lokale tiltak med henblikk på helhet og mangfold. Kommunene, i samarbeid med lokale organisasjoner, vil derfor være best egnet til å sikre at målsettingene bak støtteordningen oppnås. Denne helhetstenkningen, og dermed hele målsettingen bak statens engasjement i forhold til lokalt, frivillig virke, kan ikke ivaretas på samme måte dersom staten skal fordele midler til lokalt organisasjonsliv gjennom utvalgte sentral- eller paraplyorganisasjoner.

En statlig støtteordning som har som mål å styrke aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner, må også omfatte lokale organisasjoner som ikke er tilknyttet nasjonale overbygninger. Det lar seg ikke gjøre ved en fordeling gjennom organisasjoner på sentralt nivå. Det vil være en uheldig konsekvens av en støtteordning til lokal aktivitet, dersom lokale organisasjoner må la seg tilslutte eller danne nye, sentralorganisasjoner for å kunne motta statlig støtte. Støtteordningen bør ikke være å bidra til en ytterligere sentralisering av organisasjonslivet.

Tildelingen av midler fra den foreslåtte tilskuddsordningen må ta utgangspunkt i lokal aktivitet, og lokale behov for støtte. Sentralorganisasjonenes størrelse, innflytelse og aktivitetsomfang vil derfor ikke være sentrale kriterier for tildeling av støtte. Sentralorganisasjonenes evne til å dokumentere omfang og utbredelse på lokalt nivå ville i så fall måtte være det avgjørende kriterium for statlig støtte. Dette betinger et relativt omfattende regelverk, og utarbeidelse av objektive kriterier for registrering av aktivitetsomfang på lokalt nivå. Etter departementets oppfatning vil en slik ordning kreve mer rigide og omfattende registrerings- og kontrollprosedyrer enn en tildeling gjennom fylkeskommunen og kommunen. Samtidig vil en uansett omfang og innretning for disse prosedyrene ikke kunne sikre samme grad av mangfold i organisasjonslivet i det enkelte lokalmiljø, som ved en tildeling der kommunene står for prioriteringen av støtten.

Det økonomiske grunnlaget for støtteordningen er en avsetning av overskuddet fra Norsk Tipping AS. Fordelingen av dette overskuddet er lovregulert, med N til hvert av formålene idrett, kultur og forskning. Den foreslåtte støtteordningen skal finansieres fra formålene kultur og idrett. I tilleggsmeldingen legges det til grunn at frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke for og blant barn og unge på lokalt nivå, lar seg definere som kulturaktiviteter. En åpner derfor for at et vidt spekter av organisasjoner kan motta støtte.

Selv om en støttetildeling via sentralorganisasjonene forutsetter en viderefordeling til lokallag, vil dette være en statlig støtte tildelt organisasjonenes nasjonale ledd. En støtte til sentralorganisasjoner innen f.eks. helse- og sosialsektoren, vil ikke kunne klassifiseres som støtte til kultur- eller idrettsformål. En tildeling til sentralorganisasjoner vil derfor legge klare begrensninger for hvilke typer organisasjoner som kan motta støtte.

De ovennevnte momenter viser etter departementets mening at målsettingene bak støtteordningen ikke lar seg realisere dersom midlene kanaliseres gjennom enkelte organisasjoners sentrallødd.

2) Saksbehandling

Konsekvensene å kanalisere støtten gjennom sentralorganisasjoner relatert til saksbehandling og kontroll, er av mer praktisk karakter enn de prinsipielle problemene relatert til måloppnåelse.

Staten vil gjennom en tildeling gjennom nasjonale ledd, måtte forholde seg til et svært stort antall organisasjoner. Dette vil trolig ha større administrative konsekvenser for sentralforvaltningen enn ved en tildeling gjennom fylkeskommuner og kommuner.

Det kan også være et problem at en ny støtteordning kanalisert gjennom sentralløddene vanskeligere vil la seg skille fra eksisterende støtteordninger til organisasjonenes nasjonale ledd. Kulturdepartementet vil gjennom den foreslåtte støtteordningen påta seg et ansvar for statlig støtte til lokalt, medlemsbasert virke i organisasjonene. Når det gjelder støtten til sentralorganisasjoner, vil nåværende sektoransvar mellom departementene måtte opprettholdes.

En konsekvens av å kanalisere støtteordningen via sentralorganisasjoner, er at rapporteringsrutiner og kontroll må foretas gjennom de ulike organisasjonsledd. Staten vil ikke ha kapasitet til å følge opp anvendelsen av støtten i lokale organisasjoner direkte. Kontrollen må derfor foretas gjennom samme kanal som tildelingen, d.v.s. sentralorganisasjoner.

Lokale lag og foreninger vil måtte rapportere til sine sentralorganisasjoner. Avhengig av størrelse på organisasjonene og antall lokalledd som mottar støtte, vil det også kunne være nødvendig å trekke inn regionale organisasjonsledd i rapporteringskjeden.

En slik rapporteringskjede betyr at kontrollansvaret og de administrative konsekvensene av dette, samlet sett vil være mer omfattende for organisasjonene enn ved den foreslåtte støtteordningen der lokallagene rapporterer til kommunen. For det offentlige vil dette innebære dårlige rapporteringsgrunnlag i forhold til måloppnåelse. Samlerapporter fra sentralorganisasjoner vil selvsagt være på et mer overordnet nivå, enn direkterapportering fra lokale lag til kommunene. Derfor vil rapportering fra sentralorganisasjoner være ett lite egnet kontrollvirkemiddel i forhold til opplysninger om utvikling av organisasjonslivet, og aktivitet og deltakelse i lokalmiljøene.

Vedlegg 2

Brev fra Kulturdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 16. februar 1999.

St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og St meld nr 44 (1997-98) Tilleggsmelding

Det vises til brev fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen datert 10. februar d.å., vedrørende ovennevnte stortingsmeldinger.

I brevet vises det til punkt 3.5 *Andre tiltak* i St meld nr 44 (1997-98) der *Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet* omtales. Komiteen har følgende spørsmål relatert til dette programmet:

"Hvordan ble bevilgningen på 4 mill kroner til dette programmet benyttet i 1998, og hvilke organisasjoner fikk støtte fra programmet?"

Som det fremgår av St meld nr 44 vil *Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet* administreres

av Barne- og familiedepartementet. Programmet vil komme i tillegg til, og ses adskilt fra, den foreslåtte støtteordningen til lokalt, medlemsbasert virke. Utviklingsprogrammet representerer et samvirkeprosjekt mellom det offentlige og ulike private aktører, mens den foreslåtte støtteordningen i St meld nr 44 (1997-98) er ment å være en grunnstøtte for å styrke det medlemsbaserte virke i lokale lag og foreninger.

Barne- og familiedepartementet har gitt følgende svar på komiteens spørsmål:

"Som et ledd i arbeidet med å bedre oppvekst- og levekår for barn og ungdom har regjeringen utarbeidet et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Målet er å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom

offentlige og frivillige krefter. Å bedre barn og ungdom sine muligheter til deltakelse, medvirkning og mestring står sentralt. Samtidig skal innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ungdomsmiljøene styrkes. Dette er problemer som alle lokalmiljøer vil gjøre noe med. Men ofte er det ikke en helhetlig innsats i dette arbeidet, selv om det kan være mange "ildsjeler" som gjør en stor innsats.

Programmet skal legge til rette for å mobilisere barn, ungdom, lokale frivillige krefter, kommuner og statlige myndigheter til en felles og bred innsats. Det skal legges stor vekt på å støtte opp om barn og ungdoms egne ideer, initiativ og innsats. Satsingen vil bli rettet inn mot:

- Lokal mobilisering
- Styrking og samordning av offentlig innsats
- Kompetanseoppbygging og erfaringsformidling

Lokal mobilisering og frivillig innsats er viktige stikkord for satsingen. Det er de lokale ideene og initiativene som skal være grunnlaget og utgangspunktet for det arbeidet som skal gjøres. Utfordringene kan være forskjellig i de ulike lokalmiljøene, og løsningen må utformes der, og ikke på statlig nivå. Det er i lokalmiljøene barn og ungdom bor, og det er her en må komme fram til ideer og løsninger på hvordan oppvekstmiljøet kan bli bedre. Når det gjelder den lokale innsatsen er det i første omgang satt i gang utviklingsarbeid i 10 kommuner. Målet er imidlertid å få til en bred satsing over hele landet.

Barne- og familiedepartementet har ansvar for utviklingsprogrammet i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kulturdepartementet. Arbeidet blir fulgt opp av statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål.

Siden midlene til programmet i 1998 var begrenset til 4 millioner kroner har det ikke vært mulig å gå inn med midler for å støtte opp om frivillig innsats for å styrke oppvekstmiljøet i alle landets kommuner slik det opprinnelig var planlagt. Barne- og familiedepartementet har i stedet valgt å benytte midlene til å sette i gang utviklingsarbeid for å styrke oppvekstmiljøet i 10 kommuner. Både kommunene og lokale frivillige organisasjoner (gjennom Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner) har fått bevilget midler til dette arbeidet høsten 1998, og satsingen vil starte for fullt i 1999. Her vil det bli lagt opp til en samordnet satsing for å bedre oppvekstmiljøet gjennom et samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Gjennom utviklingsarbeidet ønsker en å få til en god kobling

mellom innsats gjennom kommunen og dens ulike etater, deriblant skolen, foreldrene og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner mm. Det skal legges vekt på å støtte opp om barn og ungdoms egen innsats for å bedre oppvekstmiljøet - deriblant innsats for å bekjempe vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme. Videre skal det legges vekt på å trekke foreldrene inn som aktive medspillere i arbeidet med å bedre oppvekstmiljøet lokalt. Det skal og arbeides for å få til gode samarbeidsmodeller lokalt.

Kommunene som er valgt ut er: Kristiansand, Tromsø, Drammen, Sandnes, Bøler bydel i Oslo, Stord, Lørenskog, Tjeldsund, Eidskog og Tana. I tre av kommunene vil det bli gjennomført en særlig satsing i skolen (både grunnskole og videregående skole): Bøler bydel i Oslo, Kristiansand og Lørenskog. Målet er å bedre skolemiljøet og styrke skolens rolle i lokalsamfunnet. I skolesatsingen spiller Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en viktig rolle, og departementet har også vært med på å bevilge midler til dette arbeidet. Lærerorganisasjonene er også trukket inn i dette arbeidet.

I tillegg til de midlene som er bevilget til kommunene har Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) fått tildelt midler til en satsing i forhold til de lokale frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i alle forsøkskommunene. LNU vil fordele midlene via sentralleddene i de barne- og ungdomsorganisasjonene som ønsker å bli med på dette arbeidet. Organisasjonene kan få midler hvis de har aktivitet i en eller flere av forsøkskommunene og dersom de har en frivillig ressurs som kan koordinere arbeidet lokalt - en "bli med"-agent. "Bli-med"-agentens hovedoppgave er å stimulere til å utløse lokale initiativ. De økonomiske midlene som agentene tildeles kan brukes til organisasjonenes egne ideer, arrangementer der man samarbeider med andre organisasjoner og prosjekter der det offentlige og frivillige går sammen. Hvilke organisasjoner som vil bli tildelt midler avhenger av hvilke organisasjoner som fins i de enkelte kommuner og som ønsker å delta i dette arbeidet. Siden midlene ikke er fordelt fra LNU ennå er det for tidlig å gi en oversikt over hvilke organisasjoner som vil få tildelt midler til det lokale arbeidet.

Gjennom å få til en kobling mellom innsats gjennom kommunen og dens ulike etater, deriblant skolen, foreldre og barne- og ungdomsorganisasjonene i noen kommuner, vil en få nyttige erfaringer, som kan danne grunnlag for innsats og arbeid på mer permanent basis i andre kommuner. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal formidles videre via konferanser, rapporter mm. Målet er å få til en samordnet satsing for å bedre oppvekstmiljøet i alle landets kommuner."

Vedlegg 3**Brev fra Kulturdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 17. februar 1999.****St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og St meld nr 44 (1997-98) Tilleggsmeldingen**

Det vises til to brev fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen datert 12. februar d.å., med spørsmål vedrørende ovennevnte.

I det første brevet fra komiteen stilles følgende spørsmål i forbindelse med behandlingen av St meld nr 44 (1997-98):

1. "Hvilke positive muligheter kan departementet se ved at man evt. fordeler midlene i den foreslåtte tilskuddsordningen via organisasjonene?"

De sentralorganisasjoner som eventuelt tildeles midler fra staten, må forutsettes å kunne viderefordre disse til lokale lag og organisasjoner, enten direkte, eller for de store organisasjonene, via regionale ledd. For de lokale lag som mottar midler gjennom en slik tildelingsmodell, vil en slik ordning være positiv. Forutsetningen må selvsagt være at midlene uavkortet når det lokale nivå, og at midlene fordeles med sikte på å skape aktivitet i medlemsbasert virksomhet. Midler som gjennom denne fordelingsmåten når lokale lag, kan bidra til økt kontakt og samhandling mellom lokalledet og overliggende ledd. For det enkelte organisasjonssegment kan dette være av betydning.

Kulturdepartementet fastholder imidlertid at en av de mest sentrale målsettingene for den foreslåtte støtteordningen, er å stimulere til helhet og mangfold for det lokale organisasjonsliv. Det er mindre sannsynlig at en fordeling gjennom organisasjonenes sentralledd kan ivareta lokale helhetshensyn i samme grad som en lokal, kommunal vurdering. I tillegg vil en tildeling gjennom utvalgte sentral- og paraplyorganisasjoner, etter Kulturdepartementets vurdering, innebære vesentlige vanskeligheter mht måloppnåelse på andre punkter, særlig i forhold til å etablere formålstjenlige tildelingskriterier og kontrollprosedyrer.

Departementets synspunkter på dette punkt er nærmere utdypet i brev til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen datert 3. februar d.å.

2. "I 1998 fikk Norges Musikkorps Forbund 2,8 millioner kroner (Flax-midler) til fordeling. Ville måten dette ble gjort på ha tilfredsstillt de hensyn departementet ønsker å ivareta med den nye tilskuddsordningen som foreslås i St meld nr 44 (1997-98)?"

Målsettingen fremgår av St prp nr 1 (1997-98) kap 323 post 78:

".. De frivillige organisasjonenes aktivitet i nærmiljøet er med på å legge grunnlaget for aktiv deltakelse for barn og ungdom, både i utøvelse av kulturaktiviteter og i administrasjon av tiltakene. Det er derfor ønskelig å styrke organisasjonenes aktivitetstilbud slik at barn og unge finner deltakelse i organisasjonenes prosjekter og tiltak som interessant. På denne bakgrunn fremmer departementet forslag om økning på 6 mill kroner til Norsk Musikkråd som skal gå til prosjekter og tiltak for barn og unge på lokalt plan."

Av de 6 millionene, som ble fordelt i 1998, ble 70% (4,2 mill) fordelt mellom fire organisasjoner som primært organiserer barne- og ungdomsaktiviteter.

Norges Musikkorps Forbund - NMF	kr 3 091 000
	0
Norges barne- og ungdomskorforbund - NOBU	kr 303 000
Norsk Skoleorkesterforbund - NSOF	kr 487 000
Ung kirkesang	kr 319 000

Organisasjonene fikk anledning til å bruke inntil 10% av beløpet til administrasjon.

Medlemmene av Norsk Musikkorps Forbund sendte sin søknad om aktivitetsmidler til eget forbund. Det kunne søkes støtte til opplæring, undervisningsmaterieell, instrumentkjøp, konserter og ulike samarbeidstiltak på tvers av sjangergrenser og mellom ulike grupper barn og unge.

Alle som har fått tilskudd har undertegnet en enkel kontrakt og forpliktet seg til å sende inn rapport og regnskap når tiltaket er avsluttet. Norsk Musikkråd har selv foretatt utbetaling av tilskudd til hvert enkelt prosjekt etter innsendte lister fra Norsk Musikkorps Forbund.

Rapportskjema fulgte med tilsagnsbrevet til mottakerne av tilskudd. Rapporteringen er lagt opp slik at alle enkeltrapper med originalbilag oppbevares hos Norsk Musikkorps Forbund. Norsk Musikkorps Forbund har utarbeidet en samlet rapport til styringsgruppen i Norsk Musikkråd. Norsk Musikkråd sentralt vil ha samlet oversikt over rapporter og regnskap. Disse rapportene skal være revisorattestert. Denne strukturen gjør det mulig å foreta stikkprøver for eventuell kontroll helt ned til den enkelte tilskuddsmottaker.

Kulturdepartementet vil i løpet av mai måned motta en samlerapport med oppsummering av tildelingsordningen. Prinsipielt er det mange likhetstrekk mellom denne fordelingsordningen og den foreslåtte. Forskjellen ligger i at denne ordningen ivaretar lag med en sterk sentralorganisasjon, mens den foreslåtte ordningen også skal ivareta mangfoldet av lokale lag og initiativ uten sterke overliggende organisasjoner. Videre skal den offentlige kanal ikke fremme spesielle særin-

teresser, og de administrative kostnadene bør være langt mindre ved at det eksisterende offentlige apparat brukes.

I følgende fire punkter gis det svar på komiteens spørsmål i det andre brevet datert 12. februar d.å.:

1. "I brev av 3. februar 1999 til komiteen antyder statsråden at en ved tildeling av midler til sentrale organisasjoner må forholde seg til et svært stort antall organisasjoner, og at dette trolig vil ha større administrative konsekvenser for sentralforvaltningen enn ved tildeling gjennom kommuner og fylkeskommuner. Dersom tildelingen skulle foregå via sentrale organisasjoner, hvilke organisasjoner ønsker departementet skal utføre denne fordelingen? Statsråden bes i tillegg utdype hvorfor det vil være vanskeligere å forholde seg til sentrale organisasjoner enn til 19 fylker og 435 kommuner."

I 1995 gav Kulturdepartementet, enten direkte eller gjennom underliggende etater, støtte til om lag 140 frivillige organisasjoner. Blant disse finnes en rekke større sentral- og paraplyorganisasjoner, men organisasjonene varierer betydelig med hensyn til omfang og utbredelse.

Dersom tildeling av midler skulle foregå via sentralorganisasjoner, må det før en kan ta stilling til hvilke organisasjoner som skal kunne motta støtte, foretas en kartlegging der organisasjoner på kultur- og idrettsområdet må dokumentere sitt aktivitetsomfang på lokalt nivå. En slik kartlegging vil også måtte danne utgangspunkt for en skjønsmessig vurdering i forhold til hvor mye den enkelte organisasjon skal kunne motta i statlig støtte. Kartleggingen er nødvendig fordi det vil være aktivitetsomfang på lokalt nivå som må være tildelingskriteriet for den foreslåtte støtteordningen.

Det er ikke mulig for Kulturdepartementet allerede nå å peke ut hvilke organisasjoner som skal kunne motta støtte dersom Stortinget vedtar en annen fordelingsordning enn den Regjeringen foreslår i St meld nr 44 (1997-98).

Som redegjort for i brev til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen datert 3. februar d.å., mener Kulturdepartementet at sentralorganisasjonenes evne til å dokumentere aktivitetsomfang og utbredelse på lokalt nivå betinger et relativt omfattende regelverk, og utarbeidelse av objektive kriterier for registrering av aktivitetsomfang på lokalt nivå. Etter departementets oppfatning vil en slik ordning kreve mer omfattende registrerings- og kontrollprosedyrer enn en tildeling gjennom fylkeskommunen og kommunen.

I den foreslåtte tilskuddsordningen skisseres en tildeling fra staten til fylkeskommuner på bakgrunn av antall innbyggere i målgruppen. Rammene til den enkelte kommune fastsettes ut fra samme kriterium. Fylkeskommunen vil utbetale tilskudd til organisasjonene etter innstilling fra kommunene. Kommunenes prioriteringer kan ikke endres av fylkeskommunene.

Både på statlig og fylkeskommunalt nivå vil derfor fordelingen av midler gjennom den foreslåtte tilskuddsordningen være uten vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser. Tildelingen vil foregå på grunnlag av et objektivt, lett kontrollerbart kriterium, som ikke fordrer de registrerings- og kontrollprosedyrer som vil være påkrevet ved en deling gjennom sentralorganisasjoner.

For sentralforvaltningen vil det også ha mindre administrative konsekvenser å forholde seg til rapportering fra 19 fylkeskommuner, enn fra et ukjent antall sentralorganisasjoner.

2. "Statsråden hevder videre i samme brev at det ved en deling gjennom organisasjoner på sentralt nivå ikke er mulig å styrke aktiviteten i lokale, frivillige organisasjoner som *ikke* er tilknyttet nasjonale overbygninger. I 1992-1995 fikk LNU ansvar for tildeling av midler i forbindelse med "Idebank mot rasisme". Hvordan fungerte denne ordningen, og til hvem ble pengene fordelt?"

Barne- og familiedepartementet har gitt følgende svar på spørsmålet:

"Ungdom mot Rasisme '95 (Europarådets rasismekampanje) ble gitt en total ramme på kr. 4 mill.; henholdsvis 1 mill. fra Barne- og familiedepartementet og 3 mill. fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Midlene ble kanalisert via Utlendingsdirektoratet. Som en del av denne satsingen, ble det i perioden 1992-1995 avsatt 2 mill. kr. til prosjektet "Idebanken – støttefondet for gode antirasistiske ideer". Midlene ble overført til landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), som var sekretariat for kampanjens norske nasjonalkomite. Komiteen fordelte midlene videre til lokale barne- og ungdomsorganisasjoner og andre grupper til aktiviteter for å bekjempe rasisme i Norge. I følge sluttrapporten for rasismekampanjen ble det i perioden innvilget 111 søknader, totalt kr. 1.735.169,-. Det ble i gjennomsnitt gitt kr 15.600,- pr. aktivitet.

Idebanken var et forsøksprosjekt. Det ble gitt midler til organisasjoner både med og uten sentralløst. Det ble lagt stor vekt på å få ut informasjon om ordningen, og en benyttet både aviser, NRK og medlemsblader. Det var et mål å nå ut til grasrota, noe som lyktes i følge LNU."

Forsøksprosjektet "Idebank mot rasisme" kan imidlertid ikke direkte sammenlignes med den foreslåtte grunnstøtteordningen til lokale lag og foreninger ettersom prosjektmidler krever andre tildelingskriterier og kontrollordninger (jf spørsmål 4).

3. "Videre i samme brev antyder statsråden at kontrollruinene for sentrale organisasjoner vil være mer omfattende dersom den foreslåtte støtteordningen skal fordeles gjennom organisasjoner. Hvorfor er det ikke mulig å bruke organisasjonens

nåværende kontrollrutiner til dette?"

Kulturdepartementet skriver i brev datert 3. februar d.å., at kontrollrutinene for organisasjonene samlet sett trolig vil være mer omfattende dersom midler til lokalt frivillig virke kanaliseres gjennom sentralorganisasjoner istedenfor via fylkeskommuner og kommuner. Dette har sammenheng med at kontrollen med bruk av statlige overføringer vil måtte involvere både lokal-, sentral- og høyst sannsynlig regionale organisasjonssledd. I tillegg kommer de administrative konsekvenser av selve tildelingen gjennom sentrallengene (jf spørsmål 1).

For de aller fleste av de eksisterende støtteordningene fra staten til frivillige organisasjoner, er det *ikke* et vilkår at støtten skal tilfalle lokale organisasjoner i form av grunnstøtte. Grunnstøtten til frivillige organisasjoner fra staten har i det alt vesentlige blitt gitt til sentralorganisasjonene, som har relativt fri disposisjonsrett over midlene. I enkelte tilfeller, som grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner fra Barne- og familiedepartementet, kan medlemstall, antall lag o.l. på lokalt nivå utgjøre sentrale tildelingskriterier for den statlige støtten til sentralorganisasjonene, men den statlige støtten er heller ikke her forutsatt benyttet lokalt, og det foreligger ikke fra statens side krav om kontroll i forhold til bruk av midler i lokale lag.

Når statlig støtte har blitt kanalisert ned til lokale lag og foreninger, har det ofte vært i form av *prosjektmidler*. Dette krever andre tildelingskriterier og kontrollordninger enn ved *grunnstøtteordning*, som den foreslåtte ordningen i St meld nr 44 (1997-98) er ment å være.

Gjennomgangen av statlige støtteordninger til frivillig virke i forbindelse med utarbeidelsen av St meld nr 27 (1996-97) viser at det ikke foreligger noen samlet statlig politikk overfor frivillig virke. Hva som legges i f eks begrepet grunnstøtte, hvilke tildelingskriterier og kontrollprosedyrer som benyttes, varierer fra en støtteordning til en annen.

Oppsummert betyr det ovennevnte at en, etter Kulturdepartementets oppfatning, må skille på de kontrollordninger som er etablert i forhold til eksisterende støtteordninger, og de kontrollbehov som vil måtte etterkommes ved en grunnstøtte til lokale lag og organisasjoner. Organisasjonenes nåværende kontrollrutiner

er i liten grad innrettet på å rapportere til statlige myndigheter i forhold til bruk av midler på lokalt nivå. Kontrollordningene er heller ikke enhetlig innrettet, og vil derfor være lite formålstjenlige i forhold til målsetningene bak den foreslåtte tilskuddsordningen.

4. "Departementet ønsker å avsette minst 10 % av det overskuddet fra Norsk Tipping AS som går til idrett og kultur, til tiltak rettet mot barn og unge. Vil disse "nye" midlene bli slått sammen og fordelt samlet, eller vil man holde midlene fra idrettsoverskuddet og kulturoverskuddet adskilt? Vil disse midlene kunne bli brukt til driftsmidlene på departementets budsjett?"

Utgangspunktet for fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS er gitt i lov om pengespill mv av 28. august nr 103 1992. Lovens §10 angir hvem som har retten til å fordele overskuddet til de ulike tilskuddsformål, og hva midlene skal nyttes til. Det heter følgende:

"Etter at det er foretatt fondsavsetninger, skal selskaps overskudd fordeles med N til idrettsformål, N til kulturformål og N til vitenskapelige formål."

Denne lovteksten må legges til grunn ved fordeling av en 10 %-avsetning til tiltak for barn og unge. Avsetningen innenfor overskuddet til idrettsformål må således anvendes til tiltak rettet mot idrett og fysisk aktivitet, mens avsetningen til kulturtiltak må brukes innen dette formålet. Beløpets størrelse vil, som nevnt i brev av 3. februar d.å., bli fastsatt i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen, og vil blant annet måtte sees i sammenheng med det øvrige kulturbudsjett.

En avsetning til tiltak for barn og unge over henholdsvis kulturbudsjettet og spillemidler til idrettsformål, skal ikke benyttes til intern administrasjon i Kulturdepartementet. Administrative og økonomiske konsekvenser for departementet som følge av den foreslåtte tilskuddsordningen, vil avhenge av hvilken fordelingskanal ned til lokale organisasjoner som vedtas. Kulturdepartementets behov for driftsmidler er et budsjettspørsmål som må løses innenfor de enkelte års statsbudsjett.