

Beregnet til
Kulturdepartementet

Dokument type
Rapport

Dato
September, 2013

EVALUERING AV FRIFOND



EVALUERING AV FRIFOND

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvaien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

SAMMENDRAG

Rambøll presenterer med dette *Evaluering av støtteordningen Frifond*. Evalueringen er gjennomført i perioden april-september 2013. Evalueringen er gjennomført på vegne av Kulturdepartementet.

Evalueringens formål er ikke i første rekke å dokumentere effekter, men å vurdere om dagens innretning legger til rette for at støtteordningen oppnår sine målsettinger. Med dette som utgangspunkt, er evalueringen strukturert rundt to sentrale temaer:

Vurdering av tilskuddsordningens **utforming**. Dette innebærer å vurdere de overordnede prinsippene i dagens modell, inkludert om det er hensiktsmessig at tre paraplyorganisasjoner behandler søknader og eventuelle klager.

Vurdering av tilskuddsordningens **forvaltning**. Dette innebærer å vurdere paraplyorganisasjonenes forvaltning *innenfor rammene av dagens modell*.

Denne inndelingen er gjort med utgangspunkt i en tanke om resultatkjeden i en tilskuddsordning, der utforming og forvaltning er innsatsfaktorene som skal omsette tilskuddsordningens målsettinger til effekter. Dette illustreres med følgende figur:



Nedenfor gjennomgås sentrale funn under tre overskrifter: (1) Måloppnåelse, (2) utforming, og (3) forvaltning.

MÅLOPPNÅELSE

Det sentrale formålet med Frifond er å stimulere til aktivitet og deltagelse på lokalt nivå, gjennom frivillige organisasjoner og frittstående grupper. Ordningen skal bidra til å styrke de generelle rammebetingelsene for barne- og ungdomsorganisasjoners medlemsbaserte virke på lokalt nivå. Denne rapportens funn tyder på at Frifond bidrar godt til dette målet, og at støtteordningen oppleves som viktig av alle tilskuddsmottakere. Gjennomgående tilbakemeldinger – både fra intervjuer og spørreundersøkelse – tyder på at Frifond oppleves som en ubyråkratisk ordning som i betydelig grad bidrar til aktivitet blant barn og unge. I en spørreundersøkelse som ble sendt ut til sentralledd som mottar støtte gjennom Frifond organisasjon, ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad de er enige i at Frifond bidrar til økt aktivitet blant barn og unge på et lokalt nivå. 67 prosent var svært enige, 32 prosent var enige, og kun 1 prosent ¹ svarte «verken eller». Ingen var uenige. Dette bekreftes også gjennom de kvalitative intervjuene.

Evalueringens funn tyder på at Frifond i stor grad ser ut til å oppnå sine overordnede målsettinger. Ordningen bidrar i stor grad til økt aktivitet blant barn og unge på et lokalt nivå.

¹ 1 respondent

UTFORMING

I avsnittet om utforming, drøftes blant annet modellen med at tre paraplyorganisasjoner fordeler midler og behandler klager, samt departementets føring-er for de tre paraplyorganisasjonene.

1) Modellen med tre paraplyorganisasjoner

Drøftingen viser at dagens modell i hovedsak ser ut til å fungere godt. **For det første** vurderer Rambøll at dagens modell med tre paraplyorganisasjoner legger godt til rette for at midlene når ut til målgruppen. Dette begrunnes blant annet med at de tre paraplyorganisasjonene har godt innblikk i sine respektive organisasjonslandskap. **For det andre** framstår dagens modell som svært kostnadseffektiv. Paraplyorganisasjonene forvalter store midler med relativt små ressurser. Dette innebærer at midlene i stor grad kanaliseres ut til aktivitet. Det vises til at det antageligvis vil være noe mer kostnadseffektivt å samle de to organisasjonsstøtteordningene under én paraply, men gevinstene antas å være små. **For det tredje** synes dagens modell jevnt over å ha relativt stor legitimitet blant tilskuddsmottakere, selv om dette ikke gjelder alle. Flertallet av mottakerne opplever at dagens modell sikrer en rettferdig fordeling av midlene.

Samtidig peker drøftingen på enkelte utfordringer med dagens modell. Modellen med tre paraplyorganisasjoner bidrar til at Frifond framstår som **mindre enhetlig utad** enn ved alternative innretninger. De tre paraplyorganisasjonene har utarbeidet retningslinjer for sine respektive delordninger som framstår svært forskjellige. Dette handler i første rekke om formmessige uttrykk (ulike formuleringer og ulik detaljeringsgrad), og i mindre grad om innhold, selv om det også er vesentlige innholdsmessige forskjeller. Samtidig synes det ikke som om mottakerorganisasjoner opplever ulike formmessige uttrykk som et vesentlig problem. Flere mottakerorganisasjoner opplever det imidlertid som utfordrende at dagens modell legger til rette for at **organisasjoner behandles ulikt**. Dette handler blant annet om at LNU og Musikkrådet har ulike måter å beregne tilskuddssum på i sine respektive organisasjonsstøtteordninger, noe som fører til at ellers like organisasjoner får ulikt tilskudd avhengig av hvilken delordning de tilhører. Samtidig opplever enkelte informanter at dette er en styrke ved dagens modell, fordi organisasjoner er ulike og har ulike behov. På denne måten kan forskjellsbehandling også være en form for rettferdig behandling; ulike aktiviteter behandles ulikt for å kunne behandles «likt».

Videre påpekes det at dagens modell **mangler et presedensarkiv** med oversikt over tidligere vedtak. Et slikt presedensarkiv vil kunne gi mer gjennom-siktighet i saksbehandlingen. Rapporten diskuterer også om dagens modell – som modell – kan legge til rette for nære bindinger mellom tilskuddsgiver og mottaker, ettersom mange av mottakerorganisasjonene er medlemmer i paraplyen som gir støtte. Det pekes på at dette er en *potensiell* svakhet ved dagens ordning, men Rambøll har ikke avdekket funn som tyder på at nære bindinger fører til svakere saksbehandling i praksis.

Enkelte informanter har også vist til at dagens modell med fem delordninger kan føre til at **organisasjoner tilpasser sin organisasjon til denne oppdelingen**. Eksempelvis har enkelte sentralledd pekt på at noen lokale lag ikke ønsker å tilslutte seg landsdekkende organisasjoner med sentralledd fordi dette vil utelukke dem fra aktivitetsstøtteordningene som de vurderer som mer økonomisk gunstige. Det har ikke vært mulig for Rambøll å realitetsvurdere denne påstanden ved å undersøke om organisasjoner faktisk tilpasser seg til-

skuddsordningene. Organisasjoner som har vært involvert i **klageprosesser** opplever også at disse prosessene har vært lite gjennomsiktlige. Samtidig gjelder dette bare tre organisasjoner i spørreundersøkelsen, og utvalget framstår derfor som for lite til å trekke endelige konklusjoner.

Til sist vurderes modellen for fordeling av midler mellom de tre paraplyorganisasjonene. Dette er en modell som dels består av matematiske beregninger basert på antall søkere i fjoråret, og dels består av skjønnsmessige justeringer. De skjønnsmessige justeringene gjennomføres for å ta høyde for innebygde skjevheter i den matematiske modellen, blant annet knyttet til at Teaterrådet typisk gir støtte til mer kostnadskrevenne prosjekter enn de to andre paraplyorganisasjonene. De skjønnsmessige justeringene fører samtidig til at fordelingsmodellen framstår som **lite gjennomsiktig og etterprøvbare**.

I sum vurderer Rambøll at dagens modell legger godt til rette for å oppnå støtteordningens overordnede målsettinger, samtidig som den medfører at enkelte andre hensyn kommer dårligere ut enn ved en annen innretning. Rambøll anbefaler at paraplyorganisasjonene søker å utarbeide en mer gjennomsiktig og etterprøvbare modell for fordeling av midler seg imellom.

1) Departementets føringer

Departementets styring av paraplyorganisasjonene fremkommer i hovedsak i tilskuddsbrevet fra departementet og regjeringens budsjettproposisjon. Tilskuddsbrevet fra departementet til paraplyene setter rammene for hovedmål, oppfølgingskriterier og for hvilke krav som skal stilles til rapportering og kontroll. Rammene som er satt av departementet er av en overordnet karakter, og det er i stor grad overlatt til paraplyorganisasjonene å operasjonalisere disse.

Rambøll vurderer at det er hensiktsmessig med relativt overordnede føringer. Dette begrunnes med at paraplyorganisasjonene kjenner sine målgrupper og deres behov bedre enn departementet. Samtidig fører de frie føringene til at støtteordningen framstår som mindre helhetlig utad, og til at organisasjoner behandles ulikt avhengig av hvilken paraply de får støtte fra.

Rambøll påpeker samtidig en potensielt uheldig effekt av dagens føringer. I dag kan frittstående lag kun få støtte fra én av paraplyene. Dette kan eksempelvis føre til at band som har fått en relativt liten støttesum fra musikkrådet ikke senere kan søke LNU om støtte for å lage en musikkvideo.

Rambøll vurderer at dagens relativt overordnede føringer fra Kulturdepartementet er på et hensiktsmessig nivå fordi paraplyorganisasjonene har best innsikt i sine målgruppers behov. Samtidig tillater de overordnede føringene at organisasjoner behandles ulikt avhengig av hvilken paraplyorganisasjon de får støtte fra, og fører til at ordningen framstår som mindre enhetlig utad.

FORVALTNING

Tre hovedspørsmål diskuteres under overskriften «forvaltning»:

- Er det samsvar mellom paraplyorganisasjonenes fordelingskriterier og tilskuddsordningens overordnede målsettinger og føringer?
- Er søknads- og rapporteringskrav satt på et hensiktsmessig nivå?
- Hvordan fungerer samhandlingen mellom paraplyorganisasjonene?

1) Er det samsvar mellom paraplyorganisasjonenes fordelingskriterier og tilskuddsordningens overordnede målsettinger og føringer?

Føringene fra departementet er av overordnet karakter, og Rambøll har ikke identifisert direkte avvik mellom paraplyorganisasjonenes egne retningslinjer og de overordnede føringene. Alle tre paraplyorganisasjoner følger departementets føringer og krav. Det tydeligste avviket er knyttet til at Frifond i liten grad framstår som en enhetlig støtteordning om man ser på de tre paraplyorganisasjonenes retningslinjer. I departementets tilskuddsbrev til organisasjonene framgår det at **detaljerte søknads- eller tildelingskriterier som fastsettes i størst mulig grad skal samordnes** mellom de tre paraplyorganisasjonene. De tre paraplyenes retningslinjer har svært ulik framtoning, selv om dette i første rekke handler om *formmessige* ulikheter. LNU har gjennomgående mer detaljerte retningslinjer enn de to andre paraplyene. Samtidig er detaljer som framkommer i LNUs retningslinjer innarbeidet i arbeidsrutiner og søknads-, aksept- og rapporteringsskjemaer hos Musikkrådet og Teaterrådet. Det skal i denne sammenheng også legges til at Musikkrådet denne høsten skal revidere sine retningslinjer for Frifond organisasjon og tar sikte på at disse skal legges tettere opp til LNU sine retningslinjer. Rambøll tar ikke stilling til hvilke retningslinjer som er de beste, men konstaterer at de tre paraplyorganisasjonenes retningslinjer framstår som forskjellige.

Rambøll vurderer at det i all hovedsak er samsvar mellom paraplyorganisasjonenes fordelingskriterier og tilskuddsordningens overordnede målsettinger og føringer. Dette henger sammen med at føringene er av relativt overordnet karakter. Samtidig framstår de tre paraplyenes retningslinjer som svært ulike, selv om det presiseres i departementets tilskuddsbrev at disse i størst mulig grad skal samordnes.

1) Er søknads- og rapporteringskrav satt på et hensiktsmessig nivå?

Frifond har et uttalt mål om å være en ubyråkratisk støtteordning og om at ordningen ikke skal føre med seg økt byråkrati og nye kontrollordninger. Samtidig er det sentralt at det utøves tilfredsstillende kontroll med bruken av midlene brukes etter intensjonen. Søknads- og rapporteringskrav har med andre ord både en kostnads- og nytteside:

- **Kostnadssiden** er den administrative byrden som pålegges søkerne og paraplyorganisasjonene
- **Nyttesiden** er at midlene tildeles på rett grunnlag (søknad) og brukes etter intensjonen (rapportering og kontroll)

Det er en naturlig konflikt mellom kostnadssiden og nyttesiden, da grep rettet mot økt kontroll i de fleste tilfeller vil medføre økte administrative byrder. Spørsmålet er således om Frifond har funnet den rette balansen mellom disse to hensynene.

I spørreundersøkelsen ble organisasjonene spurt om flere elementer av kostnadssiden (den administrative belastningen). Dette inkluderte spørsmål om hvordan sentralleddene opplever søknads- og rapporteringskravene, samt hvor lang tid de bruker på søknad og rapportering. I sum oppgir de fleste organisasjonene at de opplever Frifond som en ubyråkratisk ordning, samtidig som et betydelig mindretall er uenige i dette. 20 prosent av respondentene oppga at Frifond i liten eller svært liten grad er en ubyråkratisk støtteordning, mens cirka halvparten av respondentene mener at Frifond i stor eller svært stor grad er en ubyråkratisk ordning. Denne todelingen bekreftes av de kvalitative intervjuene, der et flertall opplever at Frifond er lite byråkratisk, mens et visst mindretall opplever den administrative byrden som stor. Gjennom dybdeintervjuer med sentralleddene kommer det frem at de som opplever Frifondordningen som byråkratisk gjerne peker på at rutiner og krav for søknad og rapportering er for tidkrevende, uten at det er systematiske tilbakemeldinger på hva som eventuelt kan forenkles. På den andre siden forteller de fleste informantene at Frifond oppleves som lite byråkratisk sammenlignet med andre støtteordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner. Det flest mottakerorganisasjoner opplever som tungvint, er LNUs relativt strenge krav til hva som er et støtteberettiget lokallag.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det er tilfredsstillende kontroll med midlene, har ikke Rambøll avdekket systematiske svakheter. **Mottakere av organisasjonsstøtte** må blant annet rapportere på hvordan midlene er fordelt mellom lokallag i fylkene i tillegg til særattestasjon fra statsautorisert revisor som bekrefter at utbetalingen er funnet sted. Sentralleddene vurderer i spørreundersøkelsen at de har god kontroll på hvordan de underliggende lagene benytter tildelte midler. Sentralleddene leverer ikke inn bilag sammen med rapporteringen, men bes om å oppbevare disse til eventuelt kontroller foretatt av paraplyene. I retningslinjene til LNU og musikkrådet fastsettes årlige kontroller av et tilfeldig utvalg tilskuddsmottakere. Det kan synes som om LNU har mer innarbeidede rutiner for dette enn musikkrådet, som ikke gjennomførte besøk hos tilskuddsmottakere i 2012. **De frittstående lagene** som får aktivitetsstøtte må returnere rapportskjema med kopi av alle nødvendige bilag.

Frifond framstår i hovedsak som en ubyråkratisk støtteordning. Det gjennomføres kontroller med hvordan midlene benyttes, og mottakere skal sende inn bilag og beskrivelser av hvordan midlene er benyttet. Samtidig bygger Frifond på en viss grad av tillit til mottakerne. Dette for å unngå overbyråkratisering. Stikkprøver og besøk hos tilskuddsmottakere framstår som en god måte å utøve kontroll på, uten å pålegge tilskuddsmottakere unødvendige administrative byrder.

2) Hvordan fungerer samhandlingen mellom paraplyorganisasjonene?

I henhold til tilskuddsbrevet fra departementet har paraplyorganisasjonene et «samlet ansvar» for at Frifond-midlene når ut til et bredt spekter av organisasjoner og grupper med ulike formål og aktivitetsgrunnlag. Videre skal søknads- og tildelingskriterier i størst mulig grad samordnes mellom paraplyorganisasjonene og paraplyene har et samlet ansvar for å sikre forutsigbarhet for organi-

sasjoner som mottar tilskudd. I tillegg kan en søker bare motta tilskudd fra én av paraplyorganisasjonene. Med dette legger departementet føringer som krever at paraplyorganisasjonene samarbeider om den sentrale forvaltningen av ordningen. Med et godt samarbeid mellom paraplyene vil en kunne oppnå en effektiv forvaltning av ordningen, særlig med hensyn til behandling av søknader og informasjonsarbeid.

Paraplyorganisasjonene har flere samarbeidsarenaer og kontaktflater hvor de møtes og diskuterer strategier for forvaltningen av Frifond. Daglig leder og generalsekretær fra de tre paraplyene utgjør et kontaktutvalg. Disse har ansvar for å utforme strategi for kontakt med departementet, justere den årlige prosentvise fordelingsnøkkelen og utvikle vedtak om felles kontroll-, oppfølgings- og revisjonskrav. Saksbehandlerne i de ulike paraplyene har ansvar for å samordne informasjonstiltak og koordinere søknadsbehandlingen. Paraplyene har også utviklet en samarbeidsavtale som er det felles grunnlag paraplyene bygger sin forvaltning på og hvor paraplyene uttrykker sin enighet om hva ordningen er. Denne omfatter hovedsakelig de tre prosjektstøtteordningene.

Det har i en periode vært uenigheter og lav tillit paraplyorganisasjonene imellom, men den siste tiden har dette bedret seg. Uenighet er ikke i seg selv problematisk, men kan være det i den grad det fører til dårligere forvaltning. Potensielle utfordringer av denne typen drøftes.

For det første pekes det på at modellen for fordeling av midler mellom paraplyene framstår som lite gjennomiktig og etterprøvbar. Samtidig vises det til at paraplyene er bevisst på denne svakheten, og at det ikke synes å være dårlig samarbeid som er årsaken til denne fordelingsmodellen, snarere er utfordringen at det er vanskelig å finne en modell som tar hensyn til de ulike paraplyenes målgrupper på en god måte samtidig som hensynet til gjennomiktighet ivaretas. Paraplyene skal for øvrig gjennomgå modellen høsten 2013.

For det andre pekes det på enkelte samarbeidsutfordringer knyttet til informasjonsarbeid, der LNU har stått for mye av det felles informasjonsarbeidet. Dette er endret fra og med 2013, og alle paraplyene skal nå ta en mer aktiv del i informasjonsarbeidet. Felles informasjonsbudsjett vedtas av generalsekretærene, og LNU har budsjettansvar. **For det tredje** diskuteres utvalgte utfordringer knyttet til at paraplyene har to ulike elektroniske plattformer for søknadsbehandling. **For det fjerde** vises det til at paraplyene ikke har lyktes med å samordne retningslinjer.

Det har vært utfordringer knyttet til samarbeid mellom de tre paraplyorganisasjonene, selv om dette har blitt forbedret i den siste perioden. Generelt er det gode kontaktflater og mye kontakt mellom de tre paraplyene. Det synes ikke som om mangelfullt samarbeid i vesentlig grad hemmer forvaltningen av ordningen, men enkelte utfordringer er identifisert.

Veien videre

Under denne overskriften drøftes ulike scenarier for fremtidig utvikling av Frifond. Fem scenarioer drøftes. Diskusjonen bygger på en erkjennelse av at hvert scenario har både styrker og svakheter. Scenarioene som drøftes framgår av tabellen nedenfor.

Scenario:	Formål med scenarioet:
Scenario 1: Nullpunktscenarioet	Dette scenarioet innebærer en videreføring av dagens tilskuddsordning uten endringer. Scenarioet brukes aktivt som et referansepunkt for å få frem styrker og svakheter ved de andre alternative scenarioene.
Scenario 2: Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene	Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene. Formålet er å oppnå en mer enhetlig ordning og mer likebehandling av støttemottakere.
Scenario 3: Samordning av retningslinjene og opprettelse av presedensarkiv	Økt samordning av retningslinjer kan føre til mer likebehandling og mer enhetlig framtoning.
Scenario 4: En ordning med et fordelingsutvalg	Fordelingsutvalg blir blant annet benyttet i BUFDIRs tilskuddsordning til landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner.
Scenario 5: Opprettelse av et klageutvalg	Opprettelse av et felles klageutvalg for de tre ordningene vil kunne bidra til å skape økt legitimitet rundt klageprosessen

INNHOILDSFORTEGNELSE

Scenario 2: Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene	9
1. Innledning	1
1.1 Datakilder og metode	2
2. Om frifond	4
2.1 Noen tidligere evalueringer og gjennomganger av Frifond-ordningen	5
2.2 Om ordningens oppbygging	7
2.3 Finansiering	8
2.4 Fordeling til de tre paraplyorganisasjonene	8
2.5 Forvaltning i de tre paraplyorganisasjonene	9
2.6 Frifond organisasjon	9
2.7 Frifond barn og unge, Frifond musikk og Frifond teater	14
3. Måloppnåelse	17
3.1 Måloppnåelse	17
4. Utforming	20
4.1 Hvordan fungerer ordningen med tre paraplyorganisasjoner som fordeler midler og behandler klager?	20
4.2 Bør søkeres rettigheter tydeliggjøres, for eksempel gjennom en annen modell for behandling av klage?	26
4.3 Hvordan fungerer ordningen med at den prosentvise fordelingen mellom organisasjonene blir fastsatt på bakgrunn av erfaringstall fra foregående år?	27
4.4 Hvordan fungerer departementets styring av paraplyorganisasjonene?	28
4.5 Er det overlapp mot andre tilskuddsordninger?	33
5. Forvaltning	34
5.1 Er det samsvar mellom paraplyorganisasjonenes fordelingskriterier og tilskuddsordningens overordnede målsettinger og føringer?	34
5.2 Er søknads- og rapporteringskrav satt på et hensiktsmessig nivå? Og hvordan er rutinene for kontroll og oppfølging?	35
5.3 Hvordan fungerer samhandlingen og samarbeidet internt mellom paraplyorganisasjonene og mellom paraplyorganisasjonene og andre aktører?	39
6. Veien videre	42
6.1 Scenarioanalyser	43
Scenario 2: Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene	43
6.2 Scenario 1: Nullpunktsmodellen – videreføring av dagens ordning	43
6.3 Scenario 2: Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene	44
6.4 Scenario 3: Økt samkjøring av retningslinjene de ulike delordningene	46
6.5 Scenario 4: En ordning med et eget fordelingsutvalg som forvalter av Frifond	48
6.6 Senario 5: En ordning med et felles klageutvalg	49

FIGUROVERSIKT

Figur 2.1 Oversikt over den prosentvise fordelingen mellom de tre paraplyorganisasjonene i perioden 2005-2013.....	8
Figur 3.1 I hvilken grad er du enig i påstanden «Frifond bidrar til økt aktivitet blant barn og unge på et lokalt nivå?»	18
Figur 4.1 I hvilken grad organisasjonene er enig i påstanden «Frifond fremstår som en helhetlig støtteordning».....	24
Figur 4.2 I hvilken grad organisasjonene er enig i påstanden «Modellen med tre paraplyorganisasjoner sikrer en rettferdig fordeling av midlene».....	25
Figur 4.3 Hvordan sentralleddene fordeler midler videre til sine lokale lag.....	31
Figur 4.4 I hvilken grad er du enig i følgende påstander? «Det er hensiktsmessig at Frifond inkluderer både prosjektstøtteordninger og organisasjonsstøtteordninger».....	32
Figur 5.1 I hvilken grad er du enig i følgende påstand? «Frifond er en ubyråkratisk ordning»	37
Figur 5.2 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Min organisasjon har tilfredsstillende kontroll med hvordan midlene i Frifond benyttes av lokale lag»	38
Figur 6.1 Nullpunktsmodellen	44
Figur 6.2 Konsekvenser av å samle de to organisasjonsstøtteordningene	46
Figur 6.3 Konsekvenser av å samkjøre retningslinjene i de ulike delordningen	47

1. INNLEDNING

Rambøll presenterer med dette *Evaluering av tilskuddsordningen Frifond*. Evalueringen er gjennomført i perioden april-september 2013. Evalueringen er gjennomført på vegne av Kulturdepartementet. Evalueringen er utført i samarbeid med Ida Holter fra selskapet *Tredje sektor*.

Evalueringen dreies rundt to hovedtemaer – ordningens *utforming* og *forvaltning*. De to sentrale spørsmålene som skal besvares omhandler:

- **Utforming** – hvorvidt utformingen av ordningen er på en hensiktsmessig måte slik at formålet med ordningen ivaretas.
- **Forvaltning** – hvorvidt forvaltningen av ordningen er mest mulig hensiktsmessig for at formålet med ordningen ivaretas.

Dette innebærer at evalueringen ikke i første rekke søker å dokumentere effekter. Det primære formålet er å vurdere om dagens utforming og forvaltning *legger til rette* for å oppnå ønskede effekter. Med dette som utgangspunkt, er rapportens videre oppbygging som følger:

- **I det resterende av dette kapittelet**, redegjør vi for evalueringens datakilder og metoder
- **I kapittel 2**, beskriver vi Frifond på et faktuellet nivå. Det er lagt vekt på å utarbeide en grundig beskrivelse av Frifonds utforming og forvaltning, ettersom det er disse som er gjenstand for evaluering.
- **I kapittel 3** beskriver vi funn knyttet til måloppnåelse.
- **I kapittel 4** drøfter vi Frifonds utforming
- **I kapittel 5** vurderes de tre paraplyorganisasjonenes forvaltning
- **I kapittel 6** gjennomgår vi utvalgte alternative scenarier for Frifonds videre innretning

1.1 Datakilder og metode

I dette avsnittet går vi nærmere inn på de metodiske betraktninger som ligger til grunn for evalueringen. Evalueringen bygger på en datatriangulering og kombinerer kvantitative og kvalitative data, inkludert sentrale dokumenter og rapporter, dybdeintervjuer og en spørreundersøkelse.

Oppsummert bygger evalueringen på følgende datakilder og metoder:

- Innledende eksplorative intervjuer
- Dokumentstudier av sentrale dokumenter som policydokumenter, stortingsmeldinger, rapporter, evalueringer mm.
- Dybdeintervju med støttmottakere
- Breddeundersøkelse blant mottakere av støtte fra Frifond organisasjon
- Arbeidsgruppe med paraplyorganisasjonene

Nedenfor følger en mer detaljert beskrivelse av hva som ligger i de ulike metodiske tilnærmingene.

1.1.1 Innledende eksplorative intervjuer

Innledningsvis ble det gjennomført eksplorative intervjuer med sentrale aktører i støtteordningen Frifond. I alt ble det gjennomført 5 intervjuer med sentrale personer i de tre paraplyorganisasjonene som i dag mottar støtte fra kulturdepartementet og som fordeler midlene videre til landsomfattende organisasjoner og lokale lag.

1.1.2 Dokumentstudier

Det er blitt gjennomført en studie av eksisterende kunnskap og relevante dokumenter. Studien baserer seg blant annet på tidligere rapporter, evalueringer, policydokumenter, søknader og tilsagn og korrespondanse mellom sentrale aktører.

1.1.3 Dybdeintervju

Vi utforsket særskilte problemstillinger gjennom mer inngående intervjuer med et utvalg av landsomfattende organisasjoner og mottakere av støtte fra Frifond. Til sammen er det gjennomført 35 slike intervjuer.

Analysen av dokumenter og innledende intervju har dannet grunnlaget for utformingen av intervjuguidene.

1.1.4 Breddeundersøkelse

Rambøll har foretatt en spørreundersøkelse blant organisasjoner som har mottatt støtte gjennom Frifond organisasjon i 2012. Totalt ble undersøkelsen sendt ut til 114 landsomfattende organisasjoner. Av disse fullførte 78 organisasjoner undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 68,4. 10 organisasjoner besvarte kun noen av spørsmålene i undersøkelsen. Disse svarene blir ikke behandlet i den videre analysen.

Formålet med breddeundersøkelsen var å gi en kartlegging av hvordan organisasjonene som har mottatt støtte fra Frifond organisasjon opplever støtteordningen. Undersøkelsen omfattet derfor spørsmål relatert til ordningens utforming og forvaltning, herunder organisasjonenes opplevelse av tildelingskriterier, søknad og rapportering.

I breddeundersøkelsen er respondentene bedt om å ta stilling til enkelte påstander ut i fra en fempunktsskala fra «i svært liten grad» til «i svært stor grad». I enkelte tilfeller i presentasjonen av resultatene, er kategoriene «i svært liten grad» og «i liten grad» på den ene siden og «i svært stor grad» og «i stor grad» på den andre siden, slått sammen. Det vil si at funnene enkelte ganger blir presentert ut ifra en trepunktsskala.

Av de 78 organisasjonene som gjennomførte undersøkelsen er 67 organisasjoner tilknyttet LNU og 11 tilknyttet Musikkrådet. 36 prosent av organisasjonene har mottatt støtte fra Frifond organisasjon i mer enn 10 år, 27 prosent i mellom 5 og 10 år.

Av de som gjennomførte undersøkelsen for sin organisasjon, er halvparten generalsekretær/daglig leder ved sin organisasjon, resten var enten konsulent/rådgiver eller økonomiansvarlig. Det er relativt stor variasjon i hvor lenge respondentene har arbeidet i sentralleddet i sin organisasjon. Fordelingen er jevn fra mindre enn ett år til mer enn 10 år.

1.1.5 Møter med arbeidsgruppe

Arbeidsgruppen har bestått av sentrale personer fra de tre paraplyene som mottar tilskudd fra Kulturdepartementet og som fordeler midler videre til landsomfattende organisasjoner og lokale lag. Vi har gjennomført to møter med arbeidsgruppen. Én innledningsvis hvor sentrale likheter og forskjeller mellom paraplyene ble drøftet og én avslutningsvis hvor sentrale funn i evalueringen ble diskutert.

Arbeidsgruppen har også gjennomlest utkast til rapporten og gitt tilbakemeldinger på faktagrunnlaget i evalueringen.

2. OM FRIFOND

Frifond er en støtteordning rettet mot barn og unge., som er finansiert gjennomspillemidlene fra Norsk tipping samt over statsbudsjettet. Den største andelen av midlene kommer fra spillemidlene. Formålet er å stimulere til aktivitet og deltagelse på lokalt nivå, gjennom frivillige organisasjoner og frittstående grupper. Ordningen skal bidra til å styrke de generelle rammebetingelsene for barne- og ungdomsorganisasjonenes medlemsbaserte virke på lokalt nivå.² Støtteordningen springer ut fra St.meld.nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld.nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. I sistnevnte melding ble det foreslått å opprette en ny statlig støtteordning til frivillige organisasjoners lokale lag og foreninger, med formål å bedre rammebetingelsene for frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke på lokalt nivå. Med dette som utgangspunkt ble følgende vedtak fattet i Stortinget (11. mai 1999):

«Stortinget ber Regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye støtteordningen 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»

Frifond ble opprettet i år 2000, etter at Storting og regjering hadde sluttet seg til et forslag fra seks frivillige organisasjoner³ om forvaltning og fordeling av den nye ordningen.

Da ordningen ble opprettet, ble det understreket at den skulle nå ut til det store mangfold av organisasjoner som arbeider for og med barn og unge, og det var ikke ønskelig å etablere et entydig innhold for aktivitetsbegrepet. Støtteordningen skulle også være rettet mot andre enn organisasjonenes egne medlemmer.⁴ Videre skal Frifond bidra til en inkluderende kultursektor. Med dette menes en sektor hvor alle har like muligheter til deltaking og til å utvikle sine skapende ressurser, uavhengig av faktorer som sosioøkonomisk-, kulturell- eller religiøs bakgrunn, eller funksjonsevne. Det forutsettes fra Kulturdepartementets side at paraplyorganisasjonene følger opp arbeidet for å sikre at Frifondordningen når bredt ut og stimulerer til økt innsats i arbeidet med integrering og inkludering.

De prinsippene som Stortinget vedtok har ligget til grunn for forvaltningen av ordningen fram til i dag, og inkluderer følgende:

- Midlene skal kanaliseres til lokalt nivå gjennom tre paraplyorganisasjoner: Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norsk musikkråd, og Norsk amatørteaterråd (Norsk teaterråd fra 2004).
- Midlene skal fordeles til paraplyorganisasjonen basert på tallet på antall medlemmer og lokale lag.
- Det er paraplyorganisasjonenes ansvar å fordele midlene videre, behandle eventuelle klager samt å rapportere til departementet om bruken av midlene på lokalt nivå.
- Midlene skal gå til lokal frivillig virksomhet for barn og unge, også i regi av organisasjoner og grupper som ikke er medlem av en sentral organisasjon eller paraplyorganisasjon.
- Det vil fra statens side ikke bli fastsatt detaljerte kriterier for den videre fordelingen av midlene.
- Paraplyorganisasjonene har et samlet ansvar for at tilskuddet når ut til et bredt spekter av organisasjoner og grupper med ulike formål og aktivitetsgrunnlag.
- Alle organisasjoner med kulturaktivitet som del av sin medlemsbaserte virksomhet, skal ha muligheten for å søke og bli tildelt tilskudd.
- En søker skal bare kunne motta tilskudd fra én av paraplyorganisasjonene.

² Kulturdepartementets Prop. 1 s for budsjettåret 2012-2013, kap. 315, post 72 «Tilskudd til frivillig virksomhet for barn og unge».

³ Avholdsfolkets Landråd, Norsk Amatørteaterråd, Norsk musikkråd, Friluftslivets Fellesorganisasjon, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner.

⁴ St.meld.nr 39 (2006-07) *Frivillighet for alle*, side 179.

- Kontroll og oppfølging av støtteordningen fra statens side vil gjelde paraplyorganisasjonenes forvaltning av midlene.

Videre stiller departementet følgende krav til mottakere av Frifond-midler: Både organisasjoner og de frittstående gruppene må arbeide etter demokratiske prinsipper, ha et allmenntilgitt siktemål og arbeide for og med barn og unge under 26 år i lokalmiljøet.⁵

Et sentralt element ved Frifond er at tilskuddsmidlene fordeles og forvaltes av tre paraplyorganisasjoner, som samlet har ansvar for at alle organisasjoner og lokale lag som faller inn under målgruppen får mulighet til å søke og bli tildelt midler.⁶ Mer konkret, fordeles midlene til ulike lokale kulturtiltak gjennom fem delordninger: Norsk teaterråd fordeler midler til amatørteater, spel og dans gjennom **Frifond teater**; Norsk musikkråd fordeler midler til musikk gjennom **Frifond Musikk**; LNU fordeler midler til annen kultur gjennom **Frifond barn og unge**; Norsk musikkråd og LNU fordeler midler til sentralleddet i landsomfattende organisasjoner i to forskjellige **Frifond organisasjon**-ordninger.

Midlene i disse delordningene fordeles av paraplyorganisasjonene etter **to forvaltningsmodeller**. (1) I Frifond organisasjon fordeles midlene via sentralleddet i landsomfattende organisasjoner og ut til deres lokale lag, etter kriterier satt av paraplyorganisasjonene (LNU og Musikkrådet); (2) I de tre øvrige støtteordningene fordeles midlene direkte ut til lokale lag, uavhengig av om de er med i en landsomfattende organisasjon eller ikke, etter kriterier satt av paraplyorganisasjonene.

2.1 Noen tidligere evalueringer og gjennomganger av Frifond-ordningen

Frifondordningen har vært evaluert og gjennomgått i ulike sammenhenger. I det følgende oppsummerer vi sentrale poenger fra tidligere rapporter og evalueringer av Frifond.

I 2002 evaluerte Rogalandsforskning Frifond-ordningen i rapporten *Hørt om Frifond?* I rapporten konstateres det at Frifond er «en statlig støtteordning som i hvert fall umiddelbart synes å ha stor frihetsgrad med få statlige bindinger. Det gjelder både med definisjon av målgruppe, bruk av midlene og kontroll. En hovedintensjon fra politikerne har slik sett vært å etablere en ordning som innebærer stor grad av frihet for mottakerne». Hovedutfordringen Rogalandsforskning peker på er forholdet til de frittstående lagene og at Frifondmidlene ikke når godt nok ut til den lokale aktiviteten som ikke er tilknyttet en lokal organisasjon.

I St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* redegjorde Kulturdepartementet for rapporten til Rogalandsforskning. Under behandlingen i Stortinget viste komiteen til at kanalisering gjennom organisasjonene fungerer på en effektiv måte med liten administrativ kostnad og at ordningen med fordeling av Frifondmidlene gjennom organisasjonene burde videreføres. Stortinget vedtok å be regjeringen å samle bevilgningene til Frifond i ett departement.

I forbindelse med statsregnskapet i 2003 tok Riksrevisjonen opp tilskuddsforvaltning under Barne- og familiedepartementet, herunder Frifondordningen. Riksrevisjonen identifiserte svakheter og mangler ved forvaltningen av ordningen og pekte blant annet på at det bør være en klar strategi for oppfølging og kontroll som innarbeides tydelig i alle ledd, med for eksempel stikkprøvekontroller og etterprøving.⁷

Agenda utredning og utvikling evaluerte statlige tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i 2004, inkludert den delen av Frifondordningen som administreres av LNU. Rapporten peker blant annet på at forvaltningsmodellen – der det blant annet legges vekt på medlemstall og antall lokallag – fører til at den samlede fordelingen av midlene avspeiler størrelse og organisatorisk utbredelse mer enn aktivitet og virksomhet. Agenda foreslo endringer i ordningen for å dreie midlene bedre mot aktivitet. Agenda mente også at ordningen burde være samlet under ett departement.

Fra og med 2005 ble administrasjonen av Frifond samlet under Kultur- og kirkedepartementet og ordningen har siden vært administrert derfra.

⁵ Kulturdepartementets Prop. 1 s for budsjettåret 2012-2013, kap. 315, post 72 «Tilskudd til frivillig virksomhet for barn og unge», side 51.

⁶ St.prp. nr. 61 (1999-2000) *Om prioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjett 2000*.

⁷ Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2004-2005).

I 2006 avga et offentlig utvalg sin utredning til Barne- og likestillingsdepartementet om den statlige støtte-politikken for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, NOU 2006:13 *Fritid med mening*. Flertallet ønsket en likbehandling av organisasjoner også i forvaltningen av Frifond organisasjon og mente det besk kan i vareta ved en samlet forvaltning av ordningen gjennom en samlet grunntilskuddsordning. Dette ville blant annet bidra til en samordning av dokumentasjonskrav, utmålingskriterier og rapporteringskrav for organisasjonene.

Hunstad-rapporten «Gjennomgang av Frifond-ordningen» fra 2006 gjennomgår rutiner, regelverk og system for forvaltning av Frifond-ordningen.

I 2009 konkluderer Agenda utredning og utvikling i en ny evaluering av Frifondordningen med at den måten Frifond er organisert på, sikrer at midlene når ut til det lokale nivået, og at kun en begrenset andel brukes til å dekke paraplyorganisasjonens administrasjonsutgifter. Rapporten drøfter også forholdet mellom Frifond organisasjon og de øvrige delordningene og viser til at en sterkere vektig av prosjektstøtteordningene på bekostning av Frifond organisasjon er et mulig grep dersom det ønskes en sterkere synliggjøring av Frifonds effekter.

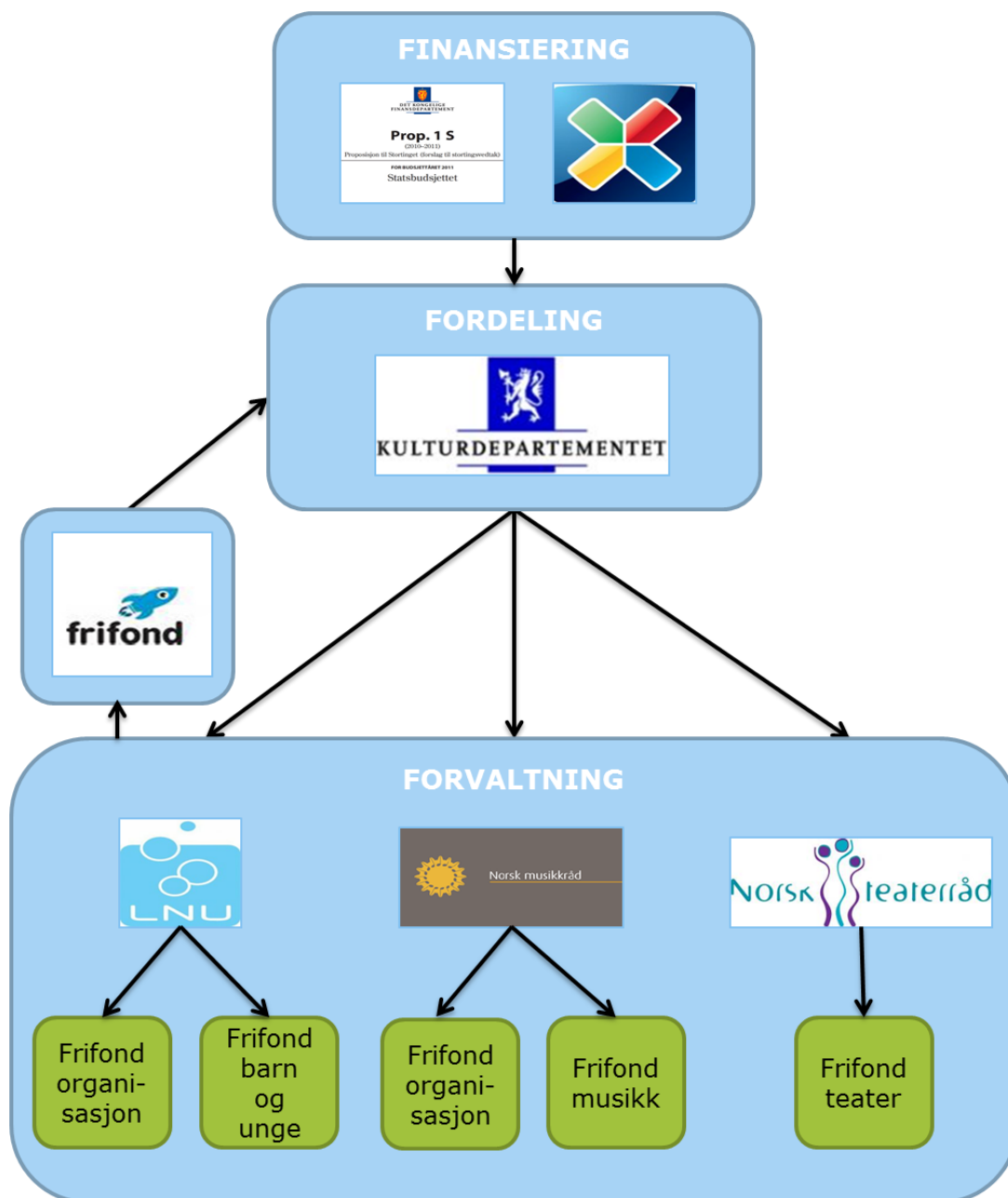
I Kulturutredningen beskrives Frifond som en tillitsbasert støtteordning, der det tilstrebes en enkel og lite tidkrevende saksgang.⁸

Utvalget mener Frifond-ordningen er et meget vellykket verktøy som bør styrkes gjennom økte informasjonsmidler til lavterskelordningene Frifond musikk, Frifond teater og Frifond barn og unge. Og videre at Frifond organisasjon bør styrkes ved at sentralleddene i organisasjonene kan beholde en større administrasjonsandel, forutsatt at sentralleddenes arbeid er rettet mot lokal aktivitet.

⁸ Kulturutredningen 2014 (NOU 2013:4), side 309.

2.2 Om ordningens oppbygging

I det følgende beskrives den tekniske oppbyggingen av støtteordningen. Dette beskrives som et hierarki der finansiering ligger øverst og paraplyorganisasjonenes forvaltning av midlene ligger nederst. Dette framstilles i figuren nedenfor.



2.3 Finansiering

Øverst i hierarkiet ligger finansieringskildene. Frifond finansieres gjennom to kilder: (1) spillemidlene fra norsk tipping⁹, og (2) årlige bevilgninger over statsbudsjettet.¹⁰ Disse to finansieringskildene utgjør Frifonds samlede budsjett, og går inn i samme fordelingspott. Den totale summen til fordeling er i 2013 på 199,3 millioner kroner, hvorav 150 millioner kroner er spillemidler¹¹ og 49,2 millioner kroner er bevilgningen over statsbudsjettet.

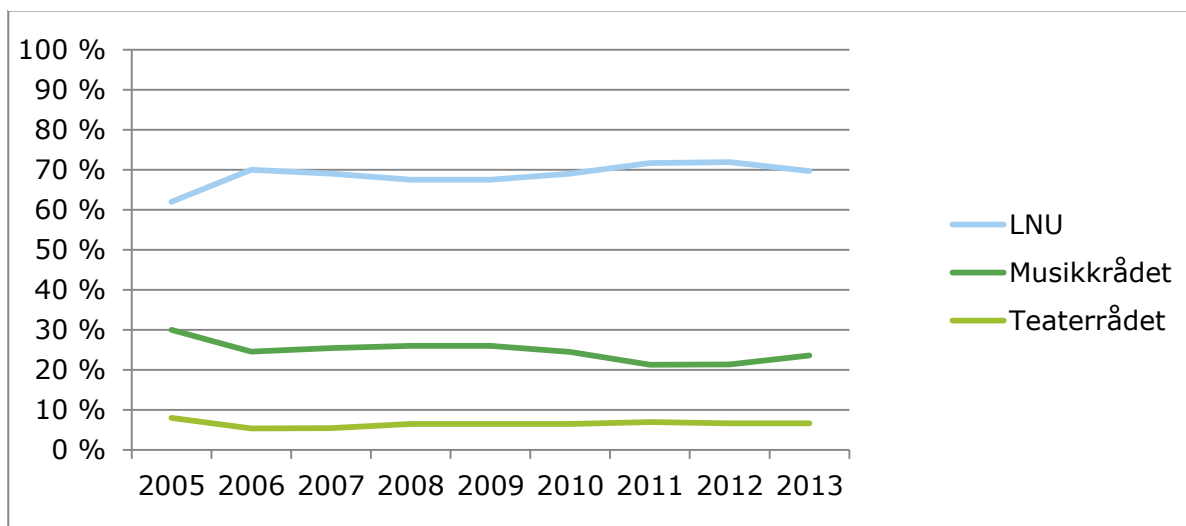
2.4 Fordeling til de tre paraplyorganisasjonene

Midlene fordeles av Kulturdepartementet til de tre paraplyorganisasjonene. Dette skjer gjennom et samspill mellom Kulturdepartementet og paraplyorganisasjonene, der paraplyorganisasjonene utarbeider et forslag til departementet (illustrert med «Frifond»-boksen i figuren på forrige side), som vedtar den endelige fordelingen og utbetaler midlene til de tre paraplyorganisasjonene.

Paraplyorganisasjonene utarbeider forslag til fordelingen i to trinn. Først gjennomføres en matematisk beregning basert på historiske tall. Den matematiske beregningen baserer seg på historiske data om antall søkere, samt antall organisasjoner som ligger inne i de ulike støtteordningene. Når den matematiske beregningen er gjennomført, gjøres det en skjønnsmessig vurdering. Den skjønnsmessige vurderingen gjøres med utgangspunkt i eksisterende kunnskap om hva som er endret sammenliknet med den historiske informasjonen, eksempelvis kunnskap om organisasjoner som ikke lenger er søknadsberettiget. Samme fordelingsprosent gjelder både for tilskudd fra statsbudsjettet og fra spillemidlene.

For 2013 er fordelingsnøkkelen mellom paraplyorganisasjonene som følger: på 69,7 prosent til LNU, 23,6 prosent til Musikkrådet og 6,7 prosent til Teaterrådet. Denne fordelingen har vært relativt stabil de siste årene. I tabellen nedenfor vises prosentfordelingen mellom de tre paraplyorganisasjonene i perioden 2005-2013.

Figur 2.1 Oversikt over den prosentvise fordelingen mellom de tre paraplyorganisasjonene i perioden 2005-2013.



Kilde: Kulturdepartementet

⁹ Norsk tippings overskudd fordeles årlig etter faste fordelingsnøkler. Av midlene som fordeles til kulturformål, fordeles 1/3 av Kongen, hvorav om lag 30 prosent skal fordeles til Frifond. Fra 2007 til og med 2012 har det årlige beløpet vært 125 millioner kroner. Som en følge av endret tippenøkkel økte overføringen til Frifond til 150 millioner kroner i 2013.

¹⁰ Over postene 315/72 Tilskudd til frivillig virksomhet for barn og unge under Kulturdepartementet. I 2013 er bevilgningen til Frifond 49,2 millioner kroner.

¹¹ Fra og med 2015 foreslår Regjeringen at tippenøkkel endres slik at 64 prosent skal fordeles til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Som ledd i innfasingen av den nye fordelingsnøkkelen la Regjeringen i forbindelse med budsjettforslaget i 2013 frem et forslag om følgende prosentfordeling: 47,9 prosent til idrettsformål, 14,6 prosent til kulturformål utenfor statsbudsjett, 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner og 19,5 prosent til kulturformål som inntektsføres i statsbudsjettet.

Figuren viser at den prosentvise fordelingen mellom de tre paraplyene har vært relativt stabil siden 2006. LNU har mottatt omkring 70 prosent, Musikkrådet har mottatt omkring 24 prosent og Teaterrådet omkring 6 prosent. Fordelingsnøkkelen i årene før 2005, da LNU mottok tilskudd fra Barne- og familiedepartementet, er tilsvarende som for 2005. Da mottok LNU 62 prosent av midlene, mens Teaterrådet og Musikkrådet mottok samlet 38 prosent.

Tidligere var fordelingen mellom paraplyene statisk og fastsatt av departementet. Etter innspill fra paraplyene ble den gjort dynamisk. Med dette kunne paraplyene samlet bruke opp de tildelte midlene og at en ikke satt igjen med restpenger og en annen tom for penger.

2.5 Forvaltning i de tre paraplyorganisasjonene

Når midlene er fordelt av departementet til de tre paraplyorganisasjonene, er det disse som har ansvar for å fordele midlene videre til organisasjoner og frittstående grupper. Dette gjøres gjennom fem støtteordninger: Hver av de tre paraplyorganisasjonene forvalter én ordning som heretter omtales som *aktivitetsstøtteordninger*. I tillegg forvalter LNU og Musikkrådet hver sin *organisasjonsstøtteordning*.

Det er både fellestrekk og forskjeller i de tre paraplyorganisasjonenes forvaltningsmodeller. På et overordnet nivå, forholder alle paraplyene seg til de samme krav fra Kulturdepartementet. Disse kravene er relativt overordnede. Det blir fra departementets side ikke fastsatt detaljerte kriterier for den videre fordelingen av midlene, men de tre paraplyorganisasjonene har et samlet ansvar for at tilskuddet når ut til et bredt spekter av organisasjoner og grupper med ulike formål og aktivitetsgrunnlag.

Nedenfor beskrives de tre paraplyenes forvaltning i to separate avsnitt. Først beskrives *Frifond organisasjon*, som forvaltes av LNU og Musikkrådet. Deretter beskrives de tre øvrige ordningene, som i stor grad retter seg mot aktiviteter. Forvaltningen beskrives med utgangspunkt i en tenkt forvaltningsmessig progresjon, som starter med en søknad og avsluttes med rapportering og kontroll. Med dette som utgangspunkt, beskrives støtteordningene med utgangspunkt i fem overordnede spørsmål:

- 1) **Søknadskrav:** Hva kreves av organisasjonene som søker på tilskudd?
- 2) **Avgrensinger:** Hva er målgruppene til de ulike Frifond-ordningene, og hva skiller dem fra hverandre?
- 3) **Krav til organisasjonene:** hvilke formkrav stilles til organisasjoner for at disse skal kunne få tilskudd?
- 4) **Krav til aktiviteter og pengebruk:** Hvilke aktiviteter gis tilskudd, og hva kan pengene brukes til?
- 5) **Beregning av tilskudd:** Hvordan beregnes størrelsen på tilskuddet?
- 6) **Rapportering og kontroll:** Hvordan ser kontroll- og rapporteringsregimene ut for de ulike støtteordningene?

2.6 Frifond organisasjon

Frifond organisasjon har som formål å bidra til økt aktivitet i lokallagene i de store nasjonale organisasjonene. Ordningen gir tilskudd til sentralleddet til landsdekkende, frivillige og demokratiske organisasjoner. Organisasjonenes sentralledd fordeler så disse midlene videre til sine lokale lag.

Frifond organisasjon er delt i to støtteordninger: Én ordning forvaltes av LNU, og én ordning forvaltes av Norsk Musikkråd. I 2012 fikk totalt 97 organisasjoner tilskudd gjennom Frifond organisasjon av LNU, og 16 organisasjoner fra Frifond organisasjon av Musikkrådet. Nedenfor beskrives sentrale kjennetegn ved forvaltningen av denne delen av Frifond.

2.6.1 Søknadskrav

Det er en uttalt ambisjon at Frifond skal være en ubyråkratisk støtteordning. Enkle søknadskrav har derfor blitt vektlagt. Samtidig er det enkelte forskjeller mellom kravene de to paraplyorganisasjonene stiller. Forskjeller og likheter framkommer av listen nedenfor.

- **Både LNU og Musikkrådet** krever at søknaden inneholder opplysninger om antall tellende lokallag i grunnlagsåret. Musikkrådet krever at søknaden inneholder dokumentasjon av disse opplysningene, gjennom en liste med navn på lokallag og navn på ansvarlig leder/kontaktperson og dennes kontaktopplysninger. LNU krever ikke slik dokumentasjon i søknaden, men krever at øvrig dokumentasjon skal kunne fremskaffes ved kontroll.¹² Dette skal oppbevares av mottakerorganisasjon i minst fem år etter rapporteringsfristen for den aktuelle søknaden.
- **LNU** krever at søknaden inneholder opplysninger om antall tellende medlemmer og totalt antall medlemmer i grunnlagsåret. Musikkrådet beregner ikke tilskuddssum med utgangspunkt i antall tellende medlemmer, men innhenter opplysninger om tellende medlemmer.
- **LNU** krever særattestasjon fra revisor som dokumenterer grunnlagstallene (antall tellende lokallag og antall tellende medlemmer). Musikkrådet stiller ikke krav om særattestasjon i søknaden, men revidert regnskap for organisasjonen.
- **LNU** krever at søknaden inneholder kopi av den enkelte organisasjons retningslinjer for egen Frifondforvaltning hvor det fremgår når og av hvilket organ disse er vedtatt.
- For å redusere kostnadene og arbeidstid for organisasjonene er kravet er søknadskrav hos LNU samkjørt med tilsvarende krav for Nasjonal grunnstøtte fra Barne- og likestillingsdepartementet. Flere informanter trekker frem at dette gjør søknadsarbeidet mindre ressurskrevende når de søker Frifondstøtte.

2.6.2 Avgrensinger

På papiret er avgrensingen mellom de to delene av støtteordningen tydelig. Musikkrådet gir tilskudd til alle organiserte *musikkaktiviteter* som er relatert til frivillig barne- og ungdomsaktivitet. LNU gir tilskudd til organisert barne- og ungdomsaktivitet som ikke er «tilknyttet Norges idrettsforbund gjennom et av NIFs særforbund eller har sitt formål knyttet til idrett» og som «har en barne- og/eller ungdomsorganisasjon som allerede får Frifondstøtte fra LNU, Norsk musikkråd eller Norsk teatteråd». LNU gir også tilskudd til enkelte organisasjoner med teateraktivitet, som er medlemmer av teatterådet. Paraplyene har vært enige om en slik fordeling siden starten av ordningen.

Selv om avgrensingen synes tydelig på papiret, finnes det gråsoner for enkelte organisasjoner som har musikkaktivitet som en del av sitt virke. Enkelte av disse kan falle inn under både LNU og Musikkrådet målgruppe. Dette kan være en utfordring ettersom LNU og Musikkrådet har ulike måter å beregne tilskudd på, og organisasjonene således får ulik støttesum avhengig av hvilken paraplyorganisasjon de får støtte fra. Dette beskrives nærmere i et kapittel 4

2.6.3 Krav til organisasjonene

Før tilskudd innvilges, må søkerorganisasjonene oppfylle et sett med formkrav. Dette handler blant annet om at gruppen må arbeide etter demokratiske prinsipper, at de må jobbe for og med barn og unge under 26 år, etc. Disse formkravene beskrives i retningslinjer som er utarbeidet av de to paraplyorganisasjonene. Retningslinjene har ulik form, detaljeringsgrad, og noe ulike formuleringer. Samtidig er det relativt stort sammenfall i kravene som stilles i de to ulike ordningene. Nedenfor framgår formkrav som stilles av både LNU og Musikkrådet:¹³

- Organisasjonene og de lokale lagene skal arbeide for og med barn og unge under 26 år i lokalmiljøet
- Organisasjonene og de lokale gruppene må være demokratisk oppbygd
- Organisasjonene og de lokale lagene må ha et allmennyttig siktemål
- Organisasjonene må ikke operere i strid med norsk lovgivning, knyttet til organisasjonsfrihet, ytringsfrihet, ikke-diskriminering og religionsfrihet
- Tilskudd gis ikke til organisasjoner som ved sine vedtekter og praksis

¹² Alle relevante regnskapsbilag, organisasjons egen oversikt over medlemmer, organisasjonens egen oversikt over lokallag, organisasjonens egen oversikt over tillitsvalgte, godkjente årsregnskap og årsberetninger.

¹³ Det presiseres at denne listen ikke korresponderer nøyaktig med formuleringene i begge de to organisasjonenes retningslinjer. Kravene framkommer ikke eksplisitt av begge organisasjoners retningslinjer.

- Er organisert av det offentlige
- Er fortjenestebasert
- Er basert på samvirkeprinsippet
- Er registrert med annen organisasjonsform enn «Forening/lag/innretning»
- Er tilknyttet Norges idrettsforbund gjennom et av NIFs særforbund eller med sitt formål er tilknyttet idrett
- Har en barne- og/eller ungdomsorganisasjon som allerede får Frifondstøtte fra LNU, Musikkrådet eller Norsk teaterråd

Selv om listen over viser et relativt stort sammenfall i formkrav, maskerer den også enkelte forskjeller. Sentrale blant disse er:

- **Krav om antall tellende lokale lag:** LNU krever at søkerorganisasjonene må ha minst fem tellende lokallag. Musikkrådet har ikke noe tilsvarende krav.
- **Krav om geografisk spredning:** LNU krever at søkerorganisasjonene har tellende lokallag i minst to fylker. Musikkrådet har ikke noe tilsvarende krav.
- **Krav om antall/andel medlemmer under 26 år:** LNU krever at søkerorganisasjonen må ha minst 200 tellende medlemmer under 26 år. Musikkrådet har ikke krav om *antall* tellende medlemmer, men har som kriterium at minst 1/3 av medlemmene i de tellende lokallagene må være under 26 år.
- **Definisjon av tellende lokallag:** LNU krever at et tellende lokallag må ha minst fem tellende medlemmer under 26 år. Musikkrådet krever at lokallaget har minst 3 tellende medlemmer under 26 år.

Forskjellene over relaterer seg dels til en operasjonalisering av demokratibegrepet, samt til at de to paraplyorganisasjonene retter seg mot ulike målgrupper. LNU vurderer som utgangspunkt at et lokalt lag ikke kan være demokratisk oppbygd om det har færre enn fem medlemmer. Musikkrådet finner at en slik definisjon er uhensiktsmessig innenfor musikkfeltet, da mange musikkgrupper har færre enn 5 medlemmer. Et krav på minst fem tellende medlemmer ville derfor ført til at en stor del av målgruppen (innenfor musikkfeltet) ikke hadde inngått i beregningsgrunnlaget. I 2012 fikk 456 lokale lag med mellom 3 og 5 medlemmer støtte av Musikkrådet. En konsekvens av denne forskjellen er at organisasjoner kan få ulik størrelse på tilskuddet avhengig av hvilken paraply de søker til. Dette beskrives nærmere i kapittel 4.

2.6.4 Beregning av tilskudd

De to organisasjonene har ulike rutiner for beregning av tilskudd.

- **LNU** beregner tilskudd gjennom en todelt fordelingsnøkkel som består av grunntilskudd og et variabelt tilskudd. Først beregnes det variable tilskuddet, gjennom en beregningsmodell der antall tellende lokallag i grunnlagsåret teller 40 prosent og antall tellende medlemmer i grunnlagsåret teller 60 prosent. Deretter beregnes grunntilskuddet, som er begrenset oppad til 75 000 kroner. Organisasjoner som får et variabelt tilskudd på mer enn 75 000 kroner får 75 000 kroner i grunntilskudd; organisasjoner som får et variabelt tilskudd på mindre enn 75 000 kroner får et grunntilskudd som er like stort som det variable tilskuddet.
- **Musikkrådet** har kun et variabelt tilskudd. Dette beregnes ved å telle antall tellende lokallag, der lokallag med 3-5 medlemmer telles som 50 prosent og lokallag med flere enn 5 medlemmer telles som 100 prosent

De ulike beregningsmodellene, som blant annet bygger på ulike definisjoner av hva som er et tellende lag, kan føre til at ellers like organisasjoner kan bli tildelt ulike tilskuddssummer avhengig av hvilken paraplyorganisasjon de får tilskudd fra.

2.6.5 Krav til pengebruk

LNU og Musikkrådet tildeler midler til søkerorganisasjonenes sentralledd. Det er sentralleddet som har ansvar for å fordele dette videre til lokale lag. De to paraplyorganisasjonene stiller i sine retningslinjer ulike krav til hvordan denne fordelingen skal skje.

LNU oppgir i sine retningslinjer at tilskuddene skal tildeles lokale lag som ett eller flere av følgende:

- **Prosjektmidler:** Gjennom en søknad fra lokallag tildeles midlene
- **Driftsstøtte:** Sentralledet fordeler midlene mellom lokallagene. Fordelingsnøkkelen mellom de lokale lagene må være vedtatt, og gjort kjent, som en del av organisasjonens retningslinjer
- **Oppstartsmidler:** Sentralledet fordeler en fast sum midler til nyoppstartede lag

Musikkrådet oppgir i sine retningslinjer at:

- Tilskuddet kan gis til lag som generell grunnstøtte til oppstart, drift, og aktivitet.
- Tilskuddet kan gis til lag øremerket for prosjekter eller bestemte aktiviteter
- Tilskuddet kan tildeles lagene etter interne søknadsprosedyrer i organisasjonen
- Tilskudd kan tildeles lagene etter fordelingsnøkler basert på antall medlemmer i laget

Videre presiserer retningslinjene hva tilskudd *ikke* kan brukes til. Musikkrådet oppgir at krets-, fylkes- eller regionleddet ikke kan motta tilskudd fra Frifond.¹⁴ LNU slår på sin side fast at tilskuddet ikke skal disponeres av sentralledet og/eller mellomliggende lag, brukes til å lønne ansatte, brukes til innsamlingsaktivitet, brukes til å bygge egenkapital, eller brukes utenfor Norge. Videre presiserer LNU at Frifondmidler ikke gjennom prosjektstøtteordninger kan målrettes til kjøp av varer eller tjenester fra eget sentralledd.

Begge organisasjonene tillater sentralledet å beholde opptil 5 prosent av Frifondtilskuddet til administrasjon av midlene.

2.6.6 Rapportering og kontroll

Både LNU og Musikkrådet stiller krav om rapportering til sentralleddene som mottar støtte fra Frifond organisasjon.

LNU etterspør rapportering fra sentralleddene i utgangen av kalenderåret (medio desember) i tråd med de rapporteringskrav som følger tilskuddsbrevet LNU sender sentralleddene. I tillegg til rapporteringsskjemaet skal sentralleddene legge ved en særattestasjon fra statsautorisert eller offentlig godkjent revisor, som bekrefter at utbetalingene til lokallagene har funnet sted.

Musikkrådet krever at mottakerorganisasjonene rapporterer på hvordan midlene har blitt fordelt mellom lokallagene i fylkene. I tillegg skal det medfølge særattestasjon fra statsautorisert revisor eller offentlig godkjent revisor som bekrefter at utbetaling til lokallagene har funnet sted. Musikkrådet har en frist for rapportering i februar-måned året etter organisasjonene har mottatt midler.

Både LNU og Musikkrådet forbeholder seg rett til innsyn i sentralleddenes forvaltning av innvilget støtte. I tillegg forbeholder paraplyene seg retten til tilbakeholdelse av støtte eller krav om tilbakebetaling av midler ved mislighold av midlene.

LNU skal hvert år besøke minst 20 prosent av sentralleddene som har mottatt støtte fra Frifond organisasjon. I tillegg skal LNU besøke alle organisasjoner etter deres første år som forvalter av støtte fra ordningen.

Musikkrådet har som mål om å foreta stikkprøvekontroller av et utvalg av tilskuddsmottakerne. Musikkrådet skal hvert år foreta besøk/intervju med 20 prosent av mottakerorganisasjoner.

2.6.7 Rutiner for kontakt mellom paraplyene og de nasjonale organisasjonene (sentralleddene)

Det meste av kontakten mellom LNU og landsomfattende organisasjoner som mottar støtte fra Frifond, foregår for det meste gjennom e-post og telefonsamtaler. LNU holder årlige brukerseminar for mottakere av midler fra Frifond organisasjon.

¹⁴ Unntak fra dette er organisasjoner der fylkeslaget fungerer som lokallag.

Kontakten mellom Musikkrådet og mottakerorganisasjonene skjer i all hovedsak på e-post og telefon, samt diverse informasjonsskriv i løpet av tilskuddsåret. Fra og med 2013 arrangerer også musikkrådet årlige seminarer for mottakere av Frifond organisasjon. Flere av de organisasjonene som mottar støtte fra Musikkrådet gjennom Frifond organisasjon er plassert i samme bygg hvor Musikkrådet har sine kontorer. Det er derfor også en sporadisk dialog mellom Musikkrådet og sentralleddene på ulike interne møteplasser.

2.7 Frifond barn og unge, Frifond musikk og Frifond teater

I tillegg til de to organisasjonsstøtteordningene, inneholder Frifond tre støtteordninger som i første rekke retter seg mot konkrete prosjekter av ulik karakter. Denne delen av Frifond går til frie grupper, altså lokale lag og foreninger som ikke er tilknyttet en nasjonal organisasjon som får støtte gjennom Frifond organisasjon.

Disse delordningene omtales heretter som *aktivitetsstøtteordninger*, og inkluderer følgende:

- **Frifond musikk** som forvaltes av Musikkrådet.
- **Frifond teater** som forvaltes av Teaterrådet.
- **Frifond barn og unge** som forvaltes av LNU.

2.7.1 Søknadskrav

Det er utarbeidet et felles elektronisk søknadssystem og søknadsportal på *frifond.no* for alle de tre støtteordningene. Søknaden skal inneholde opplysninger om gruppen, om tiltaket, budsjett, og antall personer under 26 år.

2.7.2 Avgrensinger

På papiret er avgrensingen mellom de tre støtteordningene tydelig. Frifond musikk retter seg mot grupper med musikkaktivitet; Frifond teater retter seg mot grupper med teater som del av sin virksomhet; og Frifond barn og unge dekker som utgangspunkt alle andre tematikker, med unntak av aktiviteter som er organisert under Norges idrettsforbund.

De største utfordringene knyttet til avgrensing relaterer seg til Frifond barn og unge. De to andre støtteordningene har i stor grad definerte målgrupper, mens Frifond barn og unge i første rekke definerer aktiviteter *ut av* snarere enn *inn i* ordningen. Når det gjelder avgrensing *mellom de tre ordningene*, synes det ikke å være vesentlige utfordringer ettersom det er åpent for søknader gjennom store deler av året. Søkere som i første omgang henvender seg til feil paraplyorganisasjon, blir derfor vist videre til den rette organisasjonen.

2.7.3 Krav til organisasjonene/lagene

Samtlige støtteordninger stiller et sett med *formkrav* til lagene som skal kunne få støtte. Dette dreier seg om lagenes struktur, organiseringsmåte, og liknende. Det er i stor grad de samme formkrav som gjelder for alle støtteordninger, selv om det er store forskjeller på hvordan disse beskrives i retningslinjene og hvordan disse blir formidlet til søkere av Frifondmidler. LNU har gjennomgående de mest utfyllende retningslinjene, med de mest utfyllende beskrivelsene av formkrav. Paraplyene har valgt ulik detaljgrad i retningslinjene med bakgrunn i sin egen oppfatning av hva som er hensiktsmessig tilstrekkelig. Imidlertid blir i stor grad de samme formkravene praktisert av alle paraplyorganisasjoner. Tabellen nedenfor fremkommer de formkrav som er felles for alle de tre støtteordningene og som blir praktisert av alle. Disse framkommer enten eksplisitt av retningslinjene, eller gjennom praksis slik denne har blitt beskrevet for Rambøll.

Eksplisitte¹⁵ og implisitte¹⁶ formkrav som gjelder for alle paraplyorganisasjoner
• Søkergruppen må bestå av minimum tre personer • Av gruppens medlemmer/tiltakets deltakere må minimum 1/3 være yngre enn 26 år • Søkergruppen skal arbeide etter demokratiske prinsipper • Gruppen må være åpen og inkluderende • Gruppen må arbeide for og med barn og unge under 26 år • Gruppen må gjennomføre aktiviteten basert på frivillig innsats • Grupper som får tilskudd fra Frifond organisasjon kan ikke få tilskudd • Offentlige organer eller enheter som er et offentlig ansvar eller tilbud, kan ikke få tilskudd • Bedrifter, stiftelser, samvirke eller andelslag kan ikke få tilskudd • Lag, foreninger eller grupper som er knyttet til Norges idrettsforbund kan ikke gå tilskudd

¹⁵ Framkommer eksplisitt gjennom retningslinjer.

¹⁶ Praktiseres, selv om de ikke framkommer eksplisitt gjennom retningslinjer.

Kriteriene over gjelder – implisitt eller eksplisitt – for alle de tre støtteordningene. Forskjellene mellom de tre paraplyorganisasjonene handler derfor i første rekke om hvordan disse framstilles i retningslinjer.

En annen forskjell gjelder at Musikkrådet og Teaterrådet krever at gruppen skal ha kulturaktivitet som en del av sin virksomhet. Dette kravet har ikke LNU. Denne forskjellen drøftes nærmere i kapittel 4.4.4.

2.7.4 Krav til aktiviteter

Ovenfor har vi beskrevet krav til lagene eller organisasjonene som søker om støtte. Neste ledd i kjeden handler om krav til aktivitetene det søkes om støtte til. Gjennom Frifond teater gis det støtte til forestillinger, kurs, turneer og større arrangementer (festivaler), gjennom Frifond musikk gis det støtte til musikkaktivitet, og gjennom Frifond barn og unge gis det støtte til et bredt spekter av aktiviteter. Utover disse mer tematiske føringene, ligger følgende kriterier til grunn for alle de tre ordningene: ¹⁷

- Tiltaket det søkes om støtte til må ha et allmennyttig formål
- Aktiviteter av ren privat karakter eller kjøpte underholdningsaktiviteter kan ikke innvilges støtte
- Aktiviteter med forretningsdrift som formål kan ikke innvilges støtte
- Rene innsamlingsaktiviteter kan ikke innvilges støtte
- Det gis ikke tilskudd til prosjekter som allerede er gjennomført

Den sentrale forskjellen mellom de tre støtteordningene handler om hvorvidt det gis tilskudd til investeringer (kjøp av utstyr). *Frifond teater* gir ikke tilskudd til direkte investeringer, en regel som praktiseres strengt. Som en forlengelse av dette gis det heller ikke tilskudd til formaliteter rundt prosjektet, slik som mat. *Frifond barn og unge* gir som hovedregel heller ikke støtte til direkte investeringer, men opererer med ulike unntak fra denne hovedregelen. ¹⁸ Dersom LNU bevilger tilskudd til investeringer, skal det gjøres en avtale om hva som skjer med utstyret i etterkant. *Frifond musikk* skiller seg fra de to andre ordningene når det gjelder støtte til investeringer. Denne ordningen gir støtte til innkjøp av musikkutstyr. Dette fordi utstyret er en vesentlig del av aktiviteten: Et instrument er nødvendig for å utøve aktiviteten musikk. Musikkrådet har imidlertid ingen konkret praksis når det gjelder å følge opp hva som skjer med musikkinstrumentene som blir kjøpt med Frifondmidler, ettersom det er mange mottakere og dermed er vanskelig å følge opp alle.

2.7.5 Beregning av tilskudd

Paraplyene har selv handlingsrom til å fastsette en maksgrense for hvor store støttesummer de tildeler ulike aktiviteter. Videre er de tre støtteordningene rette mot ulike typer aktivitet. Derfor er det også stor forskjell på hva slags aktivitet ordningene støtter og hvor mye midler de tildeler ulike aktiviteter. Eksempelvis er teaterprosjekter typisk større oppsetninger som er mer kostnadskreven enn prosjekter i de to andre ordningene. En annen sentral forskjell handler om hvorvidt prosjekter fullfinansieres eller ikke. Frifond teater fullfinansierer som regel ikke prosjekter, fordi prosjektene det søkes midler til gjennom Frifond teater ofte har store budsjetter. Dette i motsetning til Frifond barn og unge som fullfinansierer opp til en maksgrense på 25 000.

De tre ordningenes føringer for beregning av tilskudd framgår av tabellen nedenfor.

¹⁷ Dette framkommer enten gjennom retningslinjer eller intervjuer med saksbehandlere. Det er ulik detaljeringsgrad i de ulike støtteordningenes retningslinjer.

¹⁸ Det presiseres i regelverket at «støtte til investeringer kan bare gis dersom gruppa oppleves som særlig stabil, investeringene er nødvendige for aktiviteten og utstyret kommer en bred gruppe til gode». Videre gis det også støtte til særskilte utgifter for å gjøre det mulig for barn og unge med spesielle behov å delta.

Frifond barn og unge	Frifond teater	Frifond musikk
• En søkergruppe kan få tildelt maksimalt NOK 25 000,- i kalenderåret. • En kontaktperson kan ikke stå ansvarlig for mer enn NOK 25 000,- i kalenderåret. En kontaktperson skal i utgangspunktet ikke stå som kontaktperson for mer enn ett prosjekt i kalenderåret. • Det gis ikke tilskudd som fører til at prosjektet går med overskudd. • En søkergruppe kan ikke få tildelt støtte til samme tiltak mer enn én gang.	• Maksimalt tilskudd til en forestilling er NOK 40 000,-. Maksimalt tilskudd til russerevy er NOK 20 000,-. • Maksimalt tilskudd til gjennomføring av kurs er kursets faktiske kostnader, dog begrenset til maksimalt NOK 10 000,-. • Det gis inntil NOK 100 000,- i støtte til større arrangementer (festivaler). • En søkergruppe kan ikke få tildelt støtte til samme tiltak mer enn én gang.	• I 2012 er maksimalt beløpet for større grupper satt til NOK 8000,-. • For band er beløpet begrenset til mellom NOK 3000,- og NOK 4000,-.

Paraplyene har noe ulik praksis når det gjelder hvordan de utbetaler midler til mottakere av Frifondstøtte. Teaterrådet holder tilbake 50 prosent av midlene til prosjektet er gjennomført. Først når prosjektet er fullført, blir siste rest av midlene betalt. Midler fra Frifond barn og unge og musikk blir betalt ut i én utbetaling.

2.7.6 Rapportering, kontroll og klagegang

Alle de tre støtteordningene har lagt opp til relativt enkle rapporteringskrav. Det kreves at søker returnerer et rapportskjema med kopi av alle nødvendige bilag (kvitteringer). I rapporteringsskjemaet bes søker beskrive hva som er oppnådd med prosjektet, og hva pengene er blitt brukt til (regnskap). Kvitteringer og bilag kan enten lastes opp i det digitale skjemaet som filer, eller sendes per post. Videre kreves det at søker oppbevarer nødvendig dokumentasjon i ett år, slik at eventuelle kontroller kan gjennomføres.

Av retningslinjene fremkommer det at de tre paraplyorganisasjonene gir søkerne rett til å klage. Klagene skal i hovedsak gjelde avslag på søknad og for lavt tilskuddsbeløp. Klagegangen blir nærmere beskrevet i kapittel 4.1.

3. MÅLOPPNÅELSE

I forrige kapittel beskrev vi sentrale elementer ved Frifonds organisering, med fokus på det faktuelle. I de følgende kapitler vil vi vurdere om denne organiseringen er hensiktsmessig med tanke på oppnå støtteordningens overordnede målsettinger. Framstillingen bygger på resultatkjeden som framgår av figuren nedenfor.



Som det framgår av figuren, begrunnes opprettelsen av Frifond i et sett med **målsettinger**. Sentralt er et ønske om aktivitet og deltagelse på lokalt nivå blant barn og unge. **Utforming og forvaltning** utgjør, sammen med finansieringen, innsatsene som skal sørge for at målsettingene oppnås. Med et annet begrep, kan disse kalles støtteordningens «maskinrom». *Utforming* handler om de overordnede prinsippene som ligger til grunn for frifondordningen. Dette inkluderer blant annet valget om at midlene fordeles av tre paraplyorganisasjoner, samt de overordnede føringene fra Kulturdepartementet. *Forvaltning* handler om operasjonaliseringen av de overordnede prinsippene, med andre ord hvordan paraplyorganisasjonene opererer innenfor rammene av dagens utforming. Med vellykket utforming og forvaltning, vil målsettingene omsettes i **måloppnåelse**.

Denne evalueringen fokuserer i første rekke på «maskinrommet». Det innebærer at det primære formålet med evalueringen ikke er å *dokumentere* måloppnåelse, men å *vurdere* om støtteordningen er utformet og forvaltet på en måte som legger til rette for at effekter oppnås. Dette innebærer at kvalitative datakilder og vurderinger utgjør en sentral del av rapporten, og blir tillagt mer vekt enn kvantifiserbare indikatorer.

Selv om evalueringens hovedformål er å vurdere utforming og forvaltning, starter vi nedenfor med å beskrive antatt måloppnåelse. Dette fordi resultater og effekter gir en indikasjon på om støtteordningen er godt utformet og forvaltet.

3.1 Måloppnåelse

Det sentrale formålet med Frifond er å stimulere til aktivitet og deltagelse på lokalt nivå, gjennom frivillige organisasjoner og frittstående grupper. Ordningen skal bidra til å styrke de generelle rammebetingelsene for barne- og ungdomsorganisasjoners medlemsbaserte virke på lokalt nivå. Denne rapportens funn tyder på at Frifond bidrar godt til dette målet, og at støtteordningen oppleves som viktig av alle tilskuddsmottakere. Gjennomgående tilbakemeldinger – både fra intervjuer og spørreundersøkelse – tyder på at Frifond oppleves som en ubyråkratisk ordning som i betydelig grad bidrar til aktivitet blant barn og unge. Selv om flere informanter har påpekt potensielle utfordringer ved dagens utforming og forvaltning – disse drøftes nærmere i senere kapitler – er det bred enighet om at støtteordningens bunnlinje er svært positiv. Tekstboksen nedenfor illustrerer dette, gjennom utvalgte sitater fra tilskuddsmottakere. Sitatene er representative for våre intervjuer.

«Dette er den eneste støtten mange av de lokale lagene får»

«Frifond er en veldig sterk tilskuddsordning. Vi har ikke noe overskudd, og alle barn får være med hos oss. Frifond-midlene hjelper oss med å få dette til å gå rundt»

«Frifond er en veldig positiv ordning. Vi hadde en jevn nedgang i medlemmer en del år etter årtusenskiftet, men de siste årene har det stabilisert seg og vi tror at Frifond har vært med på å snu denne trenden»

«Jeg tror Frifond-midlene bidrar mye. Hadde vi ikke fått denne støtten, kunne vi ikke drevet som vi gjør nå. Vi kan ikke drive uten støtten fra Frifond. Vi har vokst med denne støtten»

«Frifond har vært veldig viktig for å få i gang ungdomsarbeid. Det at Frifond har lite dokumentasjonskrav fra lokallagene, fører til mye aktivitet. Dette har vært veldig viktig for ungdomsarbeidet»

«Frifond oppnår målsettingene sine. Vi kanaliserer kun midler til aktivitet, og bruker ikke Frifond-midler til driftsstøtte»

«Frifond bidrar. All aktivitet hos oss er kulturaktivitet, og Frifond bidrar til at man høyner kvaliteten på aktiviteten hos unge mennesker»

«Frifond gjør at vi kan gjøre det vi gjør. Vi kunne ikke gjort det vil ønske å gjøre uten Frifond. Frifond er en svært viktig støttespiller for oss»

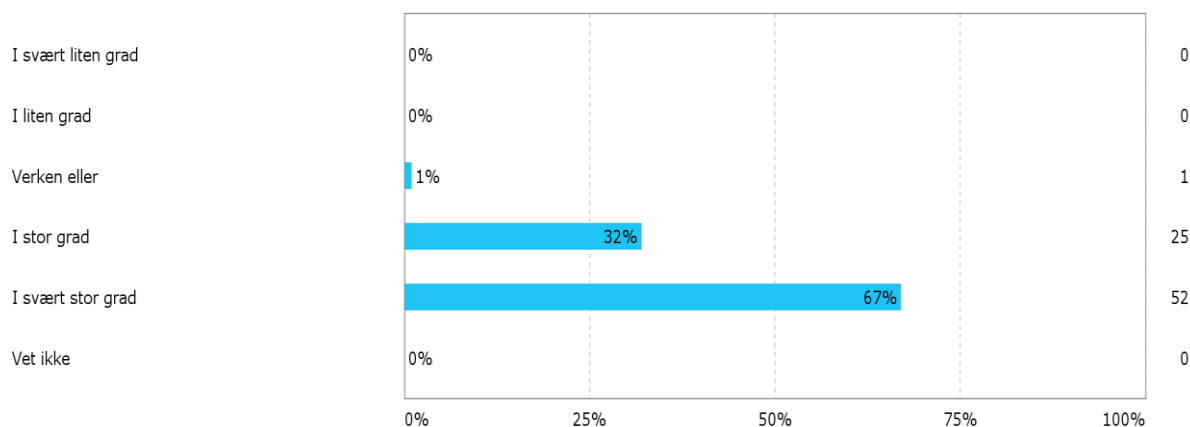
«Ordningen byr på enorme muligheter som ikke ville vært der uten Frifond»

«Dette er et meget verdifullt tilskudd til medlemsmassen»

«For lokallagene er Frifond-midlene viktige for at vi får gjort noe som helst»

De kvalitative vurderingene som framgår av boksen over, bekreftes av resultater fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til sentralledd som mottar organisasjonstilskudd. Her ble respondentene blant annet bedt om å ta stilling til følgende påstand: «I hvilken grad er du enig i at Frifond bidrar til økt aktivitet blant barn og unge på et lokalt nivå?». Svarene framgår av figuren nedenfor.

Figur 3.1 I hvilken grad er du enig i påstanden «Frifond bidrar til økt aktivitet blant barn og unge på et lokalt nivå?»



Som det framgår av figuren, var 67 prosent svært enige i at Frifond bidrar til økt aktivitet blant barn og unge på et lokalt nivå. 32 prosent var enige, og kun 1 prosent ¹⁹ svarte «verken eller».

Som det framgår av dette avsnittet, synes det å være bred enighet blant mottakerorganisasjonene om at Frifond bidrar til overordnet måloppnåelse: Økt aktivitet og deltagelse på lokalt nivå, gjennom frivillige organisasjoner og frittstående grupper, samt styrking av de generelle rammebetingelsene for barne- og ungdomsorganisasjoners medlemsbaserte virke på lokalt nivå. Dette inkluderer et bredt spekter av aktiviteter. **Teatterådet** støtter blant annet teaterforestillinger, revyer, dans, sangteater, laiv, spel, sirkusforestillinger, festivaler, kurs, impro/teatersport, film, og vandreteater; **Musikkrådet** gir støtte til musikkaktiviteter fra et bredt spekter av organisasjonstyper, musikkjangre, størrelser, aktiviteter og struktur; **LNU** gir støtte til en lang rekke ulike aktiviteter, eksempelvis festivaler, korps, førstehjelpskurs, dataparty, kunstutstillinger, sommerleir, litteraturgrupper, eidfeiringer, politiske seminarer og filmproduksjon.

Samtidig som ordningen i stor grad ser ut til å oppnå sine overordnede målsettinger, har flere informanter pekt på potensielle utfordringer og enkeltelementer i utforming og forvaltning som kan bli bedre. Dette drøftes nærmere i de to neste kapitlene.

¹⁹ 1 respondent

4. UTFORMING

I dette kapittelet drøftes de overordnede prinsippene Frifond bygger på, og som legger grunnlag for den mer praktiske forvaltningen av midlene. Vurderinger av om tilskuddsordningen er tilstrekkelig godt utformet, tar utgangspunkt i om utformingen legger til rette for måloppnåelse. Følgende hovedspørsmål drøftes:

- Hvordan fungerer ordningen med **tre paraplyorganisasjoner** som fordeler midler og behandler klager?
- Hvordan fungerer **departementets styring** av paraplyorganisasjonene?
- Er forholdet mellom **prosjekttilskudd og organisasjonstilskudd** hensiktsmessig?

Gjennomgående for drøftingene er at ulike aktører har ulike syn på utfordringer, styrker og svakheter ved dagens modell. Dette henger i stor grad sammen med at en lang rekke hensyn er i spill i en støtteordning av denne typen, og at aktørene har ulike syn på hvilke av disse som er viktigst og bør prioriteres. I slike tilfeller tar Rambøll ikke stilling til hvilke hensyn som er viktigst eller bør prioriteres, men søker å beskrive hensynene og hvordan de påvirkes av dagens utforming. I enkelte tilfeller er det ikke mulig å gi noe endelig svar på hvordan et gitt hensyn påvirkes av dagens utforming. I slike tilfeller gjengis de ulike aktørenes syn slik disse har framstilt det til Rambøll.

4.1 Hvordan fungerer ordningen med tre paraplyorganisasjoner som fordeler midler og behandler klager?

Frifondmidlene blir i dag forvaltet av tre paraplyorganisasjoner, gjennom fem støtteordninger. De tre paraplyorganisasjonene har ansvar for å fordele midler og behandle eventuelle klager, samt ansvar for å rapportere til departementet om bruken av midlene. Paraplyorganisasjonene har et samlet ansvar for at tilskuddet når ut til et bredt spekter av organisasjoner og frittstående grupper og foreninger med ulike formål og aktivitetsgrunnlag. Ordningen med at frifondmidlene fordeles av paraplyorganisasjoner har ligget fast siden tilskuddsordningen ble opprettet, men har samtidig vært gjenstand for diskusjon, blant annet da ordningen ble opprettet. Sentrumsregjeringen – som satt ved makten da Frifond ble etablert – gikk opprinnelig inn for at midlene skulle fordeles av fylkeskommuner og kommuner, mens stortingsflertallet og de frivillige organisasjonene mente at midlene best kunne fordeles av de frivillige organisasjonene selv.

I dette avsnittet drøftes styrker og svakheter ved denne modellen. Rambølls overordnede vurdering er at denne modellen på en god måte sikrer at Frifond-midlene bidrar til aktivitet blant barn og unge over hele landet på en kostnadseffektiv måte. Samtidig bygger diskusjonen på en erkjennelse av at modellen har både styrker og svakheter; mens enkelte hensyn fremmes av modellen, vil andre komme dårligere ut. Vår datainnsamling tyder på at **seks** diskusjoner er særlig relevante når det gjelder dagens modell. Disse drøftes hver for seg nedenfor.

4.1.1 Modellen legger til rette for at midlene når ut til målgruppen

En første sentral diskusjon er om dagens modell legger til rette for at midlene når ut til hele målgruppen og bidrar til aktivitet i hele landet. Også tidligere evalueringer og studier av Frifond har drøftet dette spørsmålet. Eksempelvis pekte Rogalandsforskning i 2004 på at forvaltningen overfor de lag som er med i organisasjoner med sentralløst i all hovedsak fungerer godt, men at midlene i mindre grad når ut til frittstående grupper.²⁰ Det er vanskelig å gi en endelig vurdering av i hvilken grad dagens modell med tre paraplyorganisasjoner er hensiktsmessig med tanke på at midlene skal nå ut til målgruppen, men våre data tyder på at dette er tilfellet.

For det første fordi de tre paraplyorganisasjonene til sammen har godt innblikk i sine respektive organisasjonslandskap, og kjenner godt til barne- og ungdomsorganisasjoner, musikkorganisasjoner, og teaterorganisasjoner. Det er derfor rimelig å anta at bredden av *organiserte* lag kjenner til ordningen og søker om støtte ved behov. Dette underbygges også av både spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer som er blitt gjennomført i forbindelse med denne evalueringen. I spørreundersøkelsen ble organisasjoner som mottar frifondstøtte bedt om å vurdere i hvilken

²⁰ Rogalandsforskning sin evaluering så kun på LNU sin del av Frifondordningen.

grad modellen med tre paraplyorganisasjoner sikrer at midlene når ut til bredden av barne- og ungdomsorganisasjoner. Et stort flertall av organisasjonene (72 prosent) vurderte at dette i stor eller svært stor grad er tilfellet. Kun 4 % vurderte at dagens modell i svært liten eller liten grad bidrar til at midlene når ut til bredden av barne- og ungdomsorganisasjoner. Også de kvalitative intervjuene underbygger denne tendensen. Samtidig må disse funnene tolkes med en viss var-somhet, ettersom våre respondenter og informanter representerer organisasjoner som i dag får støtte, og som sådan ikke kan forventes å ha oversikt over organisasjoner som eventuelt faller utenfor.

Den største potensielle utfordringen kan antas å være de frittstående lagene, samt organisasjoner som ikke er medlemmer av de tre paraplyorganisasjonene. Som Rogalandsforskning påpekte om de frittstående lagene i 2004, er «denne sektoren (...) en dynamisk, men til dels ustrukturert del, av lokal, frivillig virksomhet blant barn og unge». Det er derfor vanskeligere å nå ut til denne delen av målgruppen. Et alternativ til dagens innretning, er å delegere forvaltningsmyndighet til kommuner og fylkeskommuner, slik det ble foreslått da Frifond ble opprettet. Selv om disse har større grad av lokal tilstedeværelse enn de tre paraplyorganisasjonene, er det imidlertid lite trolig at en slik omlegging vil medføre bedre kanaler inn til de frittstående gruppene. Å nå ut til de frittstående lagene ville vært en utfordring uavhengig av innretning, og det sentrale suksesskriteriet synes å være strukturert informasjonsarbeid innenfor rammene av den valgte modellen. Utadrettet informasjonsarbeid i dag inkluderer blant annet stands på ungdommens kulturmønstring, turneer på ungdomsklubber, samarbeid med barne- og ungdomsavdelinger i kommunen, med mer. Fylker og aktiviteter med lave søknadstall prioriteres i dette arbeidet. Videre brukes internett og sosiale medier aktivt.

Ytterligere en diskusjon er hvorvidt en modell med tre ulike forvaltere åpner for at enkelte potensielle søkere ikke blir fanget opp av systemet fordi avgrensingen mellom de tre paraplyorganisasjonene er utydelig. Dette framstår imidlertid mer som en teoretisk mulighet enn som en utfordring i praksis. De tre prosjektstøtteordningene har løpende søknadsfrist gjennom store deler av året, og organisasjoner som opprinnelig har søkt på feil ordning blir derfor enkelt sendt videre til den relevante ordningen. Når det gjelder de to organisasjonsstøtteordningene, er disse godt etablerte med en stabil søkermasse. Nye søkere har i alle tilfeller kontakt med den relevante paraplyorganisasjonen før søknaden sendes, og det er derfor lite relevant at en søkerorganisasjon søker til feil paraply.

Rambølls samlede vurdering er at modellen med tre paraplyorganisasjoner legger godt til rette for at midlene når ut til målgruppen.

4.1.2 Modellen sikrer en kostnadseffektiv forvaltning

En sentral målsetting for tilskuddsordningen, er at midlene i størst mulig grad kanaliseres direkte til aktivitet. Det er derfor ønskelig med en kostnadseffektiv administrasjon. Vurderinger av hvorvidt dagens modell er kostnadseffektiv avhenger til en viss grad av hvilke alternativer man sammenlikner med. Rambølls overordnede vurdering er samtidig at de tre paraplyorganisasjonene administrerer tilskuddsordningen på en meget kostnadseffektiv måte. Samlet fordeler de tre organisasjonene årlig i underkant av 200 millioner kroner til nasjonale organisasjoner og frittstående lag, med begrensede kostnader til administrasjon. Dette sikres blant annet av føringene fra Kulturdepartementet som sier at Paraplyorganisasjonene maksimalt kan ta ut 1 % i administrasjonskostnader fra midlene som overføres til organisasjoner med sentrallødd, og maksimalt 10 % fra midlene som fordeles til Frittstående grupper. Disse midlene dekker blant annet kostnader til søknadsbehandling, kontroll, drift av elektronisk saksbehandlingssystem, og informasjonsarbeid. Tallene nedenfor illustrerer omfanget av de forvaltningsrelaterte oppgavene:

- Norsk musikkråd mottok i 2012 2.435 søknader fra lokalt organiserte grupper. Dette resulterte i at 1538 prosjekter og lokale aktiviteter ble innvilget tilskudd. I tillegg mottok 13 sentrallødd organisasjonsstøtte.
- Styret i Norsk teaterråd mottok i 2012 611 søknader til behandling. Av disse ble 458 innvilget tilskudd.

- LNU ga i 2012 tilskudd til 97 sentralledd. I tillegg behandler LNU årlig ca. 2000 søknader fra frittstående lag, hvorav i overkant av halvparten blir innvilget støtte.

I sum har de tre paraplyorganisasjonene over 5000 søknader til behandling årlig. I overkant av 3000 frittstående lag mottar støtte, i tillegg til 110 sentralledd. Dette forvaltes i hovedsak av tre medarbeidere i LNU, én i Norsk musikkråd, og én i Norsk teaterråd. I tillegg bruker paraplyorganisasjonene ressurser på drift av elektronisk søknadssystem, informasjonsarbeid, kontroller, kontrollbesøk, med mer. I sum framstår dette som svært kostnadseffektiv tilskuddsforvaltning.

Enkelte av våre informanter har samtidig pekt på at ordningen med å spre forvaltningen på tre paraplyorganisasjoner kan føre til en mindre effektiv forvaltning enn dersom disse oppgavene hadde blitt samlet ett sted. Dette handler i første rekke om å samle forvaltningen av de to organisasjonsstøtteordningene hos én paraply, noe som ble foreslått av LNU i 2011. Tanken om at en sammenslåing vil føre til økt effektivitet, bygger dels på en tanke om stordriftsfordeler, og dels på en vurdering om at LNU har stor erfaring som tilskuddsforvalter. Samtidig skal det presiseres at også Musikkrådet og Teaterrådet forvalter flere tilskuddsordninger, blant annet Spelfondet og støtte til landsomfattende musikkorganisasjoner. Disse har derfor også utstrakt erfaring som tilskuddsforvaltere. Det er derfor vanskelig å gi en endelig vurdering av hvilken grad en slik sammenslåing vil føre til økt effektivitet, men det synes rimelig å anta at dette *i noen grad* er tilfellet. I første rekke fordi stordriftsfordeler i noen grad vil materialisere seg dersom de to organisasjonsstøtteordningene hadde blitt samlet hos én forvalter. LNU har i dag 97 organisasjoner i sin organisasjonsstøtteordning, mens Musikkrådet har 13. Det er rimelig å anta at det er noe mer kostnadseffektivt å samle disse hos én forvalter, men denne forskjellen antas å være meget liten.

Som helhet framstår Frifond i dag som en kostnadseffektiv tilskuddsordning, der ressursene i stor grad kanaliseres direkte til aktiviteter hos mottakerorganisasjonene.

4.1.3 Faglighet og gjennomsiktighet

Ytterligere et sentralt spørsmål, er om modellen med tre paraplyorganisasjoner som forvalter fem støtteordninger legger til rette for en faglig god forvaltning. Vi presiserer at dette avsnittet ikke diskuterer de tre paraplyorganisasjonenes *faktiske* forvaltningsfaglighet, men ser på potensielle konsekvenser av *modellen* med tre paraplyorganisasjoner.

Én form for faglighet som har blitt trukket fram av våre informanter handler om **innsikt i mottakerorganisasjonenes arbeid**. Musikkrådet har innsikt i musikkfaglige spørsmål, noe som har blitt framhevet som positivt av organisasjoner som mottar støtte fra denne paraplyen. På samme måte har Teaterrådet innsikt i teaterfaglige spørsmål, og LNU har innsikt i barn og unge som målgruppe. Disse formene for faglighet bidrar til at paraplyorganisasjonene kjenner sine målgrupper, og som sådan til å forenkle informasjonsarbeid og tilrettelegge for at midlene når ut til målgruppen. Dette diskuteres nærmere i kapittel 5.3.

Samtidig handler forvaltningen av Frifond om å forvalte et regelverk – regelverk som i liten grad er knyttet til mottakerorganisasjonenes konkrete arbeid eller aktiviteter (utover at det skal sikres mottakerne faller inn i målgruppen). Regelverket – i størst grad gjelder dette de to Frifond organisasjonsordningene – er i stor grad knyttet til antall tellende lokallag, antall tellende medlemmer og liknende. Et sentralt spørsmål er derfor om dagens modell legger til rette for god forvaltning av regelverket. Dette inkluderer blant annet å behandle søknader på en forutsigbar og etterprøvable måte, og i samsvar med regelverket. Denne evalueringen inkluderer ikke en gjennomgang av søknadsbehandling i konkrete tilfeller, og en sammenlikning av dette med regelverket. Samtidig tyder våre data på at *flertallet* av mottakerorganisasjonene opplever at dagens modell legger til rette for en god forvaltning. I spørreundersøkelsen spurte vi organisasjoner som har mottatt støtte gjennom Frifond organisasjon om de mener at modellen med de tre paraplyorganisasjonene sikrer en rettferdig fordeling av midlene. Litt over halvparten av organisasjonene var enige i det-

te, mens 15 prosent var uenige²¹. I stor grad underbygges dette også gjennom de kvalitative intervjuene: Flertallet av våre informanter opplever dagens forvaltning som god og gjennomslutlig, mens et mindretall har pekt på enkelte svakheter knyttet til gjennomslutlig.

Den vesentligste innvendingen knyttet til gjennomslutlig ved dagens modell handler om at det i dag ikke eksisterer et presedensarkiv med oversikt over tidligere vedtak. Et slikt presedensarkiv vil være mulig å opprette innenfor de overordnede rammene av dagens modell (med tre paraplyorganisasjoner som fordeler midler). Samtidig vil dette kunne innebære en samkjøring av regelverk mellom de ulike støtteordningene i Frifond. Et presedensarkiv vil også medføre økte kostnader til administrasjon av ordningen.

Enkelte informanter har vist til at en sammenslåing av de to Frifond organisasjonsordningene vil kunne medføre en mer gjennomslutlig forvaltning. Dels har enkelte vist til at samling av forvaltningen hos én aktør vil kunne føre til større grad av kompetanseoppbygging hos denne aktøren. Mot dette kan innvendes at alle de tre paraplyorganisasjonene har lang erfaring som forvaltere, både av Frifond og andre støtteordninger. Rambøll tar ikke stilling til om en sammenslåing vil føre til økt grad av kompetanseoppbygging og gjennomslutlig, da en slik konklusjon eventuelt måtte bygd på en dypere analyse av de tre paraplyorganisasjonenes konkrete søknadsbehandling enn hva som har vært innenfor rammene av denne evalueringen.

Videre har enkelte informanter vist til at dagens modell – der paraplyene gir støtte til organisasjoner som ofte er medlemmer av samme paraply (selv om det finnes mange unntak og tilfeller der mottakerne ikke er medlemmer av paraplyen) – *muliggjør* bindinger mellom tilskuddsgiver- og mottaker. Rambøll presiserer at vi ikke informasjon som tyder på at sterke bindinger er en utfordring i praksis.

Flertallet av mottakerorganisasjonene opplever at modellen med tre paraplyorganisasjoner sikrer en rettferdig fordeling av midlene. Mangelen på et presedensarkiv fører samtidig til at beslutninger blir mindre etterprøvbare og gjennomslutlige.

4.1.4 Modellen bidrar til at Frifond framstår som en mindre enhetlig tilskuddsordning

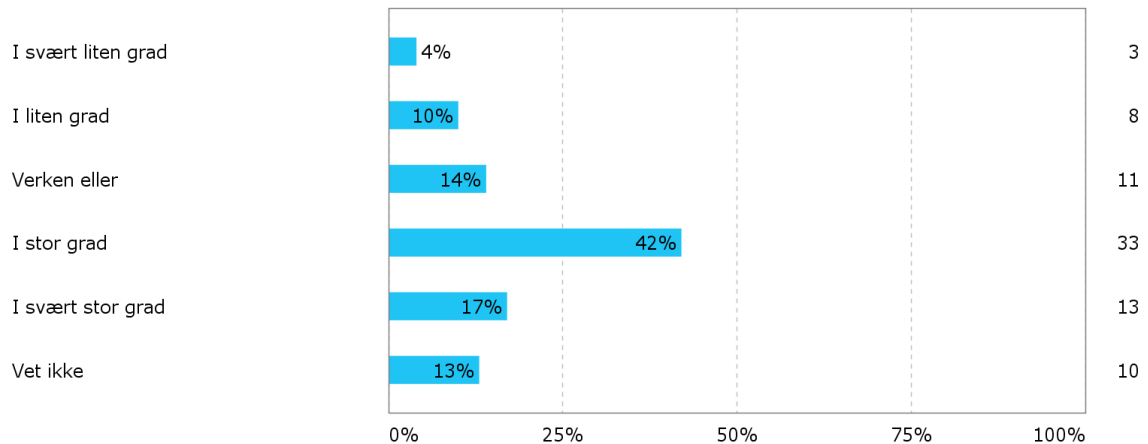
Enkelte informanter har pekt på at Frifond – som i prinsippet er én tilskuddsordning – framstår lite enhetlig utad når midlene blir forvaltet av tre paraplyorganisasjoner. Dette henger dels sammen med selve modellen, men også med at de tre paraplyorganisasjonene har til dels ulike retningslinjer. De tre paraplyorganisasjonenes retningslinjer beskrives nærmere i kapittel 2.5 og 2.7, og generelt framstår retningslinjene som relativt ulike. Dels handler dette om form og framstilling, ettersom de tre organisasjonene benytter til dels ulike formuleringer og ulik detaljeringsgrad for å beskrive samme underliggende mening. Samtidig er det også enkelte reelle forskjeller mellom de tre paraplyorganisasjonenes regelverk. Dette relaterer seg blant annet til hva tilskuddet kan brukes til, til hva som er et tellende lokallag, med mer²². Enkelte av forskjellene virker å være mer tilfeldige, enkelte bunner i ulike vurderinger, mens andre bunner i at de tre paraplyorganisasjonene arbeider med ulike typer organisasjoner som kan ha ulike behov. I sum fører dette til at Frifond framstår som mindre enhetlig utad enn i en alternativ modell med én aktør som forvalter midlene med utgangspunkt i ett regelverk.

Samtidig kan det innvendes at dette kanskje i første rekke oppleves som et problem av forvaltere og andre aktører som arbeider med Frifond på et mer overordnet nivå. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken Frifond framstår som en enhetlig støtteordning. 59 prosent av organisasjonene opplever at Frifond i svært stor eller stor grad framstår som en enhetlig støtteordning. 14 prosent vurderer at dette i liten eller svært liten grad er tilfellet. Dette framgår av figuren nedenfor.

²¹ Se kapittel 4.1.6 for fullstendige svar på dette spørsmålet

²² Se kapittel 2.5 og 2.7 for en nærmere redegjørelse

Figur 4.1 I hvilken grad organisasjonene er enig i påstanden «Frifond fremstår som en helhetlig støtteordning»



Som figuren over viser, opplever flertallet av organisasjoner som får organisasjonsstøtte gjennom Frifond at Frifond framstår som en helhetlig støtteordning. Dette underbygges av de kvalitative intervjuene, som viser at mange mottakerorganisasjoner i liten grad vektlegger at Frifond forvaltes av tre separate paraplyorganisasjoner. Mange tilskuddsmottakere forholder seg til «sin» paraplyorganisasjon, og kjenner i liten grad til de andre paraplyorganisasjonene og deres regelverk. Tilskuddsmottakere som opplever tredelingen som problematisk, peker i første rekke på at de ulike regelverkene fører til ulik behandling, og opplever ikke at ulike formmessige uttrykk i regelverkene er en utfordring.

Dagens modell fører til at Frifond framstår som mindre enhetlig enn dersom midlene hadde blitt forvaltet av én aktør. Samtidig tyder Rambølls data på at dette ikke oppleves som et viktig problem blant mottakere av tilskuddet.

4.1.5 Modellen åpner for at organisasjoner kan behandles ulikt

Enkelte informanter har trukket fram at modellen med tre ulike paraplyorganisasjoner fører til at søkerorganisasjoner behandles ulikt, ettersom paraplyene har noe ulike måter å beregne tilskudd på. Dette handler i første rekke om de to organisasjonsstøtteordningene, som er forvaltet av LNU og musikkrådet. Ettersom de to organisasjonene beregner tilskudd på noe ulike måter kan ellers like organisasjoner få utbetalt ulike tilskudd fordi de får støtte fra ulike paraplyorganisasjoner. Dette kan igjen potensielt åpne for at søkerorganisasjoner spekulerer i hvilken paraplyorganisasjon det er mest hensiktsmessig å søke støtte fra.

Samtidig som enkelte informanter ser på ulik behandling som en utfordring, har andre pekt på at rettferdighet og likebehandling ikke nødvendigvis er det samme. Ulike målgrupper kan ha ulike behov, og det kan således oppleves som urettferdig og uhensiktsmessig å operere med ett regelverk som er likt for alle. Eksempelvis peker Musikkrådet på at deres målgruppe inkluderer organisasjoner som omfatter trioer og kvartetter. Hvis Musikkrådet skulle fulgt LNUs kriterium om at kun lokallag med fem medlemmer eller flere inngår i grunnlaget for beregning av støttesum, ville trioene og kvartettene ikke inngått i beregningsgrunnlaget. Musikkrådet framhever at en slik praksis ville vært urettferdig, og at dagens modell tillater å ta større hensyn til trioene og kvartettene. Det skal i denne sammenheng presiseres at ulike aktører har ulike vurderinger av i hvilken grad dette er rettferdig. LNU påpeker at trioer og kvartetter i alle tilfeller ville kunnet få støtte fra sine sentralledd, og at den eneste konsekvensen av en grense på fem tellende medlemmer er at lokallag med færre medlemmer ikke inngår i *beregningsgrunnlaget* når støttesum til sentralleddet beregnes.

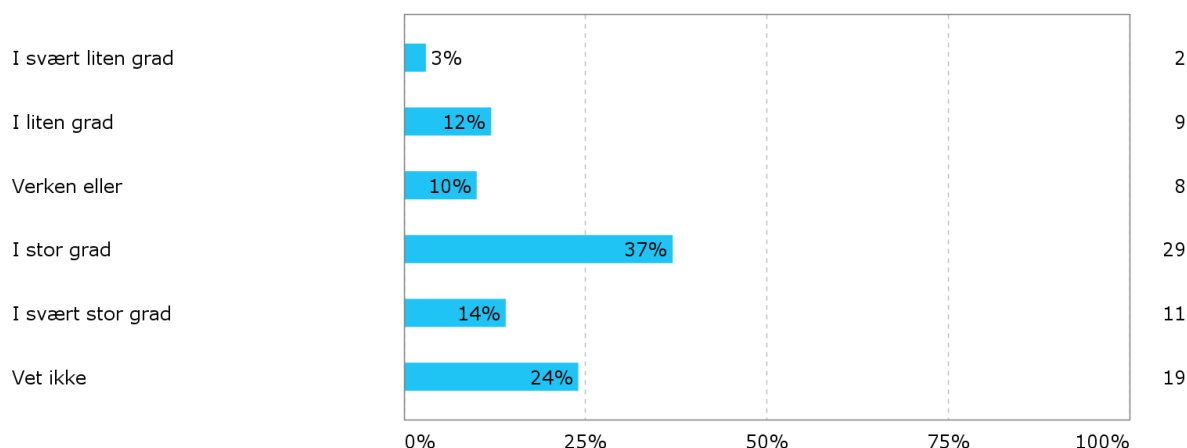
Som diskusjonen over viser, åpner dagens modell for at ulike organisasjoner behandles ulikt. Enkelte interessenter vurderer dette som noe positivt (fordi det tillater å ta hensyn til organisasjoners egenart), mens andre vurderer det som noe negativt (fordi alle mottakere bør behandles likt).

4.1.6 Har modellen legitimitet blant tilskuddsmottakere?

Rambølls intervjuer tyder på at flertallet av organisasjonene som i dag mottar tilskudd fra enten LNU, Musikkrådet eller Teaterrådet har stor tillit til sine respektive paraplyorganisasjoner. I de tilfellene der vi har støtt på manglende tillit, handler dette ikke i første rekke om manglende tillit til egen paraplyorganisasjon, men om manglende tillit til én av de andre paraplyorganisasjonene. Samtidig har enkelte informanter hatt innvendinger også mot «sin egen» paraplyorganisasjon, og uttrykt at de har manglende tillit til modellen. Denne siste gruppen er i klart mindretall, men peker på svakheter som manglende gjennomsiktighet og ulik behandling av organisasjoner.

En viktig presisering er at legitimitet kan skapes gjennom ulike funksjoner. Profesjonell forvaltning av regelverket er én slik funksjon, likebehandling er en annen, gjennomsiktighet en tredje, og opplevelsen av at forvalter forstår og tar høyde for ulike organisasjoners egenart er en fjerde. *Rettferdighet* er et begrep som relaterer seg til flere av disse funksjonene. I spørreundersøkelsen spurte vi organisasjoner som har mottatt støtte gjennom Frifond organisasjon om de mener at modellen med de tre paraplyorganisasjonene sikrer en rettferdig fordeling av midlene. Litt over halvparten av organisasjonene mente at dette var enig i dette, mens 15 prosent var uenige. Svarene framgår av figuren nedenfor.

Figur 4.2 I hvilken grad organisasjonene er enig i påstanden «Modellen med tre paraplyorganisasjoner sikrer en rettferdig fordeling av midlene».



Dagens modell legger videre til rette for at musikkorganisasjoner forholder seg til forvaltere med musikkfaglig innsikt, og teaterorganisasjoner forholder seg til forvaltere med teaterfaglig innsikt²³. Forvaltningsfaglige aspekter av dette drøftes over. Sett bort fra de forvaltningsfaglige sidene, opplever organisasjoner som får støtte fra musikkrådet og teaterrådet at denne innretningen bidrar til å skape legitimitet. Disse organisasjonene framhever at de opplever økt grad av trygghet fordi de blir forvaltet av organisasjoner som kjenner deres respektive fagfelt.

Rambølls datainnsamling tyder på at dagens modell med tre paraplyorganisasjoner generelt har stor legitimitet blant tilskuddsmottakerne. Samtidig har enkelte informanter påpekt at de opplever ordningen som lite gjennomsiktig, og at det kan være problematisk med tette bånd mellom forvalter og mottaker.

²³ Selv om det finnes unntak fra dette, blant annet får medlemsorganisasjoner i teaterrådet støtte fra LNU. Dette gjelder eksempelvis Noregs ungdomslag

4.1.7 Oppsummering: Hvordan fungerer ordningen med tre paraplyorganisasjoner som fordeler midler og behandler klager?

Diskusjonen i dette avsnittet har søkt å identifisere styrker og svakheter ved dagens modell, samt uenigheter knyttet til disse styrkene og svakheterne. Gjennomgangen leder ikke til én enkelt konklusjon, men viser at ulike hensyn påvirkes på ulike måter av dagens modell. Samtidig vurderer Rambøll at dagens modell legger godt til rette for at Frifond-midlene på en kostnadseffektiv måte bidrar aktivitet blant barn og unge i hele landet, og at midlene når ut til målgruppen. Dette framstår som tungtveiende hensyn, som peker i retning av at dagens modell er hensiktsmessig. Styrker og svakheter ved modellen oppsummeres i figuren nedenfor.

- Modellen med tre paraplyorganisasjoner legger godt til rette for at **midlene når ut til målgruppen**
- Modellen med tre paraplyorganisasjoner framstår som **kostnadseffektiv**, og legger til rette for at ressursene i stor grad kanaliseres direkte til aktiviteter hos mottakerorganisasjonene
- Enkelte informanter opplever forvaltningen som lite gjennomslutning, og peker på at modellen *potensielt* kan føre til uhensiktsmessig **tette bånd** mellom forvaltere og mottakere. Andre modeller, for eksempel et fordelingsutvalg, vil kunne føre til at slike bånd svekkes. Det skal presiseres at evalueringen ikke har avdekket at tette bånd fører til svakere beslutninger i praksis.
- Dagens modell fører til at Frifond framstår som en **mindre enhetlig** tilskuddsordning enn ved alternative organiseringsformer. Samtidig oppleves ikke dette som et vesentlig problem av støttmottakere.
- Dagens modell tillater at **organisasjoner behandles ulikt** ved beregning av støttesum.
- Dagens modell har i hovedsak stor **legitimitet** blant støttmottakere, samtidig som enkelte informanter opplever forvaltningen som lite gjennomslutning og ser det som problematisk at organisasjoner behandles ulikt. Videre har enkelte påpekt at det er problematisk med tette bånd mellom forvaltere og mottakere.

4.2 Bør søkeres rettigheter tydeliggjøres, for eksempel gjennom en annen modell for behandling av klager?

Søkere på de ulike Frifond-ordningene har rett til å klage både på vedtak om tilsagn og godkjente grunnlagstall, dersom søker mener det har skjedd feil i saksbehandlingen.

Klager som er rettet til LNU skal sendes inn skriftlig innen tre uker etter at svar på søknad er sendt fra LNU. Klager på vedtak blir i første omgang behandlet av saksbehandler/tildelingsutvalg som har fattet vedtaket i LNU. I runde to, som er endelig klageinstans, vurderer LNUs særskilte klageutvalg klagen. Klageutvalget er oppnevnt av LNUs styre og består av fem personer som ikke er medlemmer av tildelingsutvalget. I Musikkrådet vurderes klager i første rekke av Musikkrådets sekretariat og blir endelig behandlet av Musikkrådets styre. Teaterrådet har en lignende modell hvor saksbehandler forbereder klagesaken for Teaterrådets styre som endelig behandler klagen. Det har tidligere vært vurdert om paraplyene skal ha felles klageutvalg, men dette har ikke latt seg gjøre, da de er bundet av hvert sitt tildelingsbrev.

Når det gjelder Frifond musikk har det ikke forekommet noen klager på tilsagn om midler. I Frifond teater er det i snitt rundt 14 klager i året. Det er sjelden organisasjoner klager på tildelt beløp. De som klager er gjerne de som ikke mottar støtte, og som av paraplyen blir regnet som ikke støtteberettiget. Det forekommer ytterst sjelden at organisasjoner anker på en underkjent klage. LNU har i snitt to-tre årlige klager på Frifond organisasjon. Det er ofte mange førsterunde-klagere på Frifond barn og unge, men i snitt 2-3 som går hele veien til klageutvalget. Differansen mellom det høye antallet førsterunde-klager og det lave antallet klagesaker som går videre til klageutvalget, bunner trolig i at det er en lav terskel for å sende en klage i det elektroniske søknadssystemet, og at det derfor kommer mange klager av mindre seriøs karakter.

Blant organisasjonene som besvarte spørreundersøkelsen, var det tre organisasjoner som oppga at de hadde gjennomført klagesak på tilsagn av midler og godkjente grunntall, både fra LNU og Musikkrådet etter søknad om støtte fra Frifond organisasjon. Disse opplevde at klagesaken i liten grad hadde blitt behandlet på en grundig og god måte og at kommunikasjonene med paraplyorganisasjonene før, under og etter klage saken ikke var tilfredsstillende. Rambøll har intervjuet én av disse organisasjonene, som viser til at prosessen i liten grad oppleves som gjennomiktig.

Det kan innvendes at klagesaker har sitt utgangspunkt i uenighet, og at organisasjoner som har vært involvert i en klageprosess kan oppleve denne som negativ mer på grunn av utfall enn på grunn av prosess. Videre er ikke tre respondenter et tilstrekkelig grunnlag for å trekke tydelige konklusjoner. Samtidig indikerer Rambølls funn at organisasjoner som har vært involvert i klagesaker ikke opplever prosessen som gjennomiktig og etterprøvbart.

En særlig utfordring knyttet til klagesaker, er **mangelen på et presedensarkiv** med oversikt over tidligere vedtak. Et slikt arkiv vil kunne bidra til at klagebehandlingen i større grad oppleves som gjennomiktig og rettferdig fordi klager kan behandles med henvisning til tidligere vedtak og beslutninger.

Det er relativt få klagesaker som går hele veien. Dette gjelder alle støtteordningene under Frifond. Organisasjoner som har klaget, beskriver en opplevelse av mangel på gjennomiktighet. Et presedensarkiv vil kunne bidra til økt gjennomiktighet.

4.3 Hvordan fungerer ordningen med at den prosentvise fordelingen mellom organisasjonene blir fastsatt på bakgrunn av erfaringstall fra foregående år?

Paraplyorganisasjonene utarbeider forslag til departementet om hvordan midlene skal fordeles mellom paraplyene. Dette gjøres i januar hvert år, hvor de tre paraplyene møtes for å enes om en fordeling. Fordelingen gjøres i første rekke med utgangspunkt i grunnlagstall fra søknader paraplyene har for de ulike delordningene i Frifond. I tillegg blir det foretatt en skjønnsmessig vurdering av fordelingen. En av grunnene til dette er at grunnlagstallene i de tre paraplyene varierer noe. I motsetning til LNU og Musikkrådet, forvalter ikke Teatterådet midler til lokallag via sentralløst. Teatterådets grunnlagstall består derfor av enkeltsøknader i Frifond teater det foregående året. LNU og Musikkrådets grunnlagstall baserer seg på enkeltsøknader i Frifond barn og unge og Frifond musikk i tillegg til tall på lokallag i de respektive Frifond organisasjonsordningen. Imidlertid har LNU og Musikkrådet ulike kriterier for hva som regnes med et lokallag. En vesentlig forskjell her er at LNU krever at et tellende lokallag har minst fem tellende medlemmer, mens Musikkrådet krever tre tellende medlemmer. Hos Musikkrådet teller lokallag med tre og fire medlemmer som «halve» lag også i fordelingen av midler. Hos LNU teller ikke lokale lag med mindre enn 5 medlemmer.

Rambølls vurdering er at dagens modell for fordeling av midler har **to hovedutfordringer**:

- For det første bygger den matematiske modellen på forutsetninger som fører til at organisasjoner behandles **ulikt**, ettersom LNU og Musikkrådet har ulike krav til hva som regnes som et tellende lokallag.

- For det andre er modellen lite **gjennomsiktig og etterprøvbar**. De skjønnsmessige vurderingene som begrunnes blant annet med at teaterrådet gir støtte til mer omfattende enkeltaktiviteter enn de to andre organisasjonene og at prosjekter derfor ikke bør telle likt. Derfor har teaterrådet som regel fått tilskrevet flere søknader enn de har mottatt. Selv om det er viktig at modellen tar høyde for slike forskjeller, vurderer Rambøll at det ville vært hensiktsmessig med en fordelingsmodell som i større grad lot seg etterprøve.

Sett bort fra disse to utfordringene, er det Rambølls inntrykk at dagens fordelingsmodell fungerer godt og effektivt. Det er paraplyenes generalsekretærer som – med utgangspunkt i de matematiske beregningene – enes i om de skjønnsmessige justeringene. Denne prosessen går som regel hurtig. Det skal også presiseres at de tre paraplyene slutter seg til Rambølls vurdering av at fordelingsmodellen er lite gjennomsiktig, men at de ikke har lyktes med å finne et bedre alternativ. Modellen skal gjennomgås på nytt i 2013.

Rambøll anbefaler at paraplyene fortsetter arbeidet med å finne en modell som er mer gjennomsiktig og etterprøvbar enn dagens.

4.3.1 Er det andre organisasjoner som burde blitt invitert med inn i samarbeidet?

En endring knyttet til å invitere flere organisasjoner inn i Frifond-samarbeidet må eventuelt begrunnes med hensynet til å nå ut til målgruppen, ved at flere paraplyorganisasjoner vil nå ut til et større spekter av kulturaktivitet blant barn og unge. Denne evalueringens funn tyder samtidig på at Frifond i stor grad når ut til målgruppen, og det vurderes ikke som hensiktsmessig å utvide samarbeidet med flere organisasjoner.

Rambøll vurderer det ikke som hensiktsmessig å invitere andre organisasjoner med i samarbeidet, da dette vil forsterke nåværende utfordringer knyttet til enhetlig uttrykk og likebehandling.

4.4 Hvordan fungerer departementets styring av paraplyorganisasjonene?

Departementets styring av paraplyorganisasjonen fremkommer i hovedsak i tilskuddsbrevene fra departementet og regjeringens budsjettproporsjon. Tilskuddsbrevene fra departementet til paraplyene setter rammene for hovedmål, oppfølgingskriterier og for hvilke krav som skal stilles til rapportering og kontroll.²⁴ På denne måten forbeholder departementet seg en viss instruksjonsmyndighet overfor paraplyene når det gjelder forvaltning av Frifond-midlene.

Føringene fra departementet legger de overordnede rammene for forvaltningen av Frifond-midler. I dette avsnittet drøftes ulike aspekter ved disse føringene. Følgende spørsmål drøftes:

- Er detaljeringsgraden i de overordnede føringene satt på et hensiktsmessig nivå?
- Kan det være hensiktsmessig å delegere forvaltningsmyndighet til paraplyorganisasjonene? Hvilke konsekvenser vil dette medføre?
- Er grenser for fordelingen mellom lokallag tilknyttet sentralledd og frittstående grupper hensiktsmessig?
- Det redegjøres for diskusjonen rundt kulturbegrepet

4.4.1 Er detaljeringsgraden i de overordnede føringene satt på et hensiktsmessig nivå?

Rammene som er satt av departementet er av en overordnet karakter og det er overlatt til paraplyene å operasjonalisere disse. Dette fører blant annet til at de tre paraplyorganisasjonene har utarbeidet til dels ulike regelverk. Enkelte av forskjellene handler i første rekke om *form* (detaljeringsgrad og formuleringer), mens andre markerer reelt ulike operasjonaliseringer av de over-

²⁴ Disse er nærmere beskrevet i kapittel 2.

ordnede føringene fra Kulturdepartementet. Vi viser til kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av forskjeller og likheter.

Ettersom de overordnede føringene fra departementet gir paraplyorganisasjonene relativt stor frihet, er et sentralt spørsmål om føringene er satt på et hensiktsmessig nivå. Ulike hensyn kan påvirkes av dette,

For det første gir de relativt generelle føringene fra departementet paraplyorganisasjonene stor **frihet til å tilpasse forvaltningen til målgruppens behov**. En vesentlig begrunnelse for at de tre paraplyorganisasjonene står for fordelingen av midler, er nettopp at disse kjenner sine målgrupper. Paraplyorganisasjonene har løpende kontakt med sine respektive medlemmer og støttemottakere, og kjenner målgruppens behov bedre enn Kulturdepartementet. Paraplyorganisasjonene har framhevet den relativt store friheten fra overordnede føringene som en styrke ved støtteordningen, selv om det skal bemerkes paraplyorganisasjonene på flere sentrale punkter har innvendinger mot de andre organisasjonenes operasjonaliseringer av disse føringene. Dette synet underbygges av intervjuer og spørreundersøkelse blant tilskuddsmottakere. Uenigheter mellom paraplyorganisasjonene knytter seg til at paraplyene har ulik detaljeringsgrad på regelverk, og ulike måter å beregne tilskudd på.

Samtidig som den relative friheten i dagens føringene tillater paraplyorganisasjonene å tilpasse forvaltningen til målgruppens behov, kan dette føre til at **organisasjoner blir behandlet ulikt**. Tre paraplyorganisasjoner står i dag fritt til å utarbeide egne regelverk, så lenge dette ikke strider mot de overordnede føringene. Dette fører til at de ulike regelverkene avviker på sentrale punkter. Enkelte av disse kan føre til at organisasjoner behandles ulikt. Rambøll har i forbindelse med evalueringen vært i kontakt med en organisasjon som tidligere fikk støtte fra musikkrådet, og nå får støtte fra LNU. Denne overgangen førte til at organisasjonens tilskudd ble redusert.

Samtidig som dagens modell fører til en viss grad av forskjellsbehandling, har flere informanter framhevet at **rettferdighet** ikke nødvendigvis er det samme som likhet. Ulike målgrupper kan ha ulike behov, og det kan således oppleves som urettferdig og uhensiktsmessig å operere med ett regelverk som er likt for alle. Dagens ordning tillater at paraplyorganisasjonene tilpasser retningslinjene til sine egne målgrupper, selv om det igjen skal bemerkes at dette går på bekostning av hensynet til likebehandling. Dette diskuteres nærmere i avsnitt 4.1.5. Rambøll tar ikke stilling til avveiningen mellom hensynet til likebehandling og hensynet til å tilpasse regelverket til ulike målgrupper, men konstaterer at dette er to hensyn som påvirkes i hver sin retning av dagens relativt frie føringene fra Kulturdepartementet.

Ytterligere en konsekvens av den relative friheten i Kulturdepartementets overordnede føringene er at Frifond framstår som **mindre enhetlig**. Dette beskrives nærmere i avsnitt 4.1.4. Intervjuer med mottakerorganisasjoner tyder på at disse i første rekke er opptatt av *likebehandling og rettferdighet*, og i mindre grad av enhetlig *uttrykk* med hensyn til formuleringer og detaljeringsgrad.

Overordnet tyder Rambølls funn på at dagens relativt overordnede føringene er på et passende nivå, fordi paraplyorganisasjonene kjenner sine respektive målgrupper best og er i bedre stand til å operasjonalisere retningslinjer som er tilpasset målgruppens behov. Dette underbygges både av intervjuer med paraplyorganisasjoner og mottakere av støtte. Samtidig fører de åpne retningslinjene til at organisasjoner ikke i alle tilfeller behandles likt, og til at Frifond framstår som mindre enhetlig utad. Disse hensynene oppsummeres i figuren nedenfor

- **Frihet til å tilpasse retningslinjer til målgruppen:** Paraplyorganisasjonene har løpende kontakt med tilskuddsmottakerne, og kjenner målgruppens behov bedre enn Kulturdepartementet. Den relative friheten fra overordnede føringer tillater paraplyorganisasjonene å tilpasse retningslinjene til målgruppens behov.
- **Enhetlig framtoning:** Den relative friheten fra overordnede føringer fører til at støtteordningen framstår som mindre enhetlig, ettersom de tre paraplyorganisasjonene operasjonaliserer føringene på til dels ulike måter.
- **Likebehandling:** Den relative friheten fra overordnede føringer, tillater paraplyorganisasjonene å utarbeide retningslinjer som avviker fra hverandre. Dette fører til at organisasjoner til en viss grad behandles ulikt. I første rekke handler dette om at LNU og musikkrådet har ulike kriterier for hva som er et tellende lokallag, og ulike måter å beregne støttesum på.
- **Rettferdighet:** Rettferdighet er ikke nødvendigvis det samme som likhet. Den relative friheten fra overordnede føringer tillater paraplyorganisasjonene å skreddersy regelverk til sine respektive målgrupper, som tar hensyn til at ulike grupper har ulike behov. Samtidig kan dette gå på bekostning av hensynet til likhet.

4.4.2 Kan det være hensiktsmessig å delegere forvaltningsmyndighet til paraplyorganisasjonene? De tre paraplyorganisasjonene (LNU, musikkrådet og teatterrådet) er i dag å anse som tilskuddsmottakere og ikke tilskuddsforvaltere. Dette ble blant annet klargjort av Justisdepartementet i 2004²⁵, og i Hunstad-rapporten i 2006.²⁶ Statusen som tilskuddsmottaker innebærer blant annet at departementet ikke har ordinær instruksjonsmyndighet overfor paraplyorganisasjonene, og at departementet kun kan utøve myndighet overfor paraplyorganisasjonene i den utstrekning det fremgår av det enkelte bevillingsvedtak.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng, er hvorvidt det kunne vært hensiktsmessig å delegere forvaltningsmyndighet til paraplyorganisasjonene, slik at disse får status som forvaltere og ikke mottakere av tilskuddet. Hensyn som taler for en slik endring, er dels at det vil gi departementet større myndighet til å instruere paraplyorganisasjonene og på denne måten kunne sikre at tilskuddet forvaltes etter intensjonen. Videre vil en slik endring medføre at paraplyorganisasjonene blir underlagt forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper. Rambølls vurdering er samtidig at det ikke vil være hensiktsmessig å delegere forvaltningsmyndighet til paraplyorganisasjonene. Dette begrunnes med tre hensyn.

For det første tyder Rambølls samtaler med paraplyorganisasjonene på at disse ikke ønsker slik myndighet. I Finansdepartementets veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*²⁷, presiseres det at vurderinger knyttet til delegering av forvaltningsmyndighet bør skje i **samråd med de aktuelle organisasjonene**. Liknende hensyn tydeliggjøres i *regelverk for økonomistyring i staten*²⁸, der det vises til at forvaltningen kan henvises til en annen instans når den anses som ansvarlig og **vedkommende instans er villig til det**.

For det andre har Frifond en ambisjon om å være en ubyråkratisk tilskuddsordning, der midlene i stor grad kanaliseres til aktivitet. Denne evalueringens funn tyder på at dagens modell legger til rette for det. Dels opplever mottakerorganisasjonene i stor grad Frifond som en ubyråkratisk ordning, og dels tilbyr paraplyorganisasjonene en billig forvaltning. Dette bidrar til at Frifond-midlene med dagens innretning i stor grad kanaliseres direkte til aktivitet. En endring som innebærer delegering av forvaltningsmyndighet til paraplyorganisasjonene, vil kunne medføre økt

²⁵ <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/forvaltningsloven/-1-og--2-forste-ledd-bokstav-a---sporsma.html?id=451967>

²⁶ Hunstad-rapporten (2006); s. 37

²⁷ Finansdepartementet (2004, oppdatert 2007): Veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten; s. 22

²⁸ Finansdepartementet (2003, oppdatert 2010): Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010; § 6.2.2.4.

administrativ belastning på paraplyene som vil bli nødt til å følge forvaltningslovens bestemmelser.

For det tredje tyder denne evalueringens funn på at tilskuddsordningen i dag - med dagens utforming - i stor grad oppnår sitt formål.²⁹

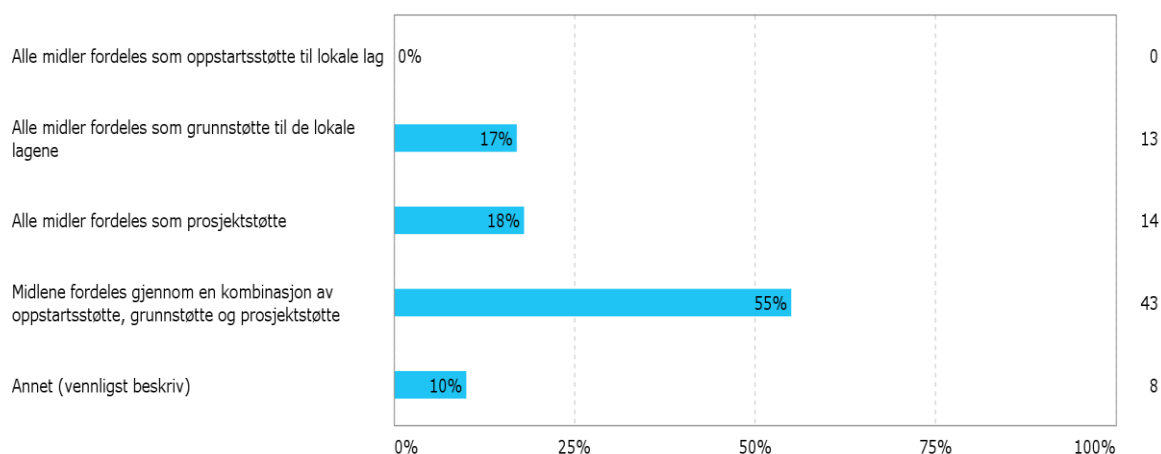
Rambølls vurdering er at det ikke vil være hensiktsmessig å delegere forvaltningsmyndighet til paraplyorganisasjonene.

4.4.3 Er grenser for fordelingen mellom lokallag tilknyttet sentralledd og frittstående grupper hensiktsmessig?

Departementet legger føringer for hvor stor andel av Frifond-midlene som skal fordeles til lokallag gjennom sentralledd og hvor stor andel som skal fordeles direkte til lokallag. Mellom 70-95 prosent av midlene skal fordeles til lokallag gjennom sentralledd, og anslagsvis 5-30 prosent til lokallag og grupper uten sentralledd (dette gjelder LNU og Norsk Musikkråd). Det er opp til LNU og musikkrådet å avgjøre størrelsesforholdet mellom de to kategoriene, så lenge de holder seg innenfor rammene satt av Kulturdepartementet. LNU har de siste årene tildelt mellom 87% og 90% av midlene til lokallag gjennom sentralledd, mens musikkrådet i 2012 fordelte 70% av midlene til lokallag gjennom sentralledd. Den største andelen av midlene går således til lokallag tilknyttet sentralledd.

Diskusjoner knyttet til forholdet mellom støtte til sentralledd og støtte til frittstående grupper, handler i første rekke om hvorvidt dagens grenser sikrer at midlene bidrar til aktivitet blant barn og unge, og om hvorvidt andre grenser kunne sikret dette i enda større grad. Rambølls datainnsamling har ikke avdekket informasjon som tyder på at grensene burde endres. Både tilskudd til frittstående lag og tilskudd til organisasjoner med sentralledd synes å bidra til omfattende aktivitet, og det er ikke grunnlag for å konkludere med at det ene er mer aktivitetsskapende enn det andre. Det kan argumenteres for at tilskuddene til de frittstående gruppene tydeligst bidrar til aktivitet, ettersom disse midlene går direkte til definerte aktiviteter. Samtidig viser vår datainnsamling at også tilskuddene til sentralledd i omfattende grad bidrar til aktivitet. Sentralleddene som mottar støtte fra Frifond organisasjon, ble i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi hvordan tilskuddet benyttes. Svarene framgår av figuren nedenfor.

Figur 4.3 Hvordan sentralleddene fordeler midler videre til sine lokale lag.



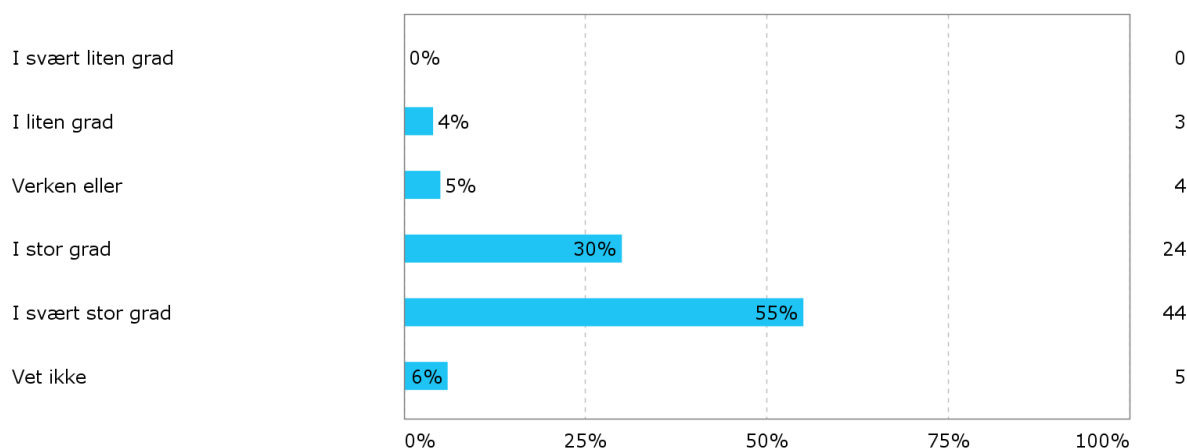
Som det framgår av figuren, benytter flertallet av sentralleddene en kombinasjon av oppstartsstøtte, grunnstøtte og prosjektstøtte til de lokale lagene. 18 prosent benytter kun prosjektstøtte, og 17 prosent benytter kun grunnstøtte. Selv om prosjektstøtte er mer eksplisitt aktivitetsskapende enn de to andre formene for støtte, tyder våre data på at også oppstartsstøtte og grunnstøtte er viktige bidragsytere til aktivitet. Både sentralledd og lokale grupper vi har intervjuet,

²⁹ Se kapittel 3.1.

framhever at disse formene for støtte er viktige for å opprettholde og skape lokale lag, og således viktige forutsetninger for lokal aktivitet.

I spørreundersøkelsen blant sentralleddene som mottar støtte gjennom Frifond organisasjon, spurte vi i hvilken grad organisasjonene vurderer at det hensiktsmessig at Frifond inkluderer både prosjektstøtteordninger og organisasjonsstøtteordninger. Flesteparten av organisasjonene som besvarte dette spørsmålet, er enige i at det er hensiktsmessig av Frifond inneholder begge disse.

Figur 4.4 I hvilken grad er du enig i følgende påstander? «Det er hensiktsmessig at Frifond inkluderer både prosjektstøtteordninger og organisasjonsstøtteordninger»



Sett opp mot målsettingen om at Frifond-midlene skal bidra til aktivitet blant barn og unge, har ikke Rambøll funnet indikasjoner på at tilskudd til frittstående grupper er mer effektivt enn tilskudd til lokallag tilknyttet sentralledd. Eventuelle endringer av dagens grenser antas derfor ikke å føre til mer aktivitet. En slik endring vil måtte begrunnes enten med et ønske om å *synliggjøre* det aktivitetsskapende bidraget i større grad enn i dag (gjennom økt prioritering av direkte aktivitetsstøtte), eller et politisk ønske om at aktiviteter i frittstående lag skal prioriteres foran aktiviteter i lag med sentralledd (eller motsatt).

Rambøll vurderer at dagens grenser for fordelingen mellom lokallag tilknyttet sentralledd og frittstående grupper hensiktsmessig.

4.4.4 Kulturbegrepet

En sentral diskusjon når det gjelder departementets føringer relaterer seg til kulturbegrepet. Da Frifond ble etablert av Stortinget i 2000, ble det understreket at alle organisasjoner med *kulturaktivitet* som del av sin medlemsbaserte virksomhet, skulle ha muligheten for å søke og bli tildelt tilskudd. Samtidig ble det understreket at støtteordningen skulle nå ut til det store mangfold av organisasjoner som arbeider for og med barn og unge, og at det *ikke var ønskelig å etablere et entydig innhold for aktivitetsbegrepet*. Disse noe motstridende signalene har senere gitt rot til uenighet om Frifonds målgruppe. Spesifikt handler dette om to diskusjoner:

- Skal Frifond primært gå til kulturaktivitet, eller til alle former for aktivitet blant barn og unge?
- Hvordan skal kulturaktivitet defineres?

Tilskuddsbrevene til de tre paraplyorganisasjonene har siden tilskuddsordningen ble samlet under kulturdepartementet og fram til 2012 inkludert en formulering som presiserer at organisasjoner

som mottar tilskudd skal «ha kulturaktivitet som en del av sin virksomhet»³⁰. LNU har samtidig lagt til grunn en bred forståelse av kulturbegrepet, og inkluderer i sin målgruppe alle barne- og ungdomsorganisasjoner som ikke får støtte fra Norges idrettsforbund (samt organisasjoner som ikke får støtte fra musikkrådet eller teaterrådet). LNUs støttemottakere inkluderer derfor aktiviteter som førstehjelpskurs, dataparty, politiske seminarer, med mer – aktiviteter som ikke faller inn under en streng forståelse av kulturbegrepet.

Musikkrådet og teaterrådet har samtidig ønsket en snevrere definisjon av kulturbegrepet og at kultur forstått som kunstneriske uttrykksformer bør få en sterkere vektning i støtteordningen.

I tilskuddsbrevet for 2012 ble formuleringen som presiserer at Frifond skal «ha kulturaktivitet som en del av sin virksomhet» fjernet.

Rambøll tar ikke stilling til disse spørsmålene, da vi vurderer at dette er spørsmål som handler om støtteordningens *målsettinger*, og som sådan er av politisk art. Samtidig finner vi det viktig å påpeke at det er stor uenighet blant de frivillige organisasjonene om disse spørsmålene. Organisasjoner som får støtte fra musikkrådet og teaterrådet ønsker gjerne at Frifond skal spisse seg mer mot kulturaktivitet.

4.4.5 Frittstående lag kan kun få støtte fra én paraply

Én av føringene i departementets tilskuddsbrev til organisasjonene, er at «en søker skal bare kunne motta tilskudd fra en av paraplyorganisasjonene». Dette gjør at lokallag som driver med flere aktiviteter, og som ønsker å søke støtte fra en av aktivitetsstøtteordningene, må velge den av de tre ordningene som favner aktiviteten best. Eksempelvis kan et band søke om midler til innspilling av musikk gjennom Frifond musikk, men da har de ikke mulighet til å søke midler til innspilling av musikkvideo fra Frifond barn og unge – selv om støtten for den førstnevnte aktiviteten var lav.

Ovenstående er en potensielt uheldig konsekvens av dagens føringer. Én mulig justering er å tillate frittstående lag å søke om aktivitetsstøtte fra flere av paraplyene, så lenge dette er begrenset oppad til en maksimal sum. En annen mulighet er å avgrense mot prosjekt i stedet for mot makssum, slik at ett prosjekt kan få støtte fra flere av paraplyene dersom prosjektet inneholder flere aktiviteter (for eksempel innspilling av både musikk og musikkvideo). Samtidig skal det påpekes at dette vil være en styrking av aktivitetsstøtteordningene. En potensielt uheldig konsekvens av å gjøre aktivitetsstøtten mer attraktiv, er at frittstående lag ikke ønsker å organisere seg.

4.5 Er det overlapp mot andre tilskuddsordninger?

Rambøll har gjennomgående spurt våre informanter om overlapp med andre tilskuddsordninger. Det som i første rekke trekkes fram, er tilskudd til Norges frivillige, landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner, som ligger under Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet. 85 organisasjoner som i dag mottar støtte gjennom Frifond organisasjon, mottar også støtte fra BLDs ordning. Videre fordeler Musikkrådet også tilskudd til landsomfattende musikkorganisasjoner under en ordning fra Kulturrådet.³¹ Teaterrådet fordeler tilskuddsmidler til historiske spel gjennom Spelfondet. Det er ikke identifisert vesentlige utfordringer knyttet til dette.

³⁰ LNU hadde ikke denne formuleringen før denne samlingen

³¹ Ordningen ligger under Kulturrådet, jf. kap. 320, post 74 i Kulturdepartementets budsjettproposisjon.

5. FORVALTNING

I forrige kapittel belyste vi Frifonds utforming – altså de overordnede prinsippene tilskuddsordningen bygger på. I dette kapittelet tar vi dagens utforming for gitt, og vurderer de tre paraplyorganisasjonenes forvaltning innenfor rammen av dagens utforming. Følgende tematikker drøftes:

- Er det samsvar mellom paraplyorganisasjonenes fordelingskriterier og tilskuddsordningens overordnede målsettinger og føringer?
- Er søknads- og rapporteringskrav satt på et hensiktsmessig nivå?
- Hvordan er samhandling og samarbeid internt mellom paraplyorganisasjonene og mellom paraplyorganisasjonene og andre aktører?

5.1 Er det samsvar mellom paraplyorganisasjonenes fordelingskriterier og tilskuddsordningens overordnede målsettinger og føringer?

De tre paraplyorganisasjonene fordeler midler og behandler klager. Dette gjør de innenfor rammer som blir satt av tilskuddsordningens overordnede målsettinger og politiske retningslinjer som i første rekke kommer fra Kulturdepartementet. Disse retningslinjene er relativt frie, og inkluderer:

- Midlene skal gå til lokal frivillig virksomhet for barn og unge, også i regi av grupper som ikke er medlem av en sentral organisasjon eller paraplyorganisasjon.
- Alle organisasjoner med kulturaktivitet som del av sin medlemsbaserte virksomhet, skal ha mulighet for å søke og bli tildelt tilskudd.
- Paraplyorganisasjonene har et samlet ansvar for at tilskuddet når ut til et bredt spekter av organisasjoner og grupper med ulike formål og aktivitetsgrunnlag
- En søker skal bare kunne motta tilskudd fra én av paraplyorganisasjonene
- Både organisasjoner og frittstående grupper må arbeide etter demokratiske prinsipper og ha et allmenntilgitt siktemål, og arbeide for og med barn og unge under 26 år.

Føringene fra departementet er av relativt overordnet karakter, og Rambøll har ikke identifisert direkte avvik mellom paraplyorganisasjonenes egne retningslinjer og føringene fra Kulturdepartementet. Det synes også som om paraplyorganisasjonenes forvaltning i stor grad sikrer at støtteordningens overordnede målsettinger oppnås.³² Det tydeligste avviket mellom paraplyorganisasjonenes egne retningslinjer og departementets føringer, er knyttet til at Frifond i liten grad framstår som en enhetlig tilskuddsordning.

I departementets tilskuddsbrev til paraplyorganisasjonene framgår det at **detaljerte søknads- eller tildelingskriterier som fastsettes i størst mulig grad skal samordnes** mellom de tre paraplyorganisasjonene. Som vist i diskusjonen i kapittel 4.4, er departementets overordnede føringer av generell karakter, noe som medfører at paraplyorganisasjonene selv har mulighet til å fastsette detaljerte fordelingskriterier. De tre organisasjonenes retningslinjer har svært ulike framtoning, selv om dette i første rekke handler om *formmessige* ulikheter. Paraplyene benytter ulike formuleringer og ulikt detaljeringsnivå for å beskrive de samme overordnede poenger. LNU har gjennomgående mer detaljerte retningslinjer enn de andre paraplyene. Musikkrådet og Teaterrådet har på den andre siden mer overordnede føringer i sine retningslinjer, som ligner på de overordnede føringene som er satt av departementet. Musikkrådet og Teaterrådet påpeker at de i stor grad følger de fleste av LNU sine tildelingskriterier, men at de ikke har skrevet disse fullt ut. Selv om de reelle forskjellene ikke er store, framstår regelverket til de tre paraplyene som ulikt.

Retningslinjene og fordelingskriteriene blir i de tre paraplyorganisasjonene vedtatt og godkjent av paraplyenes styrer. Retningslinjene oppdateres og endres sporadisk. Musikkrådet har nå gående en prosess hvor de reviderer sine retningslinjer for Frifond organisasjon. Musikkrådet legger de nye retningslinjene tettere opp til LNU sine retningslinjer. Ved første gjennomgang av de foreslåtte retningslinjene på Musikkrådets generalforsamling, valgte forsamlingen å utsette endelig ved-

³² Se kapittel 3 for nærmere beskrivelse

tak i påvente foreliggende evaluering og departementets høring om «Veileder for forvaltere av statlige tilskuddsordninger som medlemsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner søker på». Retningslinjene er derfor fortsatt til vurdering hos Musikkrådet. Dersom Musikkrådets retningslinjer for Frifond organisasjon legges tettere opp til LNU sine, vil ordningen kunne fremstå som mer enhetlig.

Mer detaljerte retningslinjer gjør det enklere for at søkerorganisasjoner enkelt kan vite hva som skal til for å få støtte. Dette er også en fordel når det gjelder behandling av klager på underkjente søknader. I kapittel 4.2, beskrives det at organisasjoner som har vært involvert i klageprosesser, opplever disse prosessene som lite gjennomsiktede. Større grad av detaljering i retningslinjene kan føre til økt gjennomsiktighet, da paraplyene lettere kan vise til konkrete punkter i sine søknads- og tildelingskriterier.

Rambølls vurdering er at de tre paraplyorganisasjonenes retningslinjer korresponderer med Kulturdepartementets overordnede føringer, med unntak av føringen om at søknads- og tildelingskriterier i størst mulig grad skal samordnes. Samtidig har paraplyene felles søknadsportal og samme aksept- og rapporterings-skjemaer-

5.2 Er søknads- og rapporteringskrav satt på et hensiktsmessig nivå? Og hvordan er rutinene for kontroll og oppfølging?

I tilskuddsbrevet fra departementet heter det at «fra statens side vil kontroll og oppfølging av tilskuddet gjelde paraplyorganisasjonenes disponering av midlene». Paraplyene må derfor selv iverksette den kontroll og oppfølging av bruken av midlene som anses nødvendig. På den andre siden forbeholder departementet seg retten til etterfølgende kontroll av paraplyenes bruk av midlene i tillegg til krav om rapportering på bruk av midlene.

Frifond har et uttalt mål om å være en ubyråkratisk tilskuddsordning og om at ordningen ikke skal føre med seg økt byråkrati og nye kontrollordninger. Samtidig er det sentralt at det utøves tilfredsstillende kontroll med at midlene brukes etter intensjonen. Søknads- og rapporteringskrav har med andre ord både en kostnads- og nytteside:

- **Kostnadssiden** er den administrative byrden som pålegges søkerne og paraplyorganisasjonene
- **Nyttesiden** er at midlene tildeles på rett grunnlag (søknad) og brukes etter intensjonen (rapportering og kontroll)

Det er en naturlig konflikt mellom kostnadssiden og nyttesiden, da grep rettet mot økt kontroll i de fleste tilfeller vil medføre økte administrative byrder. Spørsmålet er således om Frifond har funnet den rette balansen mellom disse to hensynene. Nedenfor vurderes disse i to separate avsnitt.

5.2.1 Kort om søknads- og rapporteringskrav

Informasjon som etterspørres i søknader skal sikre at midlene tildeles på riktig grunnlag, og informasjonen som etterspørres i rapporter skal sikre at midlene er benyttet i samsvar med søknaden. Krav til søknader og rapporter framgår av paraplyorganisasjonenes retningslinjer og av tilskuddsbrevet til søkerne.

Søknader rettet til Frifond organisasjon skal inneholde ulike opplysningen, deriblant antall tellende medlemmer og antall tellende lokale lag. I tillegg skal særattestasjon fra revisor som dokumenterer disse grunnlagstallene. Både LNU og musikkrådet krever at søknaden inneholder opplysninger om antall tellende lokallag i grunnlagsåret. Musikkrådet krever at søknaden inneholder dokumentasjon av disse opplysningene, gjennom en liste med navn på lokallag og navn på ansvarlig leder/kontaktperson og dennes kontaktopplysninger. LNU krever ikke slik dokumen-

tasjon i søknaden, men krever at øvrig dokumentasjon skal kunne fremskaffes ved kontroll.³³ Dette skal oppbevares av mottakerorganisasjonen i minst fem år etter rapporteringsfristen for den aktuelle søknaden. Sentralleddene som mottar støtte gjennom Frifond organisasjon blir av LNU og Musikkrådet bedt om å **rapportere** i tråd med de rapporteringskravene som er gitt i tilskuddsbrevene fra paraplyene. Sentralleddene rapporterer blant annet på hvordan midlene er fordelt mellom lokallag i fylkene i tillegg til særattestasjon fra statsautorisert revisor som bekrefter at utbetaling har funnet sted. Sentralleddene leverer ikke inn billag sammen med rapporteringen, men de bes om å oppbevare disse ved eventuell kontroll foretatt av paraplyene. Vi viser ellers til avsnitt 2.6.1 og 2.6.42.6.6 for en nærmere redegjørelse av krav til søknad og rapport.

Frittstående grupper og lokale lag søker støtte gjennom en felles søknadsportal på Internett (under www.frifond.no). I søknadsportalen blir søkerne først bedt om å opplyse svar på en obligatorisk sjekkliste før de kan gå videre i søknaden, deretter veiledes søkeren gjennom skjemaet. Søknaden skal inneholde opplysninger om gruppen, om tiltaket, budsjett, og antall personer under 26 år. Det er ellers relativt enkle rapporteringskrav. Det kreves at søker returnerer et rapportskjema med kopi av alle nødvendige bilag (kvitteringer). I rapportskjemaet bes søker om å beskrive hva som er oppnådd med prosjektet og hva pengene er blitt brukt til (regnskap). Kvitteringer og bilag kan enten lastes opp i det digitale skjemaet som filer, eller sendes per post. Videre kreves det at søker oppbevarer nødvendig dokumentasjon i ett år, slik at eventuelle kontroller kan gjennomføres.

5.2.2 Er Frifond en ubyråkratisk tilskuddsordning? ³⁴

I spørreundersøkelsen spurte vi hvordan sentralleddene opplever søknads- og rapporteringskravene som stilles av paraplyorganisasjonene. Videre spurte vi hvor mye tid sentralleddene bruker på søknad og rapportering slik ordningen er i dag og om informasjonene som etterspørres er på et hensiktsmessig nivå.

I undersøkelsen kommer det frem at halvparten av sentralleddene bruker mellom 1 og 3 dagsverk på å utarbeide søknaden om støtte gjennom Frifond organisasjon, mens 24 prosent oppgir at de bruker under ett dagsverk og 17 prosent mellom 4 og 5 dagsverk. 23 prosent av organisasjonene oppgir at de ikke kan gjenbruke informasjonen i søknaden fra år til år. Flesteparten (82 prosent) av organisasjonene vurderer at informasjonen som etterspørres ved søknader er på et passende nivå og at den er enkel å fremskaffe (75 prosent). Et stort flertall av organisasjonene (79 prosent) vurderer søknadsprosessen som godt teknisk tilrettelagt.

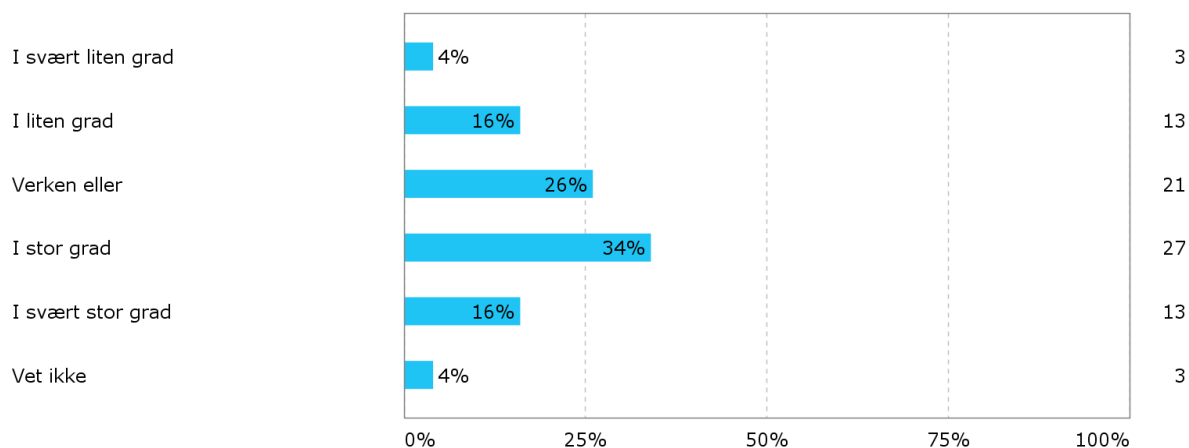
Når det gjelder rapporteringen, oppgir halvparten av organisasjonene at de bruker 1-3 dagsverk på rapporteringen, mens nesten en av tre organisasjoner bruker mellom tre og fem dagsverk på rapporteringen. Flertallet av organisasjonene (81 prosent) synes informasjonene som etterspørres i rapporteringen er på et passende nivå, og at dokumentasjonen som kreves i rapporteringen er enkel å fremskaffe (67 prosent). Videre opplever 78 prosent av organisasjonene at rapporteringen er godt teknisk tilrettelagt.

De fleste organisasjonene opplever at Frifond om en ubyråkratisk ordning. Dette fremkommer av figuren under.

³³ Alle relevante regnskapsbilag, organisasjonens egen oversikt over medlemmer, organisasjonens egen oversikt over lokallag, organisasjonens egen oversikt over tillitsvalgte, godkjent årsregnskap og årsberetninger

³⁴ Om Frifond er en ubyråkratisk ordning vil i det følgende bli vurdert med tanke på om den fremstår som ubyråkratisk for mottakene at Frifondmidler gjennom delordningene.

Figur 5.1 I hvilken grad er du enig i følgende påstand? «Frifond er en ubyråkratisk ordning»



Figuren illustrerer at halvparten av organisasjonene opplever Frifond som en ubyråkratisk ordning. Av organisasjonene som ikke opplever Frifond som en ubyråkratisk ordning, er flertallet av organisasjonene tilknyttet LNU. Samtidig påpeker flere informanter at det er svært gunstig at LNU har samordnet sine rapporteringskrav med grunnstøtten fra BLD. 85 organisasjoner mottar i dag både grunnstøtte fra BLD og Frifond-støtte fra LNU.

Også de kvalitative intervjuene underbygger at Frifond framstår som en ubyråkratisk støtteordning. Flertallet av organisasjonene vi har intervjuet framhever at Frifond er ubyråkratisk sammenliknet med andre støtteordninger. Samtidig har flere informanter påpekt elementer som kan forenkles, og som oppleves som administrativt krevende. Dette gjelder blant annet:

- Enkelte informanter som mottar organisasjonsstøtte fra LNU har vist til at dokumentasjonskravene for tellende lokallag oppleves som formelle. Eksempelvis handler dette om at et lokalt lag kan vise til regnskap og revisorberetninger for et lokallag, men mangler underskrift fra styret. Dette fører til at enkelte lokale lag som reelt sett er tilskuddsberettiget ikke oppfyller de formelle kravene og således ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Det er også enkelte organisasjoner som har vist til at rapporteringskravene har blitt strengere og mer formelle de siste årene.
- Videre har enkelte søkere vist til at det oppleves som byråkratisk at tildelte midler må tilbakebetales dersom de ikke brukes opp, og at det hadde vært enklere om disse heller kunne blitt overført til neste tilskuddsår (ved at utbetalt tilskudd reduseres tilsvarende påfølgende år).

Overordnet er det Rambølls vurdering at Frifond framstår som en ubyråkratisk ordning. Samtidig er det enkeltelementer av forvaltningen som oppleves tungvint av informantene, og enkelte informanter opplever at i første rekke LNU har strenge krav til dokumentasjon for tellende lokallag.

5.2.3 Er det tilfredsstillende kontroll med hvordan midlene brukes?

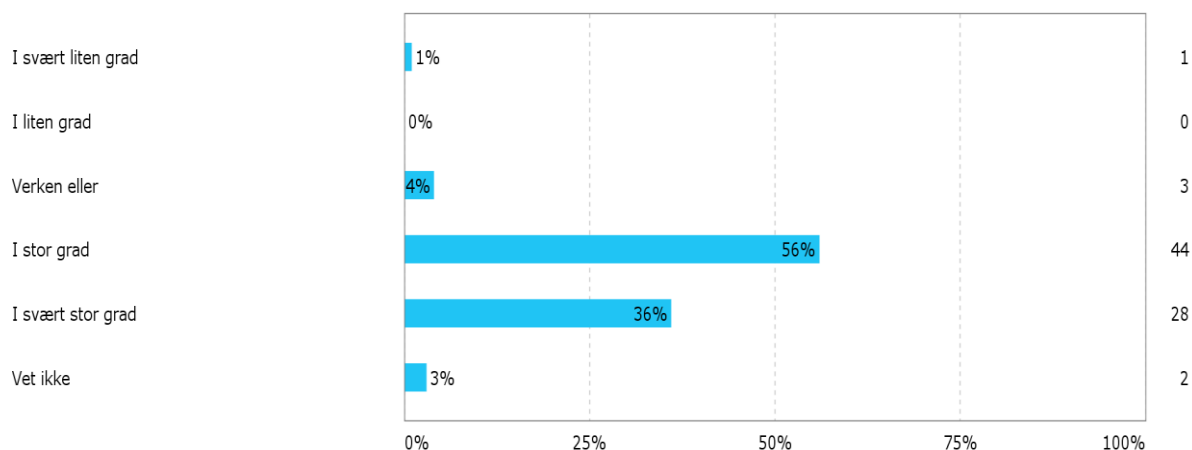
Når målsettingen er at søknads- og rapporteringskrav skal holdes til et minimum, kan dette gå på bekostning av paraplyenes kontroll over bruk av midlene. Et viktig spørsmål som reiser seg i dette henseende, er om det er tilfredsstillende kontroll med hvordan midlene blir bukt av mottakere av Frifond-midler.

I tillegg til de konkrete rapporteringskravene beskrevet over, består paraplyenes kontroll og oppfølging av dagens Frifond-ordning av noen ytterligere forhold. **For det første** fører paraplyene kontroll gjennom å forbeholde seg **retten til innsyn, stikkprøvekontroller og direkte kontakt** med mottakere av Frifond-midler. Målet med dette er å kontrollere at midlene er brukt til det som det er søkt om. I retningslinjene til Musikkrådet og LNU fastsetter paraplyene årlig kontrollerer av et tilfeldig utvalg tilskuddsmottakere og forbeholder seg retten til å kreve originale bilag, medlemslister og kopi av avtaler med samarbeidspartnere. LNU skal hvert år besøke minst 20 prosent av sentralleddene som har mottatt støtte fra Frifond organisasjon til sine lokallag. Dessuten besøker LNU alle organisasjoner etter deres første år som mottaker av støtte fra ordningen. Musikkrådet har som mål om å foreta stikkprøvekontroller av et utvalg (omkring 20 prosent) av tilskuddsmottakerne. Musikkrådet foretar stikkprøvekontroll av tilskuddsmottakere i forbindelse med særrevisjon. Musikkrådet har ikke besøkt tilskuddsmottakere i 2012, men fire organisasjoner ble kontrollert av Musikkrådets kontrollutvalg. Teaterrådet foretar kontroll ved at deres revisor plukker ut eksempler på søknader og sjekker disse. Teaterrådet oppsøker også enkelte prosjekter. Teaterrådet fremhever også at kjenner godt til flere av prosjektene som mottar tilskudd, ettersom flere av de som mottar støtte fra Frifond teater har søkt og mottatt støtte flere år på rad, og at de på denne måten har en kontroll med hvordan midlene blir benyttet. I tillegg klarer Teaterrådet spilltillatelse til rettighetsbelagte oppsetninger og får gjennom dette god oversikt over alle aktivitetene.

For det andre, er **tillit til og kjennskap og kunnskap** om de lokale lagene hevet frem som sentrale kontrollelementer. Flere av organisasjonene vi har snakket med opplever at det å ha kjennskap til de lokale lagenes virke er med på å skape en kontroll over hvordan midlene blir brukt. Med dette er det et tillitsforhold mellom organisasjonene som fordeler midler videre til lokale lag og mottakere av tilskuddsmidler. Paraplyene jobber på denne måten heller for å ha tett kontakt med mottakerne av tilskudd snarere enn rene kontrolltiltak.

Når vi spør sentralleddene som mottar støtte av Frifond organisasjon om hvordan de opplever egen kontroll over hvordan midlene blir brukt, oppgir de fleste organisasjonene at de har kontroll. Dette fremgår av figuren under.

Figur 5.2 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Min organisasjon har tilfredsstillende kontroll med hvordan midlene i Frifond benyttes av lokale lag»



Som figuren viser oppgir 92 prosent av de spurte sentralleddene at deres organisasjon har tilfredsstillende kontroll med hvordan midlene i Frifond blir benyttet av deres lokale lag. Det fremkommer også av intervjuene med tilskuddsmottakeren at de fleste opplever tilfredsstillende kontroll med bruk av midler

Når det gjelder Frifond organisasjon, kan det synes som om LNU har hatt et noe mer innarbeidet kontrollregime enn Musikkrådet. I 2012 hadde Kulturdepartementet en særskilt oppfølging av Musikkrådets forvaltning knyttet til kontroll. Blant annet ble det etterspurt dokumentasjon på stikkprøvekontroller og en risikoanalyse. Risikoanalysen er nå utarbeidet, og Musikkrådet har gjennomgått sine kontrollrutiner med sikte på forbedret kontroll. 2012 besøkte ikke Musikkrådet tilskuddsmottakere, men fire organisasjoner ble kontrollert av Musikkrådets kontrollutvalg. Musikkrådet har i 2013 satt ytterligere fokus på stikkprøvekontroller.

Et viktig kontrollverktøy i dagens ordning er stikkprøvekontroller. Dette er en form for kontroll som i liten grad er byråkratiserende for mottakerorganisasjonene.

Flere kontrollrutiner er i dag på plass for å sikre at midlene brukes etter intensjonen. Når det gjelder de to organisasjonsstøtteordningene, kan det synes som om LNU har et mer innarbeidet kontrollregime enn musikkrådet. LNU gjennomfører hvert år besøk til 20 prosent av støttmottakerne. Musikkrådet gjennomførte ikke slike besøk i 2012.

5.3 Hvordan fungerer samhandlingen og samarbeidet internt mellom paraplyorganisasjonene og mellom paraplyorganisasjonene og andre aktører?

I henhold til tilskuddsbrevet fra departementet har paraplyorganisasjonene et «samlet ansvar» for at Frifond-midlene når ut til et bredt spekter av organisasjoner og grupper med ulike formål og aktivitetsgrunnlag. Videre skal søknads- og tildelingskriterier i størst mulig grad samordnes mellom de tre paraplyorganisasjonene og paraplyene har et samlet ansvar for å sikre forutsigbarhet for organisasjoner som mottar tilskudd. I tillegg kan en søker bare motta tilskudd fra en av paraplyorganisasjonene. Med dette legger departementet føringer som krever at paraplyorganisasjonene samarbeider om den sentrale forvaltningen av ordningen. Med et godt samarbeid mellom paraplyene vil en kunne oppnå en effektiv forvaltning av ordningen, særlig med hensyn til behandling av søknader og informasjonsarbeid.

Paraplyorganisasjonene har flere samarbeidsarenaer og kontaktflater hvor de møtes og diskuterer strategier for forvaltningen av Frifond. Daglig leder og generalsekretær fra de tre paraplyene utgjør et kontaktutvalg. Disse har ansvar for å utforme strategi for kontakt med departementet, justere den årlige prosentvise fordelingsnøkkelen og utvikle vedtak om felles kontroll-, oppfølgings- og revisjonskrav. Saksbehandlere i de ulike paraplyene har ansvar for å samordne informasjonstiltak og koordinere søknadsbehandlingen. Paraplyene har også utviklet en samarbeidsavtale som er det felles grunnlag paraplyene bygger sin forvaltning på og hvor paraplyene uttrykker sin enighet om hva ordningen er.

Det har i en periode vært uenigheter og lav tillit paraplyorganisasjonene imellom, men den siste tiden har dette bedret seg. Uenighet er ikke i seg selv problematisk, men kan være det i den grad det fører til dårligere forvaltning. Potensielle utfordringer av denne typen drøftes nedenfor.

5.3.1 Paraplyene skal samarbeide om å fordele midler seg imellom

Paraplyorganisasjonene utarbeider selv forslag til departementet om hvordan midlene skal fordeles mellom paraplyene. Dette gjøres i januar hvert år, hvor de tre paraplyene møtes for å enes om en fordeling. Denne prosessen, samt modellen for fordeling av midler, beskrives nærmere i avsnitt 4.3. I dette avsnittet konkluderes det med at modellen fungerer som et effektivt verktøy for å fordele midler, men at den samtidig framstår som **lite gjennomsliktig og etterprøvbare**.

På tross av utfordringer med modellen, er det ikke Rambølls inntrykk at det er dårlig *samarbeid* som hindrer etableringen av en bedre modell. Paraplyene uttrykker at de er bevisst på modellens svakheter, men at de ikke har lyktes med å utarbeide en bedre modell som ivaretar kravene til gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet på en god måte samtidig som den tar hensyn til det faktum at teaterrådets søkere typisk har større prosjekter. Rambøll er også bekjent med at modellen skal gjennomgå av paraplyene høsten 2013.

Det er også Rambølls inntrykk av at paraplyene på tross av sine forskjeller og ulike standpunkter klarer å enes om en fordeling som tilfredsstiller alle parter og at paraplyene til en viss grad er fornøyde med fordelingen og at modellen slik den er i dag er grei og effektiv.

5.3.2 Paraplyene bør samarbeide om saksbehandling og informasjonsarbeid

Informasjonsarbeid

I samarbeidsavtalen er paraplyene enige om at de har et felles ansvar for nettsiden www.frifond.no. Retningslinjene som fremkommer på hjemmesiden er ikke oppdaterte i forhold til de retningslinjene som er vedtatt og som paraplyene forholder seg til i praksis. Det er LNU som foretar den fysiske oppdateringen av nettsiden, men da i samråd med de to andre paraplyene, ettersom det er hver enkelt paraply sitt eget ansvar for at det til enhver tid er oppdaterte retningslinjer og tildelingskriterier tilgjengelig på nettsiden. Det kan derfor tyde på at det er en svikt i ansvarsfordelingen og oppfølgingen av dette arbeidet. Paraplyene opplyser at de er i ferd med å utbedre dette.

Videre har de tre paraplyorganisasjonene et felles ansvar for mer utadvendt markedsføring. De tre paraplyene har et felles informasjonsbudsjett som LNU koordinerer i samråd med Teaterrådet og Musikkrådet. Disse midlene skal gå til materiell og utstyr, ikke til personell og menneskelige ressurser. Samtidig beskriver LNU at det er de som også *gjennomfører* størsteparten av de utadrettede aktivitetene, og at de gjerne så at Musikkrådet og Teaterrådet i større grad bidro med personell til slike aktiviteter. Dette er endret fra og med 2013, og alle paraplyene skal nå ta en mer aktiv del i informasjonsarbeidet. Utadrettet informasjonsarbeid i dag inkluderer blant annet stands på ungdommens kulturmønstring, turneer på ungdomsklubber, samarbeid med barne- og ungdomsavdelinger i kommunen, med mer. Fylker og aktiviteter med lave søknadstall prioriteres i dette arbeidet. Videre brukes internett og sosiale medier aktivt.

Søknadssystem

I 2007 ble det opprettet et felles elektronisk søknadssystem for de tre prosjektstøtteordningene. I 2012 så LNU at det var behov for et større og bedre søknadssystem og gikk derfor over til en ny leverandør og en ny plattform. Teaterrådet og Musikkrådet har forblitt på den gamle plattformen med den gamle leverandøren. Grunnen til at Teaterrådet og Musikkrådet ikke byttet leverandør, var at de vurderte at ikke hadde penger til å skifte. LNU samlet selv sammen penger til å betale for den nye løsningen.

De to systemene er i dag samkjørte, noe som sikrer at ingen får innvilget søknader på flere av delordningene. Dette gjøres ved at kontonumre og telefonnumre matches. Samtidig kan de to systemene føre til enkelte utfordringer. **For det første** for søkerne, i første rekke frittstående lag som i dag søker om midler på én av de tre delordningene selv om de tematisk tilhører en annen ordning. Tidligere kunne saksbehandler med et enkelt tastetrykk overføre søknaden til riktig delordning; i dag må det frittstående laget selv søke på nytt i den riktige ordningen. Dette kan oppleves som en administrativ barriere for enkelte potensielle søkere. Evalueringen har imidlertid ikke avdekket hvor mange dette gjelder i praksis.

For det andre kan det at paraplyorganisasjonene opererer med to ulike elektroniske søknadssystemer føre til at delordningene over tid utvikler seg ulikt og framstår som mindre enhetlige. Eksempelvis har LNU planer om å utvikle plattformen slik at retningslinjer framkommer tydeligere enn hva tilfellet er i dag. Musikkrådet og teaterrådet har ikke liknende utviklingsplaner.

Samordning av tildelingskriterier

Som beskrevet flere steder har ikke paraplyene lykket med å samordne tildelingskriteriene, og videre at dette medfører at ordningen ikke fremstår som enhetlig. I tilskuddsbrevet fra departementet står det at detaljerte søknads- og tildelingskriterier som fastsettes av paraplyene skal i størst mulig grad samordnes mellom paraplyene. Det er Rambølls oppfatning at dette kan samordnes ytterligere.

5.3.3 Oppsummering av samordning og samarbeid

Tillitsforholdet mellom de tre paraplyene har vært relativt dårlig i en periode, men har bedret seg det siste halvåret. Paraplyene har i dag flere kontaktflater som sikrer god dialog, både mellom saksbehandlere og generalsekretærer. Figuren nedenfor oppsummerer forbedringsmuligheter.

- **Søknadsplattform:** LNU har nå opprettet sin egen søknadsplattform som de to andre ikke er med på, av økonomiske årsaker. Dette fører til en økt administrativ barriere for frittstående lag som søker «feil» delordning. Disse må i dag sende søknaden på nytt til riktig tilskudsordning. Ulike søknadsplattformer kan også over tid føre til at Frifond framstår mindre enhetlig utad.
- **Enhetlig framtoning:** Regelverket til de tre paraplyene framstår veldig ulikt, selv om de reelle forskjellene ofte ikke er så store. Det er utfordringer knyttet til å samkjøre formuleringer og detaljeringsgrad. Dette kan forsterkes når LNU nå får egen søknadsplattform.
- **Informasjonsarbeid:** Retningslinjer på nettsidene er ikke fullstendig oppdatert. Videre synes det i dag som om LNU tar et større ansvar for informasjonsaktiviteter enn de to andre organisasjonene.
- **Modellen for fordeling av midler:** Modellen for fordeling av midler er lite gjennomskiktig. Paraplyene er bevisst på dette, og modellen skal gjennomgås høsten 2013.

6. VEIEN VIDERE

Diskusjonen i de foregående avsnitt tyder på at Frifond i stor grad oppnår sine overordnede målsettinger. I **kapittel 3** ble det konkludert med at Frifond i stor grad synes å stimulere til aktivitet og deltagelse på lokalt nivå; i **kapittel 4** ble det konkludert med at modellen med tre paraplyorganisasjoner legger til rette for at midlene når ut til målgruppen på en kostnadseffektiv måte; og i **kapittel 5** vurderte vi at Frifond i all hovedsak framstår som en ubyråkratisk ordning.

Samtidig har diskusjonen pekt på et utvalg utfordringer eller potensielle utfordringer. Én utfordring som oppleves som problematisk av flere informanter, er at **organisasjoner blir behandlet ulikt** avhengig av hvilken paraplyorganisasjon de tilhører. I denne sammenheng har det også blitt påpekt at den ulike behandlingen kan føre til at søkere kan tilpasse seg for å falle inn under den økonomisk mest gunstige ordningen. Videre framstår Frifond som en **lite enhetlig** tilskuddsordning, om man legger de tre paraplyenes retningslinjer til grunn. Dagens modell, der paraplyorganisasjonene gir støtte til mange av sine egne medlemmer kan også *potensielt* muliggjøre **nære bindinger** mellom tilskuddsgiver- og mottaker. Det presiseres at dette poenget gjelder modellen, og ikke paraplyorganisasjonenes faktiske forvaltning; evalueringen har ikke avdekket at nære bindinger har ført til dårligere forvaltning i praksis. Videre har **modellen for fordeling mellom de tre paraplyene** blitt problematisert, med utgangspunkt i at denne framstår som lite gjennomsliktig og etterprøvbare.

I dette kapittelet drøfter vi mulige justeringer eller endringer som kan gjøres for å imøtegå disse utfordringene. Enkelte endringer kan gjøres innenfor rammene av dagens overordnede utforming, mens andre forutsetter mer omgripende endringer. Diskusjonen bygger på en erkjennelse av at endringer rettet mot å oppnå positive endringer knyttet til ett hensyn ofte vil påvirke andre hensyn negativt. Diskusjonen søker å redegjøre for fordeler og ulemper ved de ulike endringene. Diskusjonen sentrerer rundt syv hensyn:

- Hensynet til **kostnadseffektiv administrasjon**. Frifond-midlernes formål er å bidra til aktivitet blant barn og unge. Det er derfor viktig at midlene i størst mulig grad kanaliseres ut til aktivitetsskapende tiltak, og i minst mulig grad benyttes til administrasjon. Dette hensynet understrekes blant annet i Finansdepartementets veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, der det påpekes at "Departementet skal påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte"³⁵.
- Hensynet til **gjennomsliktighet**. Dette innebærer at midlene tildeles og forvaltes på en måte som er forståelig og etterprøvbare for alle parter.
- Hensynet til **enhetlig uttrykk**. Dette innebærer at Frifond *framstår* som en enhetlig tilskuddsordning utad. Eksempelvis har de tre paraplyorganisasjonene utarbeidet retningslinjer med ulike formuleringer og ulik detaljeringsgrad. Det skal i denne sammenheng understrekes at flertallet av våre informanter ikke ser det som problematisk at retningslinjer og liknende har ulik framtoning; det er de innholdsmessige forskjellene som fører til forskjellsbehandling av organisasjoner som i første rekke oppleves som problematisk. Samtidig har enkelte informanter trukket fram enhetlig uttrykk som en verdi for ordningen. Videre framgår det av departementets tilskuddsbrev til paraplyorganisasjonene at *detaljerte søknads- eller tildelingskriterier som fastsettes i størst mulig grad skal samordnes mellom de tre paraplyorganisasjonene*.
- Hensynet til **likebehandling**. Flere informanter har trukket fram at dagens forvaltning av Frifond-midlene medfører at organisasjoner blir behandlet ulikt, avhengig av hvilken paraplyorganisasjon de får støtte fra. Dette relaterer seg i første rekke til de to organisasjonsstøtteordningene, forvaltet av henholdsvis LNU og musikkrådet. De to paraplyorga-

³⁵ Finansdepartementet (2008): "veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten"; s. 18

nisasjonene har ulike måter å beregne støttesum på, noe som fører til at organisasjoner blir behandlet ulikt.

- Hensynet til **individuell tilpasning**. Som et motstykke til hensynet om likebehandling, har flere informanter pekt på at *likhet* ikke nødvendigvis er det samme som *rettferdighet*. Disse framhever at organisasjoner av natur er ulike, og at det derfor er riktig å behandle dem ulikt. Hensynet til individuell tilpasning står på denne måten i et motsetningsforhold til hensynet til likebehandling.
- Hensynet til å **nå ut til målgruppen**. Frifond retter seg mot en bred målgruppe, og inkluderer et bredt spekter av aktiviteter, organisasjonsformer over hele landet. Det er derfor viktig at modellen sikrer at midlene i størst mulig grad når ut til hele den potensielle målgruppen.
- Hensynet til **legitimitet**. Det er et sentralt mål at forvaltningen av Frifond-midlene har legitimitet i målgruppen.

Disse hensynene er kommet frem igjennom evalueringen og er forankret hos informanter og i dokumenter. Det presiseres at dette ikke er en uttømmende liste over hensyn som er viktige for ordningen. Rambøll tar ikke stilling til hvilke av hensynene som bør vektlegges. Formålet er å beskrive hensyn som blir påvirket av de mulige endringene som gjennomgås.

6.1 Scenarioanalyser

I det følgende presenteres fem scenarioer for fremtidig utvikling av ordningen. Forslagene har til hensikt å adressere de sentrale utfordringene som er blitt identifisert gjennom denne evalueringen.

Tabellen nedenfor gir en kort innledende beskrivelse av de fire scenarioene som påfølgende vil bli diskutert. Deretter følger hvert enkelt scenario i fire separate avsnitt.

Tabell 6.1 Oversikt over scenarioer for fremtidig utvikling av ordningen

Scenario:	Formål med scenarioet:
Scenario 1: Nullpunktscenarioet	Dette scenarioet innebærer en videreføring av dagens tilskuddsordning uten endringer. Scenarioet brukes aktivt som et referansepunkt for å få frem styrker og svakheter ved de andre alternative scenarioene.
Scenario 2: Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene	Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene. Formålet er å oppnå en mer enhetlig ordning og mer likebehandling av støttemottakere.
Scenario 3: Samordning av retningslinjene og opprettelse av presedensarkiv	Økt samordning av retningslinjer kan føre til mer likebehandling og mer enhetlig framtoning.
Scenario 4: En ordning med et fordelingsutvalg	Fordelingsutvalg blir blant annet benyttet i BUF-DIRs tilskuddsordning til landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner.
Scenario 5: Opprettelse av et klageutvalg	Opprettelse av et felles klageutvalg for de tre ordningene vil kunne bidra til å skape økt legitimitet rundt klageprosessen

Det presiseres her at scenarioene ikke må leses som gjensidig utelukkende. Det kan i tilfeller være ønskelig å kombinere ulike elementer fra de fire scenarioene.

6.2 Scenario 1: Nullpunktmodellen – videreføring av dagens ordning

Dette scenarioet innebærer en fullstendig videreføring av dagens ordning.

For å synliggjøre hvordan de alternative løsningene framstår vil nullpunktsmodellen fungere som en vurderingsreferanse for de andre modellene som presenteres i dette kapittelet. Med en slik sammenlignende analyse blir det enkelt å illustrere styrker og svakheter ved den enkelte modell, og også hvordan modellene skiller seg fra hverandre og i hvilken grad de medfører forandringer sett i forhold til dagens løsning.

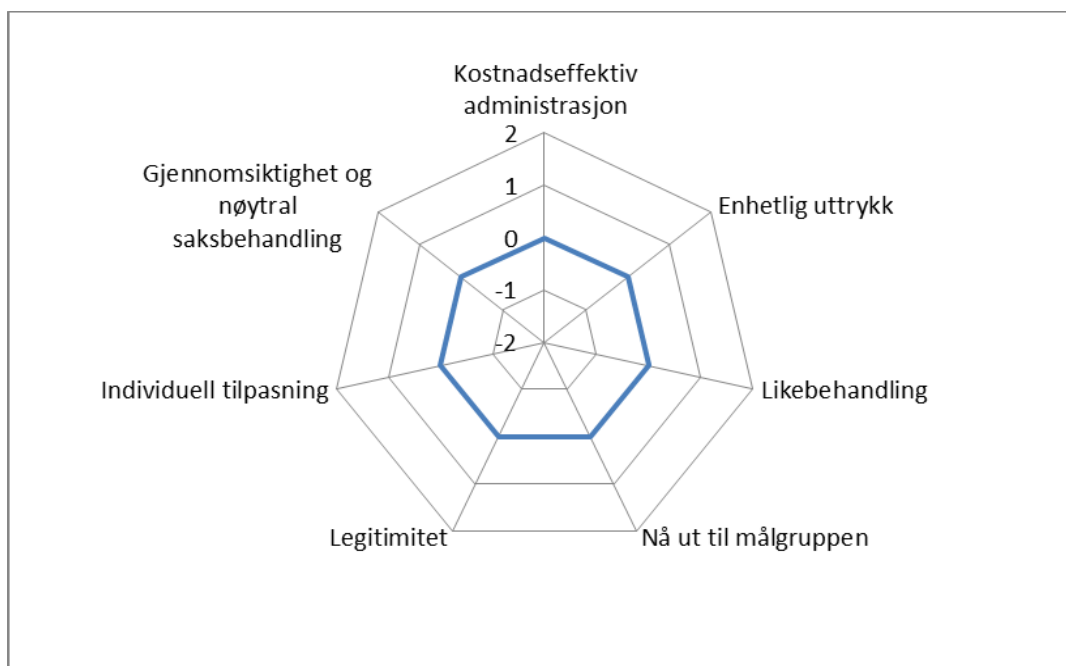
For å operasjonalisere dette er de ulike hensynene plassert på en enkel fempunkts akse som går fra minus to til pluss to. Videreføring av dagens ordning representerer null på aksene. Deretter får verdiene en ny tallkarakter avhengig av hvordan de ulike scenarioene antas å virke.

Tabell 6.2 Operasjonalisering av modell for scenarioer

Tallkarakter	Forklaring
+2	Stor positiv endring sammenliknet med nullpunktsmodellen
+1	Moderat positiv endring sammenliknet med nullpunktsmodellen
0	Ingen endring sammenliknet med nullpunktsmodellen
-1	Moderat negativ endring sammenliknet med nullpunktsmodellen
-2	Stor negativ endring sammenliknet med nullpunktsmodellen

Figuren nedenfor viser analysen for nullpunktsmodellen. Merk at alle hensynene her har tallkarakter null.

Figur 6.1 Nullpunktsmodellen



6.3 Scenario 2: Sammenslåing av de to organisasjonsstøtteordningene

I tilskuddsbrevet fra departementet heter det at detaljerte søknads- og tildelingskriterier som fastsettes av de tre paraplyorganisasjonene i størst mulig grad skal samordnes mellom paraplyene, og videre at paraplyene har et samlet ansvar for å sikre forutsigbarhet for organisasjoner som mottar tilskudd.

I 2011 meldte LNU inn et forslag om å samle midlene som skal fordeles til lokallag gjennom sentralledd (Frifond organisasjon) i en felles ordning som skulle forvaltes av LNU³⁶. Forslaget innebærer at inngangskravene til ordningen og kriteriene for tilskudd skal fastsettes av LNU, på bak-

³⁶ NMR og teaterrådet svarte da med et alternativt forslag der de foreslo å opprette en egen Frifond Kultur-ordning

grunn av de overordnede føringene fra departementet og dialog med organisasjoner som delordningen retter seg i mot.

Det å samle de to organisasjonsstøtteordningene under én paraply, medfører at sentralleddene må forholde seg til det samme regelverket og at organisasjonene må forholde seg til de samme retningslinjene og rutinene for tilskuddsutbetaling, rapportering, kontroll og oppfølging. Med andre ord vil dette medføre en **mer enhetlig og gjennomiktig** ordning, og større grad av **likebehandling**.

Det legges også til grunn at det vil være noe mer **kostnadseffektivt** å samle forvaltningen i én paraply sammenliknet med å dele den opp. Denne effekten antas samtidig å være relativt liten.

Samtidig vil en slik endring kunne føre til negative utslag på andre hensyn. Generelt opplever organisasjoner som får støtte fra Musikkrådet at det gir en trygghet å bli behandlet av en organisasjon som kjenner musikkfaget, noe som bidrar til økt **legitimitet** blant denne målgruppen. Videre fremhever flere informanter at det er en styrke ved dagens modell at det er mulig for paraplyorganisasjonene å **tilpasse regelverket** til den relevante målgruppen. Med dette må man vurdere at likhet ikke er det samme som rettferdighet, og at ulike organisasjoner må behandles ulikt for at de skal behandles «likt». En sentral diskusjon er hvor stort utslaget på individuell tilpasning vil være. LNU framhever selv at de har en lang historie med å tilpasse seg nye organisasjoner, og at de allerede har en svært stor bredde av ulike typer medlemsorganisasjoner og aktiviteter disse utfører. I sum, vurderer Rambøll at en endring som beskrevet over vil føre til en moderat negativ endring på hensynet til **individuell tilpasning**.

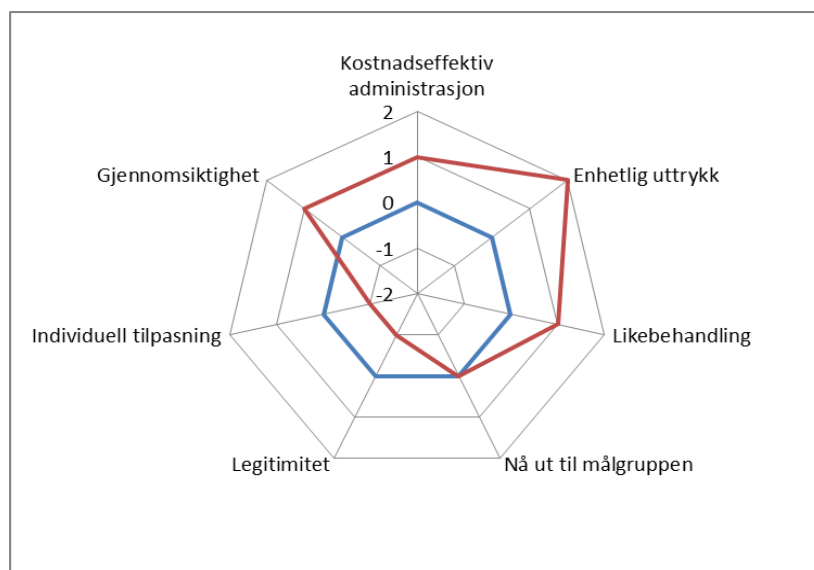
Som oppsummert i tabellen nedenfor, antas en omlegging til å slå sammen de to organisasjonsstøtteordningene påvirke en rekke hensyn.

Tabell 6.3 Oppsummering av påvirkning av hensyn ved å samle de to organisasjonsstøtteordningene

Retning på endring:	Påvirket hensyn:	Påvirkning og ny tallkarakter:
Positiv endring	Kostnadseffektiv administrasjon	Ny karakter: +1
	Enhetlig uttrykk	Ny karakter: +2
	Likebehandling	Ny karakter: +1
	Gjennomsiktighet	Ny karakter: +1
Nøytral endring	Nå ut til målgruppen	Ingen ny karakter
Negativ endring	Individuell tilpasning	Ny karakter: -1
	Legitimitet	Ny karakter: -1

Figuren nedenfor oppsummerer hvordan vi vurderer at en slik endring vil påvirke ulike hensyn.

Figur 6.2 Konsekvenser av å samle de to organisasjonsstøtteordningene



6.4 Scenario 3: Økt samkjøring av retningslinjene de ulike delordningene

Dette scenarioet tar sikte på å vurdere hvilke hensyn som blir påvirket dersom retningslinjer og tildelingskriterier blir samkjørte. Dette har et utspring i to utfordringer som har blitt belyst i rapporten: (1) enhetlig framtoning, og (2) likebehandling.

- For det første har vi i denne rapporten pekt på at paraplyene har utarbeidet retningslinjer for sine respektive delordninger som fremstår svære forskjellige. Dette handler i første grad om formmessige uttrykk (ulike formuleringer og detaljeringsgrad). **I dette scenarioet foreslår vi derfor at formuleringene i de fem delordningene i Frifond samkjøres.**
- For det andre har vi i denne rapporten vist at relativt like organisasjoner behandles ulikt når det gjelder tildeling av midler avhengig av hvilken delordning de tilhører. Dette er et resultat av at LNU og Musikkrådet har ulike måter å beregne tilskuddssum på til sine respektive organisasjonsstøtteordninger. LNU beregner tilskudd gjennom en todelt fordelingsnøkkel som består av grunntilskudd og et variabelt tilskudd. Det variable tilskuddet beregnes etter antall tellende lokallag og antall tellende medlemmer. Musikkrådet har på sin side kun et variabelt tilskudd som beregnes ved å telle antall tellende lokale lag. Her telles et lokallag med 3-5 medlemmer 50 prosent og lokallag med mer enn 5 medlemmer 100 prosent. Hos LNU blir lokallag med under 5 medlemmer ikke regnet med. Rambøll tar ikke stilling til hvilke av disse to modellene for beregning av støtte som er den beste, men **i dette scenarioet foreslår vi at LNU og Musikkrådet samkjører seg når det gjelder modellen for tildeling av midler**, slik at tilsynelatende like organisasjoner ikke lenger behandles ulikt. Dette vil ikke utelukkende innebære en samkjøring av tildelingskriterier, men også en samkjøring av krav til søknader og data som hentes inn.
- Videre er det en forutsetning i dette scenarioet at den overordnede forvaltningspraksis og tilhørende **saksbehandling koordineres** når det gjelder formelle og skjønsmessige vurderinger som er nødvendig for saksbehandlingen. Den videre diskusjonen tar utgangspunkt i disse forslagene.
- Til sist foreslår vi at dette scenariet inkluderer **opprettelse av et presedensarkiv** med oversikt over tidligere vedtak. Et presedensarkiv kan brukes som veiledning for behandling av søknader, og vil kunne bidra til å utvikle en felles retning for Frifond-forvaltningen.

Ved å samkjøre ordningene som beskrevet over, vil man utad gi Frifond et **mer enhetlig uttrykk**. Dette gjennom at søkere og mottakere opplever like retningslinjer og formkrav samt presentasjon av disse, når de søker og mottar støtte fra Frifond. Videre vil man oppleve en **større grad av likebehandling** dersom LNU og Musikkrådet samkjører sine modeller for beregning av tilskudd. På denne måten vil like organisasjoner telle likt når paraplyene gjør sine beregninger og fordeler midler videre. Likebehandlingen vil også forsterkes gjennom opprettelse av et presedensarkiv. Et presedensarkiv vil også kunne bidra til økt grad av **gjennomsiktighet**.

På den annen side er det gitt uttrykk for at likebehandling ikke er det samme som rettferdighet, og med dette at ulikebehandling av organisasjoner kan være mer rettferdig enn likebehandling. Ved å samkjøre alle detaljer i retningslinjer og tildelingskriterier mister man en mulighet til **individuell tilpasning**. Hvis rommet for individuell tilpasning reduseres, er det samtidig mulig at ordningen mister noe av sin **legitimitet blant** organisasjoner som får støtte fra musikkrådet.

Det vurderes til sist at opprettelse av et presedensarkiv vil medføre kostnader som gjør denne modellen noe **mindre kostnadseffektiv** enn dagens modell.

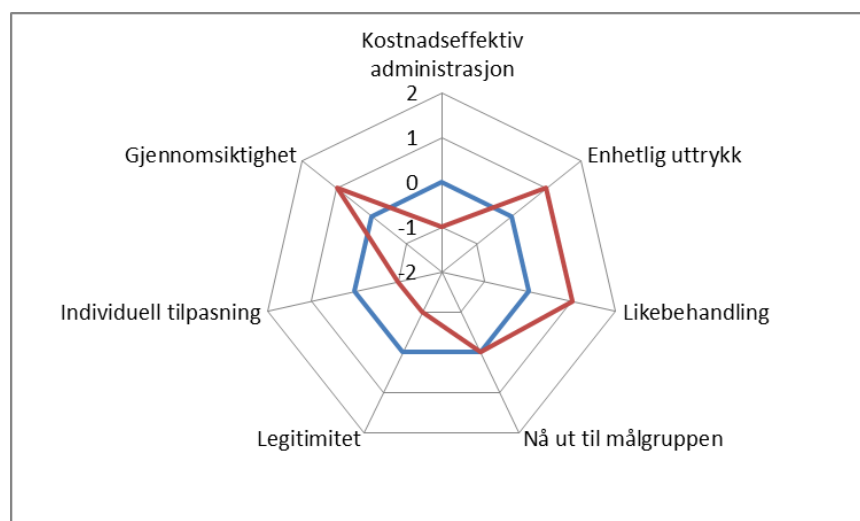
Som oppsummert i tabellen under vil en rekke av hensynene bli påvirket av en omlegging av modellen som skissert over.

Tabell 6.4 Oppsummering av påvirkning av hensyn ved å samkjøre retningslinjene i de ulike delordningene

Retning på endring:	Påvirket hensyn:	Påvirkning og ny tallkarakter:
Positiv endring	Enhetlig inntrykk	Ny karakter: +1
	Likebehandling	Ny karakter: +1
	Gjennomsiktighet	Ny karakter: +1
Nøytral endring	Nå ut til målgruppen	Ingen ny karakter
Negativ endring	Kostnadseffektiv administrasjon	Ny karakter: -1
	Individuell tilpasning	Ny karakter: -1
	Legitimitet	Ny karakter: -1

Scenarioets påvirkning på de ulike hensynene blir videre illustrert i figuren under.

Figur 6.3 Konsekvenser av å samkjøre retningslinjene i de ulike delordningen



6.5 Scenario 4: En ordning med et eget fordelingsutvalg som forvalter av Frifond

Det følgende scenarioet vurderer mulige konsekvenser av å etablere et fordelingsutvalg for forvaltning av Frifond. Liknende modeller er etablert for andre støtteordninger, blant annet for *tilskudd til landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner*, som forvaltes av et fordelingsutvalg på vegne av BUFDIR. I sistnevnte tilskuddsordning består fordelingsutvalget av syv medlemmer som oppnevnes av departementet. Noen av medlemmene velges fritt av departementet, tre medlemmer og et varamedlem oppnevnes etter forslag fra organisasjonene og to er tilsluttet LNU og foreslått av LNU. Et liknende utvalg kan etableres for Frifond.

Et slikt fordelingsutvalg kan operere på ulike måter. I dette scenarioet legger vi følgende til grunn:

- Fordelingsutvalget har *ansvar* for både organisasjonsstøtte og aktivitetsstøtte. Samtidig har fordelingsutvalget et underliggende sekretariat, som består av medarbeidere fra de tre paraplyorganisasjonene som i dag forvalter midlene.
- Sekretariatet behandler fortløpende søknader knyttet til aktivitetsstøtte, mens søknader om organisasjonsstøtte behandles av fordelingsutvalget.
- Søknader om aktivitetsstøtte som er av prinsipiell karakter, eller er særskilt vanskelige, løftes opp til fordelingsutvalget.
- Klager behandles av fordelingsutvalget
- Fordelingsutvalget forvalter midlene med utgangspunkt i et felles regelverk, men har mulighet til å utøve skjønn. Skjønnselementet skal sikre at utvalget kan ta hensyn til at ulike organisasjoner har ulike behov. Regelverket beskriver samtidig hvilke hensyn som skal vektlegges i skønnsvurderingene

Det vurderes at en innretning som beskrevet ovenfor vil føre til at flere hensyn blir påvirket sammenliknet med dagens modell. For det første legges det til grunn at skjønnselementet fører til **noe lavere gjennomsiktighet** enn dagens modell, ettersom skønnsvurderinger av natur er vanskelige å etterprøve. Selv om det også i noen grad foregår skjønn i dagens modell (dette gjelder i første rekke prosjektstøtteordningene), vurderes det at skjønnselementet vil styrkes i et fordelingsutvalg: Man tar høyde for at tilskuddsmottakerne er ulike på en mer nyansert måte enn i dag, ved at det utøves skjønn i stedet for grove matematiske formler for å ta høyde for ulikhet. Dette medfører en styrking av hensynet til individuell tilpasning (fordi skjønn er mer nyansert enn grov matematikk), men samtidig en svekkelse av gjennomsiktighet (fordi skjønn er mindre gjennomsiktig enn matematikk). Rambøll gjennomførte i 2012 en evaluering av fordelingsutvalget for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Denne ordningen har et tydelig skjønnselement noe mange tilskuddsmottakere opplevde at førte til manglende gjennomsiktighet. En endring av Frifond som beskrevet ovenfor vil medføre at skjønnselementet blir institusjonalisert i større grad enn i dagens modell, og fører derfor til noe lavere gjennomsiktighet.

Samtidig vurderes det at skønnsvurderingene utøves med **høy grad av legitimitet**. Dette fordi et representativt fordelingsutvalg vil kunne ha den kjennskapen til organisasjonene og den nødvendige tilliten til å kunne utøve skjønn i enkeltsaker for å ta høyde for ulikheter organisasjonene imellom. Muligheten til å foreta skønnsvurderinger vil også føre til at behovet for **individuell tilpasning** ivaretas på en bedre måte enn i dagens modell. I dag ivaretas dette behovet i stor grad ved at det skilles mellom organisasjoner basert på hvilke aktiviteter de utøver (for eksempel musikkaktiviteter eller andre aktiviteter). Skjønnsmessige vurderinger foretatt av et fordelingsutvalg vil kunne ivareta dette hensynet på en mer nyansert måte. Det vurderes også at en slik endring vil føre til mer **likebehandling** av tilskuddsmottakere, fordi mottakerne behandles ut fra ett felles regelverk, med felles kriterier for skønnsutøvelse.

Videre vil et fordelingsutvalg føre til at Frifond framstår som en **mer enhetlig** tilskuddsordning, fordi midlene forvaltes av ett utvalg med utgangspunkt i ett regelverk. Ved å inkludere andre aktører i fordelingsutvalget, for eksempel fra Ungdommens kulturmønstring (UKM), vil man potensielt kunne skape tettere kontakt med de frittstående lagene og således nå bredere ut i lokale grupper. Dette kan føre til at midlene når **bedre ut til målgruppen**. Samtidig har paraplyene al-

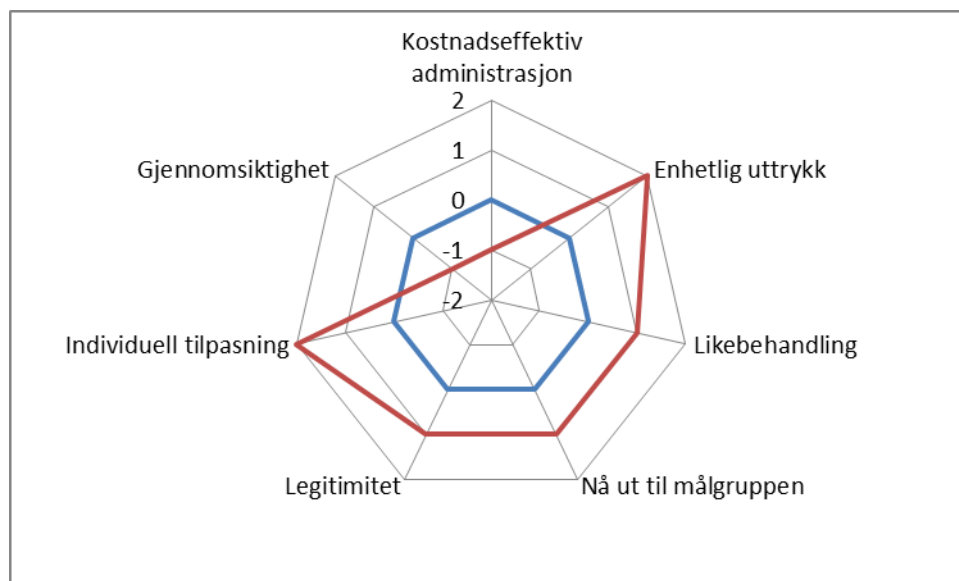
lerede i dag har mye kontakt med UKM og andre i sitt informasjonsarbeid. Det legges derfor til grunn at hensynet til å nå ut til målgruppen forbedres noe, men at forbedringen er relativt liten.

Til sist legges det til grunn at et fordelingsutvalg vil være **noe mindre kostnadseffektivt** enn dagens modell. Dette vil avhenge av hvor stort utvalget er og hvor ofte det møtes, men dagens forvaltning er meget kostnadseffektiv, og det er rimelig å anta at et fordelingsutvalg vil medføre mer administrasjon og økte kostnader. Eksempelvis mottar fordelingsutvalget i BUFDIR 80 søknader per år. Utvalget består av syv medlemmer, og møtes syv til ni ganger i året. Hvert møte har en varighet på opp til tre timer.

Hensynene som påvirkes, beskrives i tabellen nedenfor.

Retning på endring:	Påvirket hensyn:	Påvirkning og ny tallkarakter:
Positiv endring	Likebehandling	Ny karakter: +1
	Enhetlig inntrykk	Ny Karakter: +2
	Legitimitet	Ny karakter +1
	Individuell tilpasning	Ny karakter +2
	Nå ut til målgruppen	Ny karakter +1
Nøytral endring	Ubyråkratisk ordning	Ingen endring
Negativ endring	Kostnadseffektiv administrasjon	Ny karakter: -1
	Gjennomsiktig saksbehandling	Ny karakter: -1

Scenarioets konsekvenser illustreres også av tabellen nedenfor.



6.6 Senario 5: En ordning med et felles klageutvalg

Det følgende scenarioet tar sikte på å vurdere hvordan de syv ulike hensynene blir påvirket dersom det opprettes et felles klageutvalg for Frifond:

- Dagens forvaltningsmodell videreføres; det er fortsatt de tre paraplyorganisasjonene som har ansvar for å forvalte midlene med utgangspunkt i fem støtteordninger.
- Det opprettes samtidig et felles klageutvalg for de tre paraplyorganisasjonene. I klageutvalget sitter representanter for hver av de tre paraplyorganisasjonene, samt representanter fra tilskuddsmottakere og eventuelt andre interessenter.
- Klageutvalget vil ha som oppgave å behandle klager, samt å ta stilling til prinsipielle spørsmål som angår Frifond. I dette scenariet legges det til grunn at dagens retningslinjer videreføres, noe som innebærer at klageutvalget vil måtte forholde seg til at paraplyorganisasjonene har til dels ulike retningslinjer og måter å beregne tilskudd på.

- Det opprettes et presedensarkiv med oversikt over tidligere vedtak. Et presedensarkiv kan brukes som veiledning for behandling av klager.

Disse endringene antas å føre til økt **legitimitet** i klagebehandling, ettersom klager behandles av et organ der flere enn én paraplyorganisasjon er representert. Dette vil redusere nærheten mellom saksbehandling og klagebehandling. Videre vil etablering av et presedensarkiv føre til større grad av **gjennomsiktighet**. Det legges til sist til grunn at endringene beskrevet over vil føre til en noe **mindre kostnadseffektiv** forvaltning. De økte kostnadene er i første rekke knyttet til etableringen av presedensarkivet.

Det foreliggende scenarioets påvirkning på de ulike hensynene oppsummeres i tabellen nedenfor.

Retning på endring:	Påvirket hensyn:	Påvirkning og ny tallkarakter:
Positiv endring	Gjennomsiktighet	Ny karakter: +1
	Legitimitet	Ny karakter +1
Nøytral endring	Individuell tilpasning	Ingen endring
	Nå ut til målgruppen	Ingen endring
	Likebehandling	Ingen endring
	Enhetlig inntrykk	Ingen endring
Negativ endring	Kostnadseffektiv administrasjon	Ny karakter: -1

Videre illustreres dette scenarioets påvirkning på de ulike hensynene i figuren under.

