

NOU

Norges offentlige utredninger **2006: 13**

Fritid med mening

Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner

Utredning fra et offentlig utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. september 2005
Avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 29. juni 2006

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0889-0
ISBN 978-87-583-0889-5

Lobo Media AS

Til Barne- og likestillingsdepartementet

Ved kgl.res. av 9. september 2005 oppnevnte Regjeringen et utvalg for å vurdere den statlige støttepolitikken for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner samt komme med forslag til hvordan myndighetene på best mulig måte kan sikre rammevilkår for å fremme utvikling og vekst i disse organisasjonene.

Utvalget har nærmet seg «statlig støttepolitikk» fra tre innfallsvinkler. For det første handler det om å beskrive, diskutere og komme med forslag til hvordan frivillige organisasjoner og andre interessesammenslutninger for barn og unge kan styrkes som politiske premissleverandører i samfunnet. For det andre blir det foreslått tiltak som bidrar til å redusere eventuelle praktiske hindringer for å utføre organisasjonsarbeid. For det tredje blir det foreslått et nytt regelverk for statlig grunntilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Utvalget bygger sitt arbeid både på et teoretisk og empirisk rammeverk. Barn og unge sin deltakelse i organisasjonene og organisasjonenes posisjon i demokratiet blir drøftet ut fra et medborgerskapsperspektiv. For å gi en dekkende beskrivelse av dette organisasjonsfeltet, har utvalget hatt behov for å innhente kunnskap og dokumentasjon på feltet. På bakgrunn av mandatet er dette i særlig grad knyttet til organisasjoners rolle som læringsarena for demokrati samt vilkår for minoritetsungdoms organisasjonsdeltakelse.

Fristen for å levere innstillingen ble satt til 30. juni 2006. Denne er i ettertid fremskyndet med en dag.

Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo 29. juni 2006

Guro Ødegård
Leder

Kristin Aase	Dilek Ayhan	Christer Hodne Bjørge
Ramborg Elvebakk	Christoffer Grønstad	Svein Ingve Nødland
Hans Augun Parmann	Alise Narjord Thue	

Idunn Seland

Innhold

1	Innledning	7	4.3.1.1	Den klassiske organisasjonsmodellen under endring	23
1.1	Oppnevning av utvalget. Mandat	7	4.3.2	Fakta om barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge	24
1.2	Bakgrunnen for utvalgets arbeid	8	4.3.2.1	Aktiviteter og virkemidler	25
1.3	Utvalgets arbeid	9	4.3.2.2	Antall organisasjoner og medlemsrekruttering	26
2	Sammendrag	10	4.3.2.3	Flere organisasjoner – få reelle nyetableringer	27
2.1	Barne- og ungdomsorganisasjonenes demokratifunksjon	10	4.3.2.4	Medlemsopplutning om ulike organisasjonstyper	27
2.2	Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner .	10	4.4	Medborgerkulturen i barne- og ungdomsorganisasjonene	28
2.2.1	Organisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere	10	4.4.1	Barne- og ungdomsorganisasjonene som kanal for påvirkning	29
2.2.2	Organisasjonene som mottakere av indirekte støtte	10	4.4.1.1	Kontakt mellom lokale barne- og ungdomslag og politisk nivå i kommunene i Hordaland	29
2.2.3	Organisasjonene som mottakere av direkte økonomisk støtte	11	4.4.1.2	Manglende representativitet i kommunale ungdomsråd	30
3	Organisasjonene i samfunnet	12	4.4.1.3	Internt organisasjonsdemokrati	31
3.1	Organisasjonenes tradisjonelle posisjon i det norske demokratiet ..	12	4.4.2	Medborgeridentitet som utgangspunkt for samfunnsengasjement	31
3.2	Organisasjonenes posisjon i dagens samfunn	13	4.4.2.1	Organisasjonenes empowermentfaktor	33
3.2.1	Tendenser i lokalt foreningsliv 1980-2000	13	4.4.2.2	Gamle organisasjonsstrukturer – nye strategier	33
3.2.2	Svekkede bånd mellom lokale lag og nasjonale organisasjoner	14	5	Statlige tilskuddsordninger	35
3.2.3	Svekket organisasjonslojalitet blant ungdom	14	5.1	Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddsordning til nasjonalt arbeid i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner	35
3.3	Organisasjonene i demokratiet: Behov for et nytt perspektiv?	15	5.2	Kultur- og kirkedepartementets tilskudd til frivillig virksomhet (Frifond)	35
3.3.1	Medborgerskapets dimensjoner	16	5.3	Fornyings- og administrasjonsdepartementets tilskuddsordning for de politiske partiers sentrale ungdomsorganisasjoner	36
3.3.2	Medborgerkulturen og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene	17	5.4	Kunnskapsdepartementets tilskuddsordning for landsomfattende interessepolitiske organisasjoner for studenter	36
3.3.3	Modell av statlig støttepolitikk	17	5.5	Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning for rusgiftpolitiske organisasjoner	36
3.3.4	Begrepsavklaring	18	5.6	Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning for personer med nedsatt funksjonsevne	36
4	Nytt organisasjonslandskap – endret samfunn	20			
4.1	Innledning	20			
4.2	Ungdoms opplutning om frivillige organisasjoner	20			
4.2.1	Organisasjonsdeltakelse blant etnisk minoritetsungdom	21			
4.2.2	Organisasjonsdeltakelse blant ungdom med funksjonshemming	22			
4.2.3	Oppsummering: Ungdoms organisasjonsdeltakelse	22			
4.3	Barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge	22			
4.3.1	Den typiske barne- og ungdomsorganisasjonen	22			

5.7	Miljøverndepartementets tilskuddsordning for miljøvernorganisasjoner	37	6.4.1.4	Oppsummering: Statlige grunn-tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner	64
5.8	Landbruks- og matdepartementets tilskuddsordning for organisasjoner som arbeider innenfor landbrukspolitiske satsningsområder	37	6.4.1.5	Statlige grunntilskudd: Forslag til samordning	65
6	Utvalgets forslag	38	6.4.1.5.1	Nærmere om grunntilskudd til elev- og studentpolitiske organisasjoner .	66
6.1	Statlig støttepolitikk – målsetting og prinsipper	39	6.4.1.5.2	Nærmere om grunntilskudd til de partipolitiske ungdomsorganisasjonene	67
6.1.1	Statlig støttepolitikk: Inngangskrav	39	6.4.1.5.3	Nærmere om Frifond organisasjon .	69
6.2	Barne- og ungdomsorganisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere	43	6.4.1.6	Forslag til samordning: Et nytt fordelingsutvalg	73
6.2.1	Organisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidler: Utvalgets forslag	44	6.4.1.7	Samordning av begrepsbruk og dokumentasjonskrav i statlige grunntilskuddsordninger	75
6.3	Barne- og ungdomsorganisasjonene som mottakere av indirekte støtte ..	47	6.4.2	Prosjektilskudd	77
6.3.1	Organisasjonene som mottakere av indirekte støtte: Utvalgets forslag ..	47	6.4.3	Driftstilskudd	79
6.4	Barne- og ungdomsorganisasjonene som mottakere av direkte økonomiske tilskudd	50	Vedlegg		
6.4.1	Grunntilskudd	51	1	Ungdom og frivillig organisering i Norge	83
6.4.1.1	Statlige grunntilskudd: Utvalgets forslag til inngangskrav	52	2	Ungdom og demokratskoleing	95
6.4.1.2	Statlige grunntilskudd: Utvalgets forslag til utmålingskriterier	54	3	Statistikk fra Fordelingsutvalget	103
6.4.1.3	Utmåling av grunntilskudd for inntil to år av gangen	63	4	Barne- og ungdomsorganisasjonene i lokaldemokratiet	120
			5	Minoritetsdeltakelse og minoritetsorganisering	135
			6	Bakgrunn for vektning og poengberegning av kriterier for statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner	150

Kapittel 1 Innledning

1.1 Oppnevning av utvalget. Mandat

Ved kgl. res. av 9. september 2005 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere den statlige støttepolitikken overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Utvalget fikk slik sammensetning:

- Stipendiat Guro Ødegård (leder)
- Daglig leder Kristin Aase
- Næringsrådgiver Dilek Ayhan
- Student Christer Hodne Bjørge
- Advokat Ramborg Elvebakk
- Nettredaktør Christoffer Grønstad
- Seniorforsker Svein Ingve Nødland
- Student Hans Augun Parmann
- Lærer Alise Narjord Thue

Cand. polit. Idunn Seland har fungert som utvalgets sekretær.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Utredningen skal ha to formål. Det ene er å utrede de prinsipielle spørsmål omkring de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene sin betydning i samfunnet. Det andre er å utrede og komme med forslag til hvordan statlige myndigheter kan etablere best mulig rammevilkår for å fremme utvikling av og vekst i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Utvalget skal ta utgangspunkt i at den statlige støttepolitikken overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene ofte begrunnes ut i fra et syn om at organisasjonene spiller en samfunnsnyttig og verdifull rolle – både som arena for læring av demokrati og likebehandling og som tilbydere av verdifulle aktivitetstilbud for barn og unge.

Utvalget skal på denne bakgrunn

- utrede prinsipielle spørsmål omkring de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene sin betydning i samfunnet, og
- utrede og komme med forslag til hvordan statlige myndigheter kan sikre best mulig rammevilkår for å fremme utvikling av og vekst i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene innenfor dagens ressursbruk.

Over tid kan vi registrere strukturelle endringer når det gjelder former for blant annet fri-

villighet og folks engasjement. Det synes som om oppslutningen om frivillige organisasjoner er synkende, samtidig som blant annet ny teknologi åpner for nye former for folkelig deltakelse og engasjement. Hvordan påvirker dette organisasjonene og deres rolle i samfunnet, og hvordan blir disse utfordringene sett som en trussel eller mulighet for organisasjonenes videre utvikling?

Det blir ofte argumentert med at barne- og ungdomsorganisasjonene er «skoler i demokrati» – noe som i stor grad bygger på en oppfatning om at den aktivitet som bedrives i organisasjonene er demokratifremmende. Utvalget skal vurdere betydningen av aktivitet i organisasjonene når det gjelder å fremme demokratiske ideer og engasjement blant unge. Er all aktivitet i organisasjonene viktig i seg selv, eller kan det hevdes at noen typer organisasjonsaktivitet er mer til gagn for samfunnet og demokratiet enn andre?

Utvalget skal også utrede i hvilken grad grupper og organisasjoner med barn og ungdom fra minoritets- og innvandringsmiljø faller utenfor offentlige støtteordninger fordi de velger alternative organisasjonsformer som avviker fra de «tradisjonelle» barne- og ungdomsorganisasjonene. Ut fra prinsipper om demokrati, deltakelse og aktivitet skal utvalget komme med forslag til hvordan rammevilkårene kan styrkes for disse gruppene og organisasjonene.

Utvalget skal innhente informasjon om støttepolitikk for barne- og ungdomsorganisasjoner i andre land det er naturlig å sammenlikne oss med.

I tillegg til Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddsordninger for grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjonene viste en evalueringsrapport fra Agenda Utredning & Utvikling at mange departementer gir tilskudd til disse organisasjonene, inkludert grunnstøtte. Utvalget skal vurdere i hvilken grad det er hensiktsmessig å se disse støtteordningene i sammenheng og komme med forslag til hvordan dette kan gjøres.

Den offentlige støttepolitikken til idrettsorganisasjonene skal ikke utredes i forbindelse med utvalgets arbeid.

Utvalget skal levere sin utredning innen 30. juni 2006.»

1.2 Bakgrunnen for utvalgets arbeid

Statlig støttepolitikk overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har utviklet seg fra begynnelsen av 1950-tallet. Konferanser og høringsrunder for ungdomspolitiske spørsmål har utfyllt et parallelt og kontinuerlig arbeid for å utvikle gode tilskuddsordninger for organisasjonene. Samtidig har barne- og ungdomsorganisasjonene, som en del av myndighetenes generelle politikk overfor frivillige organisasjoner og det sivile samfunn, vært mottakere av ulike former for indirekte støtte fra statlige myndigheter.

Disse elementene i støttepolitikken har til en viss grad blitt holdt adskilt fra hverandre, og har i perioden vært initiert ved ulike departement. Siden 1991 har Barne- og likestillingsdepartementet hatt ansvaret for den største grunntilskuddsordningen for nasjonalt arbeid i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Departementet har samtidig et overordnet ansvar for barne- og ungdomspolitikk i Norge. I St.meld. nr. 39 (2001-2002) «Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge» ble frivillig og lokalt barne- og ungdomsarbeid betegnet som nødvendig for å sikre gode, trygge og inkluderende nærmiljø, og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene ble holdt fram som viktige sosiale møteplasser, arena for skoleing, kanal for meningsytring og internasjonalt engasjement. I meldingen ble det videre påpekt at organisasjonslivet synes å være i endring, og det ble uttrykt en bekymring for de virkninger dette kan få for demokratiet. På bakgrunn av dette så regjeringen det som viktig å stimulere til mangfold og bredde i organisasjonslivet, gi gode økonomiske rammebetingelser for organisasjonenes arbeid og et enklere regelverk for offentlige tilskudd. Bekymringen for et endret organisasjonsliv og konsekvenser for samfunnsdemokratiet ble også påpekt og utdypet i sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19).

Hovedansvaret for tilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene ligger hos Barne- og likestillingsdepartementet, men det gis også tilskudd fra andre departement. Grunntilskuddsordningen som i dag forvaltes av Barne- og likestillingsdepartementet har vært gjenstand for gjentatte revisjoner og politisk behandling siden begynnelsen av 1950-tallet. De mest omfattende endringene skjedde etter gransking av forvalterinstans og organisasjonene som mottok tilskudd fra ordningen i 1995. I forbindelse med dette avga Fjeld-kommisjonen sin rapport «Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner» (NOU 1995:19) og Stensrud-utvalget avga sin ut-

redning «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner» (NOU 1997:1).

St.meld. nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner» tok for seg begrunnelser for økonomiske tilskudd til organisasjonene og kategorisering av former for tilskudd. I 2004 avsluttet Agenda Utredning & Utvikling sin evaluering av statlige tilskuddsordninger til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Samme år avga det såkalte Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner sin rapport om forvaltning av tilskudd til organisasjonene, der departementenes begrepsbruk og praksis blant annet ble vurdert opp mot St.meld. nr. 27 (1996-1997).

Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner pekte på at ønsket om en helhetlig statlig frivillighetspolitikk stod i kontrast til departementers behov for samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor avgrensede sektorer. I rapporten nevnes grunntilskuddsordninger som eksempel på sektorovergripende oppgaver, som kunne tenkes å være administrert av ett departement.

Agenda Utredning & Utvikling fant at den statlige støttepolitikken forutsetter den medlemsbaserte, hierarkiske, landsomfattende organisasjonen, og fastslo at tilskuddsordningene burde endres og utvides slik at de fanger opp utviklingen og hele bredden i organisasjonstilbudet. I rapporten ble det videre påpekt at det var vanskelig å se helheten og samordningen av den statlige støttepolitikken, og myndighetene ble oppfordret til å gi klarere uttrykk for prioritering, informasjon, begrepsbruk og konkrete samordningstiltak.

Barne- og ungdomsorganisasjonene er også part i den generelle statlige politikken innrettet mot de frivillige organisasjonene i Norge. Lover, regler og forordninger som regulerer forholdet mellom offentlig og privat sektor vil få konsekvenser for organisasjonene, der barne- og ungdomsorganisasjonene kan havne i særstilling når f.eks. myndighetsalder blir avgjørende for hvem som kan åpne foreningskonto i bank. I 2005 fikk Kultur- og kirke departementet overordnet ansvar for de frivillige organisasjonene i Norge, og organisasjonene stiftet Frivillighet Norge (FriNor) for å ivareta organisasjonenes felles interesser i denne politikken. Arbeidet for å etablere et enhetsregister for frivillige organisasjoner står sentralt i dette arbeidet. En arbeidsgruppe nedsatt av Kultur- og kirke departementet er ventet å levere en utredning av ulike sider ved et såkalt frivillighetsregister før sommeren 2006.

1.3 Utvalgets arbeid

Det har vært holdt i alt ti møter i tidsrommet oktober 2005 – juni 2006. Eksterne og interne innledere har belyst ulike fagfelt for utvalget på møtene.

Utenom materialet produsert av utvalgets faste sekretær har seniorforsker Svein Ingve Nødland på oppdrag fra utvalget levert et forskningsarbeid om minoritetsorganisasjoner. Stipendiat Dag Wollebæk har levert en analyse av lokale lag og foreninger for barn og ungdom i Hordaland, og utvikling i disse lagenes rolle som politiske aktører i lokalsamfunnet. Stipendiat og utvalgsleder Guro Ødegård har levert en analyse av tenårings medlemskap i frivillige organisasjoner samt en analyse av hvilke typer organisasjonsmedlemskap som kan gi effekt på tenårings politiske interesse og samfunnsengasjement.

For opplysninger om støttepolitikk i andre land har utvalgsmedlem Christoffer Grønstad gjort intervjuer og innhentet skriftlig informasjon fra Sverige, Finland, Danmark, Storbritannia og den tyske delstaten Bayern på oppdrag fra utvalget. Informasjonen har ligget til grunn for utvalgets arbeid og er gjengitt der det er relevant, men materialet er ikke trykket i utredningen som et helhetlig og sammenlignbart materiale. Utvalgets sekretær har deltatt på et møte i Stockholm for saksbehandlere fra forvaltningen av grunntilskuddsordninger i Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Utvalgets leder, sekretær og to utvalgsmedlemmer deltok på Barne- og likestillingsdepartementets kontaktkonferanse for barne- og ungdomsorganisasjonene, og gjennomførte der et omfattende gruppearbeid for å hente innspill fra organisasjonene til utvalgets mandat. To utvalgsmedlemmer og utvalgets sekretær deltok som observatører på Barne- og ungdomstinget, seminar delen av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoners representantskap. Seminaret resulterte blant annet i en resolusjon om Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning. Utvalgets leder og sekretær har hatt møter med organisasjoner som har tatt kontakt med utvalget. Disse organisasjonene er Juvente, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon Ungdom, Agenda X og Unginfo i Oslo. I tillegg har enkeltorganisasjoner sendt sine skriftlige innspill til utvalget via utvalgsrepresentantene fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Utvalgets leder og sekretær har også møtt sekretariatet i Fordelingsutvalget.

Utvalgets mandat favner vidt. På grunn av tidsrammen i det samme mandatet har utvalget vært nødt til å gjøre begrensninger i arbeidet. Disse begrensningene er for det første sammenligning av tilskuddsordninger i Norge og i andre land. Utvalget har inkorporert relevant informasjon fra tilskuddsforvaltningen i Sverige og Danmark i utredningen. Utvalget er imidlertid kjent med at også andre europeiske land har tilskuddsordninger og annen form for støttepolitikk overfor frivillige organisasjoner, og vil anta at utvidet kjennskap til dette feltet på europeisk plan hadde gagnet arbeidet. Det har imidlertid ikke vært mulig å gjøre de brede og nødvendige forutgående undersøkelser med påfølgende case-studier i enkeltland for å innhente og vurdere slik kunnskap.

For det andre ber mandatet utvalget om å utrede teknologiske nyvinninger og konsekvenser av ny teknologi i relasjon til organisasjonenes struktur og aktivitet. Det viser seg at det er forsket svært lite på dette emnet i forhold til frivillige organisasjoner, og særlig mangler forskning på de siste års utvikling og bruk av teknologi i barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget kjenner til at organisasjoner i økende grad benytter elektroniske informasjonskanaler i kontakt med lokallag og medlemmer, men har ikke sett seg i stand til å starte en utredning av hva dette innebærer av reelle endringer for organisasjonsarbeidet. Utvalget er også informert om at organisasjoner ønsker utvidet satsning på elektroniske løsninger for rutiner ved søknader og rapporter om økonomiske tilskudd fra myndighetene. Heller ikke dette har utvalget sett seg i stand til å gå dypere inn i.

For det tredje har utvalget gjennom arbeidet med en mulig samordning av ulike statlige grunntilskuddsordninger gjort en vurdering av en mulig inkludering av elev- og studentorganisasjoner i en helhetlig statlig støttepolitikk. En rekke tidligere utredninger har trukket et skille mellom disse organisasjonene og de øvrige barne- og ungdomsorganisasjonene, et skille som gjenspeiles i statlig forvaltning. Utvalget mener at dette skillet på sikt kan oppheves, men at sammenføyningen av statlig politikk overfor de ulike organisasjonene – med særlig vekt på politikk som dreier seg om økonomiske tilskudd – må utredes nærmere. Dersom en slik utredning av de økonomiske forholdene finner sted, mener utvalget å ha gjort et forarbeid som muliggjør en slik innlemming av elev- og studentorganisasjoner i en helhetlig statlig støttepolitikk.

Kapittel 2

Sammendrag

Utvalget har nærmet seg «statlig støttepolitikk» med bredest mulig angrepsvinkel, der organisasjonenes funksjoner både som aktivitetsarena for barn og unge og som demokratisk aktør i samfunnet er lagt til grunn. Utvalget har strukturert sitt arbeid om tre pilarer for slik støttepolitikk, som skal støtte og bygge opp om disse funksjonene. Pilarene er:

1. Barne- og ungdomsorganisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere
2. Barne- og ungdomsorganisasjonene som mottakere av indirekte støtte
3. Barne- og ungdomsorganisasjonene som mottakere av direkte økonomiske tilskudd

2.1 Barne- og ungdomsorganisasjonenes demokratifunksjon

Fra myndighetenes side har barne- og ungdomsorganisasjonene i tiårene etter andre verdenskrig blitt særlig omtalt som «skoler i demokrati». I dette ligger en forventning om at organisasjonene skal drive sin virksomhet i tråd med formelle, demokratiske prinsipper, og at organisasjonene skal være en formell kanal for påvirkning av et politisk beslutningsnivå i samfunnet. Dette svarer til de frivillige organisasjonenes tradisjonelle posisjon i det norske demokratiet. En generell nedgang i oppslutning i form av medlemskap har imidlertid gjort seg gjeldende også blant barne- og ungdomsorganisasjonene. Likeledes har det skjedd en tilbakegang blant de bredt forankrede, samfunnsorienterte organisasjonene, og organisasjonsmiljøet er i dag dominert av kultur- og fritidsorganisasjoner.

Kultur- og fritidsorganisasjoner er viktige aktivitetsarenaer for barn og ungdom, men disse organisasjonene har i mindre grad samfunnsendring som sitt mål. Samtidig oppstår nye organisasjonsstrukturer som fokuserer aktivitet og bred deltakelse fremfor formaliserte rammer og beslutningsstrukturer for virksomheten sin. Dette skaper nye møteplasser og rom for frivillig virksomhet, men bidrar i mindre grad som formell og representativ kanal for interesseformidling på vegne av barn og ungdom. Ut fra en tradisjonell forståelse av hvor-

dan politisk påvirkningsarbeid foregår, stiller dette barne- og ungdomsorganisasjonene – gamle som nye – på sidelinjen som politiske samfunnsaktører. På denne bakgrunnen har utvalget drøftet begrepet *medborgerskap* som et mulig nytt perspektiv på barne- og ungdomsorganisasjonenes bidrag til demokratiutvikling. Som medborgere i samfunnet kan barn og unge gjennom organisasjonene virke i tillit og fellesskap med andre, der ansvarsfølelse, identitetsutvikling og interesseformidling står sentralt. Dette perspektivet fordrer at organisasjonene er åpne for alle og lar alle si sin mening og bli hørt. Perspektivet utfyller og utdyper organisasjonenes formelle, demokratiske funksjon som kanal for barn og ungdoms påvirkning av samfunnet de lever i.

2.2 Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner

Utvalget foreslår et sett med inngangskrav for statlig støttepolitikk som tar sikte på å inkludere bredden av frivillige organisasjoner, sammenslutninger og interessefellesskap for barn og unge. Forslaget til støttepolitikk bygger på de tre pilarene nevnt innledningsvis, og er som følger:

2.2.1 Organisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere

Utvalget har lagt vekt på tiltak i statlig støttepolitikk som kan la alle typer frivillig barne- og ungdomsaktivitet bidra i utvikling av formelle og uformelle former for samfunnsdeltakelse. Slike tiltak skal åpne for en offensiv demokratipolitikk som inkluderer flere grupper. Dette synet på organisasjonene fordrer også at organisasjonene er bevisst sitt samfunnspolitiske ansvar.

2.2.2 Organisasjonene som mottakere av indirekte støtte

Indirekte støtte skal bidra til å styrke aktivitet ved tillemperinger av arbeidsvilkår, uten at slike tillemperinger har form av direkte økonomiske tilskudd

som medfører kontroll- og dokumentasjonskrav. Utvalget foreslår her videreføring av kompensasjon av organisasjonenes utgifter til merverdiavgift for kjøp av tjenester, gratis bruk av offentlige lokaler, lettelse i vilkår for å utføre tillitsmannsarbeid innenfor rammen av skole eller studier, og samlet informasjon om tilskuddsordninger på internett.

2.2.3 Organisasjonene som mottakere av direkte økonomisk støtte

Hovedtyngden av utvalgets arbeid er knyttet til Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for nasjonalt arbeid i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Utvalget foreslår en samordning av grunntilskudd til partipolitiske ungdomsorganisasjoner i en felles grunntilskuddsordning for nasjonalt arbeid. Flertallet i utvalget foreslår også å samle forvaltningen av dette nasjonale grunntilskuddet og forvaltningen av tilskudd til lokalt arbeid i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, Frifond organisasjon, i det statlige Fordelingsutvalget under Barne- og likestillingsdepartementet. Et samlet utvalg foreslår

en videre utredning av statlig støttepolitikk overfor elev- og studentorganisasjoner, med sikte på å inkludere disse organisasjonene i en samordnet og helhetlig statlig støttepolitikk.

For Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddordning for nasjonalt arbeid foreslår utvalget en ny modell for tildeling av tilskudd. Lave inngangskrav og et utvidet antall utmålingskriterier skal gjøre det mulig for flere organisasjoner å få tilgang til tilskudd, samtidig som organisasjonene i større grad kan velge hvilke utmålingskriterier de ønsker å oppfylle og dokumentere. Mottakere av grunntilskudd skal fremdeles være medlemsbaserte, demokratiske og landsdekkende organisasjoner som driver arbeid for og med barn og ungdom. Som mottakere av prosjekttilskudd og driftstilskudd åpner utvalget også for å inkludere alternative strukturer for frivillig arbeid blant barn og ungdom. Slik mener utvalget å ha lagt til rette for et nytt tilskuddsregime preget av fleksibilitet innenfor et stabilt rammeverk tilpasset det nye landskapet av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Kapittel 3

Organisasjonene i samfunnet

3.1 Organisasjonenes tradisjonelle posisjon i det norske demokratiet

I august 2003 ble sluttrapporten fra den norske Makt- og demokratiutredningen avlevert i form av NOU 2003:19. Utgangspunktet for utredningen var den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg. Utredningens mandat framholdt at enkeltmennesket selv er aktør i den frie meningsdannelsen og kan påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv og ens eget liv. Viktige forutsetninger for at det representative demokratiet skal fungere blir derfor at individet benytter retten til å delta og til å påvirke, og at samfunnet lokalt og nasjonalt er bygd opp ved styringsorganer som er representative, som hviler på bred legitimitet og som kan utøve autoritet.

I det moderne norske demokratiet har de frivillige organisasjonene siden midten av 1800-tallet dels vært pådrivere i en slik utvikling, dels vært kanaler for innbyggernes deltakelse i samfunnsstrukturene og fremfor alt vært møteplasser for den debatt og frie meningsdannelsen som Maktutredningens mandat viste til. Organisasjonene ble også behandlet i et eget kapittel i sluttrapporten. Synkende oppslutning om medlemsbaserte organisasjoner og dreining i organisasjonenes aktivitet bort fra en bred samfunnsorientering ble holdt fram som viktige og alvorlige utviklingstrekk, som peker i retning av et forvitret folkestyre.

Denne bekymringen for utviklingen i organisasjonssamfunnet bygger på en forståelse av at de frivillige organisasjonene skal være mobiliserende, sosialiserende og demokratifremmende. I et historisk perspektiv har de frivillige organisasjonene ført nye grupper inn i politikken, de har spilt en avgjørende rolle i den konkrete politikktutformingen og de har bidratt til å utvikle og vedlikeholde en politisk interesse blant sine medlemmer (Selle og Øymyr: 1995). I NOU 1988:17 «Frivillige organisasjoner» ble organisasjonene holdt fram som viktige mellomledd mellom staten og individet, slik at enkeltpersoner og grupper kan formidle krav og ønsker til det offentlige via organisasjonene, og

organisasjonene kan tildeles myndighet og utføre oppgaver for samfunnet. Videre ble organisasjonene beskrevet som viktige vern for ulike interesser og verdier, mot offentlig dominans, økt kommersialisering og privatisering. Utredningen hevdet at organisasjonene som en del av den såkalte «tredje samfunnssektor» på denne måten ville bidra til en kontroll av stat og marked, og et mangfold av organisasjoner ville balansere menings- og holdningsdannelse innenfor et demokrati. Dersom organisasjonene skal fylle disse funksjonene, fordrer det bred folkelig oppslutning for å skape legitimitet og samfunnsmessig effekt.

De store folkebevegelsene var fra ca. 1840 i svært høy grad bibringere av nettopp disse samfunnsmessige funksjonene. Avholdsbevegelsen, den kristne lekmannsrørsla, den frilynte ungdomslagsrørsla og senere også arbeiderbevegelsen var kjennetegnet av utstrakt grasrotaktivitet og bred folkelig deltakelse. Selve begrepet «folkebevegelse» beskriver den mobiliserende kraften dette fenomenet har hatt for å bringe medlemmene i kontakt med egne interessefelleskap, med politiske institusjoner og i stor grad også med utdanningssamfunnet. Dette er sentrale element i utviklingen av demokratiet.

Folkebevegelsene er samtidig betegnelsen på knipper av organisasjonsdannelser innenfor ideologisk- eller interessebaserte fellesskap. Det sterke samfunnsengasjementet som sprang ut fra disse organisasjonene var også medvirkende til partidannelser i samtiden. Organisasjonene var i samme periode kjennetegnet av en gjennomgående og sterk sosial profil. Organisasjonene la til rette for sosiale møteplasser, bygde forsamlingshus og drev entreprenørvirksomhet i form av serveringssteder og hoteller. På tvers av skillene mellom avholdsbevegelsen, arbeiderbevegelsen og de bredt forankrede kulturorganisasjonene i den frilynte ungdomslags- og målrørsla arbeidet organisasjonene for liberal folkeopplysning. En rekke organisasjoner, inkludert religiøse sammenslutninger, drev egne forlag.

Målet om samfunnsendring – om dette var bygd på krav om ny alkoholpolitikk, bedre arbeidsvilkår i industrien eller endret samfunnsmoral – er

mål som organisasjonene i de store folkebevegelsene delte med de samtidige organisasjonsdannelsene innenfor helse- og sosialomsorgen. Organisasjonene arbeidet i denne perioden for å påvirke myndighetene, men var selv preget av å være autonome, det vil si uten innblanding fra det offentlige (Selle og Øymyr: 1995). Fram mot og i de første tiårene etter annen verdenskrig tapte folkebevegelsene oppslutning og innflytelse, mens samfunnslivet ble utvidet med nye organisasjonsetableringer, særlig innenfor feltet kultur og idrett. Disse nye organisasjonene var i større grad interessefelleskap for sine medlemmer og i mindre grad drevet av sterke ønsker om samfunnsendring.

Denne tendensen ble forsterket da organisasjonssamfunnet ble ytterligere utvidet etter 1945. I boken «Frivillig organisering og demokrati» (1995) deler forfatterne Per Selle og Bjarne Øymyr denne perioden i to, der tiden fra 1945 og i særlig grad etter 1960 betegnes som fritidssamfunnet. Selv om også organisasjonene i de store folkebevegelsene hadde skilt ut og lagt til rette sin aktivitet også for barn og ungdom, ble disse aldersgruppene samt kvinner nå for alvor en del av et svært mangfoldig organisasjonsliv. Denne foreningsveksten var først og fremst preget av fritidsaktiviteter i bred forstand, eller også mer spesialiserte interesseorganisasjoner. Organisasjoner for pasienter med bestemte diagnoser eller funksjonshemninger hører til denne siste gruppen. Selle og Øymyr forklarer disse nye gruppernes inntog med endringer i familiestrukturene og endringer i forholdet mellom arbeid og fritid. En rendyrking av aktiviteter og interesser førte samtidig til behov for et større og mer spesialisert organisasjonstilbud, og det politiske, sosiale og kulturelle engasjementet ble skilt ut i egne organisasjoner. Sammenlignet med tiden før 1940 var det i denne perioden færre organisasjoner som rettet aktiviteten sin mot samfunnet utenfor organisasjonen.

Etter 1980 flatet medlemsveksten i organisasjonene ut. Selle og Øymyr betegner tidspunktet som overgangen til informasjonssamfunnet, og hevder at organisasjonene forsterket tendensene til spesialisering og vekt på aktiviteter for egne medlemmer framfor engasjement for bred samfunnsendring. Samtidig viste organisasjonene tegn til sterkere grad av profesjonalisering og sentralisering av driften. En økende andel lokale lag og foreninger oppstod som nyetableringer uten forbindelse til de nasjonale organisasjonene. Samtidig fattet offentlige myndigheter på nytt interesse for organisasjonene, og inkorporerte disse i større grad i sosialpolitiske planer, i kulturpolitisk arbeid og som part i velferdsutvikling med vekt på bruker-

medvirkning. I følge Selle og Øymyr ble de tidligere autonome og frivillige organisasjonene mer eller mindre avhengige av offentlige midler etter 1970. Denne forsterkede integreringen mellom offentlige myndigheter og organisasjonene beskrives som en harmonimodell i NOU 1988:17, som gjengitt på forrige side.

3.2 Organisasjonenes posisjon i dagens samfunn

Det er svært mange frivillige organisasjoner i Norge. Selle og Øymyr anslår omfanget til å være ca. 2000 landsomfattende organisasjoner, med et betraktelig høyere antall lokale lag, foreninger, grupper og sammenslutninger av frivillige. Antallet organisasjonsmedlemskap er også høyt. I 2000 var 73 % av alle nordmenn mellom 16 og 85 år medlem i minst én frivillig organisasjon (Lorentzen, Selle og Wollebæk: 2000, s. 52). Likevel er det til dels store forskjeller mellom organisasjonene som holdes fram som ideal i Maktutredningens slutt-rapport og organisasjonene i dagens samfunn, og det er utviklingen fra 1960 og fram til i dag som skaper grunnlaget for bekyrningen.

3.2.1 Tendenser i lokalt foreningsliv 1980-2000

Ved undersøkelse av lokalt foreningsliv i Hordaland fylke har Selle og Øymyr vist hvilke organisasjonsendringer som har inntrådt i perioden 1941-1980 og 1990. Senere har Dag Wollebæk (2001; 2006) på grunnlag av nyere undersøkelser i samme fylke vist endringer for barne- og ungdomslag i perioden fram til år 2000. Tendensene de viser til er økt differensiering, økt spesialisering, større grad av egenorganisering, sterkere sentralisering og mer profesjonalisering. Det har totalt sett vært nedgang i antall barne- og ungdomslag i fylket, og disse lagene spiller ingen sentral rolle i lokalpolitikken (se vedlegg 4).

For det samlede foreningslivet viser økt differensiering til at det fortsatt er *mange* lokallag i kommunene i Hordaland. Organisasjonstilbudet er med andre ord svært variert, og bredden i tilbudet har vært økende. Dette til tross for at mange organisasjoner opplever problemer knyttet til rekruttering, kontinuitet i lederskap og aktivitet. Lag i tradisjonelle organisasjoner kan i tillegg oppleve dyptgripende strukturelle og ideologiske vanskeligheter knyttet til organisasjonsdriften, der lagsarbeidet kan være bygd opp rundt tradisjoner og

handlingsmønster lagt ved tidspunktet for organisasjonens stiftelse – kanskje hundre år tilbake i tid.

Økt spesialisering viser til at organisasjonene i større grad enn tidligere retter arbeidet sitt mot avgrensede målgrupper. Her er særlig veksten i selvhjelps- og interesseorganisasjoner tydelige eksempler. Lag i fritidssektoren spesialiserer seg imidlertid også i økende grad, for eksempel ved å danne kor for musikk i én enkeltstående musikalsk genre. Samtidig er det en økt tendens til sammenlåing av lokale lag. Denne tendensen kommer ikke i konflikt med tendensen til spesialisering, da de to forholdene dreier seg om ulike prosesser. Økt tendens til sammenlåing handler om at lag som har en felles, avgrenset målgruppe og målsetting, slår seg sammen for å styrke posisjonen sin og muligens redusere arbeidsmengden knyttet til drift av laget.

Større grad av egenorganisering henger sammen med økt spesialisering. Mens det tidlige organisasjonssamfunnet arbeidet for samfunnet som helhet, organiserer medlemmene seg nå for å få dekket egne behov og interesser. Dette gir særlig utslag i fritidsorganisasjoner eller organisasjoner bygd på roller og identitet, som foreldreforeninger eller lag for pensjonister. I slike organisasjoner kan mye av aktiviteten dreie seg om avkobling, trivsel og/eller handlingsendring gjennom læring. Det kan også være snakk om mer prestasjons- og konkurransepreget aktivitet innenfor kultur og idrett. Dette innebærer en endring fra kollektive verdier mot individuelle interesser. Organisasjonene får samtidig preg av å være mer private og apolitiske, det vil si mindre opptatt av samfunnet de er en del av.

Sterkere sentralisering innebærer at fortidens små grendelag oppløses eller går inn i lag som favner et større geografisk område, for eksempel en kommune. Slik kan det gjennomsnittelige antall medlemmer i hvert lag også øke. Rekrutteringspotensialet er ikke stort nok for flere og konkurrerende fritidstilbud i hver grend. Samtidig var grendelagene dominert av tradisjonelle lag i misjonsbevegelsen og i helse- og sosialsektoren, og disse har lenge vært i tilbakegang. Infrastruktur og kommunikasjonsmidler er de fleste steder godt utbygd, og befolkningen er langt mer mobil enn tidligere. Det byr derfor på få praktiske problemer om lokallaget ikke lenger har sete i lokalmiljøet. Ny form for frivillig organisering i moderne byggefelt har form av ad hoc-strukturer for å oppnå konkrete og svært lokale målsettinger, og har ikke tatt over for de gamle grendelagene.

Mer profesjonalisering viser både til resultatene som deltakerne ønsker å få ut av organisasjo-

nen, som prestasjoner eller aktiviteter knyttet til idrett, sang og musikk, men også til måten organisasjonen drives på. Økt bruk av lønnete ansatte reduserer behovet for medlemmers frivillige arbeidsinnsats.

3.2.2 Svekkede bånd mellom lokale lag og nasjonale organisasjoner

Dagens organisasjoner har langt på vei tilpasset seg det sviktende medlemsgrunnlaget. Spesialiseringen og profesjonaliseringen stiller færre krav til medlemsinnsats, det gjennomføres færre møter og det er mindre behov for en kontinuerlig aktivitet administrert og tilrettelagt av en nasjonal organisasjon. Relasjonen mellom organisasjonens formål og deltakeren er mer individuell enn tidligere, og kan lettere opphøre når deltakeren endrer interesser eller må omprioritere tiden sin. Som en følge av dette vil mange lokale lag og foreninger kunne opprettes for å gjennomføre enkeltsaker eller ivareta sterkt avgrensede interesser, og så legge seg ned når formålet er oppnådd eller interessen opphører. Samtidig oppstår nye, nasjonale organisasjoner som ikke lenger har behov for legitimitet i form av medlemsgrunnlag og medlemsdemokrati for å få gjennomført sine politiske målsettinger. Begge disse forholdene bidrar til at båndene mellom lokale lag og nasjonale organisasjoner er svekket.

Samtidig er omfanget av frivillig innsats i Norge fortsatt svært høyt i internasjonal sammenheng (Wollebæk: 2001). I det norske bidraget til den internasjonale undersøkelsen av sivilsamfunn (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project) viser forfatterne til tall fra spørreundersøkelse i 1998 hvor det framgår at 2,4 millioner nordmenn ytte frivillig innsats gjennom året. Brorparten av denne innsatsen skjedde innenfor rammen av frivillige organisasjoner, men frivillig arbeid foregår også i form av hjelp og innsats i uformelle nettverk, i privat sektor og i regi av offentlige institusjoner og organisasjoner.

3.2.3 Svekket organisasjonslojalitet blant ungdom

Wollebæk (2001) utvider perspektivet ved å se på forskjeller mellom unges og Eldres holdninger til frivillige organisasjoner og frivillig arbeid. Wollebæk viser til at et særtrekk ved det norske organisasjonssamfunnet har vært at så godt som all frivillig innsats har vært organisert innenfor rammen av medlemskapsinstitusjonen. Medlemskapet har vært et varig og godt befestet bånd mellom deltaker og organisasjon, blant annet ved å gi deltaker

ren stemmerett og innflytelse i organisasjonen. Ved en spørreskjemaundersøkelse om frivillig innsats i 1998 gikk det imidlertid fram at yngre mennesker i mindre grad enn eldre mennesker legger vekt på rammen den frivillige aktiviteten foregår innenfor, så lenge aktivitetstilbudet er der. Sammenlignet med eldre generasjoner synes ikke yngre mennesker det er like viktig hvilken organisasjon man arbeider frivillig for, og de er noe mindre opptatt av å ha demokratisk innflytelse i en slik organisasjon selv om de deltar i aktiviteten. Færre yngre enn eldre er altså knyttet til enkeltorganisasjoner, og de legger mindre vekt på hva det betyr å være medlem.

Wollebæk (2001, se også vedlegg 4) trekker også et skille mellom lag og foreninger for voksne og lag og foreninger for barn og ungdom i Hordaland. Til tross for nyetableringer i det totale frivillighetsfeltet i fylket skjedde det en tilbakegang i foreningslivet for barn og ungdom i perioden 1980-2000, fordi avgangen av lag var større enn tilveksten av nye lag. Dette gjaldt så godt som alle typer barne- og ungdomslag, selv om det kom til merkbart flere nye, uformelle og halvorganiserte fritidsaktiviteter. Wollebæk holder dette sammen med den generelle nedgangen i foreningslivet i fylket, og viser til at 16-24-åringene i undersøkelsen har vært i kontakt med et foreningsliv preget av generell stagnasjon og tilbakegang. Dette kan bidra til å forklare de unges holdninger til frivillige organisasjoner som institusjoner, oppsummert som svekket lojalitet til de frivillige organisasjonene samt mindre interesse for organisasjonenes demokratiske funksjon. Wollebæk peker på at dette sannsynligvis ikke skyldes at unge mennesker tar lettere på forhold knyttet til aktivitetenes ramme og organisasjoners demokratiske struktur enn eldre mennesker bare på grunn av sin alder, men argumenterer for at de unges holdninger til frivillige organisasjoner kan tenkes å være livet ut.

3.3 Organisasjonene i demokratiet: Behov for et nytt perspektiv?

Maktutredningens bekymring for organisasjonene i demokratiet viser først og fremst til at partier og frivillige organisasjoner ikke lenger er kanaler for bred og langsiktig mobilisering. Selle og Øymyr (1995) argumenterer for at dette ikke er en utvikling som har skjedd i et vakuum, men tvert i mot ved økende integrasjon og samspill mellom offentlig sektor og frivillige organisasjoner i en periode med store samfunnsomveltninger. Disse omvelt-

ningene viser særlig til framveksten av fritidssamfunnet, men også endringer på et politisk plan, med en profesjonalisert politisk elite, et bredt utbygd demokrati og et økende antall lov- og rettighetsfestede velferdsgoder. For å forstå funksjonene av et nytt organisasjonssamfunn i omgivelser under stadig endring kan det være behov for nye begreper og nye forklaringsmodeller. De store folkebevegelsesens tidsalder er ugjenkallelig over. Like fullt yter innbyggerne av sin tid og sine ressurser i frivillig arbeid, og flertallet av ungdom i ungdoms- og videregående skole er eller har vært medlem av en frivillig organisasjon (Ødegård in pres: 2006). Det er viktig å bevare de frivillige organisasjonene, fordi strukturene i seg selv gir mulighet til samfunnsinnflytelse. Dette gjelder ikke minst for barne- og ungdomsorganisasjonene, der medlemmer under 18 år ikke har andre formelle muligheter til å påvirke samfunnet de lever i. Dersom denne demokratiske infrastrukturen forsvinner, kan den være vanskelig å bygge opp igjen. Organisasjonenes legitimitet i demokratiet er derfor avhengig av å kunne bringe fram interesser og legge til rette for deltakelse. Organisasjonenes oppslutning er avhengig av tilpasning til samfunnsendringene.

Organisasjonene har tradisjonelt blitt behandlet som kanaler for representativ meningsdannelse og samfunnsdeltakelse, som korrektiv til bestående myndigheter og som base for folkelig mobilisering. En mulig ny forståelse av barne- og ungdomsorganisasjonenes bidrag til demokratiet springer ut fra begrepet medborgerskap. Ordet «medborger» blir stadig oftere brukt for å beskrive hva det vil si å være en del av et samfunn. Til begrepet knytter det seg ulike sett av oppfatninger som man tenker seg at enkeltmennesket har om seg selv som samfunnsborger, om samfunnsinstitusjonene og om andre mennesker. Disse oppfatningene er tett forbundet med rettigheter og plikter som vi godtar at vi selv har og som vi forventer at også andre lever etter. Ordet «medborgerskap» stammer fra en oversettelse av det engelske «[good] citizenship» i betydningen «borgerånd» eller «samfunnsånd», og har særlig blitt nyttet på norsk og dansk for å utdype forståelsen av samfunnsdeltakelse. På svensk betyr medborger det samme som statsborger, mens det på norsk og dansk har lagt en ny dimensjon til statsborgerskapet.

Som statsborger har innbyggerne i landet plikter som er nedfelt i lovene, og ved å etterleve disse vil vi gi oss selv og andre frihet og beskytte oss mot kriminalitet og overgrep. Rettighetene våre som statsborgere inntreer på en rekke felt i samfunnslivet, som rett til å delta ved valg og rett til velferds-

ytelser. Plikter og rettigheter er tett sammenved, som at rett til å velge stortingsrepresentanter gir plikt til å etterleve lovene som Stortinget vedtar.

Begrepet «medborger» utvider rettighetene og pliktene til deltakelse i samfunnslivet ut over statsborgerskapets formelle og institusjonaliserte deltakelse. Som medborgere kan hver og en av oss ha en oppfatning om at det er viktig å følge med i nyhetsbildet og samfunnsdebatten, delta på dugnad i boligfeltet, gi et økonomisk bidrag til ofre for naturkatastrofer, kildesortere husholdningsavfall og ta med nabobarna i bilen når man kjører sine egne barn til fotballtrening. Det inntrenger ingen egentlig straff dersom man ikke følger opp slike forpliktelser, men den enkeltes oppfatning av hva som er riktig overfor fellesskapet, fører likevel til handlinger som strekker seg ut over den enkeltes ve og vel. I dagligliv og i lokalsamfunn kan den enkeltes engasjement for fellesskapet gli over i mer uformell politisk deltakelse, som å delta i aksjoner og underskriftskampanjer, å møte i samarbeidsutvalg knyttet til skole eller å delta i lokalt foreningsliv. Et medborgerskapsperspektiv på barn og unges samfunnsdeltakelse – gjennom barne- og ungdomsorganisasjonene – bygger i særlig grad på FN's konvensjon om barnets rettigheter og barns rett til å delta, til å si sin mening og til å bli lyttet til. Med tillit til at man hører til og kan påvirke gjennom å delta i fellesskapet, kan man tenke seg at deltakeren utvikler en følelse av ansvar, en interesse og et engasjement for det samme fellesskapet.

3.3.1 Medborgerskapets dimensjoner

Boken «Et ganske levende demokrati» ble utgitt i forbindelse med den danske maktutredningen i 2004. Forfatteren Jørgen Goul Andersen gjør rede for hvordan begrepet medborger har utviklet seg fra teori om innbyggerens plass i velfedsstaten (eksempelvis ved T.H. Marshall: «Citizenship and Social Class»: 1950) og til det har blitt integrert i moderne teori om politisk deltakelse gjennom 1990-årene og fram mot årtusenskiftet. Politisk deltakelse har tradisjonelt blitt studert og vurdert som innbyggernes formelle politiske rettigheter og evnen til å delta i demokratiets institusjoner, styrt av egenskaper som kjønn, alder, inntekt og utdannelse. Ved innføringen av begrepet medborgerskap utvides forståelsen av innbyggernes mulighet til politisk deltakelse. Ikke minst blir enkeltmenneskets selvforståelse helt sentral. Dette perspektivet på samfunnsdeltakelse fordrer nemlig at den enkelte har tro på at egen innsats nytter. En slik selvforståelse bygger både på en

oppfatning om at man på fritt grunnlag kan danne seg en mening, at det er verdifullt å gi meningen uttrykk i ytring eller handling samt tillit til at andre vil være interessert i å lytte, og at uttrykket derfor kan få effekt. Slik åpner medborgerskapsbegrepet ikke bare for en bredere forståelse av innbyggernes rettigheter, muligheter og plikter, men også for forståelsen av en identitet som kan knytte enkeltmennesket til et større fellesskap.

Ved å ta utgangspunkt i forventninger om at innbyggerne har eller utvikler en slik fellesskapsidentitet, nærmer vi oss en forståelse av medborgerskap som kan minne om en særskilt kultur. Dersom medborgerskap beskrives som en kultur, vil fellesskapsidentiteten kombinert med alle de samværsformer, møteplasser og sosiale mekanismer som omgir menneskene kunne gi en følelse av tettere inkludering, men også skape fare for utestenging. Slik utestenging vil ikke lenger kunne forklare med enkle, sosiale bakgrunnsfaktorer, men bestå av sett med årsaker som er tett sammenvevd og som delvis er individuelt betinget, delvis har feste i majoritetens fellesskap og delvis springer ut fra samfunnets institusjoner.

Politisk deltakelse, der enkeltmennesker og grupper arbeider for å påvirke samfunnsinstitusjonene i en nedенfra og opp-bevegelse, kalles av Goul Andersen (2004) for medborgerskapets vertikale dimensjon. En slik beskrivelse innebærer at initiativet kommer fra vanlige menn og kvinner, som finner kanaler og ressurser for å påvirke høyere nivå i et demokratisk samfunn, om dette nivået er kommunen, staten eller andre typer institusjoner. Kanalene kan være organisasjoner, kampanjer, demonstrasjoner eller aksjoner, manifestert ved aktiviteter som spenner fra leserinnlegg i avisen til å melde seg inn i et parti og stå på liste ved valg på bakgrunn av en bestemt politisk sak. Slik deltakelse fordrer en medborgerkultur som gjør at den enkelte føler seg som en del av samfunnet og av institusjonene. Like viktig for samfunnsdeltakelsen er imidlertid at den enkelte opplever seg som «en av alle», av Goul Andersen betegnet som medborgerskapets horisontale dimensjon. I faglitteraturen blir dette også referert som sosial integrasjon, en funksjon som i særlig grad er tillagt de frivillige organisasjonene. Dette innebærer at man ved å ta del i et sosialt fellesskap utvikler personlige bånd og felles opplevelser som kan bidra til at man føler tillit og tilhørighet med andre. Slik kan ansvarfølelse og interesse for fellesskapets beste oppstå og virke til fordel for større miljø eller samfunn. Både den vertikale og den horisontale dimensjonen av medborgerskapsbegrepet bygger dermed på en forståelse av tillit til at institusjoner så vel som

andre mennesker er opptatt av fellesskapets interesser. Relasjonene mellom enkeltmenneskene, interessefellesskapene og samfunnsinstitusjonene er kontinuerlig i bevegelse og utvikling, og den gjensidige bevisstheten om dette er forutsetningen for fortsatt interesseartikulering, deltakelse og utforming av politikk som innbyggerne skal etterleve.

De aller færreste av innbyggerne har direkte kontakt med det formelle, politiske beslutningsnivået i landet eller i kommunen, med unntak av på valgdagen. Barn og ungdom under 18 år er også ute-stengt fra å benytte valgkanalen for å delta i samfunnsutformingen. Den vertikale dimensjonen av medborgerskapet er likevel virksom i det daglige, fordi man gjennom å delta i arbeidsliv, utdannings-systemet, foreningsarbeid og velferdsstatens tilbud er en del av det formelle samfunnslivet. Den vertikale medborgerkulturen utfylles derfor av en rekke institusjonaliserte strukturer og møteplasser mellom myndighetene og befolkningen, som skal sikre brukerinnflytelse og kontakt mellom nivåene. Også den horisontale medborgerkulturen henter næring fra alle disse formene for samfunnsdeltakelse, men vil for barn og ungdom særlig utfylles av familien, gjennom skole og fritidsaktiviteter.

3.3.2 Medborgerkulturen og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene

Som statsborgere oppnår ikke barn og ungdom fulle rettigheter til formell samfunnsdeltakelse før de har fylt 18 år. Med unntak av skolesystemet og de institusjonaliserte fritidsaktivitetene, er barn og unge er utelukket fra mange møteplasser og strukturer som utgjør den vertikale dimensjonen av medborgerskap og samfunnsdeltakelse. Innenfor fritidsarenaen har barne- og ungdomsorganisasjonene inntil nylig vært barn og ungdoms eneste formelle kanal for påvirkning av samfunnet de lever i. Organisasjonsdeltakelse som kanal for slik påvirkning er i dag supplert, og i mange lokalsamfunn erstattet, av kommunale ungdomsråd. Slike råd er i stor utstrekning preget av å være strukturer for brukerstyring og møteplasser mellom kommunal forvaltning og en aldersgruppe med særskilte behov (Lidén og Ødegård: 2002).

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har hyppig blitt betegnet som «skoler i demokrati». Ved en slik betegnelse viser man til at lokallagsmedlemmer er forventet å velge sitt eget styre, som skal arbeide etter årsmøtets vedtatte budsjett og handlingsplan i tråd med lagets vedtekter. Ved valg vil lokallaget sende sine representanter til organisasjonens landsmøte, som gjentar de demo-

kratiske prosessene og styrer organisasjonens nasjonale arbeid. Medlemmene vil kjenne igjen organisasjonens rutiner i prosessene som styrer politiske parti og som inntreer ved offentlige valg, og vil med sin bakgrunn fra organisasjonsarbeid selv kunne delta i formelle politiske institusjoner – når myndighetsalderen inntreer.

For at organisasjoner skal virke på en slik måte må medlemmet både føle seg som en del av samfunnets institusjoner og som en del av det brede og horisontale fellesskapet. Identiteten som medborger må utvikles, ikke bare ved å lære om formelle rettigheter og påvirkning, men også ved utviklingen av personlig tillit til at man har en mening som fortjener å bli hørt, og at andre vil være villige til å lytte. Videre må slik formidling av mening skje på en arena der det er nyttig å være til stede. Barne- og ungdomsorganisasjonene er i en særstilling både i det norske samfunnet og i forhold til massen av frivillige organisasjoner forøvrig, fordi disse organisasjonene så langt er de eneste institusjonene som både kan utvikle medborgeridentitet hos unge medlemmer, innlemme dem i en medborgerkultur og gi dem formelle kanaler for samfunnsdeltakelse og innflytelse. Dette, som på fagspråket kalles empowerment eller myndiggjøring av en befolkningsgruppe, er barne- og ungdomsorganisasjonenes viktigste bidrag til samfunnslivet, og kan etter utvalgets mening skape en ny forståelse av barne- og ungdomsorganisasjonenes posisjon i demokratiet.

Ved at de skaper møteplasser for aktivitet, identitetsutvikling, selvrealisering og læring, bygges medborgerskapets horisontale dimensjon stadig ut av de samme organisasjonene i møte med nye årskull. Denne horisontale dimensjonen kan imidlertid like gjerne være til stede på møteplasser der strukturer for representasjon er mindre framtre-dende, slik at alle typer sammenslutninger for barn og unge vil ha et potensial til å utvikle fellesskapsidentitet – også de sammenslutninger som ikke er gjennomført demokratiske og representative. I følge Goul Andersen (2004) er imidlertid *effektene* av denne horisontale medborgerkulturen betinget av at det samtidig finnes kanaler for medbestemmelse og vertikal innflytelse. Dette åpner etter utvalgets mening den brede, statlige støttepolitikken for det mangfold av barne- og ungdomsaktivitet som generelle samfunnsendringer og nye former for frivillighet har skapt.

3.3.3 Modell av statlig støttepolitikk

Utvalget har arbeidet med den statlige støttepolitikken fra tre ulike vinkler. Gjennomgående har

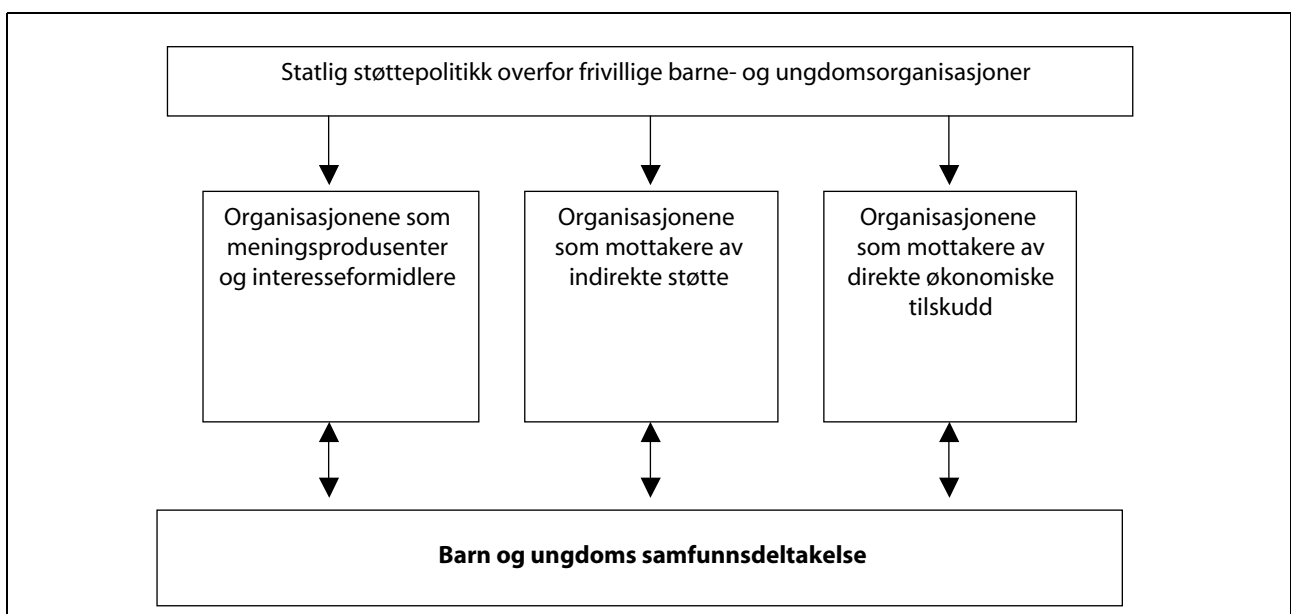
utvalget lagt vekt på organisasjonenes samfunnsmessige posisjon, og har i sitt arbeid ønsket å styrke organisasjonene som demokratiske aktører. For å oppnå en slik styrking vil organisasjonenes praktiske og ikke minst økonomiske arbeidsvilkår ha betydning. Utvalget har arbeidet med disse vilkårene med målsetting om at organisasjonene i enda større grad skal settes i stand til å ivareta barn og unges formelle og uformelle innflytelse i samfunnet, ved å utvikle medborgerkultur og medborgeridentitet i målgruppen.

Som hjelpemiddel i utredningen har utvalget laget en illustrasjon av den statlige støttepolitikken. Illustrasjonen har form av en modell som viser de tre ulike vinklingene eller sektorene for statlig støttepolitikk, og hvilket felles fundament disse sektorene hviler på og samtidig peker fram mot. I modellen har de ulike delene av støttepolitikken fått form av tre ulike søyler eller pilarer, som både er en forutsetning for og en konsekvens av barn og ungdoms mulighet til samfunnsdeltakelse ved å være del av en medborgerkultur gjennom organisasjonsdeltakelse. Retten til deltakelse er nedfelt i FNs konvensjon om barnets rettigheter. Barne- og ungdomsorganisasjonene bidrar til slik samfunnsdeltakelse ved å være aktivitetsarena og påvirkningskanal for aldersgruppen, noe som kan styrkes og tilrettelegges ved at samfunnets formelle beslutningsprosedyrer i større grad åpnes for organisasjonene, ved at organisasjonene får lettet sine praktiske arbeidsvilkår og ved at organisasjonene mottar direkte økonomiske tilskudd.

3.3.4 Begrepsavklaring

Den store variasjonen i landskapet av organisasjoner, sammenslutninger, foreninger, grupper og lag som driver frivillig arbeid for barn og ungdom, er det brede utgangspunktet for utvalgets anbefalinger i myndighetenes støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Bredden i dette frivillige engasjementet lar seg vanskelig beskrive på noen enhetlig måte, og det er en utfordring å gi klare og entydige anbefalinger som kan bidra til å styrke og utvikle alle de positive elementene i dette frivillige arbeidet, samtidig som utvalget skal ta hensyn til mangfoldet i aktivitetene.

Den første utfordringen som springer ut av dette mangfoldet er definisjonen av «frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner». Utvalget har bevisst unngått å definere dette begrepet, og lar ved utgangspunktet for arbeidet begrepet omfatte alle de sammenslutninger og enheter som er nevnt i avsnittet over, og som driver aktivitet for barn og unge. Der det er behov for å avgrense målgruppen for politikken nærmere, vil utvalget gjøre nøyaktig rede for dette. «Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner» vil i denne sammenhengen, der annet ikke er spesifisert, derfor bety både tradisjonelt oppbygde organisasjoner med enkeltmedlemmer, lokallag, fylkeslag og nasjonale ledd, lokale og medlemsbaserte foreninger uten nasjonal tilknytning, sammenslutninger som driver aktivitet for barn og ungdom uten å ha medlemmer og krysninger av disse organisasjonsformene. Utvalget har i noen grad benyttet begrepet «interessefellesskap



Figur 3.1 Illustrasjon av elementene i statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

for barn og ungdom» der det har vært nødvendig å presisere at den aller videste forståelsen av frivillig barne- og ungdomsaktivitet må legges til grunn. Utvalget ønsker imidlertid å skape en entydig forståelse ved avgrensning av frivillige organisasjoner som private initiativ mot frivillig arbeid i regi av henholdsvis offentlig sektor og næringslivet. Utvalget bygger sitt arbeid og sine anbefalinger på

de etablerte grensene mellom samfunnets ulike sektorer, der frivilligheten har blitt betegnet som den tredje samfunnssektor. Frivillig arbeid i regi av offentlige myndigheter, institusjoner eller det private næringsliv omfattes derfor ikke av utvalgets forslag. I tråd med utvalgets mandat er også idretten unntatt dette arbeidet.

Kapittel 4

Nytt organisasjonslandskap – endret samfunn

4.1 Innledning

Offentlige utredninger og dokumenter om frivillige organisasjoner har i stor grad bygd på kunnskapen om utviklingen av organisasjonssamfunnet, som forteller om de tidlige, store og samfunnsorienterte folkebevegelsene som gradvis ble avløst av en bredt sammensatt frivillig sektor med sterke innslag av kultur- og fritidsorganisasjoner. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3. Medlemsveksten i det samlede organisasjonsmiljøet stoppet opp rundt 1980, og den påfølgende nedgangen i oppslutningen om organisasjonene har skapt bekymring for befolkningens deltakelse i samfunnsstrukturene som helhet. Utredningene som har berørt disse spørsmålene, har tatt sikte på å endre forhold mellom myndigheter og frivillig sektor slik at organisasjonene kunne få lettere arbeidsvilkår. Vi kan si at disse utredningene har fulgt en strukturorientering, hvor organisasjonenes rolle i samfunnet har blitt tatt for gitt.

Nyere faglitteratur om frivillig virksomhet har til dels tatt sikte på å analysere befolkningens forhold til frivillig arbeid og frivillige organisasjoner, med formål om å forklare den sviktende oppslutningen om organisasjonene på den ene siden og framveksten av nye organisasjonsformer på den andre siden. Denne litteraturen har en åpenbar individorientering. Den foreliggende utredningen bygger på kunnskapen om utviklingen i organisasjonssamfunnet, men vil i særlig grad vise til hvem som i dag befolker barne- og ungdomsorganisasjonene og hvilken betydning dette har for organisasjonenes status som arena for aktiviteter, inkludering og deltakelse for barn og ungdom. Ved å beskrive deltakelsesmønsteret i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner vil utredningen også legge grunnlaget for en ny diskusjon om organisasjonenes plass i samfunnet. Slik beveger denne utredningen seg fra en individorientering mot en mulig ny strukturorientering.

Bekymringen for oppslutningen om de frivillige organisasjonene bygger på klare forutsetninger og forventninger om at denne samfunnssektoren, som bidro til å innføre demokratiet, også skal bidra til utvikling og vedlikehold av folkestyret.

Kreftene som skapte bred og folkelig samfunnsmobilisering gled over ved nedgangen i de store folkebevegelsene, og dagens organisasjoner er svekket som kanaler for deltakelse og påvirkning. Gjennom de siste hundre år har akselererende urbanisering, individualisering, digitalisering og internasjonalisering brakt befolkningen i nesten ufattelig avstand fra bondesamfunnet og det tidlige industri-samfunnet som folkebevegelsene sprang ut fra. Samtidig har en stadig ekspanderende velferdsstat virket i tett samarbeid med organisasjonene, under forhold preget av gjensidig påvirkning mellom partene. Også demokratiet har endret seg, med en profesjonalisert politisk elite, et bredt utbygd byråkrati og et vell av lov- og rettighetsfestede velferdsgoder. Dette kan gi grunn til å spørre om det ikke er underligere at store deler av forrige århundres organisasjonsstrukturer ser ut til å ha overlevd denne utviklingen, enn at samfunnsutviklingen har skapt endringer i det samme organisasjonsmiljøet.

Så hvilken posisjon har de endrede frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i det endrede samfunnet? Svaret på dette spørsmålet begynner med beskrivelsen av unge menneskers endrede oppslutning om de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

4.2 Ungdoms oppslutning om frivillige organisasjoner

Ung i Norge-undersøkelsene fra 1992 og 2002 gir informasjon om blant annet organisasjonsmedlemskap i et representativt utvalg ungdommer i alderen 13-19 år. I vedlegg 1 er tallene presentert og holdt sammen med mindre omfattende undersøkelser fra 1981 og 1986. En felles tendens i disse undersøkelsene viser at ungdoms oppslutning om frivillige organisasjoner er synkende.

Andelen organisasjonsmedlemmer i aldersgruppen 13-19 år var noe lavere i 2002 enn den var for ungdom i tilsvarende alder i 1992. Mens litt under halvparten av disse ungdommene var medlemmer i barne- og ungdomsorganisasjoner (idrettslag og fritidsklubber ikke medregnet) i 1992, hadde andelen sunket ti år senere, da 39 % av

ungdommene i samme alder oppga å ha et slikt medlemskap. Når idrettslag og fritidsklubber inkluderes i resultatet, øker tallene på medlemskap betraktelig. Norges Idrettsforbund er Norges største organisasjon for barn og ungdom, og i 2002 var 40 % i aldersgruppen 13-19 år medlem i et idrettslag. Likevel har også andelen medlemskap i idrettslag og fritidsklubber gått noe ned mellom 1992 og 2002 (Ødegård: 2006).

Gjennom *Undersøkelse om frivillig innsats* i 1998 gikk det fram at aldersgruppen 16-24 år i gjennomsnitt hadde arbeidet 112 timer frivillig siste år. Dette var mer enn noen av de andre aldersgruppene som inngikk i undersøkelsen. «Frivillig innsats» var i denne undersøkelsen definert langt bredere enn det å ha et medlemskap eller være med på aktiviteten i en frivillig organisasjon. Samtidig viste undersøkelsen at mange unge slett ikke deltar i noen form for frivillig arbeid. Dette betyr at den andelen unge mennesker som faktisk deltar, er svært aktive (Lorentzen, Selle og Wollebæk: 2000).

Dette er en tendens som også kommer til syne blant ungdom som er aktive i frivillige organisasjoner. Gjennom *Ung i Norge*-undersøkelsene er det klart at omlag en tredjedel av de unge organisasjonsmedlemmene var medlem i mer enn én organisasjon i 2002. I gjennomsnitt hadde hvert medlem 1,41 medlemskap. Ti år tidligere var dette gjennomsnittstallet noe høyere, og det var litt flere ungdommer som var medlem av to eller flere organisasjoner. Andelen unge som har vært med – men sluttet i en eller flere organisasjoner – er også noe redusert i tiårsperioden. Tallene tyder likevel på at omløpshastigheten på medlemskapene i disse organisasjonene er høy. Det betyr at majoriteten av tenåringer har vært innom en eller flere organisasjoner i løpet av disse årene. Barn og unges kontakflate mot organisasjonslivet er med andre ord stor, men mange unge blir i organisasjonen bare for en kort periode.

I 2002 var det 31 % i aldersgruppen 13-19 år som aldri hadde vært medlem i en frivillig barne- og ungdomsorganisasjon. I boken «Frivillig innsats» (Lorentzen, Selle og Wollebæk: 2000) viser forfatterne at unge i aldersgruppen 16-24 år som ikke deltar i frivillig aktivitet, også i stor grad mangler utdanning og/eller står utenfor arbeidslivet. *Ung i Norge*-undersøkelsen omfatter også spørsmål om ungdommenes sosiale bakgrunn. Barn av foreldre i yrker som krever høy utdanning, er overrepresentert i organisasjonene. Likevel er også barn av foreldre som arbeider i primærnæringene, godt integrert i organisasjonslivet. De som faller utenfor er barn av foreldre som er arbeidere eller lavere funksjonærer. Disse forskjellene er tydeligst i reli-

giøse og politisk/humanitære organisasjoner, mens fritids- og kulturorganisasjonene har en jevnere sosial rekruttering (Ødegård: 2006, se vedlegg 1).

Av ungdommene som deltar i organisasjonslivet, var det i 2002 overvekt av gutter. Ti år tidligere var kjønnsbalansen mer jevn. Det er interessant å merke seg at den økte andelen gutter først og fremst kan skyldes at flere jenter har forlatt organisasjonslivet i perioden, fordi det totale medlems-tallet i jentedominerte organisasjoner i kor- og korpsbevegelsen har gått ned.

4.2.1 Organisasjonsdeltakelse blant etnisk minoritetsungdom

Av ungdom som ikke er med i en barne- og ungdomsorganisasjon, er det en betydelig andel som har etnisk minoritetsbakgrunn. Sjansen for at en person i alderen 13-19 år står utenfor organisasjonslivet, øker betraktelig dersom begge foreldrene er født i et ikke-vestlig land. Jon Horgen Friberg avsluttet i 2005 en undersøkelse om Oslo-ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner. Friberg fant at 55 % av jentene og 40 % av guttene med minoritetsbakgrunn aldri vært med i en slik organisasjon. Disse tallene er betydelig høyere enn for etnisk norske ungdommer. Pakistansk ungdom deltar aller minst, og de pakistanske jentene er følgelig aller lavest representert i hovedstadens organisasjonsliv. Idrettsaktivitet er den formen for frivillig organisasjonsaktivitet hvor flest ungdommer med innvandrerbakgrunn deltar.

Interessant nok oppgir ungdommene i Fribergs undersøkelse at de gjerne kunne tenke seg å bli med i aktivitetene til frivillige organisasjoner. Dette gjelder i særlig grad de pakistanske jentene. Motivasjon for deltakelse synes altså ikke å være problemet. Økonomi har heller ikke avgjørende betydning for den lave deltakelsen, bortsett fra for enkelte grupper, og særlig for ungdom med somalisk bakgrunn. Når rekruttering gjennom venne-nettverk er viktigst for å komme i kontakt med en frivillig organisasjon, faller imidlertid ungdom uten slike nettverk utenfor. Dessuten tilbringer ungdom med innvandrerforeldre mer tid hjemme og sammen med familien enn etnisk norske ungdommer. I tillegg oppgir mange av innvandrerungdommene at de ikke har tid til å være med i organisasjonsaktiviteter. De som likevel deltar i slik aktivitet, finnes, foruten i idrettslagene, i fritidsklubber, hobbyforeninger og religiøse organisasjoner. Disse ungdommene deltar i liten grad i typiske norske organisasjoner som speideren, humanitære, partipolitiske og saksorienterte ungdomsorganisa-

sjoner. Organisasjoner for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn er i særlig grad kommentert og utdypet i vedlegg 5.

4.2.2 Organisasjonsdeltakelse blant ungdom med funksjonshemming

Gjennom NOU 2001:22 «Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer» går det fram at funksjonshemmet ungdom deltar mindre i frivillige organisasjoner enn ungdom uten funksjonshemming. Også andre undersøkelser og rapporter har vist at fritidsarenaer er lite tilrettelagt for at de skal kunne brukes av alle (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, 1997, Norges Handikapforbund). Tall fra *Ung i Norge* viser imidlertid at godt over halvparten av tenåringene med nedsatt hørsel- og/eller bevegelsehemming som deltok i undersøkelsen var medlem av en eller flere barne- og ungdomsorganisasjoner i 2002. Ettersom det ikke finnes sammenlignbare data fra tidligere tidspunkt, er det ikke mulig å si noe om funksjonshemmedes deltakelse i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har vært konstant eller har endret seg, samtidig som medlemskap i organisasjonene for funksjonsfrisk ungdom generelt har vært i tilbakegang. Som med den tidligere nevnte forskjellen mellom gutter og jenters representasjon i organisasjonslivet, kan det være at funksjonshemmet ungdom deltar i like stor grad som før, mens funksjonsfriske tenåringers i større grad forlater organisasjonslivet.

Gruppen ungdom med funksjonshemming i *Ung i Norge*-studien teller totalt 230 personer. Man skal derfor være forsiktig med å trekke generelle konklusjoner fra utvalget. Likevel er det mulig å tenke seg at jevn organisasjonsaktivitet til faste tider i uken gjør det enkelt å planlegge deltakelse i aktiviteten, dersom deltakeren for eksempel trenger assistanse. Samtidig etterlater dette datamaterialet mange ubesvarte spørsmål med hensyn til hvordan disse ungdommene er inkludert i organisasjonene på lokalt og nasjonalt nivå, og hvilke typer aktiviteter det dreier seg om.

4.2.3 Oppsummering: Ungdoms organisasjonsdeltakelse

Oppsummeringsvis kan vi slå fast at tallene fra *Ung i Norge* kan tolkes som generelle tendenser til nedgang i oppslutningen om de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i perioden 1992-2002. Tendensen til slik nedgang har, som for organisasjonslivet forøvrig og som utdypet i vedlegg 1, vedvart fra begynnelsen av 1980-tallet. Det er imidler-

tid viktig å understreke at flertallet av barn og unge i Norge er i kontakt med organisasjonslivet i løpet av oppveksten, og at knapt fire av ti tenåringer er medlem også i dag. Blant funksjonshemmede ungdommer ser det ut til at deltakelsen er mer enn 50 %, mens det blant ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn er dramatisk lavere deltakelse i frivillige organisasjoners aktiviteter. Blant ungdom som deltar er det flest gutter og barn av foreldre i yrker som krever høy utdanning. Tallene som viser til lavere oppslutning om organisasjonene må holdes sammen med tall som kan tyde på at omtrent like mange er innom barne- og ungdomsorganisasjonene i 2002 som ti år tidligere, men slutter raskere enn hva som var vanlig før.

Som gruppe legger unge mennesker likevel ned et stort frivillig arbeid. Mellom 1992 og 2002 har en økende andel tenåringer oppgitt at de er medlem i «annen organisasjon», som er en restkategori etter at en rekke typer frivillige organisasjoner er listet opp i spørreundersøkelsen. Undersøkelsen har ikke spesifisert hva denne organisasjonskategorien kan inneholde, men det er mulig å forestille seg at ad hoc-organisasjoner knyttet til kampanjer, demonstrasjoner og lokale kulturarrangement vil framtre under denne samlebetegnelsen. Likeledes er det, som utdypet i vedlegg 4, en økende tendens til at lokale organisasjoner oppstår for å arbeide med en enkelt problemstilling. Disse organisasjonene er sjelden tilknyttet et nasjonalt nettverk. Frivillig sektor er i bevegelse, og tall fra Medborgerundersøkelsen (Lidén og Ødegård: 2002) tyder på at ungdoms samfunnsengasjement ikke har avtatt i omfang, men at uttrykksformene har endret seg.

4.3 Barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge

4.3.1 Den typiske barne- og ungdomsorganisasjonen

Slik den innledende begrepsavklaringen i kapittel 3 viser, er det svært vanskelig å gi noe enhetlig bilde eller definisjon av en «frivillig barne- og ungdomsorganisasjon». Av praktiske årsaker har utvalget valgt å la alle typer frivillige sammenslutninger og interessefellesskap for barn og unge bli omfattet av betegnelsen «frivillig organisasjon», og heller snevre inn begrepet ved hjelp av klarere definisjoner når det er nødvendig. Utredninger og faglitteratur om frivillige organisasjoner forholder seg imidlertid til én type struktur eller ideal med hensyn til organisasjonenes oppbygging og funksjon. Dette idealet svarer sannsynligvis også til

mange menneskers idé eller assosiasjon knyttet til frivillige organisasjoner, og det er derfor verd å bruke noe tid på å beskrive den klassiske og typiske frivillige barne- og ungdomsorganisasjonen, som hierarkisk, demokratisk og medlemsbasert. Utvalget har allerede understreket – og vil senere også komme tilbake til – at mange typer frivillig aktivitet for barn og ungdom avviker fra denne typiske strukturen.

At organisasjonen er medlemsbasert, betyr at enkeltpersoner søker kontakt med og tegner medlemskap i organisasjonen. Dette utgjør den tradisjonelle og hierarkiske organisasjonens laveste nivå, og viser til fellesskapstankegangen som er fundament for de fleste typer organisasjoner. Denne tankegangen kan oppsummeres i ordtaket «samhold gjør sterk», og vil ha særlig betydning der organisasjonen er basert på et samfunnsorientert interessefellesskap. Interessefellesskap kan imidlertid også være av ideologisk eller aktivitetsmessig art, som vi finner det i religiøse organisasjoner eller kultur- og fritidsorganisasjoner.

At organisasjonen er hierarkisk, innebærer ulike ting. Først og fremst betyr det at det er ulike nivå i organisasjonsstrukturen. Det har vært vanlig at enkeltmedlemmer samles i geografisk baserte lokallag. I de tidlige og tradisjonelle organisasjonene var disse lagene svært lokalt basert, for eksempel i form av grendelag. I nyere tid er det ikke uvanlig at et lokallag favner en hel kommune, en tendens kalt sentralisering av Selle og Øymyr i boken «Frivillig organisering» (1995), se for øvrig også kapittel 3. De første lokallagene i de store folkebevegelsene ble gjerne dannet ved emissær- eller reisevirksomhet initiert av en mer eller mindre utbygd sentralorganisasjon. Lokallagene hadde behov for kontakt og koordinering regionalt så vel som nasjonalt, og slik ble selve organisasjonene bygget og utvidet til å favne hele eller deler av landet.

Hierarki innebærer også en struktur for beslutning. Den tradisjonelle medlemsbaserte organisasjonen har ofte blitt framstilt som en pyramide, hvor medlemmene utgjør den brede basen i organisasjonen. Deretter smalner nivåene oppover i pyramiden. Det vil alltid være færre lokallag enn det er medlemmer, det vil som regel være færre fylkes- eller regionslag enn det er lokallag, og det vil bare være ett nasjonalt nivå i organisasjonen. Dette nivået består av valgte representanter i form av et styre og som regel også en administrasjon. Flere organisasjoner foretrekker imidlertid å snu bildet av pyramiden på hodet, og la medlemmene og lokallagene få plassen på toppen av hierarkiet. Tradisjonelt har landsdekkende organisasjoner med

ordet «forbund» i navnet sitt i særlig grad framhevet nettopp medlemmene og lokallagene som det øverste beslutningsnivået i organisasjonen. Dette fordi «forbund» viser til at organisasjonen er en sammenslutning av suverene lag, ikke en organisasjon med kommandolinjer til lokallag.

Beslutningsmyndigheten i organisasjonen er bestemt av organisasjonens vedtekter. Det er vanlig at et landsmøte eller årsmøte har øverste beslutningsmyndighet, hvilket peker tilbake på medlemmenes og lokallagenes innflytelse over organisasjonen sin. Et landsmøte eller et årsmøte samler nemlig medlemmer og lokallag, som oftest og av praktiske årsaker representert ved valgte utsendinger til møtet. Landsmøtet velger et styre som har ansvar for driften av organisasjonen mellom landsmøtene. Mellom landsmøtene vil lokallagene arbeide med sine saker i mer eller mindre kontakt med andre deler av organisasjonen. Lokallagene har vanligvis egne, valgte styrer, og avholder egne årsmøter for å foreta valg, oppsummering av styreperiodene og planlegging av neste periode. Det er fullt mulig for et lokallag å virke uten kontakt med sin nasjonale organisasjon, og i nyere tid er det blitt en økende tendens til at nye og lokale foreningsdannelser oppstår uten noen tilknytning til en slik nasjonal organisasjon (se vedlegg 4).

Det demokratiske prinsippet i den tradisjonelle organisasjonen er nært knyttet både til den hierarkiske oppbygningen og til basen av medlemmer. Gjennom tilknytning til lokallaget har medlemmet mulighet til å påvirke hvem som skal sitte i styret og hva styret skal arbeide med. Medlemmet kan også selv stille til valg. Når lokallaget, dersom dette er tilknyttet en nasjonal organisasjon, skal forberede seg til organisasjonens landsmøte, kan alle organisasjonens møtepapirer først behandles i lokallaget. Laget kan gi sin innstilling til sakene og velge sin representant til landsmøtet for at vedkommende skal bringe synspunktene videre. Lagene kan også foreslå representanter til organisasjonens styre, og vil under landsmøtet aktivt velge styret ved hjelp av sine utsendinger. Derfor skal det i prinsippet være mulig for et enkeltstående lagsmedlem å få innflytelse gjennom alle nivåer i organisasjonen – inkludert valg av leder og lederens kampsaker. Derigjennom har enkeltmedlemmet en stemme ut i resten av samfunnet, med organisasjonen sin som kanal og forsterker av budskapet.

4.3.1.1 *Den klassiske organisasjonsmodellen under endring*

Dette bildet av den demokratiske organisasjonen som kanal for enkeltmedlemmet har mange modi-

fikasjoner. Enkeltmedlemmets gjennomslag vil i det store og hele være avhengig av konstellasjonen av gruppeinteresser samt utfallet av diskusjon, meningsbrytning, formelle regler for hvordan møter skal avholdes og avstemninger gjennomføres. Engasjement gjennom frivillige organisasjoner kan derfor lett oppfattes som en lite effektiv måte å la sin stemme nå ut på. På den annen side vil beslutninger og handlinger på bakgrunn av slike beslutninger i frivillige organisasjoner ha et solid fundament, og kan derfor gi grunnlag for samfunnsendring med et helt annet utgangspunkt enn hva uorganiserte interesser og enkeltmennesker kan bidra med.

Denne organisasjonsmodellen er under endring. Teknologisk utvikling har bidratt til at organisasjonens nasjonale ledd kan stå i direkte kommunikasjon med enkeltmedlemmet via nettsider eller sms, og medlemmenes tilknytning til lokallag er ikke lenger nødvendigvis noen forutsetning for innflytelse eller deltakelse i organisasjonen. Teknologisk utvikling har også gjort det mulig for enkeltpersoner å publisere sine egne meninger i offentligheten via blogg, chattekanaler og tv-programmers publisering av innsendte tekstmeldinger. I tillegg kommer de mange og nyere organisasjonsdannelser hvis medlemmer eller tilhengere kunne tenke seg å bruke tiden til noe annet enn å behandle sentralorganisasjonens landsmøtepapirer eller på annen måte forholde seg til en organisasjons- og møtekultur som er lagt til rette for langsomme beslutningsprosesser for å komme fram til et mest mulig gjennomarbeidet resultat.

Når den klassiske organisasjonsmodellen likevel er levende i flertallet av de nasjonale barne- og ungdomsorganisasjonene, kan dette skyldes minst to forhold. Den ene årsaken er knyttet nettopp til modellens grunnlag for at organisasjonen kan treffe godt funderte beslutninger. Modellen er tilrettelagt for gjennomslagskraft, gjennomførbarhet og ansvarsdeling, selv om ikke dette alltid vil være tilfelle i praksis. Den andre årsaken er knyttet til myndighetenes bevisste satsning på barne- og ungdomsorganisasjonene som «skoler i demokrati». Krister Hoaas og Håkon Lorentzen (2000) viser til at barne- og ungdoms- og idrettspolitikken ble et eget samarbeidsområde for offentlig og frivillig sektor etter 1945, og at organisasjonene i dette feltet har blitt tildelt egne oppgaver gjennom den statlige støttepolitikken. Som «skoler i demokrati» har organisasjonene gjennom denne politikken fått økonomiske insentiv til å bevare den medlemsbaserte, hierarkiske og demokratiske strukturen. Den bevisste tilskuddspolitikken overfor barne- og ungdomsorganisasjonene gjennom etterkrigstiden

har derfor bidratt til å påvirke utviklingen av organisasjonsmodellen – eller den manglende utviklingen av den samme modellen.

4.3.2 Fakta om barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge

Miljøet av barne- og ungdomsorganisasjonene blir gjerne beskrevet ved ord som «mangfold» og «bredde». Til tross for at flertallet av de landsdekkende barne- og ungdomsorganisasjonene følger den medlemsbaserte, hierarkiske og demokratiske oppbygningen som ble beskrevet i forrige avsnitt, har hver og en organisasjon sine særtrekk knyttet til aktivitet og ideologisk grunnlag. Mange egenskaper ved enkeltorganisasjoners struktur er dessuten vokst frem ved kombinasjon av praktiske og demokratiske løsninger med feste i tradisjon og organisasjonskultur. I denne utredningen er det likevel nødvendig å oppsummere enkelte overordnede kjennetegn ved dette organisasjonsmiljøet. Oppsummeringen bygger først og fremst på Agenda Utredning & Utviklings undersøkelse blant 70 landsdekkende og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Undersøkelsen ble foretatt i forbindelse med en evaluering av statlige tilskuddsordninger i 2004.

Av organisasjonene var om lag en tredjedel stiftet før 1945. Organisasjoner stiftet i perioden 1945 – 1990 utgjør den største gruppen, mens 15 organisasjoner var stiftet etter 1990. Uten at undersøkelsen her går inn på hvilke typer organisasjoner som ble stiftet når, passer mengden av etableringer av barne- og ungdomsorganisasjoner godt med det totale bildet av framveksten av frivillige organisasjoner i Norge, gjengitt i kapittel 3. Tre av ti barne- og ungdomsorganisasjoner er tilknyttet en såkalt hovedorganisasjon, noe som her betyr at barne- og ungdomsarbeidet er skilt delvis ut eller har formelle organisatoriske bindinger til en organisasjon dominert av voksne medlemmer. Tilknytningsformen er mest utbredt blant de kristne organisasjonene, og samarbeidsformene varierer. De selvstendige barne- og ungdomsorganisasjonene dominerer likevel bildet.

Gjennom Agendas undersøkelse går det fram at gutter og jenter er noenlunde likt representert i organisasjonenes sentralledelse, men i gjennomsnitt er bare 13 % av medlemmene i sentralledelsen under 21 år. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) gjennomførte i år 2000 en undersøkelse om barn og unges representasjon i et utvalg av LNUs medlemsorganisasjoner. Her var aldersgruppeinndelingen noe annerledes, og av undersøkelsen gikk det fram at i gjennomsnitt

var 66 % av medlemmene i organisasjonens sentralledelse under 26 år. Til sammenligning hadde medlemsorganisasjonene i undersøkelsen i gjennomsnitt 76 % av medlemsmassen under 26 år. Antall ansatte i sentrallet i barne- og ungdomsorganisasjonene er i mange tilfeller forholdsvis lavt. Det store flertallet av de 48 organisasjonene som besvarte dette spørsmålet i Agendas undersøkelse, hadde færre enn ti ansatte. Halvparten av organisasjonene hadde fem eller færre ansatte.

Både Agenda og LNU undersøkte barn og unges innflytelse over aktiviteten i lokallagene. Agenda fant at ledere under 26 år i hovedsak hadde ansvaret for gjennomføring av lokallagenes aktivitet. LNU fant at ungdom under 26 år bekledd 75 % av tillitsvervene i lokallagene som inngikk i deres undersøkelse – og av disse var litt under halvparten også under 18 år. Vi skal senere komme tilbake til undersøkelsenes resultater med hensyn til lokallagenes representasjon på organisasjonens årsmøter og lokallagenes innflytelse over organisasjonens aktiviteter.

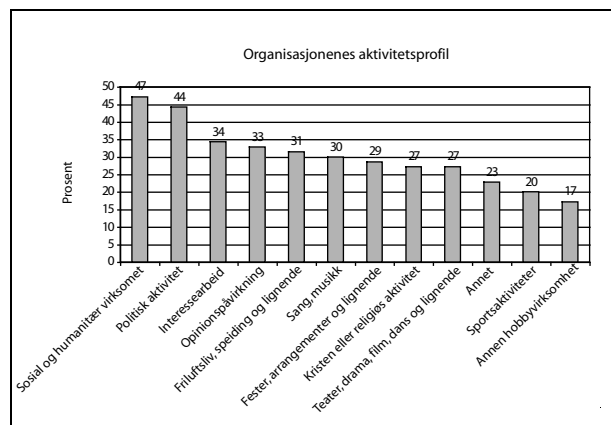
4.3.2.1 Aktiviteter og virkemidler

Aktivitetene i barne- og ungdomsorganisasjonene kan beskrives på ulike måter. I forvaltningsspørsmål overfor organisasjonene har det vært vanlig å legge Barne- og likestillingsdepartementets kategorier av organisasjoner til grunn, en inndeling som av praktiske årsaker også gjerne benyttes til andre formål. Disse kategoriene framgår av tabell 4.1.

I miljøet av barne- og ungdomsorganisasjoner – og ikke bare de 70 organisasjonene som dekkes i Agendas undersøkelse – er det vanskelig å fastslå hvor mange organisasjoner som tilhører hver kategori. Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning forholder seg til mellom 70 og 80 landsdekkende søkerorganisasjoner. Her er imidlertid «barne- og ungdomsorganisasjon» løst defi-

Tabell 4.1 Oversikt over kategorier barne- og ungdomsorganisasjoner. Opplysninger fra Fordelingsutvalget

Kategori	
Partipolitisk	Politisk
Kristne	Bygd
Barn	Minoritet
Rusgiftpolitiske	Sang/musikk
Elev/student	Funksjonshemmede
Speider	Hobby og friluft
Andre	



Figur 4.1 Organisasjonenes aktivitetsprofil. Prosentvis fordeling. Kilde: Agenda. N=70

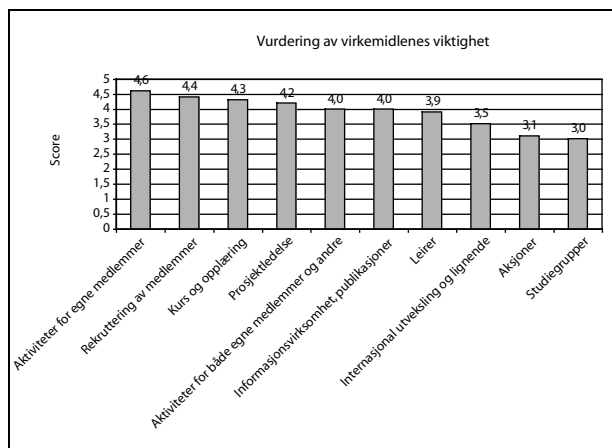
nert, og mest vekt blir lagt på at organisasjonene som søker og mottar tilskudd, har et barne- og ungdomsarbeid. Dette er også tilfelle for organisasjonene som søker om Frifond-tilskudd via Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og paraplyorganisasjonen Norsk musikkråd. Disse paraplyorganene fordeler slike tilskudd til omlag 100 landsdekkende organisasjoner som har et lokallagsbasert barne- og ungdomsarbeid – de fleste av dem er også mottakere av grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet. Organisasjonene fordeler seg dermed naturlig på de samme kategoriene som Fordelingsutvalget under Barne- og likestillingsdepartementet bruker, og gruppen «kristne» og «sang/musikk» er de største. Det finnes pr. dato ikke noe komplett register over barne- og ungdomsorganisasjoner i Norge.

Agenda Utredning & Utvikling lot organisasjonene i undersøkelsen oppgi hvilken profil organisasjonene hadde, og hvilke typer aktiviteter organisasjonen drev med. Organisasjoner med bred aktivitet vil være mulig å finne igjen under flere profiler og aktivitetstilbud.

Som det framgår av figur 4.1, oppga nesten halvparten av organisasjonene i undersøkelsen å drive med sosial og humanitær virksomhet samt politisk aktivitet. Interessepolitisk arbeid samt opinionspåvirkning følger tett på. Deretter følger ulike typer kultur- og fritidsaktiviteter. Agenda fant at den typiske organisasjonen drev med tre typer aktiviteter, og kommenterte at det er interessant at de typiske utadrettede aktivitetene rangerer høyest.

Gjennom undersøkelsen ble organisasjonene videre spurt om hvilke typer virkemidler de benyttet for å nå målene sine. Dette er gjengitt i figur 4.2.

De viktigste virkemidlene, etter organisasjonens egne vurderinger, er: aktiviteter for egne

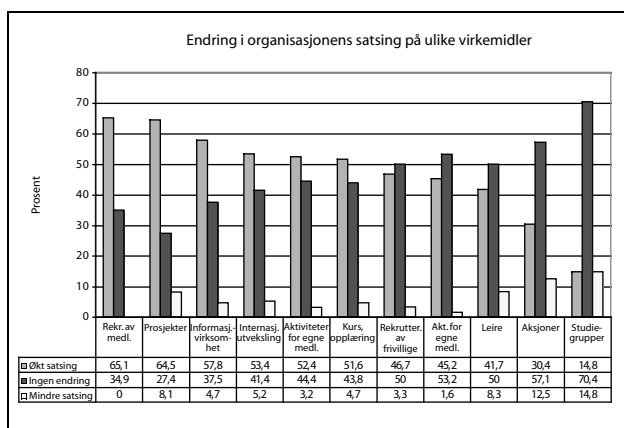


Figur 4.2 Vurdering av virkemidlenes viktighet. Organisasjonenes vurdering av virkemidlenes viktighet, rangert fra 0 til 5. Kilde: Agenda.

medlemmer, rekruttering av medlemmer samt kurs og opplæring. Vi skal siden komme tilbake til hva denne prioriteringen kan bety for organisasjonenes posisjon som kanaler for politisk og samfunnsmessig påvirkning.

Agenda fant også at satsningen på ulike virkemidler hadde endret seg en del i løpet av de siste ti årene. Organisasjonenes egen vurdering av denne utviklingen er gjengitt i figur 4.3.

Et stort flertall av organisasjonene viser til at satsningen på medlemsrekruttering og prosjektarbeid har økt betraktelig i perioden. Av figuren går det også fram at flertallet av organisasjoner oppgir at det ikke har vært endring i satsningen på aksjoner de siste ti årene, uten at aktivitetsnivået for aksjoner er oppgitt eller diskutert. En tredjedel av organisasjonene har imidlertid økt satsningen også på dette feltet.



Figur 4.3 Endring i organisasjonenes satsning på ulike virkemidler. Endringer i organisasjonenes satsning på ulike virkemidler de siste ti årene. Prosentvis endring. Kilde: Agenda. N=70

4.3.2.2 Antall organisasjoner og medlemsrekruttering

Tidligere i dette kapittelet har ungdoms oppslutninger om frivillige organisasjoner vært presentert. Fra organisasjonenes side vil de samme tendensene til nedgang i oppslutning være synlige, men tallene viser til noe økning i oppslutning siste år. Mens *Ung i Norge*-undersøkelsene samler og gjengir ungdoms selvrapporterte medlemskap, gjenspeiler myndighetenes statistikk over medlemstall i barne- og ungdomsorganisasjonene i tillegg forhold ved organisasjonene som skyldes utenforliggende faktorer. Endringer i regelverk for hva som er tilskuddsberettigede organisasjoner, er et svært tydelig eksempel på en slik utenforliggende faktor.

Fordelingsutvalget, som forvalter Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning, har ført statistikk over medlemsutviklingen i søkerorganisasjonene siden 1977. Statistikken over utvikling i medlemskap og antall barne- og ungdomsorganisasjoner er gjengitt og kommentert i vedlegg 3. I 1977 var det 52 organisasjoner som søkte tilskudd fra ordningen, mot 76 organisasjoner i 2006. Dette er en kraftig utviding av antallet søkerorganisasjoner, og fortjener en kort omtale. Mot slutten av 70-tallet inkluderte den statlige grunntilskuddsordningen partipolitiske ungdomsorganisasjoner så vel som organisasjoner for ungdom under utdanning. Disse organisasjonene er siden skilt ut i egne tilskuddsordninger under andre departement. Til tross for denne avskallingen har antallet organisasjoner i ordningen økt betraktelig. Det har i særlig grad kommet til nyetableringer innenfor gruppen av politiske organisasjoner, «sang/musikk» og «funksjonshemmede». Også gruppen «hobby og friluft» har økt i omfang. De kristne organisasjonene har beholdt en sterk representasjon i tilskuddsordningen, mens avholds- og rusgiftpolitiske organisasjoner har tapt terreng.

Det er forholdsvis enkelt å sammenligne dette endringsbildet med den generelle utviklingen av organisasjonssamfunnet i Norge, gjengitt i kapittel 3. Økningen og differensieringen av antall organisasjoner faller sammen med generelle tendenser til økende spesialisering i organisasjonssamfunnet. Likeledes følger innlemmingen av fritidsorganisasjonene (sang- og musikkorganisasjonene samt gruppen «hobby og friluft») og organisasjonene for funksjonshemmet ungdom et mønster der denne typen organisasjoner har vært i vekst. At avholdsbevegelsens organisasjoner i større grad enn tidligere faller utenfor tilskuddsordningen, betyr ikke nødvendigvis at organisasjonene legges ned, men

at medlemstallet i flere av organisasjonene nå er for lavt til at organisasjonene omfattes av den statlige grunntilskuddsordningen.

4.3.2.3 *Flere organisasjoner – få reelle nyetableringer*

Dersom man går nærmere inn i organisasjonene som har kommet til i grunntilskuddsordningen etter 1977, vil man imidlertid oppdage at det er få reelle nye organisasjonsdannelser. Mange av barne- og ungdomsorganisasjonene er et resultat av at organisasjoner med aldersblandet medlemsmasse har skilt ut barne- og ungdomsarbeidet i en mer eller mindre selvstendig barne- og ungdomsorganisasjon. Dette er ikke noe nytt i frivillig sektor, og peker igjen tilbake på generelle tendenser til økende differensiering og spesialisering. Blant barne- og ungdomsorganisasjonene er særlig organisasjoner for funksjonshemmet ungdom et eksempel på dette. Fenomenet bidrar likevel til å forklare den totale økningen i antall organisasjoner. Det organisatoriske skillet mellom barne- og ungdomsarbeid og en voksenorganisasjons generelle aktivitet kan igjen være motivert nettopp av mulighetene for å søke og motta grunntilskudd fra myndighetene. Dette er omtalt av Hoaas og Lorentzen (2000), som organisasjoners endringer av sin struktur og innretning med hensikt om å øke bevilgninger av offentlige tilskudd. Nedenfor vil vi komme tilbake til denne faktoren, når endringene i organisasjonssamfunnet diskuteres.

4.3.2.4 *Medlemsopplutning om ulike organisasjonstyper*

Slik det ble presentert gjennom de første avsnittene i dette kapittelet, er tenåringers opplutning om medlemskap i barne- og ungdomsorganisasjonene preget av tilbakegang. I dette avsnittet vurderes medlemsutviklingen i organisasjonene med bakgrunn i myndighetenes statistikk, fordelt på ulike kategorier av organisasjoner. Det er viktig å minne om at myndighetenes regelverk for beregning av medlemstall i tilskuddsberettigede organisasjoner i seg selv kan påvirke statistikken, ettersom regelverket har vært endret gjentatte ganger i løpet av perioden. Ikke minst må årene 1995-1997 behandles med forsiktighet, etter at samtlige organisasjoner i tilskuddsordningen ble utsatt for streng granskning fordi det ble reist mistanke om at flere organisasjoner hadde manipulert medlemstall for å kunne motta økte tilskudd. Denne granskningen gir seg utslag i en generell nedjustering av medlemstallene i statistikken. Justeringen skyldes en klargjøring og innskjerping av regelverk, der

det samme regelverket tidligere hadde gitt rom for tolkning og ulik praksis for medlemsregistrering.

En nærmere undersøkelse av medlemsstatistikk hvor de enkelte organisasjonenes medlemstall framgår, gir interessante opplysninger om hvilke typer organisasjoner som nyter størst opplutning i form av antall medlemmer. Den største av organisasjonene i Fordelingsutvalgets statistikk, som også i stor grad sammenfaller med utvalget i Agenda Utredning & Utviklings undersøkelse fra 2004, er Norges Musikkorps Forbund. I alt ti organisasjoner hadde i følge denne statistikken mer enn 10 000 barne- og ungdomsmedlemmer i 2003, og blant disse finner vi eldre organisasjoner i speiderbevegelsen, søndagsskolene og Norges KFUK-KFUM, Norske 4H samt hobby- og fritidsorganisasjoner som Norges Jeger- og fiskerforbund og den nyetablerte organisasjonen Hyperion - Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser. I det nedre sjiktet mellom 500 og 2000 medlemmer finnes organisasjoner med en klar samfunnsprofil, som Ungdom Mot EU, Changemaker, PRESS Redd Barna Ungdom samt de fleste ungdomspartiene. På mellomnivået 2000-10 000 medlemmer finnes en rekke kristne organisasjoner samt kulturorganisasjoner av ulik art. I lys av denne utredningen er det et viktig funn at så mange av organisasjonene med samfunnsorientering har færre enn 2000 medlemmer. Dette gjør disse organisasjonene relativt små i relasjon til religiøse, kultur- og fritidsbaserte organisasjoner, og bekrefter samtidig generelle tendenser i frivillig sektor som viser at sistnevnte organisasjoner har hatt langt mindre nedgang i opplutning siste tiår sammenlignet med organisasjonene som har samfunnsendring som agenda.

Selle og Øymyr gjorde i boken «Frivillig organisering og demokrati» (1995) et skille mellom organisasjoner med utoverrettet og innoverrettet aktivitet, samt en vurdering av om organisasjonene var endringsorienterte eller ikke-endringsorienterte. En utoverrettet organisasjon vil i sin rendyrkede form ikke ha medlemsaktivitet innenfor organisasjonen – kun uttrykk som kommer til syne i møte med samfunnet utenfor. En fullstendig innoverrettet organisasjon vil som motsats bare ha aktivitet for organisasjonens egne medlemmer, uten at dette fører til noen form for endring i resten av samfunnet. En endringsorientert organisasjon står i ideologisk opposisjon til resten av samfunnet, mens ikke-endringsorienterte organisasjoner følger en konsensuspreget tenkemåte.

Skillet er senere utdypet, og er i særlig grad kommentert i vedlegg 4. Ved å kombinere beskrivelsene framtrer fire ulike modeller eller idealtyper av organisasjoner. De sosiale massebevegelsene mot slut-

ten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet hadde sterke innslag av utoverrettede og endringsorienterte organisasjoner. Disse organisasjonene var konfliktrettede og politiske i sitt vesen. Som motstykke finnes hobbyklubbene som kun satser på aktivitet, hygge og samvær for sine medlemmer. Disse organisasjonene er innadrettede og konsensuspregede.

Mellom disse ytterpunktene finnes organisasjoner som retter aktiviteten mot sine egne medlemmer, men som fører interessekamp på medlemmenes vegne. Det er også mulig å tenke seg organisasjoner som forholder seg utadrettet til samfunnet, men som arbeider uten formål om bred og gjennomgripende samfunnsendring.

Selle og Øymyr hevder at organisasjonssamfunnet har utviklet seg fra å være dominert av endringsorienterte og utoverrettede organisasjoner til å være preget av organisasjoner som tilrettelegger aktivitet for egne medlemmer uten å ha en bred samfunnsagenda. Statistikken over organisasjoner som gjengitt i dette kapittelet, viser at de politiske organisasjonene har relativt lav medlemsopplutning sammenlignet med religiøse, kultur- og fritidsorienterte organisasjoner. Det vil være mulig å trekke et skille mellom disse organisasjonene som henholdsvis «endringsorienterte» og «ikke-endringsorienterte». Funnene fra Agenda Utredning & Utviklings undersøkelse om organisasjonenes satsning på ulike virkemidler, viser videre at organisasjonene satser innadrettet på aktiviteter for egne medlemmer, rekruttering, kurs og opplæring. Dette kan tyde på at bildet av en frivillig sektor dominert av ikke-endringsorienterte, innadrettede organisasjoner, også gjelder for barne- og ungdomsorganisasjonene. Tendensen sier selvsagt ikke noe om kvaliteten på organisasjonenes aktiviteter, og mange vil hevde at aktivitet for barn og ungdom har samfunnsmessig og dermed politisk betydning uavhengig av organisasjonens formål. Tendensen vil likevel ha betydning for organisasjonene som kanal for ungdoms samfunnsdeltakelse og mulighet for formell påvirkning av samfunnet de lever i.

Det er ikke i seg selv underlig at organisasjonene satser tungt på økt medlemsrekruttering. Nedgangen i opplutning merkes selvsagt også i organisasjonene, og Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning har i en årrekke utmålt tilskudd på bakgrunn av medlemstall i organisasjonene. Den foreløpig siste revisjonen av denne grunntilskuddsordningen i 2002 la i enda større grad enn tidligere vekt på medlemstall, noe som har gitt resultat i økt medlemsverving og dermed noe økt opplutning om organisasjonene i form av medlemskap de aller siste år. Slike vrid-

ningseffekter er beskrevet av Hoaas og Lorentzen (2000), og kan bidra til å forklare den økte medlemsvervingen som har skjedd i det totale organisasjonsmiljøet i perioden 2002-2004.

Hoaas og Lorentzen fremholder at norsk, statlig støttepolitikk overfor organisasjonene i stor grad har vært utviklet for å påvirke organisasjonene i en ønsket retning, idet organisasjonene har vært et element i sosialdemokratisk basert planstyring av samfunnet. Også forfatterne Selle og Øymyr viser til dette, og sammen oppsummerer disse miljøvernsspørsmål, helse- og omsorgsoppgaver og fremfor alt kulturpolitikk som fagfelt der offentlig og frivillig sektor har blitt brakt i tett samarbeid med hverandre. Det er nærliggende å spørre seg om denne utviklingen i seg selv har redusert behovet for at organisasjoner skal ha mange medlemmer, idet organisasjoner har opplevd å få spesialiserte samfunnspolitiske nisjer med egne kontaktpunkter og møteplasser hvor de utvikler et fagfelt i samarbeid med myndighetene. Når Hoaas og Lorentzen føyer til at barne- og ungdomsorganisasjonene i særlig grad har blitt tildelt oppgaver som «skoler i demokrati», følger det logisk at disse organisasjonene bør favne en betydelig mengde barn og ungdom blant sine medlemmer. Dette kan i stor grad forklare myndighetenes satsning på økonomiske insentiv for medlemsrekruttering i de samme organisasjonene. Myndighetenes sterke betoning av medlemsgrunnlaget i barne- og ungdomsorganisasjonene er likevel en kontrast til utviklingen av det generelle samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor gjennom de siste tiårene, der organisasjonenes kampsaker i økende grad er overtatt av velferdsstaten og organisasjonene ofte behandles som høringsinstanser for myndigheters beslutninger. Når denne kontakten først og fremst er preget av konsensus, har ikke organisasjonene lenger behov for en bred og mobiliserbar medlemsbase for å være korrektiv i den offentlige politikken.

4.4 Medborgerkulturen i barne- og ungdomsorganisasjonene

Samtidsbildet av barne- og ungdomsorganisasjonene er dermed preget av flere klare utviklingstrekk:

- Barne- og ungdomsorganisasjonene har blitt flere i antall, men de består samlet sett av færre medlemmer.
- Miljøet av barne- og ungdomsorganisasjoner er dominert av organisasjoner som satser på aktivitet for egne medlemmer. Det er et mindretall organisasjoner som arbeider for gjennomgripende samfunnsendring og bred politikktutvikling.

- Barn og ungdom er ofte medlem av flere organisasjoner i løpet av oppveksten, men de er medlem i kortere tid enn hva som var vanlig for ti år tilbake.
- Ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn står i særlig grad utenfor organisasjonssamfunnet.

I det følgende vil barne- og ungdomsorganisasjonene bli diskutert som barn og ungdoms kanaler for innflytelse i og påvirkning av samfunnet de lever i. Etter en gjennomgang av hvilke vilkår som i dag preger denne muligheten for påvirkning, vil diskusjonen dreie over mot en mulig nyorientering av barne- og ungdomsorganisasjonenes funksjon i demokratiet, forankret i organisasjonenes bidrag til å utvikle barn og unges identitet som medborgere i samfunnet.

4.4.1 Barne- og ungdomsorganisasjonene som kanal for påvirkning

Organisasjonenes demokratiske, medlemsbaserte og hierarkiske struktur, som beskrevet tidligere i dette kapittelet, vil både være en kanal for samfunnsdeltakelse og en arena der medlemmene bidrar i utviklingen av organisasjonens idégrunnlag og aktiviteter. Dette har i faglitteraturen blitt kalt for henholdsvis organisasjonenes eksterne og interne demokratiske funksjon. Det kontinuerlige arbeidet for utvikling og påvirkning vil ideelt sett være preget av demokratiske spilleregler, og er derfor forventet å gi læringseffekt hva disse spillereglene angår.

4.4.1.1 *Kontakt mellom lokale barne- og ungdomslag og politisk nivå i kommunene i Hordaland*

På oppdrag fra utvalget har det blitt gjennomført en særskilt analyse av lokale barne- og ungdomslag i Hordaland og disse lagenes påvirkning av lokalpolitikk. Analysen bygger på utdrag fra et større datamateriale fra fylket samlet inn i 1980, 1990 og i år 2000, og er gjengitt som eget vedlegg i denne utredningen. Av analysen går det fram at kontakten mellom det offentlige og foreningslivet har endret seg, både når det gjelder aktører, strategier og saker. Mens det tidligere var vanlig at lag rettet formelle henvendelser til myndighetene, preges nå forbindelsene mellom lag og myndigheter av mer uformell og personlig kontakt. Organisasjonenes interesser i den lokale politikken synes også i større grad å være preget av saker som angår organisasjonenes egne driftsvilkår, framfor saker som gjelder hele lokalsamfunnet (Wollebæk: 2006, se vedlegg 4).

Hovedkonklusjonene i analysen viser for det første at det har vært en total nedgang i antallet barne- og ungdomslag i Hordaland i perioden 1980-2000. For det andre går det fram at samtidig som barne- og ungdomsorganisasjonene totalt sett utgjør en mindre andel av organisasjonsmiljøet i kommunene, har andelen av lag som deltar i utformingen av offentlig politikk, også gått ned. Dette betyr at antall lag som vil engasjere seg i slik politikk ikke bare er redusert fordi det totalt sett finnes færre lag, men fordi en prosentvis mindre andel av lagene driver slik aktivitet. For det tredje viser det seg at flere barne- og ungdomslag hadde opplevd å bli spurt til råds av offentlige myndigheter i saker som angikk foreningen. Dette tallet økte fra 1980 til år 2000. Barne- og ungdomsorganisasjonene i denne undersøkelsen framstår dermed i økende grad som høringsinstanser, og ikke som pressgrupper. Av barne- og ungdomslagene i Hordaland var det imidlertid en stor overvekt av lag som ikke gjorde noen forsøk på å påvirke myndighetene. Av lag som drev påvirkningsarbeid, var det flere barne- og ungdomslag som opplevde at deres synspunkter ikke ble hørt, sammenlignet med vokslagene i samme undersøkelse.

Av Hordaland-materialet går det også fram at når kommunen rådspør lokale barne- og ungdomslag, er det lag i kultur-, fritids- og idrettssektoren som oftest blir kommunens kontaktpartner. Tidligere var lagene i Noregs Ungdomslag og Norges Bygdeungdomslag dominerende aktører på området. Det er også klart sterkere tendenser til at forbindelse mellom lag og myndighet skjer ved personlig kontakt mellom medlemmer i laget og kommuneadministrasjonen.

At lagene søker personlig kontakt med kommuneadministrasjonen, kan bety at sakene som lagene ønsker å ta opp, er forholdsvis enkle, og kan løses uten langvarig politisk saksbehandling. På spørsmål om hvilke saker lagene hadde tatt opp med offentlige myndigheter, viste det seg at de fleste av sakene handlet om lagets eller organisasjonens egne vilkår. Saker som dreide seg om barn og ungdom var nest hyppigst som sak mellom partene. I betydelig mindre grad handlet sakene om miljøspørsmål, nærmiljø og økonomisk politikk. Her går det imidlertid et skille mellom organisasjonstyper, slik at foreningene på kultur- og fritidsfeltet hyppigst engasjerer seg i saker for å forbedre egne vilkår, mens mer tradisjonelle lag og foreninger etablert før 1960 tar opp også andre typer spørsmål med myndighetene. Sett over tid tar lagene nå i mindre grad kontakt med folkevalgte, de tar i liten grad opp saken med sin egen nasjonale organisasjon og de har i mindre grad skrevet til

kommunen om saken. Lagene har i noe større grad reist sakene sine i pressen. Til sammen viser dette at lagene har gjort en dreining der de benytter uformelle kanaler i sin kontakt med myndighetene.

Kontakt med myndigheter er ikke det eneste målet på organisasjonens samfunnsengasjement. Organisasjonen kan også forsøke å påvirke andre ved å formidle sin overbevisning eller gjennomføre tiltak med sikte på å påvirke lokalsamfunnet. Dette forutsetter likevel at organisasjonen er utadrettet, eller at den er endrings- og samfunnsorientert (Wollebæk: 2006, se vedlegg 4). Med en styrking av de medlemsrettede og konsensusorienterte organisasjonene og en klar tilbakegang av samfunnsrettede og konfliktorienterte lag, synker imidlertid sjansen for slik påvirkning. Når hovedvekten av aktiviteten bare angår medlemmene uten samtidig å gripe direkte inn i lokalsamfunnet, reduseres organisasjonenes evne til å påvirke samfunnet som organisasjonen er en del av. I faglitteraturen er dette beskrevet som en svekkelse av organisasjonens eksterne demokratiske funksjon.

4.4.1.2 *Manglende representativitet i kommunale ungdomsråd*

Tendensen til redusert og ikke-formalisert kontakt mellom offentlige myndigheter og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner lokalt understøttes av at det i økende grad blir opprettet offentlige råd for brukerstyring og medvirkning, innenfor barne- og ungdomsfeltet kalt kommunale ungdomsråd. I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport (NOU 2003:19) ble det vist til at slike råd opprettes blant annet for å øke ungdoms interesse for og innflytelse over politikk. Slike råd kan, sett fra myndighetenes side, også redusere behovet for kontakt med barne- og ungdomsorganisasjonene, dersom formålet er å skaffe informasjon til bruk i utformingen av barne- og ungdomspolitikken. Evalueringer viser at slike råd først og fremst fungerer som høringsinstanser for offentlige myndigheter (Lidén: 2003; Teige: 2005; Vestel m.fl.: 2003). Slik kommer også kommunen som politisk arena i skyggen av kommunen som tjenesteproducent. Dette er også et aspekt ved det kommunale selvstyret som behandles bredt i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport, som slår fast at folkevalgte organers handlingsrom blir redusert når stadig flere livs- og samfunnsområder blir rettighetsfestet. Denne utviklingstendensen vil selvsagt også påvirke lokale lag og foreningers handlingsrom i møte med offentlige myndigheter, og må holdes sammen med analysene som viser at lag og foreninger i mindre grad tar politisk initiativ.

Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), paraplyorganisasjon for danske barne- og ungdomsorganisasjoner, har gjennom en rapportserien «Sidste Udkald» samlet og systematisert materiale om hvordan unge oppfatter og engasjerer seg i demokratiet. I Danmark, som i Norge, har det de siste ti år vært en stigende interesse for etablering av kommunale ungdomsråd, og DUFs rapport om unges deltakelse i slike råd viser at barne- og ungdomsorganisasjonene bare i liten grad er representert i disse strukturene. Ungdom i slike råd stiller seg videre skeptiske – på grensen til det avvisende – til ideen om det representative demokratiet, og uttrykker at de synes det er vanskelig å representere andre enn seg selv, eller også at de ikke ønsker å representere andre ved å delta i ungdomsrådet. På den annen side oppgir de samme ungdommene at de lojalt vil følge flertallsavgjørelsene i rådene. Ungdommene rapporterer om friske debatter, overraskende løsningsforslag og mulighet for deltakerne til å endre mening underveis i rådets behandling av saker. Dette harmonerer dårlig med organisasjoners langsomme beslutningsprosesser og interessegruppers behov for å utstyre sine representanter med ferdig behandlede mandater. Flere ungdommer uttrykker også skepsis overfor ungdomsorganisasjoners tendens til å politisere sakene i ungdomsrådet, i de tilfeller hvor organisasjonsrepresentasjonen er sterk.

DUFs undersøkelse av ungdomsråd holdt sammen med undersøkelsen av deltakelse i danske frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner publisert i samme rapportserie viser at organisasjoners tradisjonelle arbeidsformer virker lite tiltrekkende på mange unge. Møteformer med formell innkalling, dagsorden og taleliste oppleves som ineffektive og fjernt fra de unges interessefelt og aktivitetene de gjerne vil drive med. Flere av de danske ungdomsrådene tilbyr alternative arbeidsformer for unge som er opptatt av samfunnet rundt seg, mens opplysninger om de norske kommunale ungdomsrådene viser at mange av dem tilstreber en «voksen» møtekultur (Lidén og Ødegård: 2002). En evaluering av medvirkningsarbeid blant unge i Porsgrunn kommune (Vestel m.fl.: 2003) viser at interessen for og forståelsen av politikk og samfunnsspørsmål hos unge generelt i kommunen ikke ser ut til å ha blitt påvirket av prosjektene. Ungdomsrådet har imidlertid med høy sannsynligvis bidratt til rekruttering av unge politikere til bystyret. Deltakelse her har etter all sannsynlighet gitt medlemmene både en unik erfaring og innsikt i politiske prosesser på lokalnivå, og ikke minst mulighet for personlig vekst. Det er mulig å tenke seg at ungdom ved å delta i prosessene i kommu-

nale ungdomsråd vil oppleve en slik personlig utvikling og tilegne seg en interesse for lokalpolitiske saker, men effekten av denne læringen ser altså ikke ut til å nå de store ungdomsgruppene. Slike prosesser kan likevel bidra til å sette spørsmålet om ungdoms innflytelse på den politiske dagsorden.

Gitt utviklingstendensene i de lokale barne- og ungdomsorganisasjonene, er det selvsagt ikke mulig å komme med konklusjoner om at økt organisasjonsrepresentasjon i kommunale ungdomsråd vil gi bredere effekt av den demokratiopplæring og interesse for samfunnsproblemer som deltakelse i slike råd måtte frembringe. I et demokrati-perspektiv er det likevel problematisk både at barne- og ungdomsorganisasjonene kun i liten grad er representert i slike råd, og at ungdommene som rekrutteres til rådene, ikke ønsker å representere noen gruppe. Barne- og ungdomsorganisasjonene er den eneste formelle kanal for samfunnsdeltakelse for ungdom under 18 år, og en utestenging fra slike kommunale ungdomsråd vil ytterligere bidra til å marginalisere disse organisasjonenes mulighet for påvirkning. Beslutninger fattet av enkeltpersoner etter referendump praksis kan være effektive i saksbehandlingsøyemed, men kan i mange tilfeller mangle fundament i bred og gjennomgående folkelig deltakelse preget av kontinuerlig debatt, samfunnskritikk og engasjement, som på sikt kan skape solid forankrede avgjørelser. Sett over tid blir dette derfor også et samfunnsøkonomisk spørsmål, fordi raske og svakt forankrede beslutninger kan måtte endres når flertallet endrer mening eller mister interessen for vedtaket de har vært med på å fatte (Amnå: 2002).

4.4.1.3 *Internt organisasjonsdemokrati*

Opplevelsen av internt demokrati og mulighet for påvirkning innad i barne- og ungdomsorganisasjonene kan også ha vært i utvikling. Idealet i den hierarkiske, demokratiske og medlemsbaserte organisasjonen er at medlemmene vil kjenne igjen organisasjonens demokratiske rutiner i prosessene som styrer politiske parti og som inntreffer ved offentlige valg. Med sin bakgrunn fra organisasjonsarbeid kan man tenke seg at disse medlemmene selv vil kunne delta i formelle politiske institusjoner som partier, valg og folkevalgte organer – når myndighetsalderen inntreffer. I en undersøkelse av rekruttering av kommunestyrerepresentanter oppgir representantene sin bakgrunn fra frivillige organisasjoner som en av de viktigste årsaker til at nominasjonskomiteen tok kontakt med dem (Berglund og Winsvold: 2005).

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) undersøkte i år 2000 barn og ungdoms representasjon og innflytelse i et utvalg av sine egne medlemsorganisasjoner. Utvalget av organisasjoner er begrenset og viser ikke til sammenligninger over tid, og det lar seg derfor ikke gjøre å trekke generelle slutninger på grunnlag av materialet. Rapporten fra undersøkelsen viser likevel til at mens organisasjonenes sentrallidd mener at lokallagene har stor innvirkning på organisasjonens aktivitet og profil, er denne oppfatningen tydelig moderert når lokallagene blir spurt om hvilken innvirkning de har på sentralorganisasjonen i slike spørsmål. En tredjedel av lokallagene deltar ikke eller er usikre på om de har formelle rettigheter til å delta på sentralorganisasjonens landsmøte. I de aller fleste lagene er imidlertid barn og unge med på å lede alle aktivitetene, og oppgir at lagsstyret og/eller medlemmene har stor innvirkning på hvilke typer aktivitet laget skal drive. Når lagene samtidig oppgir at ungdom under 18 år bekler en tredjedel av de lokale styrevervene, mens ungdom under 26 år bekler 75 % av slike verv, er barn og ungdoms innflytelse i lokal-lagsaktiviteten tydelig. På spørsmål om hvilken innflytelse lokallaget har i lokal politikk, viser de fleste lagene til at de ikke har interesse av å delta i samfunnet på dette nivået. Av det mindretallet av lag som faktisk deltar, oppgir at de fleste at de i liten grad blir hørt, noe som føyer seg inn i resultatene fra undersøkelsen av lokale lag i Hordaland, gjengitt tidligere i kapittelet. Det er imidlertid interessant å merke seg at lagene har større tiltro til at organisasjonen deres som en nasjonal sammenslutning har innflytelse i norsk samfunnsliv. Dette vil bli diskutert nærmere mot slutten av kapittelet, som barn og ungdom som del av en medborgerkultur.

4.4.2 **Medborgeridentitet som utgangspunkt for samfunnsengasjement**

Ungdoms interesse for og engasjement i samfunnsproblemer kan ta form av aktivitet i barne- og ungdomsorganisasjoner, men ettersom disse organisasjonenes posisjon som kanal for samfunnsdeltakelse har blitt sterkt marginalisert, er det viktig å ha kunnskap om hva disse ungdommene faktisk bidrar med. På oppdrag fra utvalget har det blitt gjennomført en særskilt analyse av datagrunnlaget fra *Ung i Norge*-undersøkelsen, omtalt tidligere i dette kapittelet og i vedlegg 1. Analysen er gjengitt og diskutert i vedlegg 2. Analysen tar sikte på å vurdere om organisasjonsmedlemmene i alderen 13-19 år er mer interessert i politikk og samfunns-

spørsmål, mer engasjert i politiske aktiviteter, og om de har større tiltro til at det nytter å engasjere seg, sammenlignet med ikke-medlemmer. Bidraget bygger på kunnskap fra Makt- og demokratiutredningens Medborgerundersøkelse (Sivesind og Ødegård: 2003), der søkelys ble rettet mot ulike organisasjonstyper og deres demokratifremmende effekt på medlemmene.

Av analysen av *Ung i Norge*-data går det fram at de aktivitetsorienterte fritidsorganisasjonene ser ut til å ha svært liten effekt på de unge medlemmenes samfunnspolitiske interesse, nivå av politisk deltakelse og tillit til at det nytter å engasjere seg. Det er ingen forskjeller mellom ikke-medlemmer og medlemmer av fritidsorganisasjoner i disse spørsmålene. Medlemmer av kulturorganisasjoner er til en viss grad mer interesserte i samfunns-spørsmål enn ikke-medlemmer, og de deltar mer i politisk og samfunnsrettet aktivitet, som elevråd, ungdomsråd eller ulike typer aksjoner og markeringer. De skiller seg også fra ikke-medlemmer ved å være positive til at det nytter å engasjere seg. Medlemskap i religiøse organisasjoner ser ikke ut til å ha noen særlig demokratifremmende effekt, selv om medlemmene i disse organisasjonene skiller seg noe fra ikke-medlemmer ved å helle mot sterkere konvensjonell politisk deltakelse, som å stemme ved valg. Det er imidlertid de politisk/humanitære organisasjonene og miljøorganisasjonene som framstår som de viktigste arenaer for demokratiskolering. Medlemmene i disse organisasjonene har gjennomgående sterkere politisk interesse, deltar hyppigere i både konvensjonelle og aksjonsorienterte politiske aktiviteter og har størst tro på at det hjelper å være engasjert, sammenlignet både med ungdommer som ikke er medlem av noen organisasjon og ungdommer som er medlemmer av fritids-, kultur eller religiøse organisasjoner.

Mønsteret av interesse og deltakelse lar seg selvsagt forklare ved at ungdom søker kontakt med ulike typer organisasjoner avhengig av interessene sine. Det er likevel grunnlag for å hevde at frivillige organisasjoner for barn og ungdom virker demokratiskolerende. Unntaket er de aktivitetsorienterte fritidsorganisasjonene. De politisk/humanitære organisasjonene og miljøorganisasjonene er i regelen utadrettede og konfliktorienterte, og bygd på prinsipper knyttet til det representative demokratiet, der unge medlemmer og tillitsvalgte har tilgang til formell makt. Ved å tilhøre denne typen organisasjoner vil medlemmene i størst grad få tilgang til kanaler for påvirkning av samfunnet, og gitt at organisasjonene bygger politikkkutforming sin på demokratiske prinsipper, vil medlem-

mene også få demokratiskolering ved å delta i det jevnlige og interne organisasjonsarbeidet. Ved å delta direkte i politikkkutforming vil disse medlemmene i særlig grad kunne utvikle holdninger preget av tillit til at enkeltpersoner og grupper har rett og plikt til å delta i offentligheten og la sin stemme bli hørt. I kapittel 3 er dette argumentet underbygget ved den danske forfatteren Jørgen Goul Andersen (2004), som kaller dette for «medborgerskaps vertikale dimensjon». Ordet «vertikal» viser til at organisasjonene som kanal for samfunnsdeltakelse og påvirkning forbinder individnivået og det politiske beslutningsnivået i samfunnet, i det vi kan kalle for en nedenfra og opp-bevegelse. De frivillige organisasjonene er én av flere slike vertikale kanaler for samfunnsdeltakelse, og suppleres blant annet av muligheten for å delta i de politiske partiene, av mulighetene for å delta ved offentlige valg og ved råd for brukerstyring og medvirkning knyttet til velferdsstatens institusjoner. Når enkeltmennesker får styrket identiteten sin som medborger ved bevissthet, mulighet og rett til å delta i én slik kanal, er det sannsynlig at man øker samfunnsdeltakelsen sin ved å ta i bruk nye kanaler. Det er dette mønsteret som gjenspeiles når medlemmer i de politisk/humanitære organisasjonene og miljøorganisasjonene viser klare tegn på bred politisk interesse og tillit til at det nytter å engasjere seg, og vil bruke stemmeretten sin ved valg.

Også kulturorganisasjonene og de religiøse organisasjonene kan bidra til å utvikle og styrke medlemmenes opplevelse av å tilhøre et fellesskap, av Jørgen Goul Andersen og i kapittel 3 kalt for medborgerskaps horisontale dimensjon. Ved å samle unge mennesker til aktivitet og samvær om felles interesser kan båndene mellom deltakerne styrkes, og tilliten til hverandre og opplevelsen av ansvar for fellesskapets beste kan føre til interesse og ansvarsfølelse også overfor samfunnet man er en del av. Ordet «horisontal» viser her nettopp til båndene mellom mennesker som befinner seg på samme nivå, og dette er ikke det samme som å arbeide via en organisasjon for å påvirke et politisk beslutningsnivå. Likevel kan deltakelse i miljø preget av slike horisontale bånd lede til et bredere samfunnsengasjement der også de øvrige kanalene for påvirkning blir tatt i bruk. Dette kan skje fordi man ønsker å fremme interessene til gruppen som man har tilhørighet til, eller at man kjenner et ansvar og en interesse for fellesskapet også ut over sin egen gruppe. Disse forholdene kommer til syne når medlemmer av kulturorganisasjoner oppgir å være mer interessert i politisk aktivitet enn dem som ikke er medlemmer av noen organisasjon, og når medlemmene i

religiøse organisasjoner er mer tilbøyelige til å bruke stemmeretten sin enn dem som ikke er medlem av noen organisasjon.

4.4.2.1 Organisasjonenes empowerment-faktor

Når vi kjenner disse tendensene som viser at organisasjonsmedlemskap henger sammen med samfunnsinteresse og politisk engasjement, er det klart at organisasjonene virker som redskap for å styrke unge menneskers samfunnsdeltakelse. Man kan si at organisasjonene bidrar til å bygge opp og myndiggjøre en aldersgruppe som ellers kan ha vanskelig for å få sin stemme hørt, eller at organisasjonsmedlemskap er *empowerment* av unge mennesker. Hvis dette er sant, blir det viktig at alle har mulighet til å være med i organisasjonene, og at alle som er med, har rett til å si sin mening og til å bli hørt.

At alle skal ha mulighet til å være med, stiller store utfordringer til organisasjonene selv. Store grupper av ungdom deltar i dag ikke i organisasjonslivet. Slik det framgår av vedlegg 5, er ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn underrepresentert i de tradisjonelle, norske organisasjonene, og det finnes på landsbasis kun få tilfeller der ungdom av slik bakgrunn har dannet egne organisasjoner. Organisering på bakgrunn av felles kultur og etnisk tilhørighet kan være et viktig steg på veien mot bredere samfunnsdeltakelse, men det bør være en målsetting at etnisk norsk ungdom og ungdom med annen etnisk minoritetsbakgrunn møtes i de samme organisasjonene for å styrke båndene mellom enkeltmennesker og grupper, oppleve bredere fellesskap og få tilgang til formelle kanaler for samfunnsdeltakelse og politisk påvirkning. Også myndighetene bør i sin kontakt med frivillige organisasjoner for barn og ungdom i særlig grad vektlegge at organisasjonene må være åpne for alle som vil være med. I motsatt fall blir frivillige organisasjoner kanal for bare ett segment av den unge befolkningen, dominert av etnisk norsk ungdom der mange kommer fra familier der foreldrene har yrker som krever høyere utdanning. Dette peker mot et elitepreget organisasjonssamfunn, og er ikke det samme som myndiggjøring av en hel befolkningsgruppe.

At alle som deltar i organisasjonene skal ha rett til å si sin mening og rett til å bli hørt, viser først og fremst til det interne organisasjonsdemokratiet. Mye frivillig aktivitet for barn og ungdom er ikke medlemsbasert og finner ikke sted innenfor rammen av formelt demokratiske strukturer. Det kan være grunn til å hevde at de formelle demokratiske strukturer er den sikreste metoden for å oppnå

lik rett til innflytelse over organisasjonen eller lokallaget, men disse strukturer har også begrensninger. Kunnskap, alder og erfaring vil gi fortrinn, og de yngste medlemmene vil ikke nødvendigvis tjene på dette. Derfor bør organisasjoner arbeide både i form av formelle demokratiske rutiner og ved alternative metoder for å sikre medlemmenes reelle rett til innflytelse over arbeidet. Denne tankegangen bør gjenspeiles av frivillige institusjoner som ikke er medlemsbaserte, men som samler ungdom til aktivitet i form av åpne klubber, fritidstilbud, verksteder og hjelpetiltak. For at denne typen tiltak skal virke i retning av å myndiggjøre aldersgruppen, må deltakerne få innflytelse over aktiviteten eller tilbudet de er en del av. Dette kan skje gjennom ulike former for brukerdemokrati, og bør institusjonaliseres som en del av aktiviteten. Når enkeltpersoner skal uttale seg på vegne av fellesskap – om disse fellesskapene er medlemsbaserte eller ikke – er det viktig at resten av samfunnet kan føle seg trygge på at meningene springer ut fra og er forberedt av en større gruppe mennesker. Dette er viktig fordi meningene og forslagene som presenteres, kan få konsekvenser for større deler av samfunnet.

4.4.2.2 Gamle organisasjonsstrukturer – nye strategier

Frivillighet tar mange former, og den statlige støttopolitikken skal favne bredden i denne virksomheten. Dersom organisasjonene skal virke som redskap for myndiggjøring av en aldersgruppe, kan det styrke organisasjonens posisjon dersom den er bygd opp i form av internt organisasjonsdemokrati med medlemmer og lokallag.

Som privatperson kan man sympatisere med en sak eller bidra økonomisk til et arbeid uten å stille seg til rådighet som medlem av en organisasjon. Både underskriftskampanjer og innsamlingsaksjoner er eksempler på uformell politisk aktivitet, men dette gir ingen forpliktelser for deltakeren ut over handlingen det innebærer å gi en signatur eller en donasjon. Etter å ha skrevet under eller lagt penger på innsamlingsbøssen, har heller ikke deltakeren noen innflytelse over bruken av bidraget. Organisasjonsmedlemskap er en meningsfylt framgangsmåte for å gi tilslutning til et budskap eller økonomisk bidrag til et arbeid. Ved passivt medlemskap har man lagt sitt navn og sin kontingent til organisasjonen, uten å ha noe ønske om å påvirke den politiske linjen i arbeidet eller engasjere seg i aktiviteten. Forskjellen mellom disse to bidragene til fellesskapet er at den demokratiske strukturen skal sikre alle medlemmene lik rett til innflytelse.

Organisasjonen på sin side kan stille krav til hva medlemmet skal bidra med. Kontingentinnbetaling kan være et slikt krav. Ved å etterkomme kravet bekrefter medlemmene at de har sluttet seg til organisasjonen, og de mottar rettighetene som medlemskapet innebærer. Organisasjonen får på denne måten en valid bekreftelse om hvor mange som støtter opp om arbeidet, en idé om hvordan medlemsdemokratiet fyller organisasjonsstrukturen og en pekepinn om hvor mange som kan tenke seg å delta i aktivitetene.

De nasjonale organisasjonene kan påvirke det nasjonale politiske beslutningsnivået. I lokalmiljøet er avstanden mellom lag og politisk nivå ofte mindre, og for at den brede massen av organisasjonsmedlemmer skal få styrket sin mulighet til å delta i utformingen av samfunnet, er det avgjørende at aktivitet kan finne sted i form av lokale grupper og foreninger. Ansvar for å legge til rette for lokallagsvirksomhet hviler i stor grad på den nasjonale organisasjonen. Bare et mindretall av organisasjonsmedlemmene kommer i kontakt med eller blir valgt til organisasjonens sentrale demokratiske organer, og det vanlige organisasjonsmedlemmets kontakt med og tilhørighet til et lokallag blir derfor viktig av to årsaker. For det første kan dette gi organisasjonen engasjerte og dyktige medlemmer, samtidig som det kan gi samfunnet trygge og bevisste medborgere. For det andre vil lokallagene være de jevne organisasjonsmedlemmenes viktigste møteplass for aktivitet, selvutvikling og tilhørighet til et menings- og identitetsfellesskap.

Ved kjennskap til utviklingen i kontakten mellom lokallag og det kommunalpolitiske nivået i Hordaland, beskrevet tidligere i dette kapittelet, er det imidlertid ikke gitt at aktive lokallag får innflytelse i møte med offentlige myndigheter. Organisasjonene har et ansvar for å fremme saker av betydning for aldersgruppen, og ikke bare saker som angår organisasjonens eget ve og vel. Myndighetene på sin side har ansvar for å åpne den offentlige politikken for barne- og ungdomsorganisasjonene. Strukturene for innflytelse er fremdeles til stede i disse lokalmiljøene, men de brukes i svært liten grad. Forsvinner strukturene, kan det være svært vanskelig å bygge opp nye.

Når medlemmer i lokallag opplever at organisasjonen de er medlem av, har innflytelse over samfunnsutviklingen på nasjonalt nivå, forteller dette om tilliten til organisasjonene som samfunnsaktør og endringsagent. Denne tilliten er uttrykk for en medborgeridentitet hos enkeltmedlemmet, og viser til at interessefellesskapet som hun tilhører, har betydning for den enkelte og for oppfatningen

av samfunnet som både hun og organisasjonen er en del av. Det er færre medlemmer i barne- og ungdomsorganisasjonene i dag enn det var for ti år siden, og barn og ungdom er ofte medlemmer i kortere tid enn hva som var vanlig før. Myndigheter og organisasjoner har en stor oppgave i å sørge for at også medlemmer som er innom organisasjonen i bare kort tid får kontakt med medborgerkulturen gjennom organisasjonsaktiviteten. For å bidra til dette må organisasjonene myndiggjøre det interne medlemsdemokratiet og synliggjøre sine meninger og holdninger i offentligheten. Myndighetene må åpne påvirkningsmulighetene for organisasjonene, og la disse bli mer enn høringsinstanser for spørsmål som dreier seg om velferdsutvikling for barn og ungdom. Sammen har partene i politikken en felles oppgave i å åpne organisasjonslivet for flest mulig.

En langvarig tendens til synkende oppslutning om medlemskap i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene kan føre til at organisasjonene blir ytterligere marginalisert i årene som kommer. Ansvar for demokratiskoleringen i samfunnet kan ikke hvile på barne- og ungdomsorganisasjonene alene, og i enda mindre grad kan dette forsvares dersom større grupper av barn og ungdom ikke favnes av de samme organisasjonene. Også andre samfunnsinstitusjoner og organiserte møteplasser for barn og ungdom må virke på grunnlag av prinsipp om at alle skal ha like muligheter til å påvirke, hver stemme er like viktig, beslutninger skal lede til handling og man skal kunne stilles til ansvar.

Dette er prinsipp som er nedfelt i det representative demokratiet, som de frivillige organisasjonene har vært forkjempere for og bidratt til utviklingen av gjennom de siste hundre år. Dette arbeidet bør forsette. Samtidig vil barne- og ungdomsorganisasjonenes viktigste bidrag til demokratiet være at disse organisasjonene arbeider innenfor en medborgerkultur der de kan utvikle medlemmenes fellesskapsfølelse og solidaritet med hverandre, og der de blir gitt tilgang til kanaler for å nå ut i samfunnet. Utvalgets forslag til statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, som presenteres i kapittel 6, er en strategi bygd over organisasjonenes utgangspunkt for å aktivisere medborgerne blant medlemmene og deltakerne sine. Dette er en funksjon av de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene som utfyller og bygger opp under det formelle og representative demokratiet. Samtidig må medborgerne ha formelle kanaler for å nå fram med budskapene sine. Barne- og ungdomsorganisasjonene har mulighet til å fylle begge oppgaver.

Kapittel 5

Statlige tilskuddsordninger

Utvalget har konsentrert arbeidet sitt om åtte nasjonale tilskuddsordninger til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. I dette kapitlet gjengis fakta om tilskuddsordningene.

5.1 Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddsordning for nasjonalt arbeid i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskuddsordningen skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt, og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati. Fordelingen av tilskuddet er lagt til Fordelingsutvalget, et eget forvaltningsorgan under departementet.

Rundt 90 % av tilskuddet blir fordelt som grunn-tilskudd til organisasjonenes nasjonale arbeid. I tillegg gir Barne- og likestillingsdepartementet driftstilskudd til Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Ungdom & Fritid – landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus og til Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons Ungdom. Videre benyttes midler fra posten til prosjekttilskuddsordningen Idébanken, som forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

Tilskuddsordningen ble opprettet i 1951 og reguleres av forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (FOR-2002-12-16-1608). Forskriften har vært gjenstand for hyppige revisjoner og endringer. Ordningen omfatter i dag også organisasjoner som gis særlige unntak fra forskriften, og i forvaltningen benyttes hjemlede overgangsordninger mellom de ulike revisjonene av regelverket. Søknads- og dokumentasjonskravene tar sikte på å dokumentere antall betalende medlemmer under 26 år og lokallag der fem eller flere slike medlemmer har tilknytning. Ved utmåling av tilskudd vil en vurdering av organisasjonens vedtekter være utslagsgivende, idet disse angir hvordan organisasjonen sørger for represen-

tasjon til sine styrende organer og utøvelse av interndemokrati.

Forskriften setter begrensninger i forhold til hvilke organisasjoner som kan motta tilskudd. Interessepolitiske organisasjoner for ungdom under utdanning og idretts- og gymnastikkorganisasjoner er utelukket fra tilskuddsordningen i sin helhet. Partipolitiske ungdomsorganisasjoner er utelukket fra å motta tilskudd til sitt nasjonale arbeid, men kan søke grunntilskudd til sitt internasjonale arbeid.

5.2 Kultur- og kirkedepartementets tilskudd for frivillig virksomhet (Frifond)

Frifond er en fellesbetegnelse på flere tilskuddsordninger for lokalt og frivillig arbeid i barne- og ungdomsorganisasjoner og i organisasjoner som har aktivitet for denne aldersgruppen. Formålet med Frifond er å bedre rammebetingelsene for frivillige organisasjoner og grupper medlemsbaserte virke på lokalt nivå. Hoveddelen av Frifondbevilgningen kommer fra overskuddet i Norsk Tipping AS, mens en mindre del av tilskuddet bevilges over statsbudsjettet. Den samlede bevilgningen fordeles mellom paraplyorganisasjonene Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Norsk musikkråd og Norsk teaterråd.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og Norsk musikkråd skal viderefordre tilskudd til de nasjonale organisasjonene, slik at disse organisasjonene kan fordele pengene videre mellom sine lokallag. Denne delen av midlene fordeles mellom de nasjonale organisasjonene som en grunntilskuddsordning, det vil si utmålt som rammetilskudd for å styrke den generelle frivillige aktiviteten uten krav om at mottakeren skal utføre et bestemt type arbeid. Organisasjonene kan selv velge hvordan de vil fordele midlene mellom lagene sine. Mange organisasjoner velger å opprette egne prosjekttilskuddsordninger, som de lar lagene søke.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Norsk musikkråd og Norsk teaterråd

skal også sørge for Frifond-midler til lag og foreninger som ikke er tilknyttet noen nasjonal organisasjon. Disse lagene kan sende enkeltvis søknader om prosjekttilskudd til henholdsvis Frifond barn og unge, Frifond musikk og Frifond teater. Norsk teaterråd fordeler hele sin andel av Frifond-midlene på denne måten. Slik skal disse forvalterne og de ulike tildelingsordningene dekke alle former for frivillig og organisert aktivitet blant barn og ungdom, med unntak av den organiserte idretten.

Det er styrene i de tre paraplyorganisasjonene som står ansvarlig for forvaltningen av midlene på vilkår gitt i tilskuddsbrev fra departementet. Tilskuddsbrevet gir rammer for hvilke krav som skal stilles til rapport og kontroll, men detaljene i dette arbeidet er overlatt paraplyorganisasjonene. Utregningen av tilskudd til lokalt arbeid i nasjonale organisasjoner er for Norsk musikkråds del basert på antall lokallag i organisasjonene, mens Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner fordeles tilsvarende tilskudd på grunnlag av en kombinasjon av antall lokallag, antall medlemmer og et basisbeløp til hver organisasjon. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner baserer en stor del av sine kontrollordninger på arbeidet til Fordelingsutvalget, som forvalter Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning til nasjonalt virke i barne- og ungdomsorganisasjonene.

5.3 Fornyings- og administrasjonsdepartementets tilskuddsordning for de politiske partiers sentrale ungdomsorganisasjoner

Tilskuddene til de politiske partiene forvaltes under Lov om visse forhold vedrørende politiske partier (Partiloven) (LOV-2005-06-17-102).

Bevilgningen til de politiske partienes nasjonale ungdomsorganisasjoner fordeles forholdsmessig etter de nasjonale partienes stemmetall ved siste stortingsvalg. Det stilles ikke betingelser for tilskuddet og det føres ingen kontroll med disponeringen av midlene. Det er tilstrekkelig med én søknad pr. valgperiode.

5.4 Kunnskapsdepartementets tilskuddsordning for landsomfattende interessepolitiske organisasjoner for studenter

Formålet med tilskuddsordningen er å sikre driften av nasjonale interessepolitiske organisasjoner

for studenter. Søknadsprosedyrene omfatter regnskap for siste regnskapsår, plan for virksomheten i organisasjonen det året søknaden gjelder for, budsjett for virksomheten i organisasjonen, oppgave over medlemmer som danner grunnlaget for søknaden, søknadsbeløp og planer for de neste fire år. Ved tildeling av tilskudd legges det vekt på medlemstall det foregående år, aktivitetsnivå, vurdering av økonomistyring, plan og budsjett for virksomheten.

5.5 Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning for rusgift-politiske organisasjoner

Formålet med tilskuddsordningen er at organisasjoner som arbeider for å fremme en rusgiftfri livsstil og for å redusere forbruk og skader forårsaket av rusmidler, skal få midler til å vedlikeholde og utvikle organisasjonsarbeidet og den frivillige innsatsen på området.

For å søke tilskudd må organisasjonen være selvstendig, landsomfattende og har minst 500 medlemmer og 20 lokallag i minst seks fylker. Tilskuddet gis som en rammebevilgning som organisasjonen disponerer fritt ut fra egne behov og premisser til driften av sin virksomhet, herunder sentral planlegging og koordinering samt tilrettelegging av aktiviteter og tiltak. Alle organisasjoner som oppfyller minimumskravene for tilskudd får et basisbeløp. Det resterende tilskuddet blir regnet ut ved hjelp av et poengsystem for medlemstall og utbredelse.

5.6 Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning for organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne

Formålet med tilskuddsordningen er å styrke organisasjonenes mulighet til å drive interessepolitisk arbeid og gi service til egne medlemmer. Målgruppe for tilskuddsordningen er organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og organisasjoner for pårørende av personer med nedsatt funksjonsevne som har vanskelig for å ivareta egne interesser. Funksjonshemmingen må innebære en konflikt mellom individets forutsetninger og miljøets og samfunnets krav til funksjon på de områder som er vesentlige for etablering og opprettholdelse av menneskers selvstendighet og sosiale tilværelse.

Organisasjonen må være representativ for den gruppe funksjonshemmede som den organiserer.

Organisasjonen må være en nasjonal interesseorganisasjon som arbeider for funksjonshemmedes likestilling og deltakelse, og må bygge på individuelt medlemskap og stå åpen for alle som tilhører gruppen som organisasjonen tar sikte på å representere. Organisasjonen må være demokratisk oppbygd.

For å motta tilskudd må organisasjonene oppgi sitt formål, sin målgruppe, sine arbeidsområder og oppbygning, hvilket behov organisasjonen dekker, beskrivelse av funksjonshemningen og behov for hjelpemiddel, tilrettelegging og bistand, hvilke fylker organisasjonen har medlemmer i samt antallet personer i Norge som har funksjonshemningen som er målgruppe for organisasjonen. I tillegg må det sendes inn skjema med opplysninger om antall medlemmer som oppfyller kriteriene for beregning av medlemstilskudd og et skjema med opplysninger om antall lokale ledd i form av regioner, lokallag eller fylkeslag. Organisasjonen må ha mer enn 250 medlemmer for å være tilskuddsberettiget, men kravet er nytt av 2004, og har ikke tilbakevirkende kraft for organisasjoner som var omfattet av tilskuddsordningen før dette tidspunktet.

Vedtak om godkjenning som tilskuddsberettiget organisasjon, eventuelt avslag, fattes av Fordelingsnemnda i Sosial- og helsedirektoratet. Direktoratet er sekretariat for Fordelingsnemnda, og utarbeider forslag til vedtak. Tilskuddet består av et basistilskudd og et tilskudd basert på antall medlemmer. Deretter følger et skjønnsmessig utmålt tilskudd som reflekterer graden/omfanget av funksjonshemningen og behovet for bistand i forbindelse med drift av organisasjonen, gjennomføringen av tiltak, organisasjonens geografiske utbygning og virksomhet for øvrig.

5.7 Miljøverndepartementets tilskuddsordning for miljøvernorganisasjoner

Tilskuddsordningen skal medvirke til å opprettholde et bredt utvalg av demokratisk oppbygde, landsomfattende organisasjoner med miljøvern som hovedarbeidsfelt, for å sikre frivillig engasjement og styrke medvirkningen i miljøspørsmål lokalt, regionalt og nasjonalt basert på faglig innsikt.

Målgruppen for tilskuddsordningen er landsomfattende medlemsbaserte organisasjoner med

demokratisk valgte styringsorganer, som har hovedformålet for sin virksomhet innenfor miljøvernforvaltningens arbeidsområde. Organisasjonen må enten ha et bredt medlemsgrunnlag eller faglig spisskompetanse.

Søknaden om tilskudd skal inneholde organisasjonens formålsparagraf, oversikt over organisasjonens oppbygning med lokal-, regional- og nasjonalledd, antall medlemmer som har betalt kontingent for året før søknaden, rapport og regnskap fra forrige år med vekt på gjennomførte hovedaktiviteter og en vurdering av disse i forhold til målene for organisasjonen samt budsjett og beskrivelse av hovedaktiviteten i året det søkes tilskudd for.

I behandlingen av søknadene skal det legges vekt på organisasjonens beskrivelse av planlagte aktiviteter i året det søkes tilskudd for, organisasjonens betydning og posisjon i norsk samfunnsliv, organisasjonens generelle kompetanse innenfor miljøvern, organisasjonens spisskompetanse innenfor spesielle miljøvernområder, medlemstall oppgitt i søknaden og organisasjonsstruktur med antall fylkes- og lokallag.

Størrelsen på tilskuddet blir fastsatt ut fra en vurdering av organisasjonens aktivitetsnivå lokalt, organisasjonens økonomi, andre finansieringskilder og medlemstall.

5.8 Landbruks- og matdepartementets tilskuddsordning for organisasjoner som arbeider innenfor landbrukspolitiske satsningsområder

Målsettingen med tilskuddsordningen er å støtte frivillige organisasjoner og tidsskrift som arbeider innenfor landbrukspolitiske satsningsområder. Ut fra kriteriene skal tilskudd tildeles organisasjoner som fremmer miljøarbeid, næringsutvikling og forbrukerinteresser innen jord- og skogbrukssektoren. Organisasjonene bør fremme positive holdninger til, og forståelse for, grønne verdier hos ungdom og allmennheten samt arbeide med likestillingsspørsmål innenfor jord- og skogbruk.

Primært blir det lagt opp til tilskudd til drift, men i følge regelverket for ordningen er det også mulig å motta tilskudd til konkrete prosjekter. Departementet har lagt vekt på at tilskudd primært tildeles organisasjoner som er landsdekkende eller spiller en nasjonal rolle.

Kapittel 6

Utvalgets forslag

Mange vil forutsette at frivillige organisasjoner er medlemsbaserte og bygd opp i form av demokratiske beslutningsstrukturer. Mangfoldet i den frivillige aktiviteten som er beskrevet i denne utredningen, viser at denne forestillingen ikke nødvendigvis er i tråd med virkeligheten. Utvalget anerkjenner bredden i organisasjonsformer og aktiviteter for barn og ungdom, og vil at den generelle statlige støttepolitikken skal inkludere flest mulig av disse organisasjonsformene. Utvalget setter likevel klare målsettinger for statlig støttepolitikk, og gir sine anbefalinger for at politikken i størst mulig grad kan bidra til at organisasjonssamfunnet utvikler seg i retning av målsettingene. Dette kommer klart til uttrykk i anbefalingene som gjelder økonomiske tilskudd til organisasjonene.

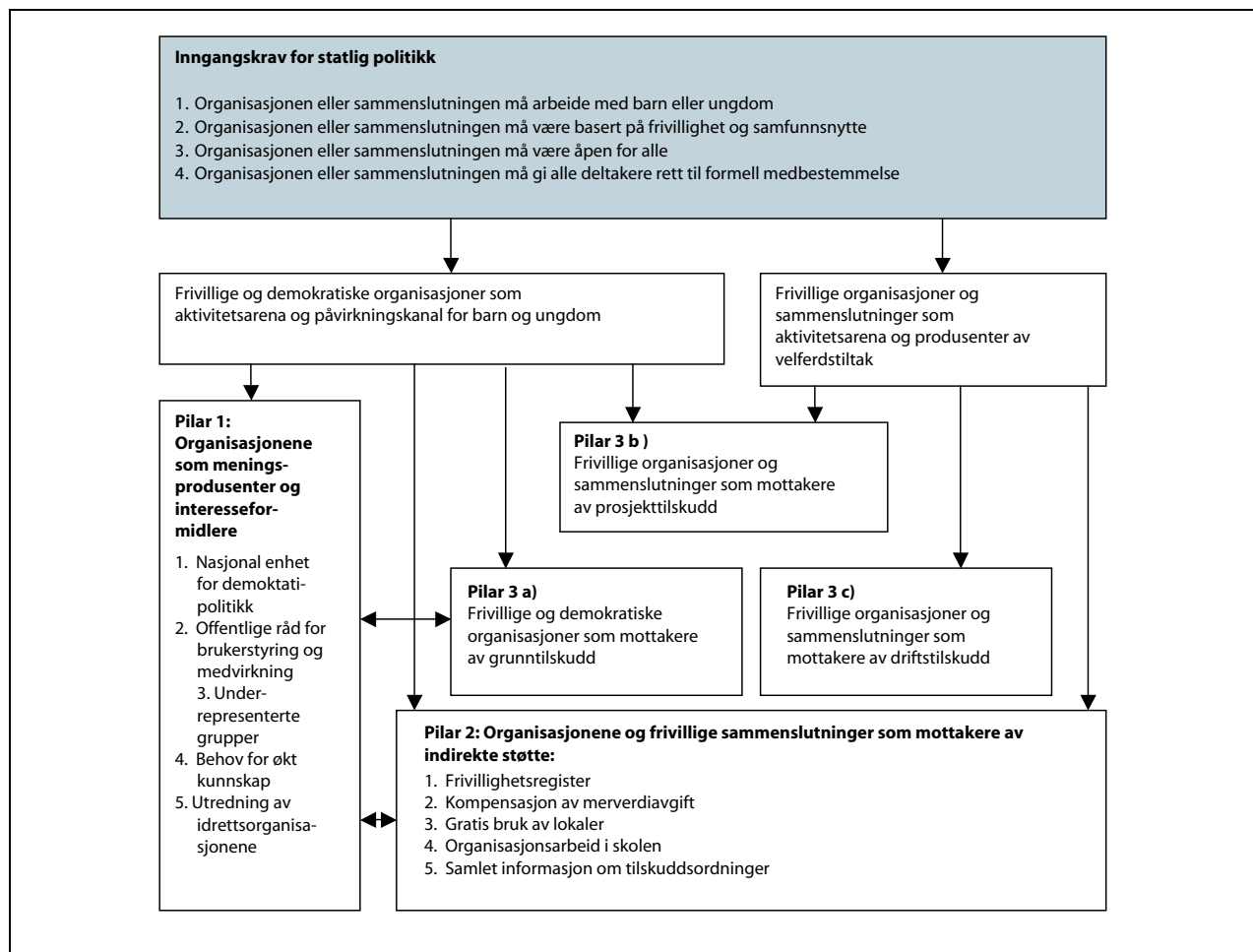
Utvalget har nærmet seg «statlig støttepolitikk» med bredest mulig angrepsvinkel. For det første handler slik politikk om tiltak som bidrar til å løfte de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene frem som viktige aktivitets- og meningsfellesskap i samfunnet. For det andre handler slik politikk om tiltak som bidrar til å redusere eventuelle praktiske hindringer for å utføre organisasjonsarbeid. Slike hindringer kan oppstå i møte med offentlig forvaltning eller når tidsbruk for organisasjonsarbeid kommer i konflikt med forpliktelser knyttet til skole og utdanning. For det tredje handler dette om å tilpasse regelverket for statlige tilskuddsordninger til utviklingen av organisasjonslandskapet som de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene er en del av. I denne sammenhengen foreslår utvalget et mer fleksibelt, målrettet og insentivbasert regelverk enn hva gjeldende forskrift fra Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning legger opp til. Utvalget går inn for å avvikle den gjeldende ordningen der organisasjoners medlemstall er med på å plassere organisasjonene i grupper som bestemmer utmålingen av tilskudd. Dermed senkes terskelen for at organisasjoner skal inkluderes i tilskuddsordningen, samtidig som antall utmålingskriterer utvides. I til-

legg til å utmåle tilskudd på bakgrunn av organisasjonens størrelse, utbredelse og barne- og ungdomsorganisasjonens selvstendighet, foreslår utvalget å belønne organisasjoner for særlig demokratifremmende tiltak. Dette er en utvikling av tidligere regelverks utmåling av tilskudd til aktivitet i organisasjonen.

I hvilken grad man skal redusere de statlige rapporterings- og kontrollkravene har blitt satt opp mot hensynet til legitimiteten av en tilskuddsordning. Utvalget har arbeidet for at kravene til rapportering og kontrollrutiner ikke skal øke som en følge av endringer i tilskuddsregimet. Etter utvalgets mening vil de foreslåtte tiltakene samlet bidra til redusert arbeidsmengde for organisasjonene. En samordning av begrepsbruk og dokumentasjon for ulike statlige tilskuddsordninger vil lette arbeidet med søknad og rapportering for organisasjoner som mottar tilskudd fra flere ulike departement. At grunntilskudd til nasjonalt arbeid i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene (Barne- og likestillingsdepartementet) foreslås utmålt for to år av gangen, vil føre til en halvering av arbeidsmengden knyttet til søknad og kontroll.

I dette kapitlet presenteres utvalgets forslag til statlig støttepolitikk overfor det brede og mangfoldige miljøet av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Først gir utvalget sine generelle betraktninger om hvilke målsettinger som bør vektlegges i denne støttepolitikken. Deretter følger utvalgets drøfting av inngangskrav overfor organisasjonene som bør inkluderes i slik politikk. Til sist gir utvalget sine konkrete forslag til endringer i dagens støttepolitikk overfor organisasjonene.

For å lette arbeidet med å finne fram i de ulike nivåene i teksten har utvalget laget en illustrasjon i form av et flytdiagram som vil innlede hvert av de følgende avsnittene. De skraverte delene av diagrammet vil indikere hvilket nivå i utvalgets samlede forslag som diskuteres. Den totale framstillingen av nivåene i utvalgets forslag framstilles som vist i figur 6.1 på side 39.



Figur 6.1 Flyttdiagram over utvalgets forslag

6.1 Statlig støttepolitikk – målsetting og prinsipper

Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner kan etter utvalgets oppfatning framstilles ved å beskrive organisasjonene i tre ulike posisjoner:

1. Organisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere
2. Organisasjonene som mottakere av indirekte støtte
3. Organisasjonene som mottakere av direkte økonomiske tilskudd

Disse beskrivelsene av organisasjonene hviler på et felles, verdimesig fundament, som forklarer og begrunner statlig politikk overfor barne- og ungdomsorganisasjonene. Som vist i figur 3.1 i kapittel 3, skal disse verdiene tillegges betydning fordi organisasjonene tilbyr møteplasser og aktiviteter for barn og ungdom, fordi organisasjonene representerer viktige interessegrupper og fordi barn og

unge gjennom organisasjonene kan delta i formelle påvirkningskanaler i samfunnet.

Utvalgets forslag som vedrører organisasjonene som mottakere av direkte økonomiske tilskudd og mottakere av indirekte støtte, er i høy grad innrettet mot å styrke organisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere. Det er dette – styrking av organisasjonenes samfunnsmessige posisjon – som er utvalgets hovedsiktemål.

6.1.1 Statlig støttepolitikk: Inngangskrav

Slik utvalget har gjort rede for i kapittel 4, bygger barn og ungdoms mulighet til og opplevelse av samfunnsdeltakelse gjennom barne- og ungdomsorganisasjonene på utvikling av en medborgeridentitet hos deltakerne. Gjennom organisasjonene får barn og ungdom en formell kanal til å påvirke samfunns- og politisk beslutningsnivå lokalt og nasjonalt, samtidig som møte med en medborgerkultur i organisasjonenes arbeid og aktivitet kan gi tilhørighet og øve deltakerne i samværsformer og fellesskapsløs-

ninger. Organisasjonenes viktigste fortrinn i etableringen av medborgerkultur og medborgeridentitet er medlemmenes og deltakernes tilgang til menings- og interessefelleskap, arena for aktivitet og selvrealisering, debatt, meningsbrytning og demokratiske beslutningsformer.

Det brede spekter av aktiviteter som springer ut fra slike fellesskap og møteplasser gjenspeiles i det store og varierte utvalget av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. For å imøtekomme variasjonen i dette organisasjonsmiljøet må også den statlige støttepolitikken være variert og fleksibel. Utvalget mener at denne statlige støttepolitikken bør bygge på fire premisser, som til sammen kan bidra til målsettingen om å skape interessefelleskap basert på barn og unges medborgerskap i samfunnet. Disse premissene er:

1. Organisasjonene skal arbeide med barn og ungdom
2. Organisasjonene skal være basert på frivillighet og samfunnsnytte
3. Organisasjonene skal være åpne for alle
4. Organisasjonene skal la alle si sin mening og bli lyttet til

Premissene utgjør samtidig utvalgets forslag til inngangskrav for organisasjoner som vil omfattes av generell statlig støttepolitikk.

1. Organisasjonen må arbeide med barn og ungdom

De mange organisasjoner, sammenslutninger og interessefelleskap som har barn og ungdom som målgruppe for arbeidet sitt, sikrer et variert tilbud av aktiviteter og representerer et mangfold av interesser. Utvalget vil at den statlige støttepolitikken skal dekke mest mulig av dette mangfoldet. Utvalget ser for seg at organisasjonenes eller sammenslutningenes vedtekter må vise til at barne- og ungdomsarbeidet favnes av virksomheten.

Utvalget foreslår:

Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter kan vise til at organisasjonen arbeider for barn og ungdom med spørsmål som gjelder barn og ungdom, og har barn og ungdom som deltakere i sine aktiviteter.

2. Organisasjonen må være basert på frivillighet og samfunnsnytte

Frivillighet

Et kjennetegn på frivillig virksomhet vil være at deltakeren yter av sin tid og sine ressurser, som

arbeidsinnsats og erfaring, i arbeid sammen med andre for å realisere et felles mål. Deltakeren kan oppleve at selve innsatsen er meningsfylt, hun kan høste nye erfaringer og oppleve tilhørighet til et fellesskap gjennom arbeidet. En grunnleggende idé ved bytte av arbeidsinnsats mot realisering av kollektive mål er derfor fraværet av økonomisk gevinst for den enkelte deltaker. Frivillig virksomhet skal etter utvalgets mening ikke skape økonomisk utbytte for enkeltpersoner eller grupper.

Mange former for frivillig virksomhet vil imidlertid generere et økonomisk overskudd, og flere typer organisasjoner har innsamlingsvirksomhet eller andre former for inntektsbringende arbeid som bærebjelke i arbeidet sitt. Utvalget vil komme tilbake til slik virksomhet i et eget avsnitt.

Utvalget legger til grunn at frivillig aktivitet som drives av det offentlige eller i tilknytning til næringslivet, ikke er det samme som frivillig aktivitet slik dette skjer innenfor rammen av en frivillig organisasjon eller et frivillig interessefelleskap.

Samfunnsnytte

Det vil finnes et tilnærmet uendelig spekter av målsettinger og virksomheter som kan sies å være «samfunnsnyttige». Få eller ingen slike formål kan samle alle interesser, og nettopp slike interessegrupper og deres mulighet til å organisere seg, vil etter utvalgets mening være et av grunnpremissene for et demokratisk samfunn. En rekke demokratiske rettigheter beskytter interessegruppene, så som ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og religionsfriheten. Innenfor rammene av disse rettighetene vil de aller fleste interessegrupper kunne virke – også i konflikt med hverandre.

I tråd med dette resonnementet vil det derfor by på store utfordringer å karakterisere organisasjoner og interessefelleskap som mer eller mindre samfunnsnyttige. Den gjeldende forskrift for Barne- og likestillingsdepartementets fordeling av grunntilskudd slår fast at organisasjonene ikke må ha ulovlig eller støtende formål, og utelukker især rasistiske organisasjoner fra tilskuddsordningen.

Med unntak av formuleringen som utelukker rasistiske organisasjoner, mener utvalget at den gjeldende forskriftens formulering er problematisk. Utvalget mener at interessen motsetninger og debatten som følger av slike motsetninger, både skal beskyttes av demokratiet og sørge for en kontinuerlig utvikling av det demokratiske samfunnet. Utvalget vil ikke skape hinder for at en slik debatt skjer i offentlighet. Det er ikke vanskelig å forestille seg at formålsparagrafen til en politisk eller religiøs organisasjon kan virke støtende på

enkelte. Utvalget finner det derfor vanskelig å utelukke organisasjoner som har et «støtende formål» fra en statlig støttepolitikk.

Sett i lys av organisasjonsfriheten vil utvalget videre problematisere hvorvidt en organisasjon kan ha et «ulovlig formål». Man kan tenke seg at en organisasjon opprettes med formål om å endre landets lover. En slik organisasjon vil ikke ha ulovlig formål, og vil kunne arbeide for sin målsetting innenfor rammene av det eksisterende lovverket. Man kan videre tenke seg at organisasjonen gjennomførte ulovlige handlinger eller aksjoner for å rette oppmerksomhet mot sine kampsaker. Selv om slike handlinger kan være straffbare, vil ikke organisasjonen eller organisasjonens formål av den grunn nødvendigvis være ulovlig.

Det vil ikke være mulig å gjøre en forutgående granskning av en organisasjons praksis for å vurdere om organisasjonen arbeider for et samfunnsnyttig mål. Utvalget anbefaler derfor at myndigheten bedømmer organisasjonens eller sammenslutningens vedtekter ut fra norsk lovverk knyttet til organisasjonsfrihet, ytringsfrihet, ikke-diskriminering og religionsfrihet for å vurdere om organisasjonen kan sies å være basert på samfunnsnytte. Organisasjoner som på dette grunnlaget strider mot prinsippet om samfunnsnytte, bør utelukkes fra statlig støttepolitikk.

Økonomisk overskudd generert av frivillige organisasjoner

Utvalget vil at organisasjoner som genererer et overskudd, enten skal la overskuddet tilfalle og styrke driften av og aktiviteten i organisasjonen, eller donere overskuddet til samfunnsnyttige formål med godkjenning av organisasjonens demokratiske organ. Disse formålene må kunne representere særinteresser, og vurderes like åpent som organisasjonens vedtekter, sett i lys av norsk lovgivning knyttet til organisasjonsfrihet, ytringsfrihet, ikke-diskriminering og religionsfrihet. Utvalget ser for seg at organisasjonens årsregnskap og innstilling/vedtak for disponering av eventuelt overskudd blir gjort tilgjengelige for myndighetene.

Utvalget foreslår:

Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter ikke er i strid med norsk lovgivning knyttet til organisasjonsfrihet, ytringsfrihet, ikke-diskriminering og religionsfrihet, og som kan vise til at eventuelt overskudd tilfaller organisasjonen eller

andre samfunnsnyttige formål. Rasistiske organisasjoner skal utelukkes fra slik statlig støttepolitikk.

3. Organisasjonen må være åpen for alle

Artikkel 15 i FNs konvensjon om barnets rettigheter slår fast at barn har rett til organisasjonsfrihet og til å delta i fredelige sammenkomster. Utvalget vil at alle organisasjoner skal være åpne for den som er interessert, uavhengig av persons kjønns, etniske bakgrunn, religiøse tilhørighet, seksuelle legning eller eventuell nedsatt funksjonsevne.

Om man er interessert i å bli med i en organisasjon eller ikke, vil først og fremst styres av om man deler organisasjonens verdisyn eller har lyst til å være med på aktivitetene. Det er ikke utvalgets hensikt at alle organisasjoner skal favne alle interesser eller alle religiøse og/eller ideologiske standpunkt. Dette hadde skapt et kunstig organisasjonssamfunn, fritt for den debatt og de motsetninger som nødvendigvis må prege demokratiet. En organisasjon for avholdsungdom må derfor kunne forventes at medlemmer og deltakere på aktiviteter vil være interessert i å føre en rusgiftfri livsstil, og må kunne stenge ute eventuelle medlemmer som ikke lever i tråd med slike prinsipper. Likeledes må en religiøs organisasjon ha mulighet til å kreve bekjennelse av sine medlemmer. Slike barrierer for full og allmenn deltakelse i organisasjonssamfunnet er etter utvalgets mening både selvsagte og ønskelige. Etter utvalgets mening er det vesentlig forskjell mellom utestenging på grunn av ulikt verdisyn og utestenging på grunnlag av et individs mest personlige og eventuelle medfødte egenskaper. Utvalget regner kjønns, etnisitet, religion, seksuell legning og eventuell nedsatt funksjonsevne til slike personlige egenskaper. Tilgjengeligheten utvalget her krever, bør komme til uttrykk i organisasjonens vedtekter.

Det er et eget spørsmål hvorvidt en organisasjons religiøse verdisyn skal tillates som begrunnelse for utestenging. Utvalget er delt i dette spørsmålet. Utvalget som helhet forutsetter at religiøse organisasjoner vil ta imot enhver som søker medlemskap eller ønsker å delta på organisasjonens arrangementer, men kjenner samtidig til at religiøse verdisyn har blitt brukt som grunnlag for dispensasjon der organisasjonen ikke har tillatt at kvinner velges inn i organisasjonens styrende organer. Flertallet i utvalget mener at dette ikke er i tråd med prinsippet om at organisasjonen skal være åpen for alle. Utvalgets flertall mener derfor at det ikke bør gis dispensasjon for å diskriminere

på religiøst grunnlag ved valg til organisasjonens demokratiske organ.

Utvalgets mindretall ved Svein Ingve Nødland mener at det kan oppstå konflikter mellom ulike typer av menneskerettigheter. For eksempel kan det gjelde interne organisasjonsmessige ordninger i organisasjoner basert på deres religiøse/teologiske grunnsyn, der disse bryter med allmenne likestillingskrav basert på liberal-sekulære forutsetninger. Denne type motsetninger kan oppstå i ulike religioner og trosretninger. I slike menneskerettsrelaterte normkonflikter vil det være spesielt viktig at forvaltningsmyndigheten viser romslighet og fleksibilitet i anvendelsen av regelverket. Forvaltningsmyndigheten må på den ene side utvise respekt for religions- og trosfrihet, og på den annen side sette forventninger til at disse organisasjonene selv strekker seg langt for å finne praktiske løsninger som ivaretar barn og unges grunnleggende demokratiske rettigheter innen sitt virkeområde.

I enkelte tilfeller kan organisasjonens formål kreve at organisasjonen reserverer deltakelse til en bestemt gruppe personer. Utvalget har derfor diskutert organisasjoner som henvender seg til medlemmer og deltakere av bare ett kjønn. Med bakgrunn i forvaltningsmyndighetenes tidligere praksis vil ikke utvalget utelukke slike organisasjoner fra en helhetlig statlig støttepolitikk, så lenge det foreligger gode grunner for at bare jenter eller bare gutter skal samles til aktivitet. Utvalget viser til Diskrimineringsloven (Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (LOV-2005-06-03-33)) og §8 om positiv særbehandling for å vise hvordan slike unntak fra prinsippet om ikke-diskriminering bør legges opp i forvaltningen.

Endelig har utvalget diskutert at enkelte organisasjoner setter en øvre aldersgrense for hvem som kan være medlem eller delta i aktivitetene. Utvalget mener at slike bestemmelser bidrar til å fremme barn og unges innflytelse over egne organisasjoner, og mener at slik praksis ikke er i konflikt med prinsippet om ikke-diskriminering.

Utvalget ønsker videre at organisasjoner ved sine aktiviteter ikke skaper unødvendige praktiske eller tekniske hindre for fullverdig deltakelse, og tenker her særlig på ungdom med nedsatt funksjonsevne. Slike hindre kan imidlertid også komme til syne gjennom særs kostnadskrevede aktiviteter. Utvalget ønsker at organisasjonene legger til rette for bred deltakelse der man velger løsninger som gir mulighet for økonomisk utjevning

mellom deltakere med ulike økonomiske ressurser.

Utvalget foreslår:

Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter ikke skaper hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell legning.

4. Organisasjonen må gi alle rett til å si sin mening og rett til å bli hørt

Artikkel 12 i FNs konvensjon om barnets rettigheter slår fast at barn har rett til å si sin mening i saker som vedrører dem. Barn som er i stand til å danne egne synspunkter, har rett til å gi uttrykk for disse synspunktene. Barnets synspunkter skal gis vekt i samsvar med barnets modenhet og alder.

Den demokratiske organisasjonen er bygd opp av strukturer som sikrer eierskap og innflytelse for alle medlemmer. Ved å benytte rettighetene sine i slike organisasjoner, skal barn og ungdom kunne delta og påvirke, gi sin tilslutning til eller avvise elementer i styringen av organisasjonen og arbeidet den driver.

Ikke alle organisasjoner er bygd opp i form av slike strømlinjeformede, demokratiske strukturer. I små organisasjoner vil direkte demokrati støttet av en aktiv kultur for deltakelse og klare meningsytringer langt på vei kunne gi de samme resultatene som et formelt og representativt demokrati. I andre foreninger og sammenslutninger kan beslutningsformene være mer uklare.

Det er i prinsippet mulig å bedømme aktivitet og resultatene av aktiviteten adskilt fra strukturen som legger rammene for arbeidet. Utvalget ønsker ikke å trekke et slikt skille, fordi det åpner statlig støttepolitikk for organisasjoner som arbeider for barn og ungdom uten at målgruppen har noen form for innflytelse over arbeidet. Utvalget mener at alle former for frivillig arbeid rettet mot målgruppen barn og unge skal gi deltakerne formell medbestemmelse og meningsytring, og ta disse ytringene på alvor. Utvalget vil senere komme tilbake til hvordan statlige grunntilskudd bør innrettes mot organisasjoner med hierarkisk og representativ beslutningsstruktur.

Utvalget foreslår:

Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner

og sammenslutninger som ved sine vedtekter kan vise til at barn og ungdom gis formell innflytelse over arbeidet i organisasjonen.

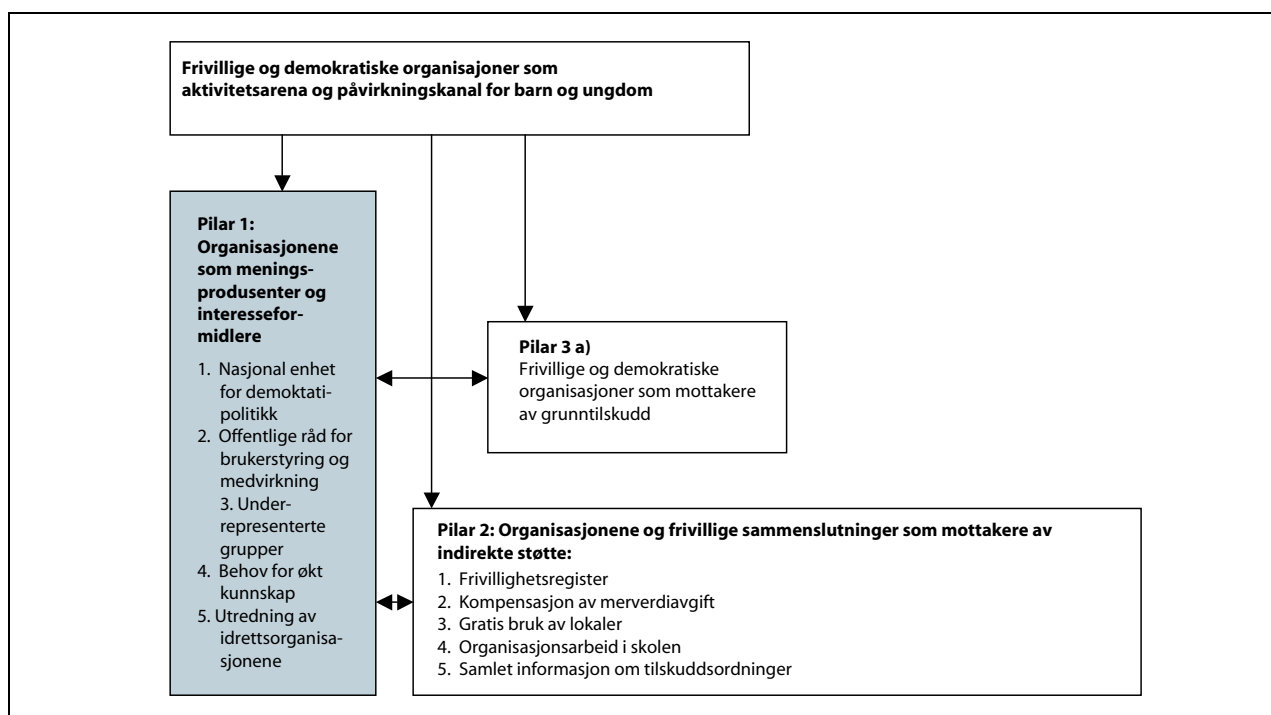
6.2 Barne- og ungdomsorganisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidlere

Maktutredningens sluttrapport (NOU 2003:19) viser til hvordan organisasjonene siden midten av 1800-tallet har deltatt i utformingen av samfunnet og vært mobiliseringskanaler for bredt forankrede og politiserte interessegrupper. Sluttrapporten oppsummerer videre hvordan organisasjonene har gått fra å være mobiliseringskanaler for bred samfunnsdeltakelse til å bli sosiale møteplasser dominert av aktivitet for medlemmenes fritids- og læringsbehov, og med begrenset engasjement for resten av samfunnet. Nedgang i medlemstall og økende grad av profesjonalisering av de frivillige organisasjonene gjør disse mindre egnede som politiske aktører med en bred og representativ base i befolkningen. Slik uttrykker Maktutredningen en bekymring for utviklingen i samfunnsdeltakelse og engasjement, som kan føre til forvitring av folkestyret.

Utvalget har argumentert for at de frivillige organisasjonenes bidrag til demokratiet må nyanseres med hensyn til barne- og ungdomsorganisa-

sjonene. En stor del av aldersgruppen de representerer, er utelukket fra det institusjonelle demokratiet. Gjennom hele etterkrigstiden har barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle som «skole i demokrati» blitt særlig framhevet i kontakten med myndighetene. Dette er en skole som i noen grad kommer til uttrykk ved at unge mennesker lærer seg regler for gjennomføring av organisasjonspolitiske vedtak. Like viktig er imidlertid den jevnliggjorte kontakten med organisasjonen der man møter fram til aktivitet, ikke for å bli underholdt, men for å møte andre mennesker og delta i samhandling og samtale. Gjennom slikt samvær må medlemmene selv bidra, og gjennom dette utvikles den ansvarsfølelse, initiativ og evne til samarbeid som enkeltmennesket vil ta med seg til andre arenaer i samfunnet. I tillegg til utvikling av personlige egenskaper vil barne- og ungdomsorganisasjonene også legge til rette for utvikling av et samfunnsansvar, fordi majoriteten av disse organisasjonene fremdeles arbeider for et mål på grunnlag av en ideologi. Det er dette utvalget betegner som organisasjonenes potensial for å styrke en medborgerkultur hos sine medlemmer og brukere.

Som diskutert og utdypet i kapittel 4 er landskapet av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner preget av synkende oppslutning i form av medlemskap. Samtidig består organisasjonssamfunnet av flere og mer spesialiserte organisasjoner enn tidligere. Utvidelsen av organisasjonssamfunnet skjer



Figur 6.2 Organisasjonene som påvirkningskanal for ungdom

særlig innenfor kultur- og fritidssegmentet, som også i høy grad arbeider med aktivitet for og skole-ring av egne medlemmer. De samfunnsorienterte organisasjonene er i tilbakegang, og også disse organisasjonene har endret seg fra å være utadrettede til i større grad å satse på aktivitet for egne medlemmer. Organisasjonenes kontakt med offentlige myndigheter er avpolitisert, og dreier seg i økende grad om spørsmål knyttet til organisasjonenes egne vilkår for økonomi og aktivitet. Samtidig er det klart at flertallet av barn og ungdom i Norge er innom en eller flere organisasjoner i løpet av oppveksten. Her kommer medlemmene i kontakt med medborgerkulturen i organisasjonene, og kan selv få erfare hvordan organisasjonene virker som kanal for å styrke ungdoms innflytelse i samfunnet. At barn og ungdom er medlem i organisasjonene i kortere perioder enn tidligere, betyr samtidig at disse periodene blir svært sentrale for utviklingen av medlemmenes identitet som medborgere. Det er derfor viktig at organisasjonene så vel som myndighetene er bevisst hvilken kultur, hvilke arbeidsformer og hvilke aktiviteter som møter medlemmene.

6.2.1 Organisasjonene som meningsprodusenter og interesseformidler: Utvalgets forslag

For å styrke barne- og ungdomsorganisasjonenes posisjon i samfunnet har utvalget formulert et sett med overordnede forslag for en helhetlig statlig støttepolitikk. Forslagene vil i særlig grad være rettet inn mot organisasjoner bygd opp i form av tradisjonelle og hierarkiske demokratiske strukturer, da disse organisasjonene formelt representerer barn og ungdom. Etersom organisasjonenes medlemstall samlet sett er synkende, er det imidlertid nødvendig å vurdere også innflytelsen andre typer interessefelleskap har i samfunnet. Disse fellesskapene bygger ikke nødvendigvis på individuelle og bekreftede medlemskap, og deres basis for representasjon og legitimitet skiller seg derfor fra de tradisjonelle organisasjonene. Brukerdemokrati og forum for medbestemmelse og medvirkning i slike interessefelleskap er imidlertid, etter utvalgets mening, nødvendig for at slike strukturer skal inkluderes i en helhetlig statlig støttepolitikk.

En nasjonal enhet for demokratipolitikk

En utfordring for demokratiet er å møte endringer i medborgernes politiske engasjement og deltakelse. Forhold som synkende valgdeltakelse, min-

dre oppslutning om de samfunnsorienterte frivillige organisasjonene og endringer i form og innhold i meningsutveksling og markering i det offentlige rom, er noen slike endringstrekk.

Barne- og ungdomsorganisasjonene generelt, og i særlig grad organisasjoner med en samfunnsorientert dagsorden, har som nevnt en samfunnsoppgave som «skoler i demokrati». Dette har bakgrunn i disse organisasjonenes demokratiske oppbygde struktur samt relasjonen til det politiske maktapparatet. De organisasjonene som i særlig grad ivaretar denne oppgaven har mistet oppslutning, og generelt har frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i en 20-årsperiode blitt gradvis marginalisert som meningsprodusenter og interessepolitiske aktører i lokaldemokratiet. Vi vet også at ungdom som aldersgruppe er underrepresentert i lokaldemokratiske strukturer, og unge med minoritetsetnisk bakgrunn er underrepresentert i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Oppgaven med å skolere barn og ungdom i demokrati bør derfor ikke avgrenses til barne- og ungdomsorganisasjonene alene. FNs konvensjon om barnets rettigheter slår fast at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem. Derfor bør også andre samfunnsinstitusjoner som er åpne for barn og ungdom, være preget av demokratiske strukturer og –spileregler. Utvalget vil fremheve viktigheten av å finne gode metoder for å inkludere unge – og andre underrepresenterte grupper – i et moderne demokrati.

I denne sammenhengen etterlyser utvalget en bredere politisk debatt knyttet til de utfordringer samfunnet står overfor når det gjelder bygging av demokratiet. Etter idé fra Sverige bør det etableres en enhet for utvikling av en nasjonal demokratipolitikk. En slik enhet bør arbeide kontinuerlig med spørsmål knyttet til vilkår for å øke valgdeltakelsen, vilkår for å øke medborgernes engasjement, vilkår for å øke medborgernes mulighet til å delta på interessebaserte møteplasser samt påvirke politiske prosesser. En slik enhet bør i særlig grad utvikle en politikk der rettigheter for barn og unge som meningsbærende aktører i demokratiet blir ivare tatt og styrket gjennom interessefelleskap og samfunnsinstitusjoner.

Utvalgets forslag:

Utvalget mener det bør opprettes en nasjonal enhet for demokratipolitikk. Enheten bør ha ansvaret for de overgripende spørsmål knyttet til vern av folkestyret og for å forbedre vilkårene for medborgernes brede deltakelse. Enheten bør arbeide kontinuerlig med utvikling av en nasjonal demokrati-

politikk. Barn og unges rett til å si sin mening og rett til å bli hørt er en del av denne demokratipolitikken. Interessecollaborasjon for barn og unge bør være representert i en slik enhet.

Offentlige råd for brukerstyring og –medvirkning

Maktutredningens sluttrapport (NOU 2003:17) viser til at mange av landets kommuner har opprettet ungdomsråd som høringsinstanser for aldersgruppen 14-18 år. Ungdomsrådene er også ment å bidra til å øke ungdoms interesse for politikk. Ved å bruke ungdomsrådene som høringsinstans kan kommunen få informasjon fra barn og ungdom som mottakere av velferdsgoder. Arbeidsformene i rådene varierer, og er ikke nødvendigvis tilpasset ungdom som gruppe.

Gjennom arbeid i disse rådene får barn og ungdom en kanal for å påvirke offentlige myndigheter. Utvalget mener dette er problematisk hvis barn og ungdom i slike råd kun representerer seg selv, og ikke deltar på vegne av et fellesskap. Barne- og ungdomsorganisasjonene vil blant andre være egnede kanaler for å rekruttere medlemmer til de lokale ungdomsrådene. Organisasjonene kan i større grad foreta en representativ utvelgelse av kandidater til rådet, og har møteplasser og strukturer i organisasjonen for å forberede og fremme forslag og til dels utføre den politikk som blir behandlet i ungdomsrådet. Ettersom medlemstallet i organisasjonenes lokale foreninger kan være lavt og dermed gi grunn til å stille spørsmål om de representerer mer enn en liten gruppe, kan man vurdere å inkludere representanter også fra de interessecollaborasjon av barn og unge som ikke har form av medlemsbaserte og hierarkiske organisasjoner i slike ungdomsråd. Eksempel på slike interessecollaborasjon kan være elevråd ved skoler. Også disse interessecollaborasjonene må imidlertid kunne vise til internt brukerdemokrati og strukturer for representativitet når kandidater til rådet skal velges. Dette vil bidra til at flere barn og unge blir involvert i utformingen av egen hverdag og får en faktisk mulighet til innflytelse i saker som angår dem. Å bygge disse kanalene for innflytelse på representativitet vil også bidra til en skolering i grunnleggende demokratiske prinsipper.

Utvalget foreslår:

Offentlige råd for brukermedvirkning av barn og unge – kommunale ungdomsråd – skal ha basis i barn og unges representasjon. I dette ligger at deltakerne møter i rådet på vegne av større fellesskap

av barn og ungdom, og ivaretar gruppenes synspunkt og interesser.

Underrepresenterte grupper

Samfunnsdeltakelse er en rettighet som skal gjelde alle. Det er imidlertid ulike sperrer og barrierer som hindrer enkelte grupper i full samfunnsdeltakelse, selv om rettighetene formelt er til stede. Sosiale og økonomiske forhold kan i særlig grad skape hinder for slik deltagelse. Mennesker fra miljøpreget av dårlige sosiale og økonomiske forhold er underrepresentert i samfunnets strukturer, og ungdom av slik bakgrunn er underrepresentert i barne- og ungdomsorganisasjonene. Dette gir disse ungdommene enda færre muligheter til å få sin stemme hørt i offentligheten, noe som representerer en stor utfordring for organisasjonene.

En statlig støttepolitikk bør i særlig grad rette blikket mot de interessecollaborasjon som finnes for ungdom av etnisk minoritetsbakgrunn i Norge. Slike fellesskap bør behandles med tanke på at organisering på bakgrunn av felles etniske identitetsmarkører kan utvikles til at medlemmene senere søker bredere fellesskap på grunnlag av kultur- eller samfunnsinteresser. På sikt vil derfor minoritetsetniske interessecollaborasjon kunne gi et viktig bidrag til økt samfunnsdeltakelse for disse gruppene. Mange slike etniske interessegrupper drives i dag av én enkelt ildsjel. Gruppenes kontinuitet og grunnlag for videre overlevelse kan, etter utvalgets mening, bedre ivaretas ved en utbygd organisasjonsstruktur, og påpeker behovet for særlig hjelp og bistand til denne typen grupper.

Utvalget understreker at alle interessecollaborasjon som søker slik støtte hos statlige myndigheter, skal gi sine deltakere og brukere formell innflytelse i arbeidet og aktiviteten de driver. Dette skal bidra til å sikre at synspunktene fra representanter for slike grupper kan bli premiss i utformingen av slik statlig støttepolitikk.

Praktiske, språklige og kulturbaserte barrierer knyttet til norsk forvaltning kan gjøre det ekstra vanskelig for disse fellesskapene å utvikle strukturer som setter dem i stand til å søke tilskudd og få legitimitet. Interessecollaborasjon, sammenslutninger og organisasjoner for minoritetsungdom bør enkelt kunne kontakte offentlige myndigheter for å motta hjelp og veiledning.

Utvalget foreslår:

Organisasjoner og interessecollaborasjon av barn og unge fra underrepresenterte samfunnsgrupper bør i særlig grad styrkes gjennom den statlige støt-

tepolitikken. Gruppene må være bygd opp rundt et formelt brukerdemokrati. Synspunkt fra disse gruppens representanter bør tillegges særlig vekt i utformingen av slik politikk, og strukturene de representerer bør i særlig grad få styrket sine arbeidsvilkår gjennom veiledning.

Behov for økt kunnskap

I denne utredningen har utvalget forholdt seg til forskning om frivillige organisasjoner. Det er i liten grad forsket på frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, de utviklingstrekk som preger denne delen av organisasjonslivet, og hva disse organisasjonene eventuelt tilfører samfunnet i kraft av å være strukturer for en bestemt aldersgruppe.

Utvalget mener det er behov for økt kunnskap i form av systematisk og oppfølgende forskning knyttet til barn og unges organisering i ulike frivillige interessefellesskap. En slik systematisk forskning vil også gi samfunnet ny kunnskap om utvikling og endring i ungdoms fritidsvaner og interesser. Ved å rette blikket mot barne- og ungdomsgenerasjonen vil vi også få kunnskap om sentrale kulturelle endringstrekk i samfunnet, som vil kunne vedvare over tid.

Det bør i særlig grad legges til rette for mer forskning knyttet til det lokale foreningsliv. Utvalget er velkjent med forskning som forteller om løsrivelse mellom lokalledd og nasjonalledd i frivillige organisasjoner. Hvilken betydning dette på sikt vil ha både for framveksten av et nytt organisasjons-samfunn, foreningenes politiske og samfunnsmessige rolle samt hvordan de unge knytter seg til slike løse fellesskap, vet vi lite om.

I tillegg er det behov for økt kunnskap om endringer i de unges rolle som organisasjonsmedlem. I klassisk frivillig organisering har medlemmene selv skapt innhold og aktiviteter i organisasjonene. Det er en økende tendens til at andre enn medlemmene, som trenere, instruktører og lønnet personale, overtar denne funksjonen. Dette kan bidra til at unge får en kunde- eller brukerrolle i organisasjonene. Spørsmålet er hvor allmenn denne utviklingen er, og hva det betyr for organisasjonenes evne til å knytte til seg medlemmer og deltakere. Samtidig kan det også tenkes at slike endringer i medlemsrollen kan gjøre det enklere for ungdom å delta i organisasjonenes aktiviteter. Særlig kan dette gjelde for interessefellesskap og sammenslutninger av minoritetsetnisk ungdom.

Utvalget er også opptatt av de mekanismer som fører til inkludering eller utestenging av barn og ungdom i organisasjonene. Dette dreier

seg ikke bare om de barrierer ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn opplever i møte med norsk organisasjonskultur, men også mekanismer som bidrar til at enkelte organisasjonstyper i særlig grad rekrutterer skjevt med hensyn til medlemmenes sosioøkonomiske bakgrunn. Særlig uheldig er dette med tanke på at de organisasjonene som i størst grad tjener som interesse- og påvirkningskanal overfor den politiske makteliten, er de som i størst grad rekrutterer ungdom fra ressurssterke familier. For ungdom med minoritetsbakgrunn ser utvalget det som særlig viktig å få økt kunnskap om deltakelse i frivillig virksomhet. Sett på bakgrunn av at disse deltar mindre og er klart underrepresentert i organisert virksomhet for barn og ungdom, er det viktig å undersøke hva som skal til for at de velger å gå inn i og inkluderes av tradisjonelle lag på lokalt nivå eller organisasjonsarbeid på nasjonalt nivå. De minoritetsspesifikke organisasjonene for barn og ungdom som har ambisjoner om å virke på nasjonalt nivå, møter store utfordringer i forhold til krav om organisasjonens størrelse og geografiske spredning. Hvilke mål, strategier og strukturer kan legges til grunn for å styrke denne typen organisasjoner? Hvordan kan disse organisasjonene bidra til barn og unges demokratiforståelse og virke som inngangsport til deltakelse i storsamfunnet?

Denne utredningen har vist at forholdet mellom offentlige støtteordninger og deres virkninger på barne- og ungdomsorganisasjonene er et viktig tema. Det kan derfor være en oppgave å utvikle mer forskning om forholdet mellom offentlige virkemidler og deres virkninger på frivillig engasjement.

Videre har utvalget avdekket at det mangler forskning om hvordan ny teknologi påvirker barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget er velkjent med at organisasjonene nytter slik teknologi for kontakt med sine medlemmer. Det finnes imidlertid svært lite kunnskap om teknologiens betydning for utviklingen av det interne demokratiet. Likeså vet utvalget lite om hvordan organisasjonene benytter seg av ny teknologi i påvirkning av myndigheter og andre parter i interessepolitikken. Utvalget mener videre at en relevant forskningsoppgave blir å følge utviklingen av det nye organisasjonssamfunnet som dannes på bakgrunn av ny teknologi.

Utvalgets forslag:

Det bør iverksettes systematisk og oppfølgende forskning om interessefellesskap for barn og unge

som en del av forskningen om frivillige organisasjoner i Norge.

Utredning av idrettsorganisasjonene

Utvalgets mandat fastslår at den statlige støttepolitikken overfor barne- og ungdomsorganisasjonene i idretten holdes utenfor utvalgets arbeid. I arbeidet med utredningen har utvalget fulgt dette pålegget, men ser at idrettsorganisasjonene, som totalt sett organiserer flest barn og ungdom, bør bidra i arbeidet med å øke bevisstheten om organisasjonene som kanaler for barn og ungdoms påvirkning og samfunnsdeltakelse. Utvalget mener at mandatet som ligger til grunn for denne utredningen vil være overførbart til barne- og ungdomsidrettens organisasjoner, og anbefaler at en slik utredning blir gjennomført. Utvalget gjør dette uten å vurdere barne- og ungdomsidrettens særtrekk, men legger vekt på at også idrettsaktivitet foregår i regi av landsdekkende og frivillige organisasjoner og interessefelleskap med unge deltakere og medlemmer.

Utvalget foreslår:

Statlig støttepolitikk overfor organisasjoner og interessefelleskap i barne- og ungdomsidretten utredes med henblikk på å styrke disse organisasjonenes bidrag til arbeidet med å øke bevisstheten om organisasjonene som kanaler for barn og ungdoms påvirkning og samfunnsdeltakelse.

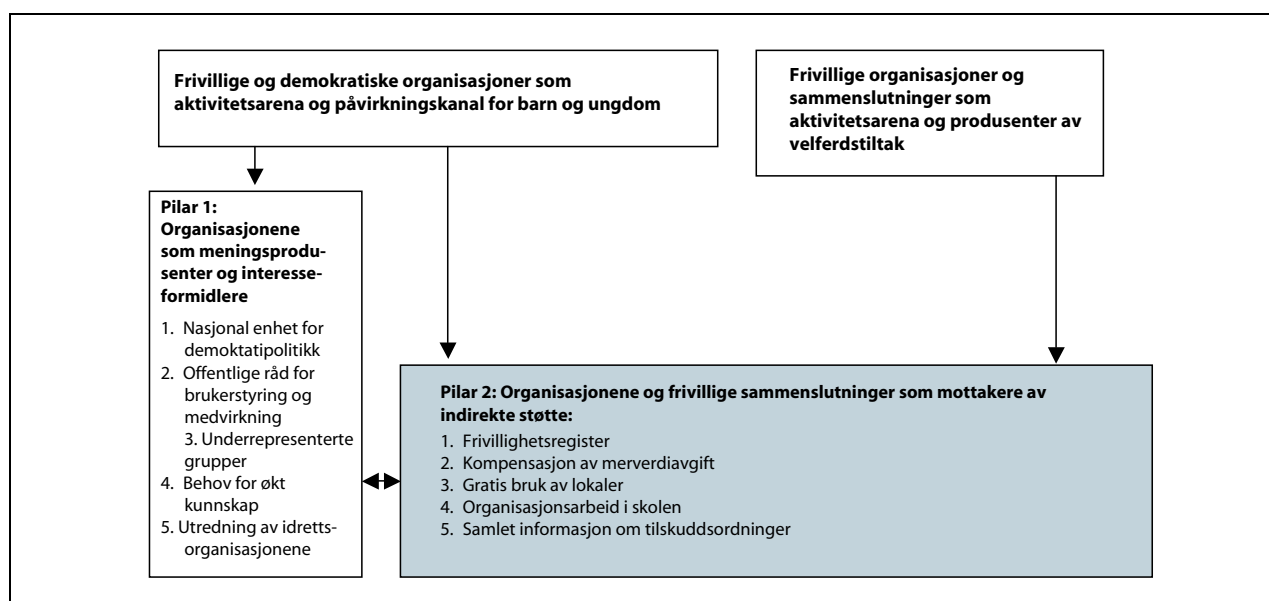
6.3 Barne- og ungdomsorganisasjonene som mottakere av indirekte støtte

Indirekte støtte regner utvalget som de tilpasninger og tilrettelegginger som kan bidra til å bedre organisasjonenes arbeidsvilkår. Flere slike indirekte støttetiltak vil bidra til å styrke organisasjonenes økonomi, men uten at dette skjer gjennom direkte økonomiske overføringer. Andre støttetiltak vil være innrettet mot organisasjonenes behov knyttet til arbeidsrutiner og kontakt med offentlige myndigheter. En klar fordel med indirekte støtte er at dette krever et minimum av dokumentasjon fra organisasjonenes side, samtidig som det er et like minimalt behov for kontroll med mottakere av slik støtte, sett fra myndighetenes ståsted.

6.3.1 Organisasjonene som mottakere av indirekte støtte: Utvalgets forslag

Enhetsregister for frivillig virksomhet

En arbeidsgruppe nedsatt av Kultur- og kirkedepartementet skal etter planen levere sitt forarbeid om opprettelsen av et statlig enhetsregister for frivillig virksomhet før sommeren 2006. En eventuell etablering av et slikt frivillighetsregister vil etter dette utvalgets mening lette tilpasninger av praktiske og økonomiske løsninger for bredden av den frivillige aktiviteten som skjer i Norge, inkludert en rekke typer organisasjoner og interessefelleskap for barn og ungdom. Enhetsregisteret er likevel i utgangspunktet kun en registrering av ulike typer



Figur 6.3 Organisasjoner og frivillige sammenslutninger som mottakere av indirekte støtte

frivillige sammenslutninger. Det vil være et framtidig samarbeid mellom myndighetene og frivillig sektor som avgjør hvordan registreringene kan brukes, og hvilke typer lettelser organisasjonene kan få som følge av slik registrering.

Utvalget ser imidlertid for seg at et frivillighetsregister kan være en enhetlig dokumentasjonssentral for alle offentlige myndigheter som forholder seg til frivillige organisasjoner og sammenslutninger. Fra dette registeret bør myndighetene kunne hente fram opplysninger om organisasjonenes vedtekter, regnskap, årsmeldinger og styresammensetning. Organisasjonene bør følgelig kunne sende inn denne dokumentasjonen til én instans, selv om organisasjonen har kontakt med offentlige myndigheter på ulike administrative nivå og kanskje også flere ulike departement og etater.

Det er også mulig å tenke seg at registreringsnummeret i et frivillighetsregister vil gi den frivillige organisasjonen en enkel sertifisering som «frivillig tiltak», som så kan brukes i utvidet kontakt med offentlige myndigheter. For eksempel kan en organisasjons registreringsnummer – som verifiserer at dette er en registrert og frivillig sammenslutning – brukes overfor skolemyndighetene der organisasjoner ber om å få bruke lokaler på kveldstid, eller når barne- og ungdomsorganisasjoner ber sine tillitsvalgte fri fra undervisning for å delta på kurs i regi av organisasjonen. Ettersom et slikt register også tar sikte på å skille frivillige organisasjoner fra henholdsvis offentlig sektor og det private næringsliv, er det også mulig å se for seg at frivillige organisasjoner ved å vise til registrering og eventuell utvidet dokumentasjon kan fritas for bestemte skatter og avgifter. Utvalget vil i noen grad utdype dette spørsmålet nedenfor, i spørsmålet om merverdiavgift for frivillige organisasjoner.

Utvalget påpeker at det er nødvendig at et enhetsregister for frivillig virksomhet åpner for bredden av organisasjons- og samarbeidsformer innenfor denne sektoren. Dersom denne bredden av organisasjonsdannelser ikke kan omfattes av et slikt register, vil mulighetene for anvendelse av registeret etter utvalgets mening bli svekket.

Merverdiavgift for frivillige organisasjoner

I 2001 ble det innført endringer i Lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift m.v. Endringene ble fremmet som Merverdiavgiftsreformen. Et av hovedtrekkene i reformen var likebehandling av merverdiavgift for varer og tjenester, slik at en generell avgiftsplikt medførte at all tjenesteomsetning ble omfattet av merverdiavgiftssystemet, med mindre tjenesten fikk særskilt unndragelse i loven.

En spørreundersøkelse gjennomført av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner blant medlemsorganisasjonene samme år viste at organisasjonene anslo sine merutgifter som følge av reformen til 75 000 kroner i gjennomsnitt hvert år. Dette ble opplevd som kritisk, idet de fleste av disse organisasjonene baserer inntektene sine på tilskudd fra staten. Organisasjonene ble lovet kompensasjon for de økte utgiftene som reformen ville medføre.

Etter tilpasning av kompensasjonsordningen i perioden 2003-2005 kan organisasjoner med omsetning på mer enn 100 000 kroner nå velge om de ønsker kompensert sine merverdiavgiftutgifter ved dokumentering av faktiske utgifter eller ved en såkalt sjablonordning. Sjablonordningen er utarbeidet for å beregne de antatte utgiftene til organisasjoner etter størrelse og omsetning. Søknadsordningen innebærer økt administrasjon for organisasjonene.

Utvalget ser at det er nødvendig å kompensere organisasjonene for økte utgifter knyttet til lovendringen, en lovreform som kan være et eksempel på hvordan finanslovgivningen ikke vurderer hensynet til frivillig sektor. For å lette organisasjoners arbeid og i større grad bidra til at inntektene deres kan brukes til å finansiere aktivitet, mener utvalget at det også bør innføres generell kompensasjon for merverdiavgift på varekjøp for frivillige organisasjoner. Ettersom dette vil medføre økte utgifter for staten, ligger dette imidlertid utenfor utvalgets mandat. Utvalget slår derfor fast at myndighetene må sikre tilstrekkelige bevilgninger for å kompensere frivillige organisasjoners utgifter til merverdiavgift på kjøp av tjenester, enten ved en varig ordning for merverdiavgiftskompensasjon eller ved at grunntilskuddet til nasjonalt arbeid økes tilsvarende.

Utvalget foreslår:

Myndighetene må sikre tilstrekkelige bevilgninger for å kompensere organisasjoners utgifter til merverdiavgift på kjøp av tjenester, enten ved en varig ordning for merverdiavgiftskompensasjon eller ved at grunntilskuddet til nasjonalt arbeid økes tilsvarende.

Gratis bruk av lokaler

Frivillige lag og foreninger som driver voksenopp-læringstiltak med godkjenning og tilskudd til slik virksomhet, har med hjemmel i Lov om voksenopplæring (LOV-2003-06-20-45) kunnet bruke lokaler i offentlige skolebygg til slik opplæring for ungdom over 16 år uten å betale leie (§21). Voksenopp-læring favner vidt, og det er derfor mulig for

organisasjoner å avholde kurs i for eksempel organisasjonsarbeid, ledertrening, mediarbeid og politisk skolering for eldre medlemmer innenfor rammen av denne bestemmelsen, samtidig som arrangementskostnadene holdes nede. Utvalget kjenner imidlertid til at stram økonomi har fått lokale skolemyndigheter til å innføre begrensninger i bestemmelsene om leiefritak. Utvalget vil at loven skal håndheves slik at organisasjonenes opplæringstilbud fremdeles kan gjennomføres med lavest mulig kostnader, og ser at det er nødvendig at også opplæringstiltak for yngre medlemmer kan bli gitt slikt leiefritak.

Organisasjoner har tatt kontakt med utvalget for å fortelle om mangelen på billige og egnede møtelokaler for lokale lag og foreninger. Utvalget mener derfor at frivillige organisasjoners tilgang til skolens lokaler utenom undervisningstid bør utvides til også å gjelde organisasjonenes jevnlige møter og arrangementer. Disse møtene og arrangementene vil ikke omfattes av Lov om voksenopplæring, og derfor vil det være behov for en lovendring for å sikre hjemmelen for tilgang til slike lokaler.

Utvalget viser til Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002) «Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge». Meldingen fremholder at frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt er nødvendig for å sikre gode, trygge og inkluderende nærmiljø for alle barn og unge. Meldingen fastslår videre:

«Det er viktig at lokale myndigheter er bevisst den verdi frivillig og humanitært arbeid har for lokalsamfunnet. Den lokale barne- og ungdomspolitikken må derfor legge til rette for at den frivillige aktiviteten kan utvikle seg med gode rammevilkår, blant annet gjennom tilgang på gratis lokaler» (ibid 69).

Utvalget har også merket seg at mange lag og foreninger kan ha behov for tilgang til kontorplass for å ivareta administrasjonsoppgavene sine. Utvalget tenker seg at slik kontorplass kan opprettes i et offentlig bygg og stilles til rådighet av kommunale myndigheter. Plassen kan deles av flere frivillige lag og sammenslutninger.

Utvalget foreslår:

Lovhjemmelen for frivillige organisasjoners gratis bruk av offentlige skolers lokaler endres og utvides til å omfatte organisasjonenes jevne møtevirksomhet, arrangementer og opplæringstiltak for deltakere i alle aldersgrupper. Kommunale myndigheter oppfordres til å stille kontorplass til rådighet for frivillige lag og foreninger.

Organisasjonsarbeid i skolen

Barn og ungdoms anledning til å delta i frivillig organisasjonsarbeid påvirkes i noen grad av muligheten til å få fri fra undervisning for å delta i organisasjoners opplæringstilbud og representere organisasjonen sin i kraft av sitt tillitsverv. Utvalget vil understreke at organisasjonsarbeid er opplæring i samfunnsdeltakelse, samtidig som hensynet til barn og ungdoms formelle utdanning og deltakelse i undervisningen skal ivaretas. Utvalget har registrert at organisasjoner er bekymret for at endringer i universitets- og høyskolelovgivningen om obligatorisk frammøte til undervisning kan ha ført til at det er vanskeligere å få ungdom under utdanning til å ta på seg tillitsmannsarbeid.

Valgfagstilbudet i videregående skole har i noen fylker omfattet faget «organisasjonsarbeid», der elever har blitt gitt undervisning og/eller fått godkjent undervisningstid for å utføre tillitsmannsarbeid for organisasjonen de er medlem av.

Ved endring av Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) (LOV-2005-06-17-106) vil antall valgfag begrenses og erstattes med såkalte programfag. Muligheten til å drive tillitsmannsarbeid innenfor undervisningstiden synes å bli god for elever som velger idrett eller kultur som retning, men utvalget påpeker behovet for at også elever med et bredere samfunnsengasjement bør få tilrettelegging og godkjenning av sitt tillitsmannsarbeid.

Lag og foreninger lokalt kan ha behov for kontakt med kommunale myndigheter og etater. For ungdom med tillitsverv i organisasjoners nasjonale styre kan det være aktuelt å delta som organisasjonsrepresentant i møte med stortingspolitikere eller departement for å ivareta organisasjonens interesser. Et tiltak som vil lette mange unge tillitsvalgtes arbeid, vil derfor være å øke slike myndigheters tilgjengelighet utenfor ordinær kontortid. Utvalget ser at møter mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner om mulig bør legges utenom skolens undervisningstid.

Utvalget foreslår:

Opplæringsloven bør fremdeles sikre barn og ungdom rimelig rett til fritak fra obligatorisk undervisning for å delta i organisasjonens opplæringstilbud eller som tillitsvalgte ved arrangementer. Programfag i videregående skole bør legge til rette for at ungdom med bred samfunnsinteresse og –organisasjonsengasjement får lagt til rette for å utføre tillitsmannsarbeid innenfor rammen av undervisningen.

Samlet informasjon om tilskuddsordninger på nett

Informasjon om tilskuddsordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner er i dag spredd mellom mange forvaltningsinstanser og private interesser, og fordelt på en rekke nettsteder og trykksaker. Informasjonen er derfor vanskelig tilgjengelig for søkerorganisasjoner, forvaltning og forskning. Et nytt fordelingsutvalg for grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (beskrevet nærmere i avsnitt 6.4.1.6) bør tilby mest mulig komplett informasjon om ulike tilskuddsordninger til målgruppene. Utvalget mener en slik målsetting ikke er uforenelig med at Kultur- og kirkdepartementet har et overordnet ansvar for frivillige organisasjoner, og at ulike fagdepartement og andre forvaltningsinstanser fremdeles vil ha ansvar for særskilte grunntilskudds- og prosjekttilskuddsordninger for organisasjonene. Informasjonstjenesten i et nytt fordelingsutvalg må knyttes til formelle informasjonskanaler som vedrører kunngjøring og saksbehandling knyttet til disse departementenes tilskuddsordninger, slik at søkerorganisasjoner kan hente tilstrekkelig informasjon fra én instans, før det eventuelt er nødvendig å søke særskilt veiledning fra fagdepartement eller -direktorat.

Utvalgets forslag:

Informasjon om statlige tilskuddsordninger samles på ett nettsted. Barne- og likestillingsdepartementet bør ha det overordnede ansvaret for at tiltaket gjennomføres og at informasjonen oppdateres.

6.4 Barne- og ungdomsorganisasjonene som mottakere av direkte økonomiske tilskudd

Stortingsmelding nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner» nevner tre hovedkategorier av direkte økonomiske tilskudd fra staten til de frivillige organisasjonene. Disse kategoriene er vist i tabell 6.1.

Kategoriseringen av frivillig virke og tilhørende tilskuddsregime bygger på tre ulike grunnsyn på frivillig virke. Disse grunnsynene kan, i tråd med argumentasjon i St. meld. nr. 27 (1996-1997), brukes som et fundament for alle statlige tilskuddsordninger. Det er imidlertid klart at begrepene og betegnelsene fra stortingsmeldingen i praksis brukes om hverandre av ulike departement og tilskuddsforvaltere, og at begrepene og kategoriene dermed tillegges ulike betydninger. Det står videre klart for utvalget at kategoriene trenger en utdyping for også å favne særtrekkene ved det frivillige barne- og ungdomsarbeidet. I arbeidet med denne utredningen har utvalget brukt kategoriene slik de er gjengitt i stortingsmeldingen, med en omformulering for kategorien «fortjenestefri velferdsproduksjon», nærmere beskrevet nedenfor.

Utvalget har i sitt arbeid valgt å rendyrke grunnlaget for tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonenes medlemsbaserte virke. Slike tilskudd skal, etter utvalgets mening, ytes landsdekkende, demokratiske og medlemsbaserte organisasjoner for å styrke organisasjonene som kanal for barn og unges samfunnsdeltakelse. Utvalget har i langt mindre grad arbeidet med kategorien verdibasert samvirke (prosjekttilskuddsordninger). Slike tilskudd er, etter utvalgets mening, tilrettelagt for faglig og sektorbasert samarbeid mellom offentlige myndigheter og frivillige sammenslutninger,

Tabell 6.1 Forholdet mellom virksomhetskategorier innen frivillig virke, statlige begrunnelser, målsettinger for tilskudd og kategorier av tilskudd. Kilde: St.meld. nr. 27 (1996-1997) s. 27-28.

<i>Virksomhet:</i>	<i>Medlemsbasert virke</i>	<i>Verdibasert samvirke</i>	<i>Fortjenestefri velferdsproduksjon</i>
<i>Begrunnelser:</i>	Demokrati Tradisjon Mening Tilhørighet	Mangfold Alternativ Egeninnsats Nettverk	Effektivitet Fleksibilitet Kompetanse
<i>Målsettinger:</i>	Styrke lokal deltakelse og aktivitet	Utløse frivillige ressurser/egenart for å realisere felles mål	Effektiv velferdsproduksjon
<i>Tilskuddsform:</i>	Grunntilskudd	Aktivitets-/prosjekttilskudd	Produksjons-/driftstilskudd

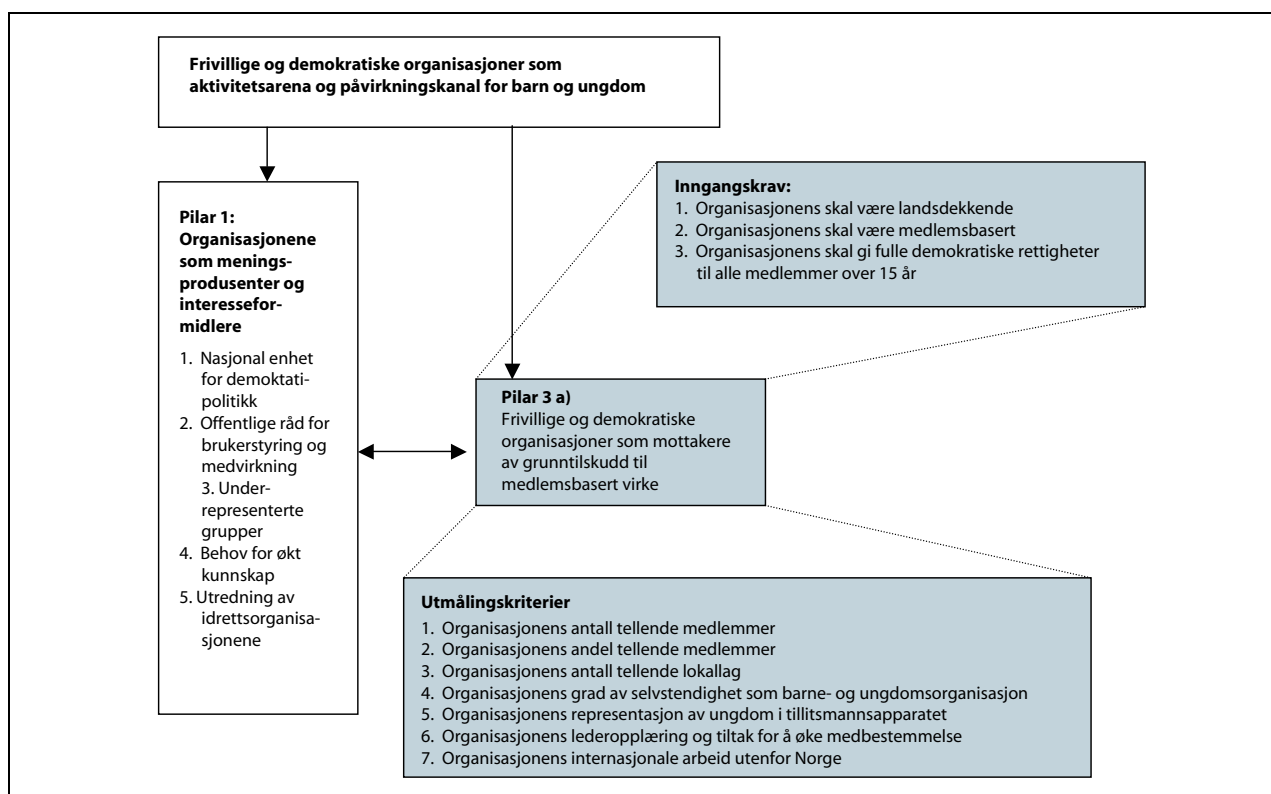
der hensynet til medlemsbasis og demokratiske strukturer kan være av underordnet betydning. Utvalget mener derfor at tilskuddskategorien er åpen for mer uformelle organisasjonsdannelser og interessefelleskap enn hva grunntilskuddsordninger bør være.

Endelig har utvalget blitt kjent med behovene til frivillige, ikke-medlemsbaserte sammenslutninger som aktiviserer ungdom i frivillig arbeid, og som mottar prosjektstøtte til slik aktivitet. Når slike tiltak får preg av en viss permanens, som for eksempel virksomheten til Agenda X i Oslo, kreves en viss administrasjon for å drive prosjektene. Slike sammenslutninger vil ikke være tilpasset regler for grunntilskuddsordninger, og vil ikke kunne bruke prosjektmidler for å finansiere administrasjonen sin. Tilskuddskategorien «fortjenestefri velferdsproduksjon» bør etter utvalgets mening aktiviseres i tilskuddspolitikken overfor barne- og ungdomsfeltet, og vil ved enkle modifiseringer legge til rette for driftstilskudd til frivillige sammenslutninger som driver et betydningsfullt arbeid for barn og ungdom. Utvalget gjør dette uten samtidig å foreslå økte bevilgninger via tilskuddskategorien, da dette faller utenfor utvalgets mandat. Utvalgets diskusjon og forslag knyttet til alle tre tilskuddskategoriene vil bli nærmere presentert i det følgende.

Det viktigste fortrinnet ved de tre kategoriene for frivillig virke med tilhørende tilskuddsregime er, etter utvalgets mening, at systemet favner bredden i frivillig virksomhet uten å legge sterke føringer på organisasjonsform og –formål. Utvalget foreslår derfor at alle forvaltere av offentlige tilskudd til frivillige organisasjoner innarbeider begrepene tuftet på de tre grunnsyn beskrevet i St.meld. nr. 27 (1996-1997), og, for barne- og ungdomsorganisasjonenes vedkommende, som gjengitt i dette kapitlet. Utvalget fremmer dette som et eget forslag i avsnitt (6.4.1.7).

6.4.1 Grunntilskudd

I tråd med inndelingen av ulike former for tilskudd i Stortingsmelding nr. 27 (1996-1997) kan grunntilskudd til organisasjoner betegnes som ubundne midler til organisasjonenes drift og aktiviteter fordi organisasjonene finnes og fordi organisasjonene i kraft av sin eksistens bidrar til samfunnsutviklingen. Grunntilskudd skal etter utvalgets mening gis til organisasjoner som bibringer mulighet til deltakelse, demokratiopplæring, meningsdanning og debatt til sine medlemmer. Utvalget betegner dette som organisasjonens potensial til å utvikle medborgeridentitet og medborgerkultur hos barn og ungdom. Organisasjoner vil imidlertid bidra i ulik grad



Figur 6.4 Frivillige og demokratiske organisasjoner som mottakere av grunntilskudd

til utvikling av slik kultur. Utvalget vil at det statlige grunntilskuddet til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i særlig grad skal belønne trekk ved organisasjonenes oppbygning og virksomhet som bidrar til utvikling av medborgerkultur. Grunntilskudd bør gi organisasjonene insentiv til å styrke barn og unges innflytelse – både i det interne organisasjonsdemokratiet og gjennom skoleing som bidrar til at medlemmer og deltakere får økt kunnskap om demokratiske prosesser.

6.4.1.1 Statlige grunntilskudd: Utvalgets forslag til inngangskrav

Det er en kjensgjerning at organisasjonssamfunnet i økende grad består av flere organisasjoner med færre medlemmer. Dette innebærer at terskelen for å kvalifisere som mottaker av grunntilskudd ikke bør ligge så høyt at viktige, demokratifremmende organisasjoner ikke får tilskudd til å etablere seg med strukturer som kan bidra til stabil drift. For å sikre kvalitet i mottakerorganisasjoner og i forvaltningen av midlene som bevilges er det samtidig nødvendig å utvide de generelle inngangskravene i den statlige støttepolitikken for organisasjoner som søker grunntilskudd. Utvalget vil derfor at målgruppen for denne typen tilskudd skal være tilgjengelige for landsdekkende, medlemsbaserte organisasjoner som gir fulle demokratiske rettigheter til alle medlemmer over 15 år.

Organisasjonen skal være landsdekkende

Den statlige støttepolitikken rettes i dag mot organisasjoner med lokal, regional og nasjonal utbredelse. Utvalget ønsker at statlige grunntilskudd skal begrenses til organisasjoner med nasjonal utbredelse.

Tilhørighet til et nasjonalt nettverk med et nasjonalt siktemål fremmer etter utvalgets mening enkeltmedlemmers tilgang til en formell kanal for nasjonal, samfunnsmessig påvirkning. Utvalget fremholder at organisasjoner med regional eller lokal utbredelse bør motta sine eventuelle grunntilskudd fra henholdsvis et regionalt/fylkeskommunalt nivå og kommunale myndigheter. En organisasjons utbredelse sier i prinsippet ikke noe om kvaliteten eller bredden i arbeidet organisasjonen driver. Organisasjonens geografiske og størrelsesmessige utbredelse – i form av enkeltmedlemmer eller lokallag – kan imidlertid si noe om oppslutningen om organisasjonen, og om den appellerer til få eller mange, uavhengig av geografiske og befolkningsmessige skillelinjer i landet.

Utvalget er klar over at frivillige organisasjoner forholder seg til svært ulike målgrupper – også innenfor barne- og ungdomssegmentet. Noen organisasjoner vil aldri kunne bli særlig store. Stensrud-utvalget (NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner») drøfter dette, og holder fram at det må gjøres generelle unntak for organisasjoner som av særlige årsaker, fortrinnsvis sitt rekrutteringsgrunnlag, ikke oppfyller kravene til antall medlemmer, antall lokallag og/eller geografisk utbredelse i den gjeldende tilskuddsordningen. Stensrud-utvalget nevner organisasjoner for funksjonshemmet ungdom som typisk eksempel på dette, men mener at bestemmelsen også må favne samiske organisasjoner og organisasjoner for ungdom med innvandrerbakgrunn (NOU 1997:1, s. 52).

Dette utvalget støtter seg til Stensrud-utvalgets vurdering og fastholder at det må gjøres generelle unntak fra et utbredelses- og størrelseskrav for disse organisasjonene, samt organisasjoner med tilsvarende begrenset rekrutteringsgrunnlag. Utvalget har samtidig vurdert minstekrav til utbredelse for at en organisasjon skal kunne motta grunntilskudd.

I det gjeldende regelverk for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning må mindre organisasjoner (gruppe 3) ha minst fem tellende lokallag i minst tre fylker og minst 100 tellende medlemmer for å bli omfattet av tilskuddsordningen. Større organisasjoner (gruppe 2) må ha tellende lokallag i minst fem fylker og minst 1000 tellende medlemmer for å bli omfattet av tilskuddsordningen. For å oppnå optimalt tilskudd må organisasjonen ha minst 20 tellende lokallag fordelt på minst ti fylker og minst 1000 tellende medlemmer. Organisasjoner som søker etableringstilskudd må ha minst 300 tellende medlemmer og «lokallagsbasert virksomhet og nasjonal karakter», uten at dette spesifiseres i forskriften.

Det gjeldende regelverk for danske myndigheters grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at organisasjonen må ha minst 16 lokalavdelinger fordelt på minst åtte amter og minst 700 godkjente medlemmer for å oppnå optimalt tilskudd. Regelverket åpner for reduserte tilskudd på bakgrunn av lokallagsaktivitet i minst fire amter og minimum 400 godkjente medlemmer. Regelverket gir mulighet for å dispensere fra utbredelseskravet.

Det gjeldende regelverk for svenske myndigheters grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at organisasjonen må ha minst 3000 godkjente medlemmer og lokal aktivitet i minst ti län for å oppnå optimalt tilskudd,

men antallet lokalavdelinger spesifiseres ikke. Regelverket åpner for reduserte tilskudd på bakgrunn av minst 1000 medlemmer og lokal aktivitet i minst fire län. Regelverket gir mulighet til å dispensere fra utbredelseskravet.

Dette utvalget mener at antall lokallag er en rimelig indikator på organisasjonens nasjonale utbredelse, og vil opprettholde dette som et inngangskrav for statlige grunntilskudd. Det kunne være naturlig å modifisere det laveste inngangskravet (gruppe 3) i den gjeldende forskriften som inngangskrav for slike grunntilskudd. Dette kravet slår fast at organisasjonen må ha fem tellende lokallag i minst tre fylker. Utvalget ser imidlertid at tre fylker kan tilsvare regional utbredelse i for eksempel Oslo, Akershus og Østfold eller Nordland, Troms og Finnmark, og fremholder sitt tidligere argument om at regionale organisasjoner skal forholde seg til et regionalt/fylkeskommunalt nivå. Utvalget vil derfor at organisasjoner som skal motta statlige grunntilskudd skal ha et nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og lokallagsbasert aktivitet i minst fem lokalavdelinger fordelt på fem fylker. De samme organisasjonene må ha minst 300 medlemmer under 30 år. Med hensyn til organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag, vil utvalget at det gjøres et generelt unntak fra denne regelen. Utvalget mener at organisasjoner i denne kategorien skal ha et nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og minst 100 tellende medlemmer under 30 år med bostedsadresse fordelt på minst fem fylker.

Utvalget forutsetter at informasjon om nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og en definisjon av hva som regnes som organisasjonens lokallag og medlemmer framgår av organisasjonens vedtekter. Disse lagene må være en selvstendig enhet i organisasjonen, ha vedtekter, minst fem medlemmer under 30 år og et eget styre valgt av og blant medlemmene. Utvalget vil også at antall lokallag skal brukes som grunnlag for å utmåle grunntilskuddet til organisasjonen. Dette vil utvalget komme tilbake til i et eget avsnitt om tilskuddskriterier.

Utvalget foreslår:

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ytes alle organisasjoner som ved sine vedtekter kan vise til et nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og som har definert hva som er et lokallag i organisasjonen. Organisasjonen må ha minst 300 tellende medlemmer og ha lokallagsbasert virksomhet i minst fem lokalavdelinger fordelt på minst fem fylker for å kunne motta slike grunntilskudd. Slike lokallag må være en selvstendig enhet i organisasjonen, ha vedtek-

ter, minst fem medlemmer under 30 år og et eget styre valgt av og blant medlemmene. Organisasjoner for funksjonshemmet ungdom, organisasjoner for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn, organisasjoner for samisk ungdom og organisasjoner med tilsvarende begrenset rekrutteringsgrunnlag er unntatt kravet om utbredelse i form av lokallag. Disse organisasjonene må kunne vise til et nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og minst 100 tellende medlemmer under 30 år fordelt med bostedsadresse i minst fem fylker for å kunne motta grunntilskudd.

Organisasjonen skal være medlemsbasert

Organisasjoner uten medlemsdemokrati og medlemsaktivitet kan være viktige støttespillere og interessepolitiske aktører på vegne av barn og ungdom. Utvalget understreker likevel at medlemsaktivitet og medlemsdemokrati skal prege organisasjonene som mottar statlige grunntilskudd, nettopp fordi aktiviteten og demokratiet er sentrale for utviklingen og vedlikeholdet av en medborgerkultur blant barn og ungdom.

Utvalget vil samtidig at statlig støttepolitikk skal favne mangfoldet i barne- og ungdomsarbeidet. I det norske samfunnet finnes en rekke organisasjoner som arbeider for barn og unge uten å ha basis i individuelle eller betalende medlemskap. Flere organisasjoner opererer for eksempel med familiemedlemskap, slik at medlemskap kan tegnes for to eller flere personer samtidig uten at alle i familien nødvendigvis kjenner til, identifiserer seg med eller benytter seg av medlemskapet. Slike medlemskap kan være praktiske både for organisasjonen og for familien som er medlem, og kan i tillegg ha preg av å være en slags støttemedlem- eller donorordning for organisasjonen.

Organisasjoners ulike behov for å definere hvem som er organisasjonens medlemmer bør etter utvalgets mening ikke utelukke organisasjoner fra den helhetlige statlige støttepolitikken eller fra statlige grunntilskudd. Utvalget vil at medlemsaktivitet og medlemsdemokrati skal være de fremste indikasjonene på at organisasjonen er medlemsbasert, og ser videre for seg at organisasjonens vedtekter skal definere hvem som er medlem i organisasjonen. Utvalget vil siden komme tilbake til hvordan individuelle og bekreftede medlemskap kan brukes som grunnlag for utmåling av grunntilskudd.

Utvalget foreslår:

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ytes organisasjoner som ved

sine vedtekter viser at organisasjonen baserer sin virksomhet på medlemsaktivitet og medlemsdemokrati, og som ved vedtektene har definert hva som skal til for å regnes som medlem av organisasjonen.

Organisasjonen skal gi fulle demokratiske rettigheter til alle medlemmer over 15 år

For å ivareta og styrke ungdoms rett til full innflytelse i organisasjonen vil utvalget at alle organisasjoner som mottar grunntilskudd skal gi medlemmer over 15 år møterett, tale- og forslagsrett, stemmerett og rett til å la seg velge som representant til organisasjonens demokratiske organer.

Denne stadfestingen av en aldersgrense for demokratisk innflytelse stiller ingen eksakte krav til organisasjoner med yngre medlemmer. Utvalget finner det vanskelig å bruke organisasjoners vedtekter for å sikre også yngre medlemmers rett til medvirkning i organisasjonsarbeidet. Utvalget fremholder at organisasjoner gjerne må gi også yngre medlemmer fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen, og at alle organisasjoner med unge medlemmer bør kjenne sitt ansvar for å legge sine aktiviteter til rette slik at intensjonen i Barnekonvensjonens artikkel 12 er ivaretatt. Utvalget vil komme tilbake til økonomiske insentiv som tar sikte på å fremme organisasjoners arbeid for medvirkningstiltak for medlemmer under 15 år, som et av flere kriterier for utmåling av grunntilskudd.

Utvalget kjenner til at det i enkelte organisasjoner har vært problematisk å gi fulle rettigheter til ungdom som har fylt 15 år, fordi organisasjonen baserer seg på et ideologisk fundament eller driver et praktisk arbeid der 15-åringene vil være for unge til å påta seg det hele og fulle ansvaret som følger med lederoppgavene. Slike begrensninger kan, etter hva utvalget kjenner til, oppstå der organisasjonene pålegger sine ledere et sjelesørgeransvar, eller der en leder har ansvar for tur, leire, haik eller andre aktiviteter som krever høy grad av sikkerhet, erfaring og kunnskap. Utvalget mener at det er fullt mulig å holde disse kravene adskilt fra hverandre, fordi det ikke nødvendigvis må være samsvar mellom det å ha fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen og det å påta seg denne typen ansvar overfor andre medlemmer. Med bestemmelsen vil utvalget sikre at alle demokratiske avgjørelser er åpne for innflytelse fra alle i organisasjonen som har fylt 15 år, noe som i de aller fleste tilfeller vil skje gjennom et representasjonssystem der medlemmer valgt til et styre eller et utvalg tar avgjørelser på vegne av flere. For oppgaver som

medfører samvittighetsansvar eller sikkerhet, vil alder bare være ett av flere aktuelle utvelgingskriterier, der personlig egnethet bør veie tyngst. Utvalget understreker at slik personlig egnethet ikke skal gå på bekostning av det generelle medlemsdemokratiet i organisasjonen, og at en dyktig turleder ikke skal ha mer innflytelse enn andre i spørsmål som ikke angår hans eller hennes oppgaver direkte.

Utvalget foreslår:

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ytes organisasjoner som ved sine vedtekter gir alle medlemmer som har fylt 15 år lik møterett, tale- og forslagsrett, stemmerett og rett til å la seg velge som representant til organisasjonens demokratiske organer.

Oppsummering: inngangskrav for statlige grunntilskudd

Hensynet til at organisasjonssamfunnet i dag består av et økende antall organisasjoner med et samlet sett redusert medlemstall, gjør det nødvendig å endre inngangskravene for grunntilskuddsordningen. Utvalget mener at det foreliggende forslaget til rammeverk for statlig støttepolitikk og inngangskrav for statlige grunntilskudd overflødiggjør den gjeldende forskriftens (Barne- og likestillingsdepartementet) kategori for etablerings- og uttrappingstilskudd. Fjerning av disse kategoriene resulterer i at inngangskravene for tilskuddsordningen settes til et lavt nivå, for å kunne favne store så vel som små organisasjoner, og i særdeleshet organisasjoner som skiller seg fra majoriteten i organisasjonsmiljøet på grunn av sitt rekrutteringsgrunnlag. Utvalget vil at organisasjonene skal oppfylle alle inngangskrav for den generelle statlige støttepolitikken og samtlige inngangskrav for statlige grunntilskudd for å motta midler fra grunntilskuddsordninger.

6.4.1.2 Statlige grunntilskudd: Utvalgets forslag til utmålingskriterier

I sitt arbeid har utvalget veid ulike hensyn opp mot hverandre. Samtlige av utvalgets forslag til kriterier for utmåling av grunntilskudd er konstruert og begrunnet ut fra resonnementet om at tiltaket bidrar til utvikling og vedlikehold av medborgerkultur blant barn og unge. Også gjeldende og tidligere tilskuddsregimer har vært siktet inn mot å styrke demokratiet i barne- og ungdomsorganisasjonene, men uten å angi hvordan dette skal skje.

Det foreliggende forslaget vil i større grad kunne bidra til målstyring av tilskuddspolitikken på dette feltet. Videre har utvalget tatt hensyn til organisasjoners størrelse, og foreslår dessuten innføring av kriterier for utmåling av tilskudd på bakgrunn av aktivitet. Det er utvalgets bevisste holdning at organisasjoner skal kunne legge drift, aktivitet og struktur til rette for å oppfylle flest mulig av kriteriene. Utvalget viser til at antallet kriterier kan reduseres eller utvides over tid, i tråd med eventuell endring av overordnede begrunnelser for statlig støttepolitikk overfor organisasjonene. Utvalget mener derfor å kunne presentere et forslag med høy grad av stabilitet, fordi rammeverket for inngangskrav og system for utmåling av tilskudd kan ligge fast, selv om innholdet av tilskuddskriterier endres.

Utvalgets forslag på dette feltet markerer et brudd med den klasse- eller gruppebaserte modellen for tilskuddsberegning som har dominert det norske systemet for statlige grunntilskudd i en årrekke. Ved å la organisasjonene få utmålt tilskudd på bakgrunn av minst én og maksimalt syv variabler, kan organisasjonen selv avgjøre i hvor stor grad de ønsker å tilpasse sin drift og sine aktiviteter til det rådende tilskuddsregimet. Basisbeløpet i ordningen sikrer organisasjonene dekning for kostnader som vil følge driften uavhengig av organisasjonens størrelse. Ved poengbasert utmåling av tilskudd er det mulig for myndighetene å tillegge ett eller flere kriterier større verdi enn de øvrige. Dette er også en bevisst holdning fra utvalgets side, all den tid organisasjoner kan tenkes å legge drift, aktiviteter og struktur til rette for å optimalisere tilskudd. Utvalget anbefaler derfor at størst vekt blir lagt på kriterier som i særskilt grad bidrar til utvikling av demokratiske ferdigheter hos barn og ungdom i organisasjonene. Utvalget mener også at antall lokallag må tillegges stor vekt, idet utvalget argumenterer for at lagene bør være basis for organisasjonenes aktiviteter.

Basisbeløp i grunntilskuddsordningen

Det gjeldende regelverk for Barne- og familiedepartementets grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner løyver tilskudd som består av et basisbeløp og et variabelt tilskudd. I dagens tilskuddsregime tilsvarer basisbeløpet Folketrygdens grunnbeløp multiplisert med 4, benevnt som 4G.

Utvalget har vurdert størrelsen på grunnbeløpet i forhold til det foreliggende forslaget for beregning av grunntilskudd til organisasjonene. Utvalget ser at 4G relativt sett gir et svært høyt til-

skudd til de aller minste organisasjonene. Utvalget ønsker å legge til rette for gode vekst- og rammevilkår i alle organisasjoner, men mener at slik vekst ikke sikres av høye tilskudd alene. Ved å frigjøre en større del av tilskuddsmidlene til fordeling i form av variabelt tilskudd, vil utvalget gi alle organisasjoner insentiv og mulighet til utvikle sin struktur og sine aktiviteter i en retning utvalget mener er ønskelig. Samtidig vil utvalget foreslå et minimumstilskudd som kan sikre organisasjonene et fast tilskudd til drift. I tråd med utvalgets vurdering bør dette minimumstilskuddet være et basisbeløp tilsvarende 2G.

Utvalget foreslår:

Statlige grunntilskuddsordninger til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner består av et basisbeløp tilsvarende 2G og et variabelt tilskudd. Organisasjonen er kvalifisert til å motta basisbeløpet dersom organisasjonen oppfyller alle inngangskrav til generell statlig støttepolitikk og samtlige inngangskrav for å motta statlige grunntilskudd. Det variable tilskuddet utmåles for organisasjoner som oppfyller et eller flere utmålingskriterier. Utvalget foreslår disse kriteriene:

1. Organisasjonens antall tellende medlemmer
2. Organisasjonens andel tellende medlemmer
3. Organisasjonens antall tellende lokallag
4. Organisasjonens grad av selvstendighet som barne- og ungdomsorganisasjon
5. Organisasjonens representasjon av ungdom i tillitsmannsapparatet
6. Organisasjonens tilbud om lederopplæring og tiltak for å øke medbestemmelse
7. Organisasjonens deltakelse i internasjonal aktivitet utenfor Norge

I det følgende gjengis utvalgets vurderinger av kriterier for utmåling av grunntilskudd. Disse kriteriene kan grupperes i tre kategorier, som gjengitt i tabell 6.2. Utvalgets forslag til vektning og poengberegning av kriteriene er gjengitt i vedlegg 6.

Organisasjonens antall tellende medlemmer

Det gjeldende regelverk for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at en organisasjon må ha tellende medlemmer for å få utmålt grunntilskudd. Et tellende medlem er i følge dette regelverket «en person som pr. 31. desember i grunnlagsåret er under fylte 26 år og individuelt og frivillig har meldt seg inn i en organisasjon. Medlemmet skal ha betalt kontingent for grunnlagsåret» (§6). For årskontingent oppgir

forskriften følgende definisjon: «Med årskontingent menes et beløp som blir betalt for inntil ett kalenderårs medlemskap i en organisasjon. Ved innbetaling må det komme klart frem hvilket år og hvem årskontingenten gjelder for. Kontingenten kan ikke være betalt tidligere enn et halvår før grunnlagsåret, og skal betales for ett år av gangen. Ved nyinnmelding siste halvår, kan kontingenten for innmeldingsåret og første hele medlemsår betales samtidig» (§8).

I følge det gjeldende danske regelverket for statlige grunntilskudd skal godkjente medlemmer være under 30 år og medlemskap skal bekreftes ved søknad om medlemskap og kontingentinnbetaling. Den nedre grensen for kontingentens størrelse er 75 DKK. Det gjeldende svenske regelverket for statlige grunntilskudd fastslår at godkjente medlemmer må være mellom 7 og 25 år og bekrefte sitt medlemskap ved søknad om medlemskap *eller* kontingentinnbetaling. Som i det norske tilskuddsregelverket vises det ikke til øvre eller nedre grense for kontingentens størrelse.

Utvalget vil at §6 i Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning skal endres slik at tellende medlemmer skal være under 30 år i grunnlagsåret og ha bekreftet sin innmelding i organisasjoner ved innbetaling av kontingent på minimum 50 kroner pr. år. Fornytt medlemskap etter innmelding skal bekreftes ved kontingentinnbetaling av minimum samme beløp pr. år.

Om hevet aldersgrense til 30 år

Utvalget vil heve aldersgrensen for tellende medlemmer til 30 år. Utvalget vil ikke innføre noen nedre aldersgrense for medlemmene. Utvalget

begrunner ønsket om hevet aldersgrense med at unge mennesker i dag bruker flere år på utdanning og etablering enn hva som var tilfelle da 25 år som øvre aldersgrense ble innført i det norske tilskuddsregimet i 1962.

Om minimum kontingentsats på 50 kroner

I diskusjonen av kontingentkravet har utvalget vurdert Jon Horgen Fribergs rapport «Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo» (2005). Friberg undersøker ungdommenes vurdering av familiens økonomi som en av flere mulige årsaker til at ungdom med innvandrerbakgrunn deltar i organisasjonslivet i mindre grad enn etnisk norske ungdommer. Av studien går det fram at ungdoms vurdering av om familiens økonomiske situasjon er god eller dårlig ikke alene kan forklare slik manglende deltakelse, men at økonomi vil ha større betydning for enkelte etniske grupper enn andre.

Utvalget er bevisst at organisasjonsaktiviteter også skal favne det mindretall av ungdommer som kommer fra virkelig økonomisk vanskeligstilte familier, men mener likevel det er tungtveiende grunner for å stille krav om minimumssats for kontingent. Utvalget mener at 50 kroner er et rimelig beløp for at medlemmet skal ta aktivt stilling til medlemskapet og dermed oppleve en tilhørighet til organisasjonen. Kontingentinnbetaling i denne størrelsesorden kan derfor gjøre medlemmet interessert i å følge med på organisasjonens informasjonskanaler og aktiviteter, fordi man aktivt har gitt sin tilslutning til organisasjonen. Utvalget mener at denne endringen vil gi en kvalitativ kompensasjon for det frafall av medlemmer som enkelte organisasjoner kan opp-

Tabell 6.2 Gruppering av tilskuddskriterier: størrelse, demokrati, aktivitet.

	Organisasjonens størrelse	Organisasjonens demokratiske oppbygning og praksis	Organisasjonens aktivitet
1	Antall bekreftede medlemskap		
2	Andel medlemmer under 30 år		
3	Antall lokallag		
4		Grad av selvstendighet	
5		Grad av ungdomsrepresentasjon i tillitsmannsapparatet	
6		Ledertreningskurs og medvirkningstiltak	Ledertreningskurs og medvirkningstiltak
7			Internasjonale aktiviteter

leve når statlig grunntilskudd forutsetter en minimumssats for kontingent.

Utvalget viser til at organisasjonene i dagens tilskudsregime får utmålt til dels høye tilskudd på bakgrunn av antall betalende medlemmer. Dette forholdet endres ikke i det foreliggende forslaget. Utvalget mener det bør være en rimelig sammenheng mellom størrelsen på statlige tilskudd og graden av organisasjoners egenfinansiering av drift og aktiviteter, og ser medlemskontingenten som et naturlig virkemiddel for å øke denne egenfinansieringen.

Utvalget vil at organisasjonene skal få utmålt et poengbasert og variabelt tilskudd på bakgrunn av antall tellende medlemmer i organisasjonen. Utvalget ser imidlertid at det er nødvendig å innføre begrensninger knyttet til organisasjonens størrelse i dette utmålingskriteriet. Utvalget vil derfor at tilskudd på bakgrunn av tellende medlemmer regnes fra første medlem i organisasjoner som har 701 tellende medlemmer og *reduseres* for det antall tellende medlemmer som overstiger henholdsvis 2000, 5000, 10 000 og 20 000 personer. For organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag som definert på side 52 skal tilskudd på bakgrunn av antall tellende medlemmer beregnes fra første medlem i organisasjoner som har mer enn 101 tellende medlemmer.

Utvalget foreslår:

Organisasjonene får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på grunnlag av antall tellende medlemmer i organisasjonen. Tellende medlemmer er under 30 år og har betalt kontingent på minimum 50 kroner i grunnlagsåret. Tilskudd beregnes på poengbasis fra første medlem i organisasjoner med mer enn 701 medlemmer og gir et degressivt utslag for antall medlemmer som overstiger henholdsvis 2000, 5000, 10 000 og 20 000 personer. Organisasjoner med begrenset grunnlag for rekruttering får beregnet tilskudd fra første medlem i organisasjoner som har mer enn 101 tellende medlemmer.

Organisasjonens andel tellende medlemmer

Det gjeldende regelverk for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at de tellende medlemmene må utgjøre minst 60 % av det totale antallet medlemmer i organisasjonen for at organisasjonen skal oppnå optimalt tilskudd.

Det gjeldende regelverk for danske myndigheters grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser at søkerorganisasjonen må ha

Tabell 6.3 Organisasjoner med prosentvis andel tellende medlemmer under 26 år i grunnlagsåret 2004. Opplysninger fra Fordelingsutvalget.

Andel tellende medlemmer (%)	Antall organisasjoner
< 10	4
10 – 20	8
20 – 30	2
30 – 40	2
40 – 50	4
50 – 60	3
60 – 75	10
> 75	42
SUM	75

minst 50 % av medlemmene i alderen under 30 år for å oppnå optimalt tilskudd fra ordningen. Det gjeldende regelverk for svenske myndigheters grunntilskudd viser til at 60 % av organisasjoners medlemmer må være i alderen 7-25 år for å kvalifisere som mottaker av tilskudd, uavhengig av hvilke deler av tilskuddsordningen organisasjonen søker på.

I det gjeldende norske tilskudsregimet gir 60 %-grensen i realiteten gi store økonomiske utslag, fordi oppfyllelsen av dette kriteriet plasserer organisasjonene i en bestemt gruppe eller tilskuddskategori. Organisasjonene får i dette regimet multiplisert sine bruttopoeng i tilskuddsordningen med en faktor, der resultatet avgjør hvor mange nettopoeng organisasjonen kan vise til når tilskudd skal utmåles. Utvalget vil opprettholde denne praksisen, og vil ved faktorberegning tilgodese organisasjoner der minst 75 % av den totale medlemsmassen består av tellende medlemmer under 30 år.

Utvalget har vurdert de opplysninger om prosentandel tellende medlemmer som fulgte organisasjonenes søknad om grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet for 2006, og som viser til grunnlagsåret 2004. Resultatet er gjengitt i tabell 6.3.

Av tabell 6.3 går det fram at 42 av i alt 75 organisasjoner hadde 75 % eller flere tellende medlemmer under 26 år i 2004. Ytterligere ti organisasjoner hadde mellom 60 og 75 % tellende medlemmer samme år. Tyve eller mer enn en fjerdedel av organisasjoner som i dag mottar grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet har færre enn 50 % dokumenterbare medlemmer under 26 år i sin totale medlemsmasse.

Et hevet andelskrav fra 60 til 75 % tellende medlemmer innebærer en skjerping av kravet. Utvalget tror likevel at flere organisasjoner vil oppfylle kravet fordi aldersgrensen for tellende medlemmer samtidig utvides til 30 år. Utvalget ønsker at organisasjoner som i dag ikke oppfyller kravet til 75 % andel tellende medlemmer under 30 år, skal satse på økt rekruttering fra den aktuelle aldersgruppen eller vurdere organisasjonsformer som i større grad rendyrker barne- og ungdomsarbeidet.

For at det skal være mulig å regne ut en andel tellende medlemmer av organisasjonens medlemsmasse, må den totale medlemsmassen være kjent. Barne- og likestillingsdepartementets forskrift angir hvordan organisasjonens totale medlemsmasse defineres i dag: «Med medlem menes en person som pr. 31. desember i grunnlagsåret er medlem i en organisasjon og har demokratiske rettigheter i organisasjonen, samt alle tellende medlemmer» (§7). Utvalget mener at denne definisjonen bør utvides med hensyn til medlemsdefinisjonen i den enkelte, medlemsbaserte organisasjonen som søker grunntilskudd. For beregning av grunntilskudd på bakgrunn av antall tellende medlemmer under 30 år må forskriften også vise til krav om registrering av fødselsår for alle medlemmer.

Medlemsdefinisjonen i medlemsbaserte organisasjoner

Tidligere i dette kapitlet har utvalget vist til at medlemsaktivitet og medlemsdemokrati må være indikasjon på medlemsbaserte organisasjoner. Organisasjonens vedtekter må videre definere hva som kjennetegner et medlem i organisasjonen. For å fastslå omfanget av den totale medlemsmassen i organisasjonen må derfor den enkelte organisasjonens vedtekter legges til grunn.

Registrering av fødselsår for medlemmer

For å kunne regne ut andel medlemmer under 30 år i en organisasjon må organisasjonens medlemsregistre inneholde opplysninger om alder for det totale antall medlemmer i organisasjonen. Dette betyr at selv om en organisasjon er basert på medlemsaktivitet, medlemsdemokrati og lar vedtektene sine definere hva som kjennetegner et medlem, vil dette utmålingskriteriet likevel ikke være aktivt med mindre organisasjonen registrerer fødselsår for *alle* medlemmer som oppfyller medlemskapsdefinisjonen i vedtektene.

Utvalget foreslår:

Organisasjoner der andel tellende medlemmer under 30 år utgjør 75 % eller mer av den totale medlemsmassen i organisasjonen får multiplisert bruttopoeng med faktor 1,0. Organisasjoner der andel tellende medlemmer under 30 år utgjør 74,99 % eller færre av den totale medlemsmassen i organisasjonen får multiplisert bruttopoeng med faktor 0,6. Organisasjonens egne vedtekter må ligge til grunn for å definere den totale medlemsmassen i organisasjonen, og organisasjonen må registrere fødselsår for alle medlemmer som oppfyller definisjonen.

Organisasjonens antall tellende lokallag

Det gjeldende regelverk for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner fastslår at et tellende lokallag skal være «en selvstendig enhet i organisasjonen, ha vedtekter, minst fem tellende medlemmer og et eget styre valgt av og blant medlemmene (§9). Tellende lokallag skal videre ha selvstendig økonomi. Regelverket dispenserer fra kravet om at lagsstyret må være valgt av og blant medlemmene dersom bare tre eller færre medlemmer er gamle nok til å ha lik rett til innflytelse i organisasjonen.

Danske myndigheters regelverk for grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at godkjente lokalavdelinger må ha minst syv godkjente medlemmer under 30 år og være godkjent av den nasjonale organisasjonen. Lokalavdelingen må ha selvstendig økonomi og ha eksistert i minst 12 måneder for å inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Avdelingen må videre ha regelmessige aktiviteter i overensstemmelse med den nasjonale organisasjonens vedtekter.

Svenske myndigheters regelverk for grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at godkjente lokalavdelinger skal drive aktivitet, ha vedtekter og være registrert i den nasjonale organisasjonens register over lokalavdelinger. Lokalavdelingens demokratiske organ og derigjennom dens medlemmer skal ha råderetten over avdelingens virksomhet og økonomi.

Utvalget vil at organisasjoner skal få utmålt et variabelt tilskudd på bakgrunn av antall tellende lokallag i organisasjonen. Organisasjoner bør få utmålt tilskudd fra første tellende lag etter et poengsystem som reduserer uttelling av tilskudd for det antall lag som overstiger 300 enheter. For at et lokallag skal være tellende mener utvalget at også minst fem medlemmer i laget skal være tel-

lende, det vil si være under 30 år og ha betalt kontingent på minst 50 kroner i grunnlagsåret. Den gjeldende forskriften for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for frivillige organisasjoner slår fast at «fylkeslag som fungerer som lokallag regnes som tellende lokallag» (§9). Utvalget vil at denne bestemmelsen opprettholdes.

Årsrapport

Det gjeldende regelverk for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner krever at tellende lokallag må levere en årsrapport. Årsrapporten er «et enkelt, standardisert skjema innsendt til sentralleddet fra det enkelte lokallag. Rapporten skal være for det enkelte grunnlagsår, datert og signert av lederen for lokallaget, med opplysning om lagets navn, kommune- og fylkestilhørighet, dato for valg av styre, navn og adresse for styrets medlemmer pr. 31. desember i grunnlagsåret» (§10).

Utvalget mener at årsrapportene kan gi tilskuddsmyndighetene et godt utgangspunkt for å komme i kontakt med laget og utføre videre kontrollhandlinger, men rapporten i seg selv forteller etter utvalgets mening ikke noe om de demokratiske prosessene som ligger til grunn for styrevalget. Utvalget vil derfor at tellende lokallag hvert år skal sende inn en årsrapport som viser til avholdt møte for valg av styre. Utvalget forutsetter at lokallaget avholder valg av styre minst hvert annet år. Årsrapporten skal signeres av nyvalgt leder. Årsrapporten må oppbevares av organisasjonens sentralledd i fem år.

Dette forslaget innebærer etter utvalgets mening en moderat tillemping av krav til informasjonen som skal dokumentere tellende lokallag. Utvalget mener at løpende dato for signering av årsrapport vil lette dokumentasjonsarbeidet for lagene.

Utvalget foreslår:

Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av antall tellende lokallag. Tilskudd beregnes på poengbasis fra første tellende lokallag og gir et degressivt utslag for antall lag som overstiger henholdsvis 300 og 600 enheter. Tellende lokallag er en selvstendig enhet i organisasjonen med egne vedtekter, selvstendig økonomi, minst fem tellende medlemmer og et eget styre valgt av og blant medlemmene. For å regnes som tellende må lokallag minst hvert andre år gjennomføre valg av styre. I ettertid skal det sendes en rapport til organisasjo-

nens sentralledd. Årsrapporten skal inneholde følgende opplysninger:

- navn på lokallag, kommunetilhørighet, fylkestilhørighet
- dato for møte for valg av styre og styrets funksjonsperiode (maksimalt to år)
- navn og adresse på det nyvalgte styrets medlemmer
- underskrift av nyvalgt leder i lokallaget

Organisasjonens grad av selvstendighet som barne- og ungdomsorganisasjon

Det gjeldende regelverk for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at organisasjoner må være selvstendige og demokratiske, men kan ha bindinger til en moderorganisasjon og likevel oppnå optimalt tilskudd. Organisasjonen må ha egne vedtekter som klargjør formål, selvstendighet, organisasjonsform og oppbygning for sentralledd og lokallag, eventuelt også regionalledd, dersom organisasjonen har det. Organisasjonen må ha landsmøte minst hvert fjerde år.

Landsmøtet er organisasjonens høyeste myndighet for å fatte vedtak i alle saker. Ved gjensidig representasjon med en moderorganisasjon kan ikke moderorganisasjonens representanter på landsmøtet utgjøre et blokkerende mindretall for vedtektsendringer eller andre vedtak.

Organisasjonen må videre ha en sentralledelse valgt av landsmøtet, som har den daglige og/eller øverste myndighet mellom landsmøtene. Ved gjensidig representasjon med en moderorganisasjon kan ikke moderorganisasjonens representanter utgjøre et blokkerende mindretall for vedtektsendringer eller andre vedtak.

Norske myndigheter åpner for reduserte tilskudd til organisasjoner som organiserer barne- og ungdomsarbeidet sitt på andre måter, for eksempel ved at en voksenorganisasjon selv driver et barne- og ungdomsarbeid uten at dette arbeidet er skilt ut i en egen struktur. Også disse søkerorganisasjonene må vise til egne vedtekter (organisasjonens formål, selvstendighet, organisasjonsform og oppbygning), landsmøte og sentralledelse. I tillegg må disse organisasjonene ha et eget styre for barne- og ungdomsarbeidet.

Det gjeldende regelverk for danske myndigheters grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at organisasjonen må være demokratisk oppbygd, den må være politisk selvstendig og økonomisk uavhengig av andre organisasjoner for å komme i betraktning som tilskuddsmottaker. Danske myndigheter skiller ikke mel-

lom ulike former for organisasjonsstruktur i barne- og ungdomsarbeidet, og utmåler følgelig ikke differensierte tilskudd på et slikt grunnlag.

Det gjeldende regelverk for svenske myndigheters grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner viser til at organisasjonen må være selvstendig og demokratisk for å komme i betraktning som tilskuddsmottaker. I likhet med danske myndigheter utmåler ikke svenskene differensierte tilskudd på bakgrunn av selvstendighet i barne- og ungdomsarbeidet.

Ettersom grad av selvstendighet plasserer organisasjonen i en bestemt gruppe i det norske tilskuddsregimet, virker kravet også som et utmålingskriterium. Organisasjonene får i dette regimet multiplisert sine bruttopoeng i tilskuddsordningen med en faktor, der resultatet avgjør hvor mange nettopoeng organisasjonen kan vise til når tilskudd skal utmåles. Utvalget vil opprettholde denne praksisen, og vil ved faktorberegning tilgodese selvstendige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Den store variasjonen mellom organisasjoner som i dag mottar grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet gjør det nødvendig å utdype kravet til selvstendighet. I utgangspunktet er enhver organisasjon med eget landsmøte og egne vedtekter selvstendig og suveren, når disse vedtektene slår fast at organisasjonens landsmøte har øverste vedtaksmyndighet i alle saker. Flertallet av organisasjonene som i dag omfattes av Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning drives på denne måten. Disse organisasjonene vil også være gjenkjennelige ved en ung aldersprofil i medlemsmassen, og det er posisjonen til disse organisasjonene utvalget vil styrke.

Likevel kan organisasjoner med en aldersmessig bredt sammensatt medlemsmasse drive et betydelig barne- og ungdomsarbeid. Dette kan etter utvalgets mening foregå på to måter. Enten vil organisasjonen drive et barne- og ungdomsarbeid som er fullt integrert i den overgripende organisasjonsstrukturen. I slike tilfeller vil organisasjonens generelle vedtekter også gjelde for barne- og ungdomsarbeidet, og kan ikke endres av de unge medlemmene alene. Utvalget mener at et barne- og ungdomsarbeid innenfor disse rammene ikke kan regnes som en selvstendig barne- og ungdomsorganisasjon.

En annen mulighet er at organisasjonen driver et barne- og ungdomsarbeid som er styrt av et eget landsmøte, et eget sentralstyre og egne vedtekter. Dersom vedtektene gir denne organisasjonsstrukturen full suverenitet, det vil si at landsmøtet har fullmakt til å fatte endelig vedtak i alle saker, er barne- og ungdomsarbeidet etter utvalgets mening en selvstendig barne- og ungdomsorganisasjon.

Begrensninger av denne suvereniteten der moderorganisasjonens landsmøte, sentralstyre og/eller generalsekretær må godkjenne eventuelle vedtak gjort av barne- og ungdomsorganisasjonens landsmøte, gjør at barne- og ungdomsorganisasjonen etter utvalgets mening ikke er selvstendig.

Utvalget foreslår:

Barne- og ungdomsorganisasjoner som ved egne vedtekter kan vise til at barne- og ungdomsorganisasjonens landsmøte er suverent og har fullmakt til å fatte endelig vedtak i alle saker, får multiplisert bruttopoeng med faktor 1,0. Organisasjoner der barne- og ungdomsarbeidet ikke er skilt ut i selvstendig struktur med egne vedtekter og suverent landsmøte som har fullmakt til å fatte vedtak i alle saker, får multiplisert bruttopoeng med faktor 0,6.

Organisasjonens grad av ungdomsrepresentasjon i tillitsmannsapparatet

Demokratiske representasjons- og valgordninger er objektivt sett løsninger som gjør det praktisk mulig å drive organisasjoner av en viss størrelse. Samtidig skaper representasjons- og valgordninger terskler som kan hindre lik deltakelse, og som derfor på systematisk vis kan utelukke grupper og enkeltpersoner fra beslutningsprosedyrer i organisasjonen. Høyt kunnskapsnivå og lang erfaring kan tenkes å gi fortrinn ved valg. Disse egenskapene kan styrkes ved stigende alder.

Utvalget vil styrke ungdoms formelle representasjon i barne- og ungdomsorganisasjonene ved å utmåle et tilskudd til organisasjoner som har en høy andel styrerepresentanter under 30 år. Utvalget ser for seg at organisasjonene må ha minst 50 % styremedlemmer under 30 år for å få utmålt et slikt variabelt tilskudd. Utvalget finner denne øvre aldersgrensen naturlig og i tråd med tidligere argumenter for å heve den generelle aldersgrensen for å være tellende medlem i en barne- og ungdomsorganisasjon, men understreker at det er utvalgets ønske at også langt yngre representanter får en plass i organisasjonens sentrale ledelse.

Som i forrige avsnitt er det nødvendig med en diskusjon av barne- og ungdomsorganisasjonenes selvstendighet og sentralledelsens status. Ved å innføre dette utmålingskriteriet vil utvalget belønne organisasjoner som gir unge mennesker størst mulig formell råderett over egen organisasjon. Omfanget av denne råderetten bestemmes av organisasjonens vedtekter, som regulerer landsmøtets og sentralledelsens beslutningsmyndighet.

Utvalget forutsetter at organisasjonens sentralledelse velges av landsmøtet. Utvalget ønsker å honorere høy ungdomsrepresentasjon i sentralledelse valgt av et suverent landsmøte, det vil si landsmøte som i kraft av organisasjonens vedtekter har fullmakt til å fatte endelig vedtak i alle saker. Sentralstyre med slik status finnes naturlig både i rene barne- og ungdomsorganisasjoner og i organisasjoner med mer aldersblandet medlemsmasse.

Klausuler i organisasjoners vedtekter kan imidlertid begrense landsmøtets suverenitet. Slike klausuler kan for eksempel dreie seg om at organisasjonen er tilknyttet en moderorganisasjon, og at styret i moderorganisasjonen, landsmøtet i moderorganisasjonen eller en annen instans kan overprøve landsmøtet. Styre valgt av landsmøte underlagt slike klausuler har etter utvalgets mening ikke status på lik linje med styre valgt av et suverent landsmøte. Utvalget ønsker følgelig ikke å honorere høy ungdomsrepresentasjon i styre valgt av et ikke-suverent landsmøte, selv om også slike styrever kan sies å bidra noe til at ungdom får økt innflytelse i organisasjonen. Det er utvalgets hensikt at organisasjonene skal velge å endre vedtekter eller kvoterer unge representanter inn i organisasjonens hovedstyre for å optimalisere tilskudd som følge av dette utmålskriteriet.

Utvalget ser nødvendigheten av at organisasjoner også har styremedlemmer med lang erfaring, og at dette for eksempel kan trygge vilkårene for eventuelle ansatte i organisasjonen. Organisasjoner der *mer enn* 75 % av medlemmene i sentralledelsen er under 30 år, får derfor utmålt tilskudd på lik linje med organisasjoner som har nøyaktig 75 % av styremedlemmene sine i denne aldersgruppen.

Utvalget foreslår:

Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av andel faste styremedlemmer under 30 år i organisasjonens sentralstyre. Tilskudd beregnes på poengbasis for andel faste styremedlemmer under 30 år i spennet 50-75 %, der maksimalt tilskudd gis til organisasjoner med 75 % eller høyere andel faste styremedlemmer under 30 år.

Organisasjonens ledertreningskurs og medvirkningstiltak

Barn og unges innflytelse i egen organisasjon og i samfunnet gjennom organisasjonen kan ikke ventes å oppstå av seg selv. Også der hvor mulig-

het til deltakelse og innflytelse ligger åpen, vil ikke slik deltakelse nødvendigvis finne sted uten veiledning og opplæring av organisasjonens medlemmer.

Utvalget vil derfor at et variabelt tilskudd skal utmåles organisasjoner som enten tilbyr ledertreningskurs for sine medlemmer, eller som gjennomfører konkrete medvirkningstiltak for medlemmer som er for unge til å ha demokratiske rettigheter i organisasjonen. Etter utvalgets mening retter disse to tiltakene seg mot ulike alderssegment i organisasjonens medlemsmasse, og belønner derfor både barneorganisasjoner og de mer tradisjonelt oppbygde ungdomsorganisasjonene.

Medvirkningstiltak

Utvalget søker her tiltak som alternativ til formelle, demokratiske rettigheter for medlemmer under 15 år. Utvalget tror at dette i større grad kan åpne for bredere innflytelse i formelle prosesser som lett kan domineres av eldre medlemmer, og ser samtidig muligheten for å utvide barns medbestemmelserett ned til barnehagealder.

Utvalget vil at organisasjoner som iverksetter tiltak som tar sikte på å oppfylle intensjonene i Barnekonvensjonens artikkel 12 skal kunne søke om tilskudd på bakgrunn av en plan for tiltaket. Tiltaket må ha medlemmer under 15 år som målgruppe, og kan rette seg mot organisasjonens nasjonale, regionale eller lokale nivå, men organisasjonens sentrale ledd må være ansvarlig for arbeidet. Utvalget vil at tiltakene skal ha karakter av å være aktiviteter som skaper bredt engasjement i aldersgruppen, i form av at barn deltar i aktiviteten og at engasjement blir fulgt opp av organisasjonen.

For at organisasjoner ikke skal søke om medvirkningsmidler til sin ordinære kontakt med medlemmer gjennom oppdatering av nettsider, utgivelse av medlemsblad og generell materiellproduksjon, ser utvalget nødvendigheten av å begrense siktemålet. Utvalget vil derfor at medvirkningstiltak knyttet til organisasjonens vedtektsfestede møter og planverktøy prioriteres. På denne måten vil metoder for inndraging av yngre medlemmer fram mot og under årsmøter og landsmøter være aktuelle utgangspunkt for brede medvirkningstiltak. Likeledes vil utarbeidelse og konkretisering av organisasjonens og/eller lokalavdelingens arbeidsplaner med vekt på særskilte kampanjer og aktiviteter egne seg for slike tiltak. I søknaden om tilskudd bør organisasjonen gjøre rede for forventede resultater av medvirkningstiltakene. Disse resultatene må ta utgangspunkt i

hvor mange barn som skal involveres og hva barna skal bidra med i prosessen.

Som et prosjektbasert element i en grunntilskuddsordning ser ikke utvalget for seg at organisasjoner får utmålt medvirkningsmidler på bakgrunn av poeng. Hvert år bør en pott midler til medvirkningstiltak i organisasjonene avsettes fra det ordinære grunntilskuddet. Organisasjonene bør få utmålt sin andel av denne potten ut fra skjønnsmessig behandling av prosjektsøknadene. Gjennomførte tiltak kan eksempelvis dokumenteres med en prosjektrapport som tar utgangspunkt i resultatene av tiltaket, og som kan vise til eventuelle deltakerlister, fotografier, dokumenter etc.

Ledertreningskurs

Utvalget vil at organisasjoner som gjennomfører ledertreningskurs for sine medlemmer skal få utmålt et variabelt tilskudd på grunnlag av antall gjennomførte kurs. Målgruppe for kursene bør være organisasjonens medlemmer med formelle, demokratiske rettigheter i organisasjonen. Kursene kan gjennomføres lokalt, regionalt eller nasjonalt, men organisasjonens nasjonale ledd må i alle tilfelle være ansvarlig for arbeidet.

Utvalget ser for seg at ledertreningskursene primært innrettes mot lokallagsledere og –styremedlemmer, slik at disse får lære grunnleggende organisasjonskunnskap inkludert økonomi, planlegging og gjennomføring av aktiviteter, årsmøter, valg samt rekrutteringsarbeid. Ledertrening kan også rettes mot et bredere spekter av medlemmer, med henblikk på opplæring i emner som tale- og debatteknikk, konflikthåndtering, informasjons- og pressearbeid samt samfunnskontakt og politisk påvirkning.

Ledertreningskurs har også tidligere blitt brukt som utmålingskriterium for tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget har vurdert paragrafene om tilskudd til slike kurs i tidligere utgaver av forskriften som styrer Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskudd. I tråd med dette tidligere regelverket vil utvalget at organisasjonene skal få utmålt tilskudd på bakgrunn av antall deltakerdøgn (antall deltakere multiplisert med antall døgn på kurs) etter et poengsystem som reduserer uttelling av det antall deltakerdøgn som overstiger 2000. Styremøter, årsmøter og andre vedtektsfestede møter skal ikke regnes som kurs. Ledertreningskurs kan dokumenteres ved kursinvitasjon, spesifisert kursprogram med navn på innledere, foredragsholdere og instruktører, deltakerlister med navn og adresser samt rapport om gjennomføringen av kurset.

Refusjon av utgifter for inkludering av medlemmer med funksjonshemning

Utvalget ønsker at organisasjoner som satser på deltakere med funksjonshemning gjennom sine ledertreningskurs og tiltak for medvirkning som beskrevet tidligere i dette avsnittet, skal kunne søke om å få refundert utgifter knyttet til tilrettelegging av kurset eller arrangementet. Slike utgifter kan dreie seg om transport, lokalleie, ledsager eller tolketjeneste og behov for særskilte matvarer eller materiell. Der direkte økonomiske tilskudd til organisasjoner for funksjonshemmede barn og unge tar sikte på å styrke disse organisasjonene som sosiale møteplasser og arbeid for likeverd og mestring, tar slik refusjon sikte på å styrke arbeidet for lik deltakelse i den brede massen av barne- og ungdomsorganisasjoner. Sangkor, korps, speidergrupper og ungdomsparti kan og bør favne interesser hos ungdom med ulik bakgrunn og fysiske forutsetninger for deltakelse, også i sitt tilslutningsapparat.

Med denne ordningen legger utvalget opp til refusjon av utgifter for organisasjoner som ikke først og fremst har funksjonshemmede barn og unge som medlemmer. Utvalget er klar over at også særorganisasjonene for funksjonshemmede vil ha utgifter forbundet med tilrettelegging av ledertreningskurs og medvirkningstiltak. Utvalget vil likevel at denne refusjonsordningen skal brukes som insentiv til å åpne den brede bassen av barne- og ungdomsorganisasjoner også for dem som har reduserte forutsetninger for å delta. Så lenge ordningen legger opp til refusjon av faktiske utgifter og ikke prosjekt- eller grunntilskudd for inkludering, mener utvalget at ordningen ikke gir kultur-, politikk- eller fritidsorganisasjonene økonomiske fortrinn på bekostning av funksjonshemmedes organisasjoner. Ved å innføre et slikt insentiv for inkludering i majoriteten av barne- og ungdomsorganisasjonene, mener utvalget at alle typer organisasjoner og deres medlemmer kan høste fordeler i form av økt deltakelse.

Utvalget foreslår:

Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av antall ledertreningskurs og søknad om tilskudd til medvirkningstiltak avholdt av organisasjonens nasjonale ledd. Tilskudd til ledertrening beregnes på poengbasis fra første deltakerdøgn og gir et degressivt utslag for antall kursdøgn som overstiger henholdsvis 2000 og 4000 deltakerdøgn. Organisasjoner som søker tilskudd til medvirkningstiltak får utmålt eventuelt tilskudd på bakgrunn av pro-

sjektsøknad. Organisasjoner som ikke primært henvender seg til funksjonshemmede barn og ungdom kan få refundert utgifter til å legge til rette ledertrainingskurs og medvirkningstiltak for deltakere med særskilte behov.

Organisasjonens deltakelse i internasjonal aktivitet utenfor Norge

Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner yter også tilskudd til organisasjonenes internasjonale aktiviteter. Utvalget mener at utmåling av tilskudd til internasjonal virksomhet er et naturlig utmålingskriterium i en helhetlig grunntilskuddsordning. I dag blir midler til organisasjonenes internasjonale aktiviteter skilt ut i en egen pott før midlene fordeles.

Utvalget mener at midlene med fordel kan inkorporeres i en samlet grunntilskuddsordning, og at tilskudd utmåles organisasjonene på poengbasis.

Utvalget vil derfor at organisasjoner som oppfyller samtlige inngangskrav til generell statlig støttepolitikk og alle inngangskrav til statlige grunntilskuddsordninger, skal kunne få utmålt et variabelt tilskudd på bakgrunn av dokumenterte internasjonale aktiviteter. Aktivitetene må gjelde barne- og ungdomsspørsmål. I tråd med gjeldende forskrift for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning ønsker utvalget at organisasjonene skal få utmålt tilskudd på bakgrunn av deltakelse på internasjonale møter, seminarer, konferanser, studiereiser og delegasjonsreiser utenfor Norge. Aktiviteter som finner sted i et nordisk land må ha deltakelse fra minst ett land utenom Norden, og innholdet av slike aktiviteter må ha internasjonal karakter.

Utvalget vil opprettholde gjeldende forskrifts avgrensninger der det bare gis poeng for deltakere som representerer søkerorganisasjonen, og bare for aktiviteter som er gjennomført i grunnlagsåret. Det presiseres at det ikke bør gis tilskudd til sports- og idrettsaktiviteter, aktiviteter som er del av et utvekslingsprogram eller regnes som ungdomsutveksling, aktiviteter der reise- og oppholds-kostnadene er fullt ut dekket av andre tilskudd til internasjonalt arbeid eller gjennomføring eller studier av bistands- eller misjonsprosjekter i utviklingsland. I dette ligger ikke en hindring for at representanter fra norske ungdomsorganisasjoner skal kunne motta tilskudd for å delta på dialogmøter, temakonferanser eller lignende av stedegne og selvstendige partnerorganisasjoner i samarbeids-

land, selv om disse partnerorganisasjonene skulle motta tilskudd fra bistands- eller misjonsprosjekter.

Som dokumentasjon for internasjonale møter, seminarer, konferanser og delegasjonsreiser mener utvalget at organisasjonen eksempelvis kan vise til program for aktiviteten slik dette ble kunnegjort av arrangøren, om nødvendig utfyllt ved møte-referater eller lignende. Ved studiereiser kan en tredjepart, altså ikke organisasjonen eller deltakeren selv, bekrefte at aktiviteten har funnet sted. Navn og adresse på deltakere fra organisasjonen må kunne framvises. Om nødvendig kan deltakelse bekrefte ytterligere ved bilder, rapporter fra oppholdet eller regnskapsbilag.

Utvalget foreslår:

Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av antall deltakere i internasjonale aktiviteter. Tilskudd utmåles på poengbasis for arrangement der deltakerne har hatt to eller flere overnattinger utenfor Norge. Arrangementer utenfor Europa gir høyere poengsum enn arrangementer i Europa. Deltakelse på flere aktiviteter under samme reise blir bare godkjent som én aktivitet.

6.4.1.3 Utmåling av grunntilskudd for inntil to år av gangen

For organisasjoner som har mottatt grunntilskudd sammenhengende fem år eller mer, foreslår utvalget at tilskudd bevilges for to år av gangen.

En gjennomsnittlig poengsum basert på to etterfølgende grunnlagsår vil ligge til grunn for utmåling av tilskuddet. Dette vil gjøre utmålingen mindre sårbar for store endringer i organisasjonenes oppslutning og aktivitet fra det ene året til det andre. I tillegg vil det spare organisasjonenes administrasjon for omfattende og årlige søknadsprosedyrer. Tiltaket vil etter utvalgets mening bidra til en økonomisk forutsigbarhet i organisasjonenes arbeids- og aktivitetsplaner. For tilskuddsmyndighetene vil dette bety frigitt tid til å utvikle veiledningen av organisasjonene.

I et tenkt eksempel vil statlig grunntilskudd for tilskuddsårene 2006 og 2007 være basert på gjennomsnittet av organisasjonens poengsum av grunnlagsdata fra årene 2003 og 2004.

Utvalget foreslår:

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner bevilges for to år av gangen. Dette gjelder organisasjoner som har mottatt slike

grunntilskudd sammenhengende i fem år eller mer. Tilskuddet beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig poengsum for de to siste grunnlagsårene.

6.4.1.4 Oppsummering: Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner

Utvalget vil at statlige grunntilskudd skal ytes landsdekkende og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som gir fulle demokratiske rettigheter til alle medlemmer over 15 år. Operasjonalisert mener utvalget at dette innebærer følgende:

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ytes alle organisasjoner som ved sine vedtekter kan vise til et nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og som har definert hva som er et lokallag i organisasjonen. Organisasjonen må ha minst 300 tellende medlemmer og ha lokallagsbasert virksomhet i minst fem lokalavdelinger fordelt på minst fem fylker for å kunne motta slike grunntilskudd. Slike lokallag må være en selvstendig enhet i organisasjonen, ha vedtekter, minst fem medlemmer under 30 år og et eget styre valgt av og blant medlemmene. Organisasjoner for funksjonshemmet ungdom, organisasjoner for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn, organisasjoner for samisk ungdom og organisasjoner med tilsvarende begrenset rekrutteringsgrunnlag er unntatt kravet om utbredelse i form av lokallag. Disse organisasjonene må kunne vise til et nasjonalt siktemål, et nasjonalt styre og minst 100 tellende medlemmer under 30 år fordelt med bosted-sadresse på minst fem fylker for å kunne motta grunntilskudd.

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ytes organisasjoner som ved sine vedtekter viser at organisasjonen baserer sin virksomhet på medlemsaktivitet og medlemsdemokrati, og som ved vedtektene har definert hva som skal til for å regnes som medlem av organisasjonen.

Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ytes organisasjoner som ved sine vedtekter gir alle medlemmer som har fylt 15 år lik møterett, tale- og forslagsrett, stemmerett og rett til å la seg velge som representant til organisasjonens demokratiske organer.

For utmåling av tilskudd må organisasjonene oppfylle ett eller flere av følgende utmålingskriterier:

1. Organisasjonens antall tellende medlemmer
2. Organisasjonens andel tellende medlemmer
3. Organisasjonens antall tellende lokallag

4. Organisasjonens grad av selvstendighet som barne- og ungdomsorganisasjon
5. Organisasjonens representasjon av ungdom i tillitsmannsapparatet
6. Organisasjonens tilbud om lederopplæring og tiltak for å øke medbestemmelse
7. Organisasjonens deltakelse i internasjonal aktivitet utenfor Norge

Operasjonalisert mener utvalget at dette innebærer følgende:

1. Organisasjonene får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på grunnlag av antall tellende medlemmer i organisasjonen. Tellende medlemmer er under 30 år og har betalt kontingent på minimum 50 kroner i grunnlagsåret. Tilskudd beregnes på poengbasis fra første medlem i organisasjoner med mer enn 701 medlemmer og gir et degressivt utslag for antall medlemmer som overstiger henholdsvis 2000, 5000, 10 000 og 20 000 personer. Organisasjoner med begrenset grunnlag for rekruttering får beregnet tilskudd fra første medlem i organisasjoner som har mer enn 101 tellende medlemmer.
2. Organisasjoner der andel tellende medlemmer under 30 år utgjør 75 % eller mer av den totale medlemsmassen i organisasjonen får multiplisert bruttopoeng med faktor 1,0. Organisasjoner der andel tellende medlemmer under 30 år utgjør 74,99 % eller færre av den totale medlemsmassen i organisasjonen får multiplisert bruttopoeng med faktor 0,6. Organisasjonens egne vedtekter må ligge til grunn for å definere den totale medlemsmassen i organisasjonen, og organisasjonen må registrere fødselsår for alle medlemmer som oppfyller definisjonen.
3. Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av antall tellende lokallag. Tilskudd beregnes på poengbasis fra første tellende lokallag og gir et degressivt utslag for antall lag som overstiger henholdsvis 300 og 600 enheter. Tellende lokallag er en selvstendig enhet i organisasjonen med egne vedtekter, selvstendig økonomi, minst fem tellende medlemmer og et eget styre valgt av og blant medlemmene. For å regnes som tellende må lokallag minst hvert andre år gjennomføre valg av styre. I ettertid skal det sendes en rapport til organisasjonens sentralledd. Årsrapporten skal inneholde følgende opplysninger:
 - navn på lokallag, kommunetilhørighet, fylkestilhørighet
 - dato for møte for valg av styre og styrets funksjonsperiode (maksimalt to år)

- navn og adresse på det nyvalgte styrets medlemmer
 - underskrift av nyvalgt leder i lokallaget
4. Barne- og ungdomsorganisasjoner som ved egne vedtekter kan vise til at barne- og ungdomsorganisasjonens landsmøte er suverent og har fullmakt til å fatte endelig vedtak i alle saker, får multiplisert bruttopoeng med faktor 1,0. Organisasjoner der barne- og ungdomsarbeidet ikke er skilt ut i selvstendig struktur med egne vedtekter og suverent landsmøte som har fullmakt til å fatte vedtak i alle saker, får multiplisert bruttopoeng med faktor 0,6.
 5. Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av andel faste styremedlemmer under 30 år i organisasjonens sentralstyre. Tilskudd beregnes på poengbasis for andel faste styremedlemmer under 30 år i spennet 50-75 %, der maksimalt tilskudd gis til organisasjoner med 75 % eller høyere andel faste styremedlemmer under 30 år.
 6. Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av antall ledertreningskurs og søknad om tilskudd til medvirkningstiltak avholdt av organisasjonens nasjonale ledd. Tilskudd til ledertrening beregnes på poengbasis fra første deltakerdøgn og gir et degressivt utslag for antall kursdøgn som overstiger henholdsvis 2000 og 4000 deltakerdøgn. Organisasjoner som søker tilskudd til medvirkningstiltak får utmålt eventuelt tilskudd på bakgrunn av prosjektsøknad. Organisasjoner som ikke primært henvender seg til funksjonshemmede barn og ungdom kan få refundert utgifter for å legge til rette ledertreningskurs og medvirkningstiltak for deltakere med særskilte behov.
 7. Organisasjoner får utmålt et variabelt tilskudd i tillegg til basisbeløpet på bakgrunn av antall deltakere i internasjonale aktiviteter. Tilskudd utmåles på poengbasis for arrangement der deltakerne har hatt to eller flere overnattinger utenfor Norge. Arrangementer utenfor Europa gir høyere poengsum enn arrangementer i Europa. Deltakelse på flere aktiviteter under samme reise blir bare godkjent som én aktivitet.
 8. Statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner bevilges for to år av gangen. Dette gjelder organisasjoner som har mottatt slike grunntilskudd sammenhengende fem år eller mer. Tilskuddet beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig poengsum for de to siste grunnlagsårene.

6.4.1.5 Statlige grunntilskudd: Forslag til samordning

I kapittel 5 presenterte utvalget åtte statlige tilskuddsordninger som fordeler tilskudd fra åtte departement. På bakgrunn av utvalgets mandat har utvalget ført en diskusjon om samordning av disse tilskuddsordningene. Resultatet av behandlingen er et forslag om samordning av tre grunntilskuddsordninger. Disse ordningene er:

1. Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for nasjonalt arbeid i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner
2. Fornyings- og administrasjonsdepartementets grunntilskuddsordning for partipolitiske ungdomsorganisasjoner
3. Kultur- og kirkedepartementets grunntilskuddsordning for lokalt arbeid i landsdekkende og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Frifond organisasjon)

Et samlet utvalg foreslår at grunntilskudd til partipolitiske ungdomsorganisasjoner inkorporeres i administrasjonen av den nåværende grunntilskuddsordningen under Barne- og likestillingsdepartementet. Et flertall i utvalget foreslår videre at grunntilskudd til lokalt arbeid i landsdekkende og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Frifond organisasjon) overføres fra Norsk musikkråd og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og inkorporeres i administrasjonen av Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning. Et samlet utvalg vil at Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning forvaltes i tråd med generelle inngangskrav for statlig støttepolitikk samt inngangskrav og utmålingskriterier for grunntilskudd som presentert tidligere i dette kapitlet. Et samlet utvalg foreslår videre at grunntilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene administreres av et nytt fordelingsutvalg. Senere i dette avsnittet vil utvalget komme tilbake med en nærmere omtale av et slikt fordelingsutvalg.

Utvalget har også vurdert Kunnskapsdepartementets grunntilskuddsordning til elev- og studentpolitiske organisasjoner. Utvalget mener at denne tilskuddsordningen på sikt kan inkorporeres i en samlet forvaltning av grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, men på grunn av høyt tidspress i utvalgets arbeid har det ikke vært mulig å utrede konsekvensene ved slik samordning i en grad som sikrer kvaliteten i utvalgets anbefalinger. Grunntilskuddordningen til elev- og studentorganisasjoner og utvalgets foreløp-

pige anbefalinger knyttet til denne ordningen er nærmere beskrevet nedenfor.

Utvalget vil at de øvrige fire statlige tilskuddsordningene som er åpne for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner forblir i forvaltningen under sine respektive departement og direktorat. Disse fire ordningene er:

1. Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning for rusgiftpolitiske organisasjoner
2. Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning for organisasjoner for personer med funksjonshemming.
3. Miljøverndepartementets tilskuddsordning for miljøpolitiske organisasjoner
4. Landbruks- og matdepartementets tilskuddsordning for landbrukspolitiske organisasjoner.

Også disse tilskuddsordningene har elementer av å være tilskudd til medlemsbasert virke, slik utvalget tidligere har diskutert denne tilskuddskategorien på side 51-52. Blant annet brukes organisasjonens størrelse som utmålingskriterium, og midler blir gitt til generell drift av organisasjonen uten særskilt øremerking. Mer framtrepende er det imidlertid at midlene til rusgiftpolitiske organisasjoner fra Sosial- og helsedirektoratet blir gitt med formål om at organisasjonene skal bidra til å fremme en rusgiftfri livsstil og redusere forbruk og skader forårsaket av rusmidler. Miljøverndepartementet vektlegger søkerorganisasjonenes miljøfaglige spisskompetanse, mens Landbruks- og matdepartementet framhever organisasjonenes bidrag til næringsutvikling og forbrukerinteresser knyttet til jord- og skogbrukssektoren, samt likestillingsarbeid knyttet til denne sektoren. Samtlige av disse tilskuddsordningene yter bevilgninger med henblikk på å vedlikeholde og utvikle organisasjonsarbeidet og den frivillige innsatsen på fagområdet, uten å være innrettet mot barne- og ungdomsorganisasjonene i hovedsak. Utvalget mener at disse tilskuddsordningene først og fremst må regnes som tiltak for å fremme samarbeid mellom et bestemt fagdepartement og frivillig sektor. Som tilskudd skal midlene gå til forebyggende virksomhet og bidra til generell kompetanseheving for et svært sammensatt utvalg organisasjoner. Forvaltningen av disse ordningene bør holdes utenfor en samlet og generell grunntilskuddsordning som tar sikte på å styrke barne- og ungdomsorganisasjonene som kanaler for ungdoms samfunnsdeltakelse. Mot slutten av kapitlet vil utvalget imidlertid gi generelle anbefalinger til samordning av begrepsbruk samt søknads- og rapporteringsrutiner som også bør gjelde disse tilskuddsordningene.

Hvorfor samordning?

I diskusjonen av statlig støttepolitikk har utvalget lagt begrepene medborgerskap og medborgerkultur til grunn. Utvalget har vist hvordan statlig støttepolitikk generelt og statlig tilskuddspolitikkk spesielt bør omfatte organisasjoner som bidrar til utvikling av slik kultur og demokratiske ferdigheter blant sine medlemmer.

Etter utvalgets mening er Barne- og likestillingsdepartementet den grunntilskuddsordningen som i størst grad rendyrker det demokratibyggende elementet i sitt formål, samtidig som den setter klare og ufravikelige krav til demokratiske trekk ved organisasjonenes oppbygning. Utvalget har ved sin diskusjon av statlig grunntilskudd vist hvordan denne tilskuddsordningen kan tilføres ytterligere insentiv for å fremme slike trekk ved organisasjonenes oppbygning og virksomhet. Barne- og likestillingsdepartementet favner svært bredt i massen av barne- og ungdomsorganisasjoner. Regelverket som regulerer ordningen er svært omfattende og har vært gjenstand for gjentatt revisjon og politisk behandling. Utvalget mener det er grunn til å tro at dette har virket disiplinerende på organisasjonene som har mottatt tilskudd fra ordningen, og ønsker et mest mulig likt regime for alle barne- og ungdomsorganisasjoner som mottar grunntilskudd fra staten. På denne bakgrunnen har utvalget brukt Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning som basis for å utvikle og tilpasse en ny og samlet grunntilskuddsordning for barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge.

6.4.1.5.1 Nærmere om grunntilskudd til elev- og studentpolitiske organisasjoner

NOU 1988:17 «Frivillige organisasjoner» kategoriserer elev- og studentorganisasjoner som «erhvervsmessige organisasjoner» på linje med yrkesorganisasjoner, og bedømmer disse til å være utenfor utredningens mandat. NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner», som la premissene for en revidert grunntilskuddsordning under det daværende Barne- og familiedepartementet, videreførte denne avgrensningen uten å problematisere den videre.

Organisasjoner for studenter under profesjonsutdanning er etter dette utvalgets mening de organisasjonene som i størst grad kan sies å ligne ervervsmessige organisasjoner eller fagforeninger. Disse organisasjonene vil ha et faglig og velferdsmessig basert utgangspunkt for sitt engasjement – først og fremst i sektoren utdannings- og arbeidsmarkedspolitikkk. Utvalget mener likevel at

organisasjonenes siktemål ikke skiller seg fra flere andre typer innadrettede og sektorpolitiske organisasjoner, og at frivillig arbeid, tillitsverv, politikkkutforming og samfunnsmessig engasjement skal tillegges lik verdi innenfor et bredest mulig utvalg av organisasjoner.

De brede og tverrfaglige elev- og studentorganisasjonene Elevorganisasjonen, Studentenes Landsforbund og Norsk Studentunion er alle basert på institusjonsmedlemskap, og skiller seg derfor etter utvalgets mening fra den brede massen av barne- og ungdomsorganisasjoner på et strukturelt grunnlag. Ut over dette særtrekket er organisasjonene ungdomsstyrte, ungdomspolitiske, demokratiskolerende og mobiliserende. Utvalget ser disse egenskapene som sentrale for utvikling av medborgerskap og medborgerkultur hos ungdom, og mener det er gode grunner for å inkludere elev- og studentorganisasjoner i en samlet og generell støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, herunder også politikk som gjelder direkte økonomiske tilskudd. Når utvalget likevel ikke fremmer dette som sitt endelige forslag har dette sammenheng med at det innenfor de tidsmessige rammer utvalget har hatt til rådighet, ikke har vært mulig å kvalitetssikre informasjon om konsekvenser ved en samordning for disse organisasjonene i tilstrekkelig grad. Dette handler først og fremst om at organisasjonene utgjør en forskjelligartet masse som inkluderer ikke bare organisasjoner med betalende medlemmer, men også organisasjoner som opererer med institusjonsmedlemskap.

Inngangskravene som ligger til grunn for utvalgets forslag til tilskuddsordning åpner foreløpig ikke for inkludering av organisasjoner med institusjonsmedlemskap, idet et av kravene viser til at søkerorganisasjonen skal ha minst 300 tellende medlemmer. Dersom elev- og studentorganisasjoner innrømmes et generelt unntak fra kravet om at godkjente medlemmer skal ha betalt kontingent, vil også organisasjoner med basis i institusjonsmedlemskap kunne få utmålt tilskudd på bakgrunn av for eksempel ledertreningskurs og deltakelse på internasjonale aktiviteter utenfor Norge. En slik tilpasning vil imidlertid også kreve økte rammebevilgninger, noe dette utvalget ikke har mandat til å foreslå.

Utvalget foreslår:

Det bør gjennomføres en konsekvensutredning med sikte på å inkludere elev- og studentorganisasjoner i en helhetlig statlig støttepolitikk, herunder også tilskuddspolitikk. Konsekvensutredningen

må i særlig grad vurdere finansieringsordningene som er innrettet mot disse organisasjonene i dag, og hvordan midler eventuelt kan følge organisasjonene dersom disse innlemmes i en helhetlig statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

6.4.1.5.2 Nærmere om grunntilskudd til de partipolitiske ungdomsorganisasjonene

De partipolitiske ungdomsorganisasjonene mottok grunntilskudd fra daværende Barne- og familiedepartementets grunntilskuddsordning til og med 1995. Samme år ble disse organisasjonene mistenkt for å ha manipulert dokumentasjonsgrunnlaget for tilskudd. Samtlige organisasjoner i ordningen ble utsatt for granskning, og et nytt tilskuddsregime ble utarbeidet. Ansvar for grunntilskudd til de partipolitiske ungdomsorganisasjonene ble overført til Administrasjonsdepartementet. Tilskudd til disse organisasjonene blir i dag utmålt på bakgrunn av antall stemmer til moderpartiet ved siste stortingsvalg.

I NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner» foreslo Stensrud-utvalget å beholde de politiske ungdomspartiene i en samlet forvaltning under Barne- og familiedepartementet. På side 51-52 skriver utvalget:

«Disse organisasjonene har en del til felles. For tiden har alle som mottar tilskudd et moderparti på Stortinget. På mange måter driver de en egen innbyrdes konkurranse om ungdommen når de verver medlemmer. – På den annen side er det lang tradisjon for at partipolitiske og de andre barne- og ungdomsorganisasjoner omfattes av samme tilskuddsordning. Formålet taler åpenbart for en samlet behandling – at man skal stimulere barn og ungdom mht. medbestemmelse og demokrati og deltakelse i samfunnet.

[...] Partistøtten tildeles fra Administrasjonsdepartementet. For den del kunne også det departementet fordele tilskudd til ungdomsorganisasjonene. Forvaltningsmessig taler likevel mye for en samordning av barne- og ungdomsorganisasjonene. Det blir mest ryddig med felles saksforberedelse, avgjørelsesmyndighet, klageordning og utvikling av praksis etc. Det bevilges totalt ca. 70 millioner kroner. I 1996 fikk de partipolitiske ungdomsorganisasjonene 4,5 millioner kroner. Det er lite rasjonelt å bygge opp en egen forvaltning for et så beskjedent beløp. Økonomiske og administrative hensyn taler for en fortsatt felles behandling under samme departement.

[...] I 1996 ble støtten utmålt etter stemmene til moderpartiene ved siste stortingsvalg. Dette letter i høy grad kontrollen. På den annen side skaper en slik fordeling skjevheter. Den kan lett oppfattes som en ekstra støtte til moderpartiene. Det kan være sprik mellom størrelse og aktivitet i moderparti og ungdomsorganisasjon. Å bruke stemmer ved stortingsvalg som kriterium, innebærer en frikobling fra formålet med tilskuddsordningene og maksimal vektlegging av kontrollhensyn. Utvalget mener at egenaktivitet og utbredelse er kriterier som også skal gjelde for de partipolitiske ungdomsorganisasjonene.

[...] Etter utvalgets oppfatning bør de partipolitiske ungdomsorganisasjonene fortsatt få tilskudd i konkurranse med de øvrige politiske og upolitiske barne- og ungdomsorganisasjonene, etter behandling av samme forvaltningsorganer og samme regelverk.»

Dette utvalget støtter argumentene fra Stensrud-utvalget som gjengitt ovenfor. Utvalget mener at de partipolitiske ungdomsorganisasjonene i særlig grad må sies å stå for en medborgerkultur og utvikling av demokratiske ferdigheter hos sine medlemmer. Organisasjonene bør derfor innlemmes i en helhetlig statlig støttepolitikk, herunder også politikk som gjelder grunntilskudd. Disse organisasjonene er oppbygd i form av gjennomført demokratiske og representative strukturer, de er ungdomsstyrte, politiske, demokratiskolerende og mobiliserende. Dette er kjennetegn som utvalget ønsker å legge vekt på i støttepolitikk generelt og ved tildeling av grunntilskudd spesielt. Tidligere i dette kapitlet har utvalget argumentert for barne- og ungdomsorganisasjonenes selvstendige stilling i forhold til eventuelle moderorganisasjoner. En tilskuddsordning overfor ungdomspartiene der ungdomsorganisasjonen stilles økonomisk avhengig av oppslutningen om moderorganisasjonen, virker etter utvalgets mening i motsatt hensikt.

I aldersgruppen 15-30 år er det ikke bare de partipolitiske ungdomsorganisasjonene som driver politikk, og det er ikke bare de øvrige barne- og ungdomsorganisasjonene som driver frivillig arbeid. Politisk og frivillig virksomhet drives av disse organisasjonene side ved side, og organisasjonene bør følgelig tillegges like stor vekt og underlegges de samme forvaltningsmessige krav. Utvalget mener derfor at ungdomspartiene bør motta grunntilskudd på samme vilkår og fra samme forvaltningsinstans som de øvrige barne- og ungdomsorganisasjonene. Et forvaltningmessig skille mellom disse typer av organisasjoner kan, etter utvalgets mening, føre til at ungdomspartiene får preg av å være eliteorganisasjoner.

Utvalget har vurdert medlemstall fra 2003 i de politiske ungdomspartiene og ser at ingen av disse organisasjonene, med unntak av Arbeidernes Ungdomsfylking, hadde mer enn 2000 medlemmer under 26 år. Tre ungdomsparti hadde under 1000 medlemmer under 26 år i 2003. Utvalget frykter for partiorganisasjonenes legitimitet og oppslutning, dersom ikke disse organisasjonene samler sitt arbeid om formell organisasjonsbygging med lokallag og medlemmer. Dersom den generelt lave medlemsoppslutningen vedvarer, frykter utvalget at dette også vil gi uheldige utslag i ungdoms generelle politiske interesse. Den motsatte utviklingen kan være et viktig bidrag til økt valgdeltakelse og styrket politisk engasjement blant unge mennesker.

Utvalgets flertall foreslår:

Forvaltningen av Fornyings- og administrasjonsdepartementets grunntilskuddsordning for partipolitiske ungdomsorganisasjoner overføres Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for nasjonalt arbeid i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Utvalgets mindretall ved Christoffer Grønstad er enig i prinsippet om at de partipolitiske ungdomsorganisasjonene ikke bør ha særregler i forhold til de andre barne- og ungdomsorganisasjonene. Mindretallet er imidlertid skuffet over at utvalget ikke har tatt hensyn til den allmenne oppfatningen av at Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddsordning gjennomgående genererer mer byråkrati, kontroll og arbeid enn tilskuddsordninger under andre departementer organisasjonene forholder seg til. Utvalgets mindretall kan kun støtte en innlemming av de partipolitiske ungdomsorganisasjonene i den generelle grunntilskuddsordningen dersom dagens krav til kontroll og arbeidet som pålegges organisasjonene senkes.

Utvalgets mindretall er også kjent med at tilskuddet til de partipolitiske ungdomsorganisasjonene nylig har vært gjennom endringer med store konsekvenser for utmåling av tilskudd på fylkesnivå. De partipolitiske ungdomsorganisasjonene utfører et særlig viktig arbeid i forhold til demokratiarbeidet lokalt og regionalt, og på fylkesplan bygges også framtidige demokratiske ledere for de partipolitiske ungdomsorganisasjonene så vel som våre demokratiske institusjoner. Med unntak av Frifond har utvalget begrenset seg til å drøfte gjeldende tilskuddsordninger på nasjonalt plan og har således ikke vurdert hvilke konsekvenser en eventuell sammenslåing vil få for de fylkesvise tilskud-

dene til de partipolitiske ungdomsorganisasjonene. Mindretallet vil derfor sette som en forutsetning for en sammenslåing at det i forkant gjennomføres en vurdering som sikrer de partipolitiske ungdomsorganisasjonene gode rammevilkår også på fylkesnivå.

Utvalgets mindretall ved Christoffer Grønstad foreslår:

En innlemming av de partipolitiske ungdomsorganisasjonene i den generelle grunntilskuddsordningen forutsetter en gjennomgang av byråkratmengden i tilskuddsordningen med fokus på å redusere kravene til byråkrati og kontroll. Videre forutsetter en slik innlemming at tilskudd til ungdomspartiene fylkesledd ivaretas.

6.4.1.5.3 Nærmere om Frifond organisasjon

Frifond er den statlige grunntilskuddsordningen som favner bredest i miljøet av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. I tillegg til å yte tilskudd til alle organisasjonene som omfattes av Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for nasjonalt arbeid, de elev- og studentpolitiske organisasjonene og de politiske ungdomspartiene, omfatter ordningen et trettitalls organisasjoner som driver aktivitet for barn og ungdom uten å være inkludert i noen av de andre ordningene. Frifond har svært lave inngangskrav og enkle utmålingskriterier.

Frifond-ordningen forvaltes av Kultur- og kirkedepartementet. Frifond organisasjon, grunntilskuddsdelen av ordningen, administreres i dag av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norsk musikkråd (NMR). Under Frifond organisasjon skjer overføringer til omlag 130 landsekkende organisasjoner som driver aktivitet for barn og ungdom. Organisasjonene fordeler midlene videre blant sine lokallag.

LNU og NMR bruker ulike beregningsmetoder for å utmåle tilskudd til organisasjonene. Mens LNU har bygd opp tilskuddene i form av et basisbeløp og et variabelt tilskudd regnet ut på grunnlag av både medlemstall og antall lokallag i organisasjonen, utmåler NMR tilskudd utelukkende på grunnlag av antall lokallag. Dette skaper ulikhet i tilskudd mellom organisasjonene.

Som dokumentasjon for et flertall av organisasjonene bruker LNU de medlemstall og lokallagstall som organisasjonene har oppgitt til Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for nasjonalt arbeid. For elev- og studentorganisasjonene, ungdomspartiene og for organisasjo-

nene som ikke omfattes av noen generell grunntilskuddsordning, ber LNU om at organisasjonene selv oppgir slike data. Disse data er ikke underlagt de samme dokumentasjonskrav som de øvrige organisasjonenes søknad til departementet for nasjonalt grunntilskudd.

I NMRs forvaltning av Frifond organisasjon er det bare et fåtall av organisasjonene som også søker nasjonalt grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet, og som oppgir lokallagstall underlagt disse dokumentasjonskravene. Flertallet av organisasjonene som søker NMR om Frifond-tilskudd må selv oppgi antall lokallag i utmålingsgrunnlaget.

Et samlet utvalg vil gi ros til LNU og NMR for utviklingen av Frifond organisasjon siden tilskuddsordningen ble opprettet i år 2000.

Et flertall i utvalget ønsker en likebehandling av organisasjoner også i forvaltningen av Frifond organisasjon. Flertallet mener at dette best kan ivaretas ved en samlet forvaltning av ordningen, og ønsker at denne forvaltningen innlemmes i en samlet grunntilskuddsordning. Hovedargumentet for forslaget er av ren prinsipiell karakter, og viser til at de to tilskuddsordningene begge er innrettet mot medlemsbaserte og demokratiske organisasjoner med et barne- og ungdomsarbeid for å styrke frivillig virksomhet. Flertallet i utvalget mener derfor at tilskuddsordningene til nasjonalt og lokalt arbeid i realiteten har de samme siktemål, og ønsker en samordning av dokumentasjonskrav, utmålingskriterier og rapporteringskrav for organisasjonene. Dette vil, etter flertallets mening, også resultere i innsparing i ressursbruk som må komme som en følge av at én forvaltningsinstans får ansvaret for den samlede forvaltningen av tilskuddsordningene. Flertallet viser også til den rollekonflikt som kan oppstå når en paraplyorganisasjon skal ivareta de politiske interessene til sine medlemsorganisasjoner og samtidig forvalte betydelige midler til de samme organisasjonene. Et klare skille mellom forvalterinstans og interessepolitisk aktør vil, etter flertallets synspunkt, gi paraplyorganisasjonene en friere stilling til å påvirke både bevilgningens størrelse og de rent forvaltningsmessige spørsmålene på politisk vis.

En samordning av forvaltningen av Frifond organisasjon og forvaltningen av den nasjonale grunntilskuddsordningen byr på enkelte praktiske utfordringer. Disse utfordringene er i særlig grad knyttet til ulike inngangskrav for de to tilskuddsordningene. Et samlet utvalg har vurdert de praktiske sidene ved en slik samordning, som gjengitt i det følgende:

1. Tilskudd til organisasjoner med institusjonsmedlemskap: inngangskrav til statlige tilskuddsordninger som gjengitt i dette kapitlet, foreslår utvalget at organisasjoner må ha minst 300 tellende medlemmer. Dersom organisasjoner med institusjonsmedlemskap innrømmes et generelt fritak fra kravet om at tellende medlemmer skal ha betalt kontingent i grunnlagsåret, ser utvalgets flertall at disse organisasjonene vil kunne innlemmes i en statlig grunntilskuddsordning og i prinsippet kunne motta tilskudd fra Frifond organisasjon
2. Tilskudd til organisasjoner med færre enn 300 medlemmer og færre enn fem lokallag: Frifond organisasjon har ytt tilskudd også til svært små organisasjoner. Utvalget vil ikke utelukke lokallag i slike organisasjoner fra Frifond-ordningen. Utvalgets flertall anbefaler sterkt at tilskuddsmyndighetene vurderer å la lag i svært små organisasjoner søke prosjekttilskudd fra Frifond musikk eller Frifond barn og unge ved enkeltstående søknader, dersom dette eller andre inngangskrav kommer i konflikt med hensynet til organisasjoner som burde fått tilskudd til sitt lokale arbeid. Dette vil også frita administrasjonen i de små organisasjonene for arbeid. Organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag er unntatt kravet om 300 tellende medlemmer og fem tellende lokallag, og vil kunne motta Frifondmidler til sine lokallag dersom organisasjonen samtidig kan vise til 100 tellende medlemmer.

Utvalgets mindretall ved Christoffer Grønstad og Alise Narjord Thue, som fremholder at LNU og NMR bør beholde ansvaret for administrasjonen av Frifond organisasjon, vurderer ikke de overnevnte praktiske forholdene prinsipielt. Subsidiært støtter også utvalgets mindretall disse vurderingene.

Utvalgets flertall foreslår:

Forvaltningen av Kultur- og kirkedepartementets grunntilskuddsordning for lokal aktivitet i de nasjonale barne- og ungdomsorganisasjonene, Frifond organisasjon, overføres fra Norsk musikkråd og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner til forvaltningen av Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Utvalgets mindretall ved Christoffer Grønstad og Alise Narjord Thue viser til Stortingets behandling av Frifond ved Familie-, kultur- og administrasjonskomiteens behandling av St.meld. nr. 48 (2002-2003) «Kulturpolitikk fram mot 2014», Innst.S.nr.155 (2003-2004):

«Komiteen mener at frifondsmidlene er det klart viktigste bidraget til det frivillige kulturliv. Frifondsmidlene kanaliseres i dag ut til de lokale lag og foreninger gjennom tre paraplyorganisasjoner. Disse organisasjonene har etter at ordningen ble innført opparbeidet betydelig kompetanse for denne forvaltningen. Det har vært reist kritikk i forhold til at de lokale frivillige lag og foreninger som ikke har vært organisert heller ikke har fått tilstrekkelig del i midlene. Komiteen mener det er viktig at frifondsmidlene skal nå alle aktive som søker. Organisasjonstilhørighet skal ikke spille noen rolle for tildeling. Så lenge regelverket er klart på dette punkt er det en enkel oppgave for kommunene å sørge for at nødvendig informasjon om ordningen kommer ut til de lokale lagene som ikke er organisert. Kunnskap om ordningen vil også trolig nå disse gjennom de lokale nettverk som gjerne finnes mellom aktiv ungdom i et lokalsamfunn. Komiteen mener derfor at dagens ordning for fordeling av frifondsmidlene gjennom organisasjonene bør videreføres. Komiteen vil her også vise til at kanaliseringen gjennom organisasjonene fungerer på en effektiv måte med liten administrativ kostnad.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, peker på at de frivillige organisasjonene spiller en svært viktig rolle i samfunnet som demokratiske og kulturelle aktører. Flertallet mener derfor det er viktig å legge forholdene til rette for de frivillige organisasjonene på kultursiden.

Frifond, tilskuddsordningen til lokalt frivillig arbeid blant barn og unge, er et eksempel på en ordning med gode resultater. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norsk Amatørteaterråd (NAT) og Norsk musikkråd (NMR) forvalter Frifond etter en fordelingsnøkkel beregnet på hvor mange lag som hørte inn under de tre paraplyene. Fordelingsnøkkelene er den samme som i dag; LNU 62 %, NMR 30 % og NAT 8 %.

Pengene til Frifond bevilges over statsbudsjettet fra to departementer. Fra Kultur- og kirkedepartementet til NAT og NMR, fra Barne- og familiedepartementet til LNU. Flertallet viser til at de tre paraplyorganisasjonene som forvalter Frifond-midlene, ønsker at Frifond samles og administreres i Kultur- og kirkedepartementet, og ikke av to departementer som i dag.

Flertallet fremmer følgende forslag: «Stortinget ber Regjeringen vurdere å samle bevilgningene til Frifond i ett departement fra og med 2005.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det ved etablering av ordningen ble forutsatt at 15-20 % av lagene driver sitt arbeid uten å

være tilknyttet en landsdekkende organisasjon, og at 80-85 % går til lokale lag som hører inn under et sentralledd. Paraplyene forvalter tilskuddene til begge gruppene. Disse medlemmer er fornøyd med det arbeidet paraplyorganisasjonene gjør når det gjelder fordelingen av midlene. Midlene når ut til over 300 000 medlemmer av de ulike organisasjonene som er tilsluttet LNU.

I tillegg når NAT og NMR ut til flere hundre tusen barn og unge som driver med teater og musikk. Totalt får rundt 15 000 lokale lag og foreninger Frifond-tilskudd fra de tre forvalterparaplyene.

Disse medlemmene viser også til at mengden av søkere til frittstående lag har økt med 164 % fra 2001 til 2003. I LNU har Frifond barn og unge økt fra 845 søknader i 2001 til 2181 søknader i 2003. I NMR har Frifond musikk økt fra 779 søknader i 2001 til 2152 søknader i 2003. NAT har hatt en økning fra 208 søknader i 2001 til 510 søknader i 2003. Disse medlemmer mener dette viser at paraplyene når ut til de frittstående lagene på en god måte ved for eksempel annonser i lokalaviser, møter med lagene og deltakelse ved utdanningsmesser. Disse medlemmer viser også til at paraplyorganisasjonene bruker bare 1 % av midlene til administrasjon til sine medlemsorganisasjoner og inntil 10 % av midlene til administrasjon når det gjelder de frittstående lagene. Disse medlemmer mener dette viser at pengene går til aktivitet, ikke byråkrati.

Disse medlemmer mener at ordningen fungerer godt og finner ingen grunn til å endre denne måten å forvalte midlene på, verken ved å gi kommunene eller andre denne oppgaven.»

Utvalgets mindretall ved Grønstad og Narjord Thue viser til at Stortingets intensjoner med tilskuddsordningen Frifond organisasjon er at den skal nå bredt ut til det frivillige kulturlivet og at den skal være ubyråkratisk. Dette er også bakgrunnen for at myndighetene har vedtatt at organisasjonenes egne paraplyer skal forvalte tilskuddsordningen. Mens opplæring i demokrati og medborgerkultur er en sentral begrunnelse for at organisasjonene skal motta nasjonalt grunn-tilskudd, bygger tilskuddsordningen Frifond på en tredje og minst like viktig pilar: Et mangfoldig, lokalt kulturliv. Mindretallet frykter en ensretting av kravene til tilskuddsmottakere og at Frifondmidlene ikke vil nå så bredt ut til det lokale kulturlivet som intendert dersom tilskuddsordningen slås sammen med den nasjonale grunntilskuddsordningen.

Evalueringer foretatt av Agenda Utredning & Utvikling (2004), Rogalandsforskning (2002) og

Riksrevisjonen (2003-2004) viser at tilskuddsmottakerne er fornøyd med paraplyenes forvaltning av Frifond organisasjon. Evalueringene og tiltakene forvalterne Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), og Norsk musikkråd (NMR) har innført i etterkant av evalueringene, viser etter mindretallets syn at forvalterne av Frifond organisasjon tar sitt forvalteransvar alvorlig.

Grønstad og Narjord Thue framholder at nærhet til brukerne og kunnskap om ungdomsmiljøer som driver med teater tilsier at Norsk teaterråd fortsatt skal forvalte Frifond teater. Det er mindretallets klare syn at de samme argumentene taler for at paraplyene LNU og NMR fortsatt skal være forvaltere av Frifond organisasjon.

Dette mindretallet vil i tråd med utvalgets mandat vise til at svenske myndigheter i disse dager vurderer å overføre forvalteransvaret for tilskuddsordningene fra det statlige organet Ungdomsstyrelsen til Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer. Mindretallet viser videre til at Danmark, som etter mindretallets syn er det landet som det er mest naturlig å sammenligne seg med, har overført ansvaret for forvaltning av både grunntilskudd til nasjonale organisasjoner og tilskudd til lokallagene, til Dansk Ungdoms Fællesråd. Dansk Ungdoms Fællesråd er de danske ungdomsorganisasjonenes paraplyorganisasjon, og det meste av midlene denne paraplyen forvalter stammer som i Norge fra overskuddet av tipping og spillevirksomhet. Når flertallet tilrår en samordning, er utvalgets mindretall skuffet over at utvalget ikke har prioritert å utrede fordeler og ulemper også ved den danske modellen for forvaltning, der Dansk Ungdoms Fællesråd forvalter både nasjonalt og lokalt grunntilskudd. Utvalgets mindretall tilrår myndighetene å også utrede denne modellen dersom samordning skal vurderes.

Dette mindretallet framholder at Frifond organisasjon etter mindretallets syn har vært en langt mer stabil og langt mindre omstridt tilskuddsordning blant tilskuddsmottakerne enn grunntilskuddsordningen. Det er naturlig å se dette som en konsekvens av at organisasjonene og deres paraplyer selv er gitt forvalteransvaret. Ved hver revisjon av retningslinjene for tilskuddsordningene har mottakerne selv vært involvert på en måte ingen statlig forvaltermyndighet har vært i stand til å gjennomføre.

Grønstad og Narjord Thue viser også til at forvalterparaplyene for Frifond organisasjon har et tett og godt samarbeid, og at det fra tilskuddsåret 2005 har lyktes paraplyene NMR, LNU og Norsk teaterråd å samle forvalteransvaret for Frifond i

Kultur- og kirkedepartementet. Denne samordningen var ønsket fra forvalterparaplyene og i tråd med Stortingets vedtak ved behandlingen av Innst.S.155 (2003-2004) om norsk kulturpolitikk fram mot 2014. Hensikten med dette har vært å muliggjøre en mer helhetlig tilnærming mot forvaltningen fra de tre forvalterne. Fra tilskuddsåret 2006 er også tildelingen av midler justert etter fordelingen av lokallag som får tildelt Frifond-tilskudd fra paraplyene LNU, Norsk teaterråd og NMR.

Dette mindretallet er enig med Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i at forvalterparaplyene har opparbeidet en betydelig kompetanse på forvaltningen av tilskuddsordninger. LNU-paraplyen, som er den største og mest vidtfavnende av paraplyene, følger forvaltningsrettslige prinsipper, og har blant annet opprettet et eget klageutvalg bestående av representanter som ellers er uavhengige av LNUs forvaltning.

Skepsisen til en eventuell interessekonflikt mellom paraplyenes roller som interesseorganisasjoner og som forvaltere var velkjent på 1980-tallet. LNUs representantskap, bestående av alle medlemsorganisasjonene, har imidlertid enstemmig gått inn for at LNU skal være forvalter av tilskuddsordninger, herunder Frifond. LNU forvalter per i dag ni ulike tilskuddsordninger og ser forvalterrollen som én av tre klart definerte roller. Etter mindretallets syn evner paraplyene å skille interessepolitikk fra forvaltning, men kompetansen på begge felt har utvilsomt økt ved at paraplyene også forvalter midler.

Grønstad og Narjord Thue ser at statlige og private forvaltere utfyller hverandre. Dette mindretallet ønsker at det fortsatt skal være relasjoner mellom staten og barne- og ungdomsorganisasjonene ved at Fordelingsutvalget består som forvalter av det nasjonale grunntilskuddet. Samtidig ser mindretallet at de private forvalterne utfyller staten ved å sette organisasjonenes behov og utvikling i fokus på en måte det statlige Fordelingsutvalget ikke evner. Når LNU reviderer retningslinjene for Frifond organisasjon, inkluderes for eksempel alle de ni gruppene av LNUs medlemsorganisasjoner. Slik ansvarliggjøres organisasjonene, og det bygges kompetanse både på forvaltning og organisasjonenes behov, en kompetanse staten også nyter godt av. Derfor ønsker dette mindretallet at paraplyenes forvaltning av tilskuddsordningen Frifond organisasjon består.

Grønstad og Narjord Thue verdsetter utvalgsflertallets intensjoner om et mer brukervennlig Fordelingsutvalg med større veilederkompetanse, men vil avslutningsvis peke på at prosessen i utvalget med tydelighet har vist hvor lett det er å sette

statens behov foran organisasjonenes behov. Utvalgets mindretall ser ikke at flertallets ønske om samordning er motivert av behovet for en enklere hverdag for organisasjonene, men heller ut fra statens behov for en samordning. Mindretallet ser og vektlegger organisasjonenes store behov for en mindre byråkratisk forvalter å forholde seg til, og kan ikke stille seg bak forslaget om en samordning av Frifond organisasjon og det nasjonale grunntilskuddet.

Utvalgets mindretall ved Christoffer Grønstad og Alise Narjord Thue foreslår:

Forvaltningen av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsordning Frifond forblir i Kultur- og kirkedepartementet, og tilskuddsordningen for lokal aktivitet i de nasjonale barne- og ungdomsorganisasjonene, Frifond organisasjon, forvaltes av Norsk musikkråd og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

Dokumentasjonskrav for lag som mottar midler fra Frifond organisasjon

Utvalgets mindretall ved Ramborg Elvebakk, Hans Augun Parmann og Guro Ødegård vil at lag som mottar Frifond-midler gjennom sentralledet i sin organisasjon skal dokumentere bruken av midlene ved å inkludere et regnskap i årsrapporten til tilskuddsmyndighetene. Lokallag bør også oppbevare bilagene sine i fem år for eventuell kontroll, men dette mindretallet ser ikke for seg at bilag skal sendes til sentralledet. I dag håndheves ingen krav om rapport fra lokalt til nasjonalt nivå i forvaltningen av Frifond organisasjon, selv om mange organisasjoner praktiserer et slikt krav. Mindretallet ved Elvebakk, Parmann og Ødegård mener at innføring av et generelt krav om regnskap og bilagsarkiv muliggjør stikkprøvekontroller som forteller om forvaltningen av Frifond-midler lokalt. Dette mindretallet stiller seg åpent til at organisasjonenes sentralledd kan gjennomføre slike stikkprøver blant egne lag på oppdrag fra myndighetene, som en del av det generelle kontrollarbeidet knyttet til Frifond. Dette mindretallet mener at et slikt kontrollkrav bør innføres uavhengig av hvilken myndighet som forvalter Frifond organisasjon.

Selv om et flertall i utvalget går imot innføring av obligatoriske rapporteringskrav for bruk av midler fra Frifond organisasjon, understreker et samlet utvalg at eventuell innføring av et slikt krav ikke skal medføre krav om at offentlig godkjent eller statsautorisert revisor skal godkjenne lokallagenes regnskaper.

Utvalgets mindretall ved Ramborg Elvebakk, Hans Augun Parmann og Guro Ødegård foreslår:

Lokallag som mottar tilskudd fra Frifond skal dokumentere bruken av midlene overfor sentrallet i organisasjonen. Rapporten skal inneholde informasjon om pengene som er brukt, herunder et regnskap som viser disponeringene. Det stilles ikke krav om at regnskap skal være attestert av offentlig godkjent eller statsautorisert revisor. Det er organisasjonens sentrallidd som samlet rapporterer bruken av Frifond-midlene til forvaltningsmyndighetene. Det stilles ikke krav om at organisasjonen oversendes lages regnskap til denne myndigheten, men organisasjonen må oppbevare dokumentasjonen for eventuell kontroll i fem år.

Utvalgets flertall ser med bekymring på at organisasjonenes lokallag allerede pålegges harde, usmidige og byråkratiske krav for innsending av formalia, og at det har vært et ønske i utvalget å utvide dette regimet.

Utvalgets flertall viser til behandlingen av St.meld. nr. 48 (2002-2003) «Kulturpolitikk fram mot 2014», Innst.S.nr.155 (2003-2004). Nettopp mangelen på byråkrati er et avgjørende element når Stortinget ved behandlingen av stortingsmeldingen beskriver Frifond-ordningen som det viktigste bidraget til det frivillige kulturlivet. Organisasjonene har endelig fått frie midler til å dyrke egen aktivitet, og utredningene og evalueringene fra Rogalandsforskning og Agenda viser at det lokale kulturlivet blomstrer. Utvalgets flertall kan på ingen måte se behovet for at organisasjonene bruker tid og ressurser på å få samlet inn lokallagenes regnskap all den tid det fra myndighetshold ikke er knyttet krav til hva midlene skal brukes til på lokalt nivå og at dette ses på som en suksessfaktor ved ordningen.

Dette flertallet ser imidlertid at det i forskningsøyemed kan være hensiktsmessig å se hva organisasjonene på lokalt plan bruker Frifond-midlene til. Flertallet mener at dette kan muliggjøres ved at lokallagene rapporterer inn lagets kontonummer og innehaver av lagets konti til sentrallet. Dette er opplysninger som det uansett er av verdi for sentrallet i organisasjonen å ha, og det muliggjør forskning på feltet uten å pålegge mer enn 100 landsdekkende organisasjoner en voldsom byråkratisering.

Utvalgets flertall minner om utvalgets opprinnelige utgangspunkt og ønske om å redusere byråkratiet for mottakerne av statlige grunntilskudd. Utvalgets flertall legger også vekt på utvalgets ulike møter med organisasjonene og deres erfaring med at det ikke er noen tilskuddsordninger

som krever så mye byråkrati og er så utsatt for kontroll som tilskuddsordninger under Barne- og likestillingsdepartementet (tidligere Barne- og familiedepartementet). Dette er også noe av bakgrunnen for at organisasjonene ønsket å bli anerkjent som en viktig del av kulturlivet og at tilskuddsordningen Frifond skulle samles hos Kultur- og kirkedepartementet. Flertallet viser videre til at alle endringer i forvaltningen av Frifond organisasjon har blitt til gjennom sterk grad av brukermedvirkning og konsensus. Mindretallets forslag vil bryte med denne tradisjonen, og flertallet håper dette ikke blir en innledning til en epoke der tilskuddsordningen Frifond organisasjon skal bli like omstridt som grunntilskuddsordningen har vært blant organisasjonene.

Utvalgets flertall mener innsending av regnskap fra lokallag til sentrallidd knyttet til tilskuddsordningen Frifond organisasjon er unødvendig og en uakseptabel ekstra byrde for både sentral- og lokallidd i mottakerorganisasjonene. Dette flertallet viser endelig til at årsrapporter fra lokallagene kan inneholde et krav om oppføring av lokallagets kontonummer og innehaver av lokallagets konto. Flertallet mener en slik årsrapport sammen med organisasjonens vedtekter og medlemsregister som bekrefter lokallagenes eksistens vil være tilstrekkelig dokumentasjon for tildeling av tilskudd fra Frifond organisasjon.

Utvalgets flertall foreslår

Sentralliddene i organisasjonene har det formelle ansvaret ovenfor forvaltningsmyndighetene. Organisasjoner som mottar midler fra Frifond organisasjon må kunne dokumentere at pengene er overført til organisasjonenes lokallag og på forespørsel kunne dokumentere at lokallagene finnes.

6.4.1.6 Forslag til samordning: Et nytt fordelingsutvalg

Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning forvaltes av et fordelingsutvalg. Dette fordelingsutvalget har syv medlemmer som oppnevnes av departementet. I følge §39 i forskriften som regulerer tilskuddsordningen er lederen, nestlederen, to medlemmer og en vararepresentant oppnevnt på fritt grunnlag. Tre medlemmer oppnevnes etter forslag fra organisasjonene, hvorav minst to av de faste medlemmene er tilsluttet Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. Gjennom sammensetningen skal man sikre at utvalget har juridisk og revisjonsfaglig kompetanse.

Fordelingsutvalget skal blant annet:

- Gi forslag til departementet før dette fastsetter summene for tilskuddsordningene og basisbeløpet
- Sørge for kunngjøring og informasjon om tilskuddsordningene
- Foreta tildeling av tilskudd etter forskriften
- Forberede klagesaker, treffe endringsvedtak eller oversende saker til klageinstansen (departementet)

Dagens fordelingsutvalg arbeider på grunnlag av utredningen fra Stensrud-utvalget i NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner». I tiden fram til og med 1981 ble beslutninger om fordeling av tilskudd fattet av departementet etter forutgående forslag fra Statens Ungdomsråd. I dette rådet satt representanter fra organisasjonene. I perioden fra 1982 og fram til oppgavene ble delegert Fordelingsutvalget i 1993, var det Innstillingsrådet som kom med forslag til fordeling. Brukerne hadde flertallet i Innstillingsrådet, mens departementet fremdeles fattet vedtakene (NOU1997:1 s. 64).

En utvidet tilskuddsportefølge med ansvar for et større antall organisasjoner krever, etter utvalgets mening, endring av forvaltningsinstansen som er ansvarlig for tilskuddsordningen. En eventuell samordning av de ulike tilskuddsregimene vil kreve utstrakt grad av samarbeid mellom tilskuddsmyndigheter og organisasjoner. Videre ble tilskuddsordningen Frifond opprettet i år 2000, og har siden vært forvaltet av private paraplyorganisasjoner. En innlemmelse av Frifond i en samlet grunntilskuddsordning krever særlig tilrettelegging og dialog mellom partene i ordningen. Utvalget ser et særlig behov for at organisasjonene som mottar midler fra en samlet tilskuddsforvaltning må kjenne et eierskap til forvaltningsinstansen. Derfor har det betydning hvordan et nytt fordelingsutvalg oppnevnes og hvilke oppgaver fordelingsutvalget skal fylle.

Et nytt fordelingsutvalg: Sammensetning og oppnevning

For å sikre en bredest mulig representasjon foreslår dette utvalget at fordelingsutvalget kun består av faste medlemmer uten vararepresentanter, men antall medlemmer skal fremdeles være syv. Utvalgets flertall vil at tre av medlemmene – herunder leder – oppnevnes på fritt grunnlag av Barne- og likestillingsdepartementet. Blant disse medlemmene skal det, som i dag, sikres juridisk og revisjonsfaglig kompetanse. Nestleder i fordelingsutvalget, som én av i alt fire organisasjonsrepresen-

tanter, bør være foreslått for oppnevning fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). I lys av en eventuell samordning mellom grunntilskudd til nasjonalt arbeid og grunntilskudd til lokalt arbeid (Frifond organisasjon) er det, etter utvalgets mening, hensiktsmessig at organisasjoner fra Norsk musikkråd får én plass i utvalget. LNU og NMR foreslår sine organisasjonsrepresentanter for oppnevning av Barne- og likestillingsdepartementet. Ved en samordning av grunntilskuddsordninger vil LNU ha et særlig ansvar for å gjenspeile bredden i organisasjonsmiljøet ved sine forslag til representanter.

Utvalgets mindretall ved Ramborg Elvebakk finner å måtte fravike flertallets forslag på ett punkt: Etter Elvebakks oppfatning bør et nytt fordelingsutvalg være sammensatt slik at de medlemmer som oppnevnes på fritt grunnlag fra departementet, utgjør utvalgets flertall.

Elvebakk begrunner dette med at det er statsråden og departementet som er ansvarlig for at tilskuddsordningen forvaltes på en forsvarlig måte. Fordelingsutvalget vil være et eget forvaltningsorgan, direkte underlagt departementet, og statsråden vil dermed ha det samme politiske ansvar for fordelingsutvalget som for et underordnet direktorat. Det vil derfor rent organisatorisk være det ryddigste at flertallet ikke utgjøres av representanter som er oppnevnt etter forslag fra organisasjonene.

Mindretallet ved Elvebakk fremholder at fordelingsutvalget i praksis vil avgjøre hvordan regelverket skal tolkes og praktiseres. Selv med et nytt regelverk vil det oppstå mange spørsmål som vil nødvendiggjøre skjønnsmessige avveininger av ulike hensyn. I de tvilsspørsmål som oppstår bør det sikres at medlemmer som er oppnevnt av departementet på fritt grunnlag er i flertall. Dette fordi departementet gjennom oppnevningen av medlemmer på fritt grunnlag kan sikre at utvalgsflertallet har den nødvendige kompetanse i forhold til de temaer som vil være sentrale ved fortolkningen av regelverket. I tillegg vil fordelingsutvalget ha ansvaret for å utvikle og iverksette kontrolltiltak, og for rapportering til departementet ved mistanke om misbruk av ordningen. Selv om organisasjonenes representanter vil være like opptatt som de øvrige av å sikre at tilskuddsordningen ikke misbrukes, kan det ikke ses bort fra at disse medlemmene i slike saker vil oppleve lojalitetskonflikter som medlemmer oppnevnt på fritt grunnlag ikke vil ha.

Utvalgets mindretall ved Elvebakk mener at organisasjonene dessuten vil sikre prøving av tvilsomme saker ved at den organisasjon som ikke har fått medhold i sin søknad om tilskudd kan prøve

saken for departementet som klageinstans. Medlemmer oppnevnt på fritt grunnlag, som eksempelvis kommer i mindretall i en enkeltsak om tolkning av regelverk eller kontroll, vil ikke på tilsvarende måte ha mulighet til å bringe saken inn for departementet.

Et samlet utvalg poengterer at medlemmene i fordelingsutvalget ikke først og fremst skal ivareta enkeltorganisasjoners særinteresser, men ha en overordnet tilnærming som er til gagn for organisasjonssamfunnet som helhet. Det er derfor viktig at medlemmene i fordelingsutvalget har kunnskap og erfaring fra organisasjonsfeltet som helhet samt kjenner til grunnleggende prinsipper i statlig tilskuddspolitikken overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Fem år etter opprettelsen av tilskuddsordningen Frifond har Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner utviklet sin forvaltning av midlene fra primært å være en rådgiver og fordelingskanal til å formalisere forvaltningen uten å miste kontakten og dialogen med mottakerorganisasjonene. Retningslinjene for Frifond er utviklet i samarbeid mellom brukerorganisasjonene, og avstanden mellom fordelingsinstans og brukere har vært kort. Et nytt, statlig fordelingsutvalg vil ha klare, formelle fullmakter i forvaltningen av tilskudd. Dette utvalget vil likevel at innslaget av brukermedvirkning fra Frifond-ordningen skal følge etableringen av og arbeidet i et nytt fordelingsutvalg.

Utvalgets flertall foreslår:

Barne- og likestillingsdepartementets fordelingsutvalg for forvaltning av grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner består av syv faste medlemmer. Medlemmene i fordelingsutvalget oppnevnes av departementet, og består av tre representanter for myndighetene og fire representanter for organisasjonene. Blant myndighetenes representanter oppnevnes leder, og det skal blant disse representantene sikres at utvalget har juridisk og revisjonsfaglig kompetanse. Av organisasjonsrepresentantene foreslås tre medlemmer for oppnevning fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og ett medlem foreslås for oppnevning fra Norsk musikkråd. Nestleder i fordelingsutvalget skal være blant organisasjonsrepresentantene foreslått av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

Utvalgets mindretall ved Ramberg Elvebakk foreslår:

Et nytt fordelingsutvalg bør være sammensatt slik at de medlemmer som oppnevnes på fritt grunnlag fra departementet, utgjør utvalgets flertall.

Et nytt fordelingsutvalg: Informasjonssenter om tilskuddsordninger

Informasjon om tilskuddsordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner er i dag spredt mellom mange forvaltningsinstanser og private interensenter, og fordelt på en rekke nettsteder og trykksaker. Informasjonen er derfor vanskelig tilgjengelig for søkerorganisasjoner, forvaltning og forskning. Et nytt fordelingsutvalg for grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner bør tilby mest mulig komplett informasjon om ulike tilskuddsordninger til målgruppene. Dette utvalget mener en slik målsetting ikke er uforenelig med at Kultur- og kirkedepartementet har et overordnet ansvar for frivillige organisasjoner, og at ulike fagdepartement og andre forvalterinstanser fremdeles vil ha ansvar for særskilte grunntilskudds- og prosjekttilskuddsordninger for organisasjonene. Informasjonstjenesten i et nytt fordelingsutvalg må knyttes til formelle informasjonskanaler som vedrører kunngjøring og saksbehandling knyttet til disse departementenes tilskuddsordninger, slik at søkerorganisasjoner kan hente tilstrekkelig informasjon fra én instans, før det eventuelt er nødvendig å søke særskilt veiledning fra fagdepartement eller –direktorat.

Et nytt fordelingsutvalg: Veiledning om tilskuddsordninger

Forordningsutvalgets sekretariat har i dag to stillingshjemler. Med disse ressursene skal sekretariatet ivareta utvalgets daglige oppgaver, herunder veiledning av nye søkere. Med en betydelig økning av tilskuddsporteføljen kombinert med tildeling av grunntilskudd for inntil to år av gangen er det mulig å tenke seg en utvidelse eller omdisponering av sekretariatets ressurser. Organisasjonssamfunnet preges i økende grad av flere organisasjoner med samlet sett færre medlemmer, og utvalget har ved sitt forslag særlig lagt til rette for at nye organisasjonsetableringer kan bli innlemmet i statlig støttepolitikk. Dette krever styrket informasjonsarbeid og økt grad av veiledning av organisasjoner fra myndighetenes side, både i spørsmål knyttet til den ordinære grunntilskuddsordningen og i spørsmål som vedrører forholdet mellom statlige myndigheter og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner generelt. Med økte ressurser til veiledning vil forholdene ligge ytterligere til rette for utvidet dialog og samarbeid mellom partene i støttepolitikken.

6.4.1.7 Samordning av begrepsbruk og dokumentasjonskrav i statlige grunntilskuddsordninger

Som nevnt tidligere i dette kapitlet har utvalget vurdert tre statlige tilskuddsordninger som uaktu-

elle for forvaltningsmessig samordning med Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddsordning. Disse tilskuddsordningene er:

- Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordninger for rusgiftpolitiske organisasjoner og organisasjoner for personer med nedsatt funksjons- evne
- Miljøverndepartementets tilskuddsordning for miljøpolitiske organisasjoner
- Landbruks- og matdepartementets tilskuddsordning for landbrukspolitiske organisasjoner

Selv om utvalget med begrunnelse hentet fra St. meld. nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner» kan argumentere for at også disse ordningene har elementer av å være tilskudd til organisasjonenes medlemsbaserte virke, mener utvalget at tilskuddene i større grad er innrettet mot organisasjonenes faglige og ideologiske basis. Utvalget mener derfor det er riktig at fagdepartement og –direktorat fortsetter forvaltningen av disse tilskuddene til organisasjonene.

Utvalget ser imidlertid et stort behov for samordning av begrepsbruk og dokumentasjonskrav knyttet til disse tilskuddsordningene, og vil at det foreliggende forslaget til Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning blir brukt som mal for en slik samordning. Selv om opplysninger må oppgis fra organisasjonene til hvert enkelt departement, bør kopi av revisjonsberetninger og dokumentasjonsgrunnlag for de ulike tilskuddsordningene være mest mulig ensartet for å spare organisasjonene for arbeid.

Utvalget mener at foreslåtte inngangskrav for statlig støttepolitikk også bør anvendes som inngangskrav for grunntilskuddsordninger under fagdepartement. I det følgende vil utvalget gjøre rede for særskilte begreper og dokumentasjonskrav som bør samordnes.

Samordning av begrepsbruk: Støttepolitikk og tilskuddspolitik

Agenda Utredning & Utvikling fant ved sin gjennomgang av statlige tilskuddsordninger (2004) at det kun i liten grad var samsvar i begrepsbruk mellom ulike instanser i den statlige forvaltningen. Dette ble gjentatt i rapporten fra det såkalte Koordineringsutvalet for departementenes forhold til frivillige organisasjoner senere samme år.

Dette utvalget har bevisst og gjennomgående skilt mellom begrepene «støttepolitikk» og «tilskuddspolitik» i sitt arbeid. Utvalget mener at støttepolitikk bør vise til alle tiltak fra myndighetenes side som har til formål å styrke samarbeidet

mellom offentlige myndigheter og frivillig sektor samt bedre arbeidsvilkårene for denne sektoren, mens tilskuddspolitik bør reserveres de delene av støttepolitikken som dreier seg om direkte økonomiske tilskudd. Utvalget mener det vil være gunstig dersom begrepene nyttes på samme måte av de myndigheter som forholder seg til barne- og ungdomsorganisasjonene.

For tilskuddspolitikken vedkommende viser utvalget til St.meld. nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner» og meldingens kategorisering av tilskuddsordninger ut fra tre grunnleggende syn på frivillig virksomhet. Dette utvalget har anvendt kategoriseringen og begrunnelsene for statlige tilskudd med utgangspunkt i St.meld. nr. 27 (1996-1997), og finner at disse kategoriene i stor grad letter arbeidet både med å utvikle og begrunne ulike tilskuddsordninger samt vurdere enkeltorganisasjoners og –sammenslutningers naturlige plassering i et tilskuddsregime. Utvalget anbefaler at myndigheter som yter direkte økonomiske tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene gjennomgår sin forvaltning av tilskuddsordninger med tanke på å ordne begrunnelser og utforming av ordningene i tråd med kategoriseringen i St.meld. nr. 27 (1996-1997).

Samordning av begrepsbruk: Medlem

Utvalget viser til sin diskusjon av begrepet «medlem» og «tellende medlem» på side 55-57. Etter utvalgets mening bør medlemsbaserte organisasjoner være mulig å identifisere på grunnlag av medlemsaktivitet og medlemsdemokrati. Organisasjonens egen definisjon av hvem som er organisasjonens medlemmer bør komme til uttrykk i organisasjonens vedtekter, og dette medlemstallet bør kunne oppgis som organisasjonens totale antall medlemmer.

Der det er snakk om utmåling av tilskudd på bakgrunn av individuelle og bekreftede medlemskap, ønsker utvalget at begrepet «tellende medlem» blir lagt til grunn. Disse medlemmene er under 30 år og har betalt kontingent for et gitt år, kalt grunnlagsåret. Utvalget har foreslått og argumentert for at kontingenten skal være minimum 50 kroner. Utvalget foreslår at «tellende medlemmer» brukes for å regne ut tilskudd basert på medlemstall også der kontingent og alder ikke tidligere har vært benyttet som dokumentasjon på medlemskap. Samordning av dette kravet vil jevne ut den reduksjon i tilskudd enkelte organisasjoner kan risikere dersom ulike definisjoner av «medlem» blir benyttet parallelt av ulike departement.

Samordning av begrepsbruk: Lokallag

Utvalget viser til sin diskusjon av begrepet «lokallag» og «tellende lokallag» på side 58-59. Etter utvalgets mening bør organisasjonens egen definisjon av hva som er organisasjonens lokallag komme til uttrykk i organisasjonens vedtekter, og disse lokallagene bør kunne oppgis som organisasjonens totale antall lag.

Der det er snakk om utmåling av tilskudd på bakgrunn av lokallag av en viss størrelse, en viss aktivitet og en viss grad av demokratisk oppbygning, ønsker utvalget at begrepet «tellende lokallag» blir lagt til grunn. Disse lagene har en selvstendig enhet i organisasjonen, de har egne vedtekter og en selvstendig økonomi, minst fem tellende medlemmer og et eget styre valgt av og blant medlemmene. Lokallagene bør ha levert dokumentasjon til sitt sentrallidd som viser at laget har valgt et styre, og utvalget anbefaler at også fagdepartement bruker årsrapporten som er foreslått som element i den samlede grunntilskuddsordningen under Barne- og familiedepartementet. Utvalget foreslår at «tellende lokallag» brukes for å regne ut tilskudd basert på lokallagsantall også der slike dokumentasjonskrav ikke tidligere har vært benyttet. Samordning av dette kravet vil jevne ut den reduksjon i tilskudd enkelte organisasjoner kan risikere dersom ulike definisjoner av «lokallag» blir benyttet parallelt av ulike departement.

Samordning av begrepsbruk: Selvstendige og allmennyttige organisasjoner

Slett ikke alle grunntilskuddsordninger for barne- og ungdomsarbeid er innrettet mot selvstendige barne- og ungdomsorganisasjoner. Der dette er et krav, viser utvalget til diskusjonen av «selvstendighet» på side 59-60. Selvstendige organisasjoner er etter utvalgets mening de organisasjoner som har et suverent landsmøte, det vil si at landsmøtet har fullmakt til å fatte endelige vedtak i alle saker.

Utvalget har vurdert uttrykket «allmennyttig» og kommet fram til at innholdet i begrepet er lite enhetlig og vanskelig å definere. Utvalget har derfor konsekvent valgt å bruke betegnelsene «samfunnsnyttig» og «ikke-kommersiell» i denne utredningen. Utvalget anbefaler at organisasjoners allmennytte bedømmes ut fra disse kriteriene, som er diskutert på side 40.

Samordning av dokumentasjonskrav: Krav knyttet til organisasjonenes regnskap

Organisasjoners årsregnskap i form av resultatregnskap, balanseregnskap og revisjonsberetning

til dette bør behandles på en enhetlig måte av departement som yter grunntilskudd til organisasjonene.

Utvalget foreslår:

Statlige myndigheter som forholder seg til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, frivillige sammenslutninger og interessefellesskap i barne- og ungdomsfeltet bør skille mellom støttepolitikk og tilskuddspolitik til disse organisasjonene og sammenslutningene. Støttepolitikk bør defineres som alle tiltak som tar sikte på å skape samarbeid mellom myndighetene og den frivillige virksomheten samt bedre arbeidsvilkårene for frivillig sektor, mens begrepet tilskuddspolitik bør reserveres den delen av støttepolitikken som dreier seg om direkte økonomiske tilskudd. For skille mellom ulike typer tilskudd og videreutvikling av tilskuddsordninger bør offentlige myndigheter legge kategoriseringen i St.meld. nr. 27 (1996-1997) til grunn.

Utvalget foreslår:

De foreslåtte inngangskrav for statlig støttepolitikk bør gjelde som generelle inngangskrav også for tilskuddsordninger under fagdepartement.

Utvalget foreslår:

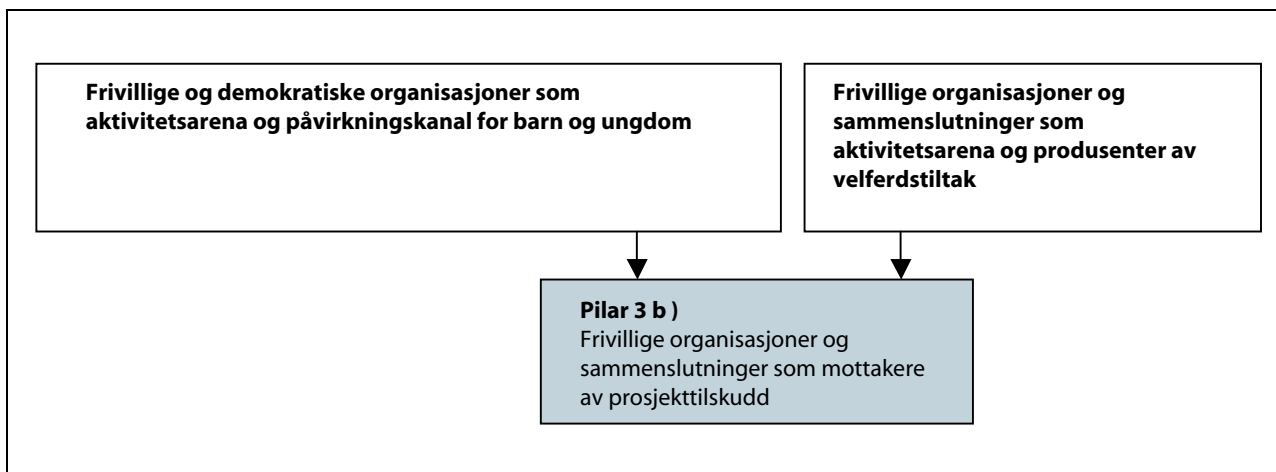
Alle departement med ansvar for tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner bør etterstrebe felles forståelse og bruk av begrepene medlem, lokallag og selvstendige og allmennyttige organisasjoner.

Utvalget foreslår:

Alle departement med ansvar for tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner bør etterstrebe felles dokumentasjonskrav, herunder særattestasjon fra revisor, og samordnede søknads- og rapporteringsfrister.

6.4.2 Prosjekttilskudd

Interessefellesskap for barn og unge som tilfredsstillende inngangskravene til generell statlig støttepolitikk, bør etter utvalgets mening kunne motta prosjekttilskudd fra både lokale, regionale og statlige myndigheter. Slike tilskuddsordninger er tilpasset et samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor innenfor en rekke fagfelt og med sikte på å oppfylle mange ulike målsettinger. Tilskuddsordningene lar organisasjonene få nytte sin kompetanse og sine ressurser for å ivareta avgrensede oppgaver som kan bidra til å oppfylle overordnede politiske



Figur 6.5 Frivillige organisasjoner og sammenslutninger som mottakere av prosjekttilskudd til aktiviteter

målsettinger knyttet til et vidt spekter av samfunnsområder.

Prosjekttilskuddsordninger forvaltes av en rekke departement, direktorat, fylkeskommunale og kommunale etater. Dessuten har flere private aktører, som paraplyorganisasjoner, fått delegert et forvaltningsansvar fra myndighetene for slike tilskuddsordninger. Utvalget vil ikke legge særskilte føringer på forvaltningen av slike prosjektmidler, all den tid forvalteren legger vekt på at mottakere av slike midler bør være interessefelleskap av barn og unge basert på frivillighet og samfunnsnytte, være åpne for alle og sørge for at alle deltakere får si sin mening og bli hørt i form av et formalisert brukerdemokrati.

I sitt arbeid har utvalget konsentrert seg om én del av en statlig prosjekttilskuddsordning: Frifond barn og unge. Ordningen ble etablert i år 2000, den har en svært bredt definert målgruppe og lav terskel for å søke og motta tilskudd. Tilskudd tildeles i form av engangsbeløp og på bakgrunn av søknad. Rapportering for midler skjer i henhold til tilskuddsbrev og som ledd i direkte kontakt mellom søker og forvaltningsinstans. Ordningen forvaltes av Kultur- og kirke departementet og er evaluert som en del av den samlede tilskuddsordningen Frifond i 2001 (Rogalandsforskning) og i 2003/2004 (Agenda Utredning & Utvikling).

Prosjekttilskuddsordningen Frifond er delt i tre: Frifond musikk, Frifond teater og Frifond barn og unge. Frifond musikk administreres av Norsk musikkråd (NMR), Frifond teater administreres av Norsk teaterråd og Frifond barn og unge administreres av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Utvalget ser ingen grunn til å endre forvaltningen av Frifond musikk

og Frifond teater slik dette skjer i dag. Disse tilskuddene til musikk- og scenemiljøet administreres av paraplyorganisasjoner med fagkunnskap og kjennskap til søkermiljøet.

Frifond barn og unge administreres av LNU, som paraplyorganisasjon for en svært sammensatt masse barne- og ungdomsorganisasjoner som spenner over et vidt interesse- og aktivitetsfelt. Frifond barn og unge henvender seg til såkalt egenorganisert ungdom, og målgruppen for tilskuddsordningen er bredt definert som all aktivitet som ikke er tilknyttet musikk, scenekunst eller Norges Idrettsforbund.

Frifond barn og unge gir innblikk i et interessant felt av lokalt foreningsliv. Nye ad hoc-grupper oppstår og driver aktivitet i en kortere eller lengre periode med tilskudd fra ordningen. Enkelte grupper bygger opp aktivitet og struktur av mer stabil karakter, og representerer dermed vekst i det totale organisasjonsmiljøet. Smale interesser og personlige initiativ har kort vei fra idé til utførelse, og ettersom det ikke er nødvendig å ha en landsdekkende organisasjon i ryggen, kan nye aktiviteter få feste lokalt der gammelt organisasjonsmiljø har forvitret.

Det kan være gode grunner til å la LNU beholde forvaltningen av Frifond barn og unge. Den mulige kontakten mellom nytt og etablert foreningsliv kan skape fordeler for begge parter. Nye aktiviteter kan finne ressurser og samarbeidspartnere i det etablerte foreningslivet, mens eldre lokallag kan sanke nye medlemmer og impulser hos ad hoc-gruppene. LNU, som interesseorganisasjon for de etablerte barne- og ungdomsorganisasjonene, kan likevel hevdes å ha for stor avstand til et lokalt og differensiert foreningsliv uten nasjonal tilknytning.

Som en alternativ fordelingsinstans for Frifond barn og unge vil utvalgets flertall peke på sammenlutningen Ungdom & Fritid, paraplyorganisasjon for de kommunale fritidsklubbene. Som lokale aktører opererer fritidsklubbene i et miljø der organisert og ikke-organisert ungdom møtes, der frivillighet tar form av aktivitet uten særskilte hensyn til organisasjonsstruktur, og der offentlige og halv-offentlige tilbud og tjenester møter private initiativ. Ikke alle disse formene for frivillig aktivitet vil være tilskuddsberettiget under Frifond barn og unge. Likevel tror flertallet i utvalget at Ungdom & Fritid som administrator av tilskuddsordningen, med fritidsklubbene som kontaktnett, vil kunne drive målrettet fordeling av midlene og utvikle lokale informasjons- og veiledningstjenester i tilknytning til klubber. Flertallet mener at Ungdom & Fritid, i kraft av infrastruktur og kjennskap til lokal miljø, har gode forutsetninger til å gjøre denne oppgaven.

Utvalgets flertall foreslår:

Administrasjonen av Kultur- og kirkedepartementets prosjekttilskuddsordning for frittstående barne- og ungdomsaktivitet, Frifond barn og unge, overføres fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner til Ungdom & Fritid – landsforening for fritidsklubber og ungdomshus.

Utvalgets mindretall ved Dilek Ayhan, Christoffer Grønstad og Alise Narjord Thue mener rutineene som er bygd opp fra tilskuddsordningen Frifond barn og unge ble opprettet i år 2000 og til i dag fungerer godt. LNU har utviklet metoder for å nå ut til lokale initiativ, i tillegg til at man rundt om i hele Norge har fått økt bevissthet om hvor man skal henvende seg for å få tilgang på ordningen. Å flytte forvaltningen av Frifond barn og unge vil skape forvirring, og man vil trenge tid på å komme opp på samme nivå som i dag. Mindretallet mener argumentene for å beholde LNU som forvalter av Frifond barn og unge veier tyngre enn argumentene for å flytte ordningen.

Mindretallet er kjent med at dagens tre paraplyforvaltere av Frifond barn og unge (LNU), Frifond musikk (Norsk musikkråd) og Frifond teater (Norsk teateråd) vurderer en samordning og en felles forvaltning av Frifond-midlene rettet mot grupper som ikke er organisert i nasjonale sammenslutninger. Dette er i tråd med Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 48 (2002-2003) «Kulturpolitikk fram mot 2014», og arbeidstittelen på denne samordningen er «Frifond på tvers».

Målgruppene for alle de tre tilskuddsordningene er grupper som driver lokal aktivitet uten å ha

tilknytning til nasjonale sammenslutninger. Mindretallet er oppmerksom på den allerede tette kontakten og synergieffektene mellom de tre forvalterne i arbeidet med å nå ut til og forvalte midler til disse gruppene. Mindretallet forutsetter en fortsatt tett dialog mellom de tre paraplyene og arbeidet med det såkalte «Frifond på tvers», og ønsker ikke å gripe inn i den samordning og koordinering som allerede er i gang.

Utvalgets mindretall ved Dilek Ayhan, Christoffer Grønstad og Alise Narjord Thue foreslår:

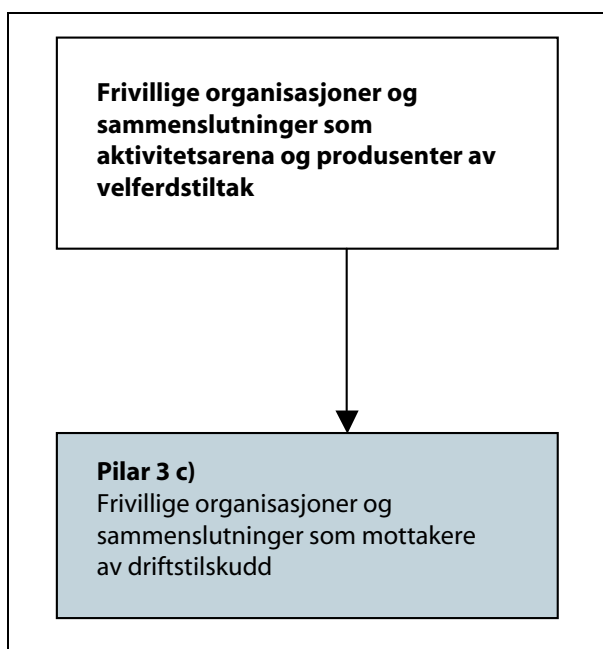
Administrasjonen av Kultur- og kirkedepartementets prosjekttilskuddsordning for frittstående barne- og ungdomsaktivitet, Frifond barn og unge, skal fortsatt ligge hos Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

6.4.3 Driftstilskudd

Lavterskeltilbud som rendyrker eller samler aktiviteter som leksehjelp, media- og skriveverksted, danse- og dramagrupper, politisk kampanjevirkosomhet og sosiale tiltak i helger, ferier og høytider, kan være viktige samlingssted for ungdom som av ulike grunner ikke er i kontakt med det tradisjonelle organisasjonslivet, og som dermed har få eller ingen muligheter for formell samfunnsdeltakelse. Særlig vil slike tiltak som henvender seg til ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn, ha betydning for inkludering av slike grupper i samfunnet.

Slike interessefellesskap for barn og unge som tilfredsstillter inngangskravene til generell statlig støttepolitikk vil ofte få enkel tilgang til prosjektmidler, idet de driver utstrakt og betydningsfull aktivitet for barn og unge. Prosjektmidler er imidlertid øremerket aktivitet, og tiltak av en viss størrelse og permanens vil ha behov for midler til å dekke administrasjon og løpende utgifter knyttet til daglig drift. Slike midler kan ikke hentes fra prosjekttilskudd, og dersom slike tiltak ikke er medlemsbaserte, hierarkiske og nasjonale, vil det heller ikke være mulig å finansiere driften ved hjelp av statlige grunntilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Utvalget mener at slike tiltak bør gis adgang til driftstilskudd med begrunnelse hentet fra St.meld. nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner». Stortingsmeldingen benevner tilskuddskategorien *driftstilskudd* som finansiering av frivillige organisasjoners og tiltaks tjenestetilbud for befolkningen. Dette er en utbredt finansieringsform for ulike organisasjonseide institusjo-



Figur 6.6 Frivillige organisasjoner og sammenslutninger som mottakere av driftstilskudd som bidrag til velferdsutvikling

ner. Utvalget kjenner ikke til at barne- og ungdomsorganisasjonene driver institusjoner eller tjenestetilbud i særlig stor utstrekning. Utvalget er imidlertid godt kjent med at frivillige tiltak tilbyr mer eller mindre institusjonaliserte aktiviteter til en bred målgruppe av barn og unge uten at tiltaket er medlemsbasert, landsdekkende eller oppbygd i form av en tradisjonell og hierarkisk organisasjonsstruktur. Slike tiltak er ikke institusjonaliserte velferdstjenester, slik tilskuddskategorien i

stortingsmeldingen viser til, men er i større grad arbeid som er innrettet mot forebyggende og kompetansehevende arbeid, og kan dermed sies å bidra indirekte til velferdsutvikling.

Utvalget vil at den statlige tilskuddspolitikken overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner skal ta sikte på å utvide spekteret av tilskuddstyper der kategorien driftstilskudd blir aktivisert som en egen tilskuddsform. Denne formen for tilskudd kan etter utvalgets mening tilgodese frivillige tiltak som driver betydningsfull aktivitet med barn og unge som deltakere og brukere, uten at tiltaket har form av en tradisjonell og hierarkisk frivillig organisasjon. Utvalget vil ikke legge særlige føringer på forvaltningen av denne typen tilskudd, all den tid statlige myndigheter legger vekt på at mottakere av slike midler bør være interessefelleskap av barn og ungdom basert på frivillighet og samfunnsnytte, være åpne for alle og la alle deltakere si sin mening og bli hørt i form av et institusjonalisert brukerdemokrati.

Utvalget foreslår:

Tilskuddskategorien driftstilskudd aktiviseres i den statlige tilskuddspolitikken. Mottakere av slike tilskudd kan være frivillige tiltak som oppfyller generelle inngangskrav til statlig støttepolitikk og som driver betydningsfull aktivitet for barn og unge, uten at tiltaket har form av en medlemsbasert, landsdekkende, hierarkisk og formelt demokratisk-representativ organisasjon. Tiltaket må imidlertid sikre et formelt brukerdemokrati for å komme i betraktning som mottakere av slike tilskudd.

Litteraturliste

- Agenda Utredning & Utvikling: «For og med barn og unge? Evaluering av tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner». Oslo: 2004.
- Amnå, Erik (2002): «Har det nordiske demokratiet en framtid?» Foredrag for Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Dansk Ungdoms Fællesråd og Allianssi, København: 8. august 2002.
- Andersen, Jørgen Goul (2004): «Et ganske levende demokrati». Århus: Århus Universitetsforlag.
- Barne- og familiedepartementet: «Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Forskrift av 16. desember 2002 med endringer av 24. juni 2005). Oslo: 2005.
- Berglund, Frode og Winsvold, Marte (2005): «Unge folkevalgte: om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk». Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Friberg, Jon Horgen (2005): «Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo.» Oslo: FAFO-notat.
- Dansk Ungdoms Fællesråd (2001): «Demokrati i nærheten: lokal inndragelse af børn og unge». København: DUF.
- Hoaas, Krister og Lorentzen, Håkon (2000): «Offentlig styring av frivillige organisasjoner: med barne- og ungdomsorganisasjonene som case». Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Bergen: LOS-senteret.
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner: «Fakta om makta. Barn og unge sin formelle representasjon i frivillige organisasjoner» i «Barne- og ungdomspolitisk program». LNU-rapport nr. 14. Oslo: LNU.
- Lidén, Hilde (2003): «Ungdomsråd - politisk lekstue?» i Engelstad, Fredrik og Ødegård, Guro (red.): «Ungdom, makt og mening». Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lidén, Hilde og Ødegård, Guro (2002): «Ungt engasjement: ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse». Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lorentzen, Håkon; Selle, Per og Wollebæk, Dag (2000): «Frivillig innsats». Bergen: Fagbokforlaget.
- Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner: «Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Kartlegging, vurdering og utviklingsområder». Oslo: Kultur- og kirke departementet 2004.
- NOU 1988:17 «Frivillige organisasjoner». Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1988.
- NOU 1995:19 «Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner. Oslo: Barne- og familiedepartementet, 1995.
- NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet, 1997.
- NOU 2003:19 «Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen». Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003.
- Selle, Per og Øymyr, Bjarne (1995): «Frivillig organisering og demokrati». Oslo: Det norske samlaget.
- Stortingsmelding nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner». Oslo: Kulturdepartementet, 1997.
- Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002) «Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge» Oslo: Barne- og familiedepartementet, 2002.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet, 2005.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Barne- og familiedepartementet, 2005.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet, 2005.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Kultur- og kirke departementet, 2005.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet, 2005.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Moderniseringsdepartementet, 2005.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Miljøvern departementet, 2005.
- Teige, Kirsten Helene (2005): «Unge medborgere? En kvalitativ analyse av demokratisk opplæring, medborgerskap og politisk engasje-

- ment hos medlemmer i norske ungdomsråd». Masteroppgave i statsvitenskap, Trondheim: NTNU.
- Vestel, Viggo; Ødegård, Guro og Øia, Tormod (2003): «Veien til makta og «det gode liv»? Evaluering av medvirkningsarbeid blant unge i Porsgrunn kommune». Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Wollebæk, Dag (2001): «Modernisering av organisasjonssamfunnet» i Tidsskrift for ungdomsforskning, 1:s. 69-87.
- Ødegård, Guro (2006): «Troløs Ungdom. Endringer i ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002» i Strandbu, Åse og Øya, Tormod (red.): «Nye ungdomsliv. Skole, fritid og ungdomskultur». Oslo: Pax (in pres.)
-

Vedlegg 1

Ungdom og frivillig organisering i Norge

Guro Ødegård, stipendiat ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

1. Introduksjon

Den statlige støttepolitikken overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene begrunnes ut fra et syn om at organisasjonen spiller en samfunnsnyttig og verdifull rolle, både som arena for læring av demokrati og likebehandling, og som tilbydere av verdifulle aktivitetstilbud for barn og unge. Dette slås fast i mandatet til Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget. Med et slikt utgangspunkt er det både ønskelig og hensiktsmessig at flest mulig unge får muligheter til å delta i frivillige organisasjoner.

Målsettingen med denne teksten er å gi et generelt bilde av endringer i tenåringsorganisasjonsdeltagelse gjennom de siste tiårene. På grunn av begrensninger i sammenlignbare data over tid for denne aldersgruppen, konsentreres analysene seg primært om endringer det siste tiåret. Det vil imidlertid bli gitt et noe avgrenset blikk på endringer fra 1981 og fram til i dag. Hvordan disse endringer gir seg utslag for ulike typer organisasjoner både i forhold til faktiske og allerede avsluttede medlemskap, vil gi et bilde på hvordan organisasjonslandskapet endrer seg, og hvordan ungdom forholder seg til dette.

Er frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner åpne for alle som vil være med? Spørsmålet er omfattende, og kan vanskelig besvares fullstendig på få sider. Ved å gi en oversikt over de unge organisasjonsmedlemmenes sosiale profil på variabler som kjønn, alder, etnisitet, sosioøkonomisk bakgrunn og bosted, vil spørsmålet om eventuell systematisk skjevrekuttering i organisasjonssamfunnet bli delvis belyst. I tillegg gis en kortfattet analyse av integrering av funksjonshemmet ungdom i slike organisasjoner.

Hvilken betydning analysene har for barn og unges muligheter til å samle seg om felles interesser og aktiviteter, vil bli drøftet i oppsummeringen. I lys av dette reises det noen utfordringer med tanke på et organisasjonssamfunn for alle. Utfordringen går både til organisasjonssamfunnet selv og til statlige myndigheter som skal tilrettelegge

en best mulig støttepolitikk overfor disse sammenlutningene.

Datagrunnlag

Datagrunnlaget for analysene er to nasjonale spørreskjemaundersøkelser, Ung i Norge (UIN) 1992 og 2002, av skoleungdom i alderen 13-19 år. Utvalget i 1992 var på 11 000 skoleelever, med en responsrate på 97 prosent. I 2002 var utvalget på omlag 12 000. Responsraten var da på 93 prosent. I 1992 fikk bare halve utvalget spørsmål knyttet til deltagelse i frivillige organisasjoner, men elever både på ungdomsskole og videregående skole er representert.

Utvalgsprosedyrene i undersøkelsene ble foretatt med den hensikt å oppnå størst mulig representativitet for den norske ungdomsbefolkningen. På begge tidspunktene ble spørreskjemaer distribuert i klasserommet og fylt ut med en tilstedeværende lærer. Respondentene er anonyme i undersøkelsen. Detaljerte beskrivelser av prosedyrer, utvalg, frafall og måleinstrumenter for 2002-undersøkelsen finnes i en egen metoderapport (Rossow & Bøe 2003).

De unges tilknytning til organisasjoner blir primært målt gjennom medlemskap i 14 organisasjonstyper. Disse har noen likheter som bidrar til at de her også kategoriseres i fem hovedkategorier (se også Sivesind & Ødegård 2003). Kategoriseringene er gjort på bakgrunn av organisasjonenes ideologiske og aktivitetsorienterte virke, og omfatter fritidsorganisasjoner, kulturorganisasjoner, religiøse organisasjoner, politiske/humanitære og miljøorganisasjoner og kategorien andre organisasjoner.

Noen begrensninger

Å få en samlet oversikt over tenåringsdeltagelse i frivillige organisasjoner er nærmest en umulighet. Sammenlignet med andre europeiske land (utenom Sverige og Danmark), har norske barn og unge en svært høy organiseringsgrad. Det vil derfor være vanskelig å fange hele spekteret av orga-

nisasjoner som finnes for denne gruppen i kvantitative spørreskjemaundersøkelser. I tillegg er organisasjonslandskapet i endring (se blant annet vedlegg 3 og 4 i denne NOU), og nyetableringer av organisasjoner kan vanskelig spores når spørreskjema over tid bør ha samme ordlyd for å være sammenlignbar. I tillegg organiseres det mye lokalt frivillig arbeid som er organisert i lokalt foreningsliv som vanskelig kan fanges opp i slike data-sett. På tross av dette kan likelydende spørreskjemaundersøkelser over tid gi oss et visst bilde av tenåringsgenerasjoners organiserte deltagelse, og hvordan deres deltagelsesmønster endres.

Unges organisasjonstilknytning blir målt gjennom medlemskap. Mye tyder på at organisasjonene aktiviserer langt flere unge enn de som har tegnet medlemskap og betalt en medlemskontingent. Her fanges dette opp bare i begrenset grad.

For det tredje begrenser analysene fra Ung i Norge seg til tenåringssegmentet, altså 13- til 19-åringene. Mange organisasjoner opererer med en øvre aldersgrense på 26 år, som også er øvre aldersgrense for medlemskapsstøtten i det gjeldende regelverket for grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet. I tillegg har mange organisasjoner medlemmer som yngre enn 13 år. De over 19 år og de under 13 år er med andre ord utelatt fra de følgende analyser.

Det er likevel gode grunner for nettopp å se særskilt på tenårings delttagelse i det frivillige organisasjonsliv. På flere områder er dette en sentral utviklingsfase med tanke på individets danning av holdnings- og handlingsmønster. Tenåringsfasen er også en eksperimenterings- og utprøvningsfase på veien til voksenlivet. Nye vennemønster etableres, nye aktivitetstilbud introduseres, der løsriving fra foreldre og utprøving av grenser knyttet til rus og seksuell atferd er sentrale ingredienser. I en slik fase er følelsen av tilhørighet til et fellesskap utenfor familien viktig, også med tanke på danning av egen identitet. Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner tjener for mange unge som en slik arena for kollektiv identitetsdanning og følelse av tilhørighet (se også Sivesind & Ødegård 2003). Kunnskap om dagens og tidligere generasjoner tenårings kollektive orientering og deltagelse i frivillige organisasjonsliv kan slik sett tjene som kulturelle varsler om utviklingen i organisasjonslivet og folkets demokratiske handlingsmønster i nær framtid (se blant andre Wollebæk & Selle 2002).

Da «idretten» er utelatt fra utvalgets mandat, er denne utelatt også i de følgende analyser. Også kategorien «fritidsklubb», som har vært inkludert i tidligere studier av unge organisasjonsmedlem-

mer, er her tatt ut. Årsaken er at offentlig initierte tiltak, grupper og klubber er definert ut av utvalgets mandat.

2. Endringer i frivillig organisasjonsmedlemskap blant tenåringer i Norge

Den første organisasjonsstudien av ungdom i Norge ble foretatt av Alfred Morgan Olsen i 1955. Denne omhandlet unge gutters forenings- og idrettsaktivitet, og data ble samlet inn ved sesjon i 1952. Av de mer bredt anlagte ungdomsstudiene fra nyere tid, er Lars Grues «foreningsundersøkelse» fra 1981 som den første å regne.

Foreningsundersøkelsen fra 1981 viste at 94 prosent av 13-14 åringene var medlemmer i en eller flere frivillige organisasjoner, idretten og fritidsklubbene inkludert (Grue 1982). Denne studien dannet designmessig grunnlaget for også senere lokale og nasjonale ungdomsundersøkelser, gjennomført blant skoleelever i klasseromssituasjon. Gjennom 1980- og 1990-tallet gjennomførte derfor mange norske kommuner egne lokale ungdomsundersøkelser, der organisert fritid og organisasjonsdeltagelse utgjorde deler av studien. I 1986 kom Tormod Øia med en sammendragsrapport på bakgrunn av 36 kommunale ungdomsundersøkelser gjennomført i perioden 1980-1984 (Øia 1986). Samlet viste disse at omlag 80 prosent av 14-16 åringene var medlem av en eller flere frivillige organisasjoner. Sju år senere, og på bakgrunn av liknende undersøkelser gjennomført i perioden 1988-1993 i 37 kommuner, skrev Wærdahl: «Det er rimelig grunn til å tro at organisasjonsmedlemskapene er på tilbakegang» (Wærdahl 1993). Undersøkelsen viste at andelen organisasjonsmedlemmer i 14-16 års alderen var redusert med ti prosentpoeng (til 70 prosent) siden Øia publiserte sine funn. Mye tyder på at Wærdahl så begynnelsen på en trend. I den påfølgende ti-års perioden (1992 til 2002) har Ødegård vist at andelen organisasjonsmedlemmer i hele tenåringsgruppen (13 til 19 år) er redusert med 11 prosentpoeng, fra 76 prosent til 65 prosent (Ødegård 2006). Det er verdt å merke seg at idretten og fritidsklubber er inkludert i samtlige av disse studiene, og at alderssammensetningen er forskjellig.

Hva har skjedd fra 1981 til 2002?

I tabell 1.1 tar vi utgangspunkt i Foreningsundersøkelsen fra 1981 og sammenligner tilsvarende aldersgruppe – første klassetrinn på ungdomsskolen – med UIN-undersøkelsene fra 1992 og 2002. Har andelen selvrapporterte medlemskap endret seg for tre generasjoner 13-14 åringene? Sammenlig-

Tabell 1.1 Andelen 13-14-åringer som er medlem av ulike foreninger i 1981, 1992 og 2002. Prosent. N for 1981 = 2665; N for 1992 = 885; N for 2002 = 1946.

	1981	1992	2002
Religiøse foreninger	12	4,4	3,4
Røde kors, Norsk folkehjelp e.l	2	3,1	0,7
Speideren	8	4,9	3,8
Avholdsforening	2	1,4	0,6
Musikkorps, kor, orkester	29	21	12
Hobbyklubb (frimerke sjakk, måling/tegning e.l)	10	4,6	3,2

- «Religiøse foreninger»: I 1981 ble det spurt om medlemskap i «kristelig forening».
- «Røde Kors, Norsk Folkehjelp e.l.»: I 1981 ble det spurt om medlemskap i Røde Kors e.l.
- «Avholdsforening»: I 1981 ble det spurt om medlemskap i «avholdsforening/losje».
- «Musikkorps, kor, orkester»: I 1981 ble det spurt om medlemskap i «hobbyklubb f.eks. sjakk, frimerke, foto e.l.».

ningsgrunnlaget er begrenset til seks organisasjoner, til tross for at både Foreningsundersøkelsen og de to UIN-undersøkelsene inkluderte langt flere organisasjoner. Ordlyden fra 1891 til 2002 er såpass endret for flere av organisasjonskategoriene at det vanskelig kan foretas en kvalitetsmessig god sammenligning. Der organisasjonsbetegnelserne for de følgende seks organisasjoner er justert, er dette oppgitt i tabellnoter.

Fra 1981 og fram til 2002 har samtlige av de overnevnte organisasjoner opplevd sviktende medlemsoppslutning. For de religiøse foreninger, speideren og hobbyklubbene skjedde de mest dramatiske endringene gjennom 80-tallet, selv om også 90-tallet er preget av manglende nyrekruttering.

Det er de religiøse foreningene som har hatt den kraftigste svikten i medlemsoppslutning de siste tjue årene. I 1981 oppga 12 prosent av 13-14 åringer å være medlem, mens i 2002 var andelen redusert til 3,4 prosent. Dette er en relativ svikt på 72 prosent. Musikkorps og kor har hatt en relativ medlemssvikt på 59 prosent, men vi skal være klar over at teatervirksomhet var inkludert i svarkategorien i 1981 og ikke ved de to siste tidspunktene. Dette kan ha bidratt til den store nedgangen siste 20 år. Men det forklarer ikke alt. Om vi ser på det siste ti-året, har medlemssvikten i kor og korps vært betydelig, til tross for likelydende språkbruk i spørreskjemaene. Hobbyaktiviteter som frimerkesamling og sjakk er heller ikke populære blant unge tenåringer i dag som 20 år tilbake, og speideren har halvert sin medlemsmasse av 13-14 åringer i perioden. Samme utvikling ser vi hos avholdsorganisasjoner og hjelpeorganisasjoner som Røde Kors, selv om sistnevnte synes å ha en oppsving på 80-tallet.

Endringsbildet gjelder en avgrenset aldersgruppe og et begrenset antall organisasjoner. Videre skal endringsbilde for det siste tiåret pre-

senteres. Her inkluderes hele tenåringssegmentet, samt en rekke organisasjoner som i følge utvalgets definisjon kan karakteriseres som frivillige organisasjoner for barn og unge. Som tidligere nevnt: Idrett og fritidsklubber utelates fra analysene.

Færre medlemmer fra 1992 til 2002

I tabell 1.2 vises endringer fra 1992 til 2002 i andelen medlemskap blant tenåringer i 14 frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Her blir også de fem organisasjonskategoriene presentert: fritidsorganisasjoner, kulturorganisasjoner, religiøse organisasjoner, politiske/humanitære og miljøorganisasjoner, og den udefinerbare kategorien «annen» organisasjoner. Hvordan har medlemstallet i de ulike enkeltorganisasjoner og samlekategoriene endret seg gjennom 90-tallet?

I 1992 var 47 prosent av tenåringer i Norge med i en eller flere av de nevnte organisasjonene. Ti år senere var andelen redusert til 39 prosent. Med tre unntak har samtlige organisasjoner opplevd sviktende medlemsoppslutning. Unntakene er supporterklubbene, som har stabilisert seg på omlag 6 prosent medlemsoppslutning, politiske organisasjon, som har stabilisert seg på rundt 4 prosent og den udefinerbare kategorien annen organisasjon som har mer enn fordoblet sitt medlemstall. Vi vet ikke hvilke organisasjoner ungdom inkluderer i kategorier «annen», men tidligere studier har vist at den tiltrekkes av hele tenåringssegmentet, samt at kjønnsfordelingen er jevn (Ødegård 2006). Dette tyder på at kategorien inkluderer forskjellige typer organisasjoner, da de appellerer både til gutter og jenter, samt til de yngste og eldste tenåringene.

I 1992 oppga 18 prosent av tenåringene å være medlem av en eller flere av fritidsorganisasjonene, mens ti år senere var andelen redusert til 14 pro-

Tabell 1.2 Medlemskap i ulike organisasjoner blant 13-19-åringer i 1992 og 2002. Prosent. N for 1992=5412; N for 2002=113716

	Er medlem		sign
	1992	2002	
Supporterklubb	5,9	5,8	***
Jakt og fiskeforening	5,2	3,5	***
Forening for dyrehold	4,5	2,9	***
Hobbyklubb	2,9	1,7	***
Motorklubb	2,4	1,9	**
Fritidsorganisasjoner	18	14	***
Musikkorps, kor, orkester	15,6	9,0	***
Ungdomsslag, mållag, 4H e.l	6,0	4,2	***
Speideren	4,1	2,2	***
Kulturorganisasjoner	23	14	***
Religiøse organisasjoner	7	5	***
Politisk organisasjon	4,0	4,3	*
Miljøorganisasjon	3,2	1,2	***
Røde Kors, Norsk Folkehjelp e.l	2,9	1,5	***
Avholdsforening	1,3	0,9	*
Politiske, humanitære, miljø org.	10	7	***
Annen organisasjon	5	11	***
Totalt	47	39	***

* signifikant for $p < .05$, ** signifikant for $p < .01$, *** signifikant for $p < .001$

De som oppgir å være medlem av 7 eller flere organisasjoner er kategorisert som «aldri vært medlem». Sannsynligheten for å være medlem av så mange organisasjoner er relativt liten. Vi antar at disse respondentene ikke har svart seriøst. Dette utgjorde 42 personer totalt, 16 i 1992 og 26 i 2002.

I 1992 var det separate svarkategorier på organisasjonstypologiene «sjakkklubb, bridgeklubb e.l.» og «hobbyklubb». I 2002 ble disse to spørsmålene slått sammen til «hobbyklubb». I analysene for 1992 er derfor sjakkklubber inkludert i hobbyklubbene.

sent. Dette er en relativ nedgang på 22 prosent. Som tabellen over viser er det ingen av disse organisasjonene som er store og medlemstunge. Vanligvis inkluderes både fritidsklubbene og idretten i denne kategorien, men ikke i denne sammenheng. Likevel er det interessant å se hvordan disse sammenslutningene har utviklet sin medlemsoppslutning gjennom 90-tallet. I 2002 oppga 9 prosent å være medlem av en fritidsklubb. Dette er en halvering på ti år. Idretten har også hatt sviktende oppslutning, men bare i beskjeden grad. I 2002 oppga 40 prosent å være medlem i et idrettslag, mens i 1992 var andelen unge medlemmer 47 prosent (Ødegård 2006). Norges største organisasjon for barn og ungdom er med andre ord Norges Idrettsforbund.

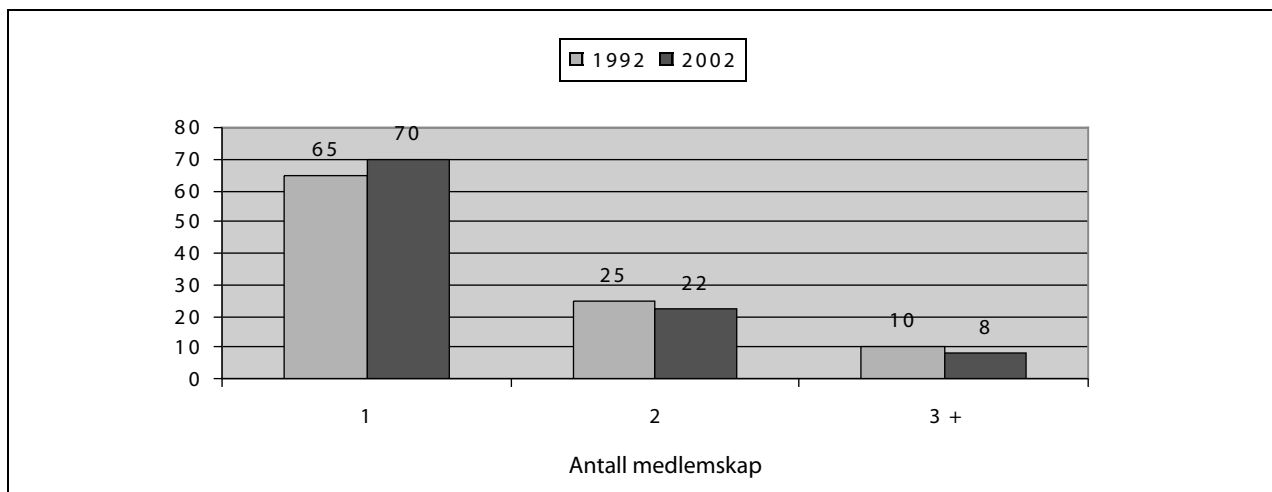
Av organisasjonene som inkluderes i denne analysen er det kulturorganisasjonene som har opplevd størst medlemsvikt, og i særlig grad den store kategorien som omfatter musikkorps, kor og orkester. Men også speideren har halvert sin medlemsmasse. Relativt har medlemstallet i kulturorganisasjonene samlet sunket med 39 prosent.

De politisk, humanitære og miljøorganisasjonene har samlet sett redusert sin medlemsoppslutning fra 10 prosent til 7 prosent. Dette er en relativ nedgang på 30 prosent. Av disse er det miljøorganisasjonene som har hatt den kraftigste nedgangen. Dette betyr ikke nødvendigvis at ungdom er mindre miljøbevisste i dag enn tidligere, men færre knytter sitt engasjement til medlemskap i en organisasjon. Også de religiøse organisasjonene har hatt en relativ svikt på omlag 30 prosent.

Færre unge med doble medlemskap

Er dagens unge organisasjonsmedlemmer like aktive som samme organisasjonsgenerasjon ti år tilbake? I UIN-undersøkelsene finnes det ikke mål på hvor mye tid ungdom bruker på organisasjonsaktiviteter. Det kan imidlertid tenkes at til flere medlemskap de har, til mer aktive er de. I figur 1.1 sammenlignes antall medlemskap blant de unge organisasjonsmedlemmene i 1992 og 2002.

Det er ingen grunn til å tro at dagens organisasjonsmedlemmer er mer aktiv enn organisasjons-



Figur 1.1 Antall medlemskap blant organiserte 13-19-åringer i 1992 og 2002. N for 1992 = 2567; N for 2002 = 4399. Prosent.

medlemmer for ti år tilbake. Forskjellene er ikke store. Likevel var det i 2002 færre som hadde doble eller flere medlemskap enn ti år tidligere. Mens 35 prosent av medlemmene i 1992 hadde to eller flere medlemskap, var andelen i 2002 redusert til 30 prosent. Ser vi på gjennomsnittlige antall medlemskap, var denne i 1992 på 1,48. Ti år senere var dette redusert til 1,41. Om vi inkluderer idretten og fritidsklubbene var gjennomsnittet i 2002 på 1,60. Tilsvarende tall for voksenalderen (som inkluderte langt flere organisasjoner knyttet både til arbeidsliv og fritid) var på 2,4 (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000:52).

Selv om det er en nærliggende tolkning, trenger ikke færre organisasjonsmedlemskap å bety at dagens unge organisasjonsmedlemmer er mindre aktive enn tidligere medlemmer. Det kan være slik at dagens medlemmer bruker like mye tid på organisasjonsaktiviteter som medlemmer ti år tilbake, men konsentrerer sin tidsbruk på færre organisasjoner. Dette vet vi ikke sikkert noe om.

Stor omløpshastighet på medlemskap

Andelen unge organisasjonsmedlemmer er relativt sett redusert med 17 prosent på ti år (fra 47 prosent til 39 prosent). Betyr dette at andelen unge som har vært innom organisasjonene er tilsvarende redusert? Ikke nødvendigvis. Det kan godt være slik at like mange er innom organisasjonene, men slutter raskere enn før. I tabell 1.3 presenterer andelen som oppgir å ha vært medlem, men sluttet på intervjutidspunktene i 1992 og 2002.

Andelen unge som har vært medlem, men sluttet i en eller flere organisasjoner var i 2002 48 prosent mens den ti år tidligere var oppe i 54 prosent. Slår vi sammen de som er og har vært medlemmer på de to tidspunktene, hadde en betydelig majori-

tet av tenåringer både i 1992 (77 prosent) og 2002 (69 prosent) vært medlem i en eller flere av organisasjonene som her inkluderes. I 1992 var det dermed bare 23 prosent som aldri hadde vært medlem i en av de nevnte organisasjonene. Ti år senere var andelen steget til 31 prosent.

Dette forteller oss flere ting: For det første; omløpshastigheten på tenåringers medlemskap er høy. Vi ser samtidig at det er stor variasjon mellom de ulike organisasjonstypene. Tabellen over viser at over 21 prosent av tenåringene i 2002 oppga å ha vært medlem i et korps, kor eller orkester, mens tabell 2 viste at 9 prosent oppga å være medlem samme år. Gjennomtrekken er med andre ord stor. Samme mønster ser vi hos speiderorganisasjonene. Felles for organisasjoner med særlig stor omløpshastighet på medlemskapene synes å være at de har tilrettelagt sin aktivitet primært for barn samt de yngste tenåringene. Disse organisasjonene har i stor grad voksne veiledere, trenere, instruktører og tillitsvalgte. I organisasjoner som tiltrekker seg eldre ungdom, som eksempelvis de politiske/humanitære og miljøorganisasjonene, er det relativt få som har avsluttet sitt medlemskap. At disse organisasjoner har en overrepresentasjon av de eldste tenåringene er nok en sentral årsak til lav observert gjennomtrekk. Dette er ikke organisasjonene man «vokser» fra i løpet tenåringstiden. Et viktig prinsipp er at organisasjonene skal være for, av og med ungdom, der også tillitsverv og sentrale stillinger i administrasjonen skal være besatt av ungdom, ikke voksne. Dersom tenåringer slutter er det av andre årsaker enn at de har blitt for gamle.

Det viser seg også at de organisasjonene som har en større andel avsluttede medlemskap i 2002 enn i 1992, er de organisasjonene som har hatt en

Tabell 1.3 Andelen 13-19-åringer som har vært medlem i ulike organisasjoner i 1992 og 2002. Prosent. N for 1992= 5412, N for 2002 =11371

	Har vært medlem		sign
	1992	2002	
Supporterklubb	2,7	5,5	***
Jakt og fiskeforening	2,1	1,6	**
Forening for dyrehold	4,9	3,2	***
Hobbyklubb	9,8	5,2	***
Motorklubb	2,7	2,0	**
Fritidsorganisasjoner	18	15	***
Musikkorps, kor, orkester	23,6	21,1	***
Ungdomsslag, mållag, 4H e.l	8,7	7,0	***
Speideren	19,5	14,9	***
Kulturorganisasjoner	41	35	***
Religiøse organisasjoner	6	3	***
Politisk organisasjon	1,7	2,2	*
Miljøorganisasjon	2,3	1,8	*
Røde Kors, Norsk Folkehjelp e.l	5,5	3,1	***
Avholdsforening	1,8	1,6	**
Politiske, humanitære, miljø org.	9	8	***
Annen organisasjon	2	5	***
Totalt	54	48	***

* signifikant for $p < .05$, ** signifikant for $p < .01$, *** signifikant for $p < .001$

I 1992 var det separate svarkategorier på organisasjonstypologiene «sjakkklubb, bridgeklubb e.l» og «hobbyklubb». I 2002 ble disse to spørsmålene slått sammen til «hobbyklubb». I analysene for 1992 er derfor sjakkklubber inkludert i hobbyklubbene.

stabil medlemsopplutning eller en klar vekst. Dette er de politiske organisasjoner, hobbyklubber og kategorien «annen organisasjon». Det kan tyde på at i enkelte organisasjoner må man i dag rekruttere flere medlemmer enn man trengte ti år tilbake for å holde medlemstallet stabilt. En generell økt omløpshastighet på medlemskapene kan være en forklaring på dette.

3. Sosiale skillelinjer og organisasjonsmedlemskap

Frivillige organisasjoner er i prinsippet åpne og inkluderende fellesskap for de som måtte ønske å være med. Ser man på medlems sammensetningen for feltet som helhet, viser forskning at menn midt i livet, med god jobb og god økonomi er overrepresentert, særlig i de aktivitetsorienterte organisasjonstyper (Wollebæk et al. 2000). Religiøse, sosiale og humanitære foreninger har en motsatt sosial profil, med en svak overrepresentasjon av eldre, kvinner og lavstatusgrupper (ibid.). Dette forteller at organisasjonssamfunnet rekrutterer skjevt med henhold til sosiale skillelinjer, samtidig som skillelinjene varierer avhengig av type organisasjon.

Har slike sosiale skillelinjer fått fotfeste også i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene? I tabell 1.4 tas det utgangspunkt i bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, sosial klasse, etnisitet og funksjonsevne. Med utgangspunkt i disse spør vi om organisasjonsmedlemmer i tenårene skiller seg fra jevnaldrende som ikke er medlem. Videre; er disse ulikheten større i noen organisasjonstyper enn andre?

Overrepresentasjon av gutter

I 2002 var det en overvekt av gutter i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Studier av det samme datamaterialet viser at slik var det ikke ti år tidligere (Ødegård 2006). Den gang var kjønnsbalansen jevn. Svikten i andelen jenter synes å være knyttet til lavere opplutning i musikkorps og kor-kategorien. Selv om disse aktivitetene både i 1992 og 2002 var jente-dominert, har frafallet vært størst blant jentene (ibid.). Forøvrig ser vi at overrepresentasjonen av gutter er størst i de fritidsorienterte organisasjonene, mens både i de religiøse, politisk/humanitære/miljø og i organisasjonskategorien «annen», er det en jevn kjønnsfordeling.

Tabell 1.4 Medlemskap i ulike organisasjonskategorier blant 13-19-åringene etter kjønn, skoletype, sosial bakgrunn, etnisitet og funksjonsevne i 2002. N=11289. Prosent.

	Hele	Fritid	Kultur	Religiøse	Politiske/ humanitære/ miljø	Annen
<i>Kjønn</i>						
gutt	41	22	11	5	8	11
Jente	38	10	17	6	8	10
<i>Skoletype</i>						
Ungdomsskole	39	15	16	5	5	11
Videregående	39	16	12	6	10	10
<i>Sosial bakgrunn</i>						
Høyere sosiale lag	42	16	15	7	9	11
Lavere sosiale lag	38	16	14	4	6	10
<i>Etnisitet</i>						
En/to norskfødte foreldre	40	16	14	5	8	11
To utenlandsfødte foreldre	24	5	4	6	5	9
<i>Funksjonsevne</i>						
Ikke funksjonshemmet	39	16	14	5	8	10
Funksjonshemmet	55	27	21	10	19	15
<i>Totalt</i>	39	14	14	5	7	<i>11</i>

Koeffisienter i fet skrift er signifikante på 0,001-nivået.

Jevn aldersfordeling

Organisasjonsfeltet i sin helhet appellerer like mye til elever på ungdomsskoletrinnet som på videregående. Det er imidlertid store interne variasjoner når det brytes ned på organisasjonstyper. Mens skolekorpene og kor har en overvekt blant de yngste tenåringene, er disse underrepresenterte i de politiske/humanitære og miljøorganisasjonene. Aldersvariasjon i fritids-, religiøse og andre organisasjonene er jevn.

Sosial klasse

Barn med far (eller mor) i yrker som krever høyere utdanning (eksempelvis høyere administrative stillinger, ingeniører, økonomer, leger, lærer, kunstnere, sosialarbeider) er i noen grad overrepresentert i organisasjonslivet. De unge med foreldre i yrker som krever lav eller ingen utdanning (eksempelvis bønder, fiskere, industriarbeider) er i mindre grad inkludert i disse organisasjonene. Dette tyder på at sosioøkonomiske forhold i familien til en viss grad er med på å avgjøre om de unge er med i organisasjoner eller ikke. Samtidig er det noe upresist ved å kategorisere de unge i disse to gruppene. Krange og Strandbu har vist at barn av foreldre i primærnæring (bønder og fiskere) ikke er mindre integrert i organisasjonslivet enn barn

av foreldre fra høyere sosiale lag (Krange & Strandbu 2004). Det er i særlig grad barn av lavere funksjonærer og arbeidere som er marginaliserte når det kommer til organisasjonsmedlemskap. Forskjellene mellom de to gruppene hadde med andre ord vært større om de sosiale gruppene var noe mer finmasket.

Tabell 1.4 illustrerer at den sosiale skjevfordelingen i særlig grad er knyttet til religiøse og politiske/humanitære og miljøorganisasjonene, ikke de fritidsorienterte- og kulturorganisasjonene. Dette tyder på at de sosiale mekanismer for skjevrekutteringen er særlig virksomme i de politiske/ideologiske organisasjoner. Dette er i tråd med tidligere studier som viser at det er en overrepresentativitet av barn med høyt utdannede foreldre i blant annet miljøorganisasjonene (Skogen 1999; Strandbu & Skogen 2000), og det er særlig barn av foreldre i tradisjonelle arbeideryrker som står utenfor denne type sammenslutninger (Skogen 1999). Mekanismer for inkludering og ekskludering ser med andre ord ut til å være virksomme i det organiserte fritidstilbudet til ungdom. Strandu og Krange har vært opptatt av dette, og bruker Natur og Ungdom som eksempel for å tydeliggjøre hvilke symbolske og kulturelle føringer som ligger til grunn for at miljøorganisasjonene fremmer en middelklasse kultur som ikke appellerer til unge

med en arbeider-klasse identitet (Strandbu & Krange 2003). Symbolske og kulturelle hinder knyttet både til stil, kulturell identitet og en androgyn kjønnsidentitet blant medlemmene samt at organisasjonen framstår med et intellektuelt image, oppleves som motstridende og fremmed når det beskrives av arbeiderklasse ungdom. Slike symbolske og kulturelle hinder er ikke bevisste mekanismer for ekskludering, men bidrar til at enkelte grupper føler seg umiddelbart mer hjemme enn andre. At slike prosesser er virksomme også i andre typer organisasjoner enn miljøorganisasjonene, er det liten tvil om. Særlig er tema interessant i forhold til etniske minoriteters svake inkludering i organisasjonslivet.

Etnisk minoritetsungdom og frivillig organisering

Om de unge har norskfødte eller utenlandsfødte foreldre synes å ha stor effekt på deres organiseringsgrad. Mens 40 prosent av unge med minst en norskfødte foreldre er medlem av en eller flere organisasjoner, er prosentandelen for unge med to utenlandsfødte foreldre på bare 24 prosent. Barn av foreldre født i et annet land enn Norge (vestlig eller ikke-vestlig land) er med andre ord langt mindre inkluderte i frivillige organisasjoner i Norge enn barn av norskfødte foreldre. Dersom vi hadde skilt ut barn av foreldre født i et ikke-vestlig land, ville forskjellene vært enda tydeligere. Dette er den gruppen ungdom som er minst inkludert i organisasjonslivet (Friberg 2005; Krange & Strandbu 2004; Øia 1998).

I tabell 1.4 ser vi at de etniske skillene er særlig tydelig blant fritids- og kulturorganisasjonene. For religiøse og politiske/humanitære og miljøorganisasjoner er forskjellene borte. Er disse organisasjonene mer inkluderende overfor etniske minoriteter? Ikke nødvendigvis. For de religiøse organisasjonene har dette sannsynligvis sammenheng med at mange unge med innvandrerbakgrunn er med i et «ikke-kristent trossamfunn». Øia (1998) har vist at 17 prosent av Oslo-ungdom med foreldre født i et ikke-vestlig land er medlem i en eller annen form for slike trosfellesskap. I en nyere studie av organisasjonsdeltagelse blant etniske norske og ikke-vestlige grunnkurselever på videregående skoler i Oslo, finner Friberg (2005) lignende mønster. Heller ikke i Fribergs studie var det etniske forskjeller å spore blant medlemmer i de politiske/humanitære og miljøorganisasjonene. Han påpeker at disse typer organisasjoner kan ha en mer inkluderende organisasjonskultur enn andre, men at det også kan ha sammenheng med at deltagelsen i disse organisasjonstyper generelt

sett er så lav at de sosiale skillelinjer ikke slår ut på statistikken.

Jevnt over viser Friberg at ungdom med ikke-vestlig bakgrunn er langt mindre aktive i organisasjoner. Heller ikke organisasjoner for minoritetsungdom ser ut til å være en etterspurt aktivitet for de fleste minoritetsungdommene. Han finner at bare 4 prosent oppgir å være med i en minoritetsorganisasjon ledet av ungdom selv. Ser man bort fra deltagelse i de religiøse organisasjonene, er det pakistansk ungdom som framstår som minst integrert. Særlig gjelder dette de pakistanske jentene.

Men også det generelle bildet viser at det i særlig grad er jenter med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som falle utenfor deltagelse i frivillige organisasjoner (Krange og Strandbu 2004, Friberg 2005). Mens godt under 30 prosent av norsk- etniske Oslo-jenter aldri har vært medlem av en eller flere organisasjoner, var andelen for jenter med en ikke-vestlig innvandrerbakgrunn på rundt 55 prosent (Friberg 2005). Tilsvarende hadde 25 prosent av etnisk norske gutter aldri har vært medlem av en organisasjon, mens prosentandelen for gutter med innvandrerbakgrunn var på 40. I både Fribergs og Krange/Strandbus studie var idrettsaktivitet inkludert, hvilket er den aktiviteten som flest unge med innvandrerbakgrunn er med i.

Hva er så årsaken til at ungdom med ikke-vestlig bakgrunn er langt mindre integrert i organisasjonslivet enn norsk-etniske unge: Ifølge Friberg framstår ikke lav motivasjon som en viktig årsak. Snarere tvert imot. Studien viser at ungdom med ikke-vestlig bakgrunn er de som i størst grad sier de har lyst til å bli med i idrettslag, hobbyforeninger, religiøse organisasjoner og andre typer organisasjoner. De som deltar minst – de pakistanske jentene – er den gruppen hvor flest oppgir at de kunne tenke seg å bli med på noe de i dag ikke deltar i.

Studien viser at økonomi ikke ser ut til å være en avgjørende faktor for lav deltagelse, selv om det kan ha betydning for enkelte grupper, da særlig ungdom med somalisk bakgrunn. Det er imidlertid vennerekuttering som er den vanligste måten å bli med i en frivillig organisasjon på, ifølge Friberg. Segregerte ungdomsmiljøer kan dermed bidra til å holde minoritetsgrupper utenfor. Det er nemlig blant de som deltar minst – de ikke-vestlige jentene og særlig de med pakistansk bakgrunn – som opplever at de ikke passer inn i organisasjonskulturen. De har heller aldri blitt spurt om å delta i de aktivitetene de kunne tenke seg å være med i. Segregering ser med andre ord ut til å være virksomme mekanismer for å holde store grupper av

etnisk minoritetsungdom utenfor organisasjonsdeltagelse.

I tillegg oppgir ikke-vestlig ungdom, og i særlig grad de pakistanske, at de tilbringer langt mer tid sammen med familie og andre slektninger enn hva tilfellet er for elever med norsk bakgrunn. Kombineret med tid på skolearbeid synes dette å være en årsak til at mange med innvandrerbakgrunn ikke er med i organiserte aktiviteter. Friberg viser at fem ganger så mange jenter med pakistansk bakgrunn oppgir at de ikke har tid til organiserte fritidsaktiviteter på grunn av skolearbeid sammenliknet med norske gutter. Også flere jenter med ikke-vestlig enn med norsk bakgrunn oppgir at de ikke får lov til å være med på noen organiserte fritidsaktiviteter. Igjen er det de pakistanske jentene som i størst grad sier dette. Årsaksbildet synes med andre ord å være komplekst.

Funksjonshemmet ungdom og frivillig organisering

Tidligere studier har vist at funksjonshemmet ungdom er mindre integrert i det frivillige organisasjonsliv enn ungdom uten funksjonshemming (se NOU 2001:22). Årsakene til dette kan være flere. Fra en kartlegging av tilgjengeligheten til fritidstilbud (kommunale fritidsklubber, skolefritidsordningen og 15 frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner) i Oslo, fant Norges Handikapforbund at kun 27 av 152 fritidstilbud hadde tilgjengelige møtelokaler for bevegelseshemmende. Videre, i en rapport fra 1997, viser Funksjonshemmede Fellesorganisasjon at ungdom med synshemninger, hørselshemninger og bevegelseshemninger i liten grad deltar på ordinære fritidsarenaer, og det gjøres heller ikke mye for å rekruttere fra denne gruppen. Konklusjonen er at fritidsarenaer ikke er planlagt i forhold til at den skal brukes av alle. I sin studie av funksjonshemmet ungdoms sosiale tilhørighet, selvbilde og livskvalitet finner Grue lignende mønster (Grue 1998). Blant flere indikatorer for sosial integrasjon finner han at ungdom med nedsatt bevegelse og hørsel i mindre grad enn ungdom uten slike funksjonshemninger deltar i hensiktsrettede fritidsaktiviteter (idrettsaktivitet, møte i lag eller forening, jobb etter skolen, mekket bil m.m.). I lys av disse studier er dataene som presenteres i tabellen overfor oppsiktsvekkende.

I tabell 1.4 finner vi at godt over halvparten av tenåringer med nedsatt hørsels- og/eller bevegelseshemming er medlem av en eller flere av de organisasjonene denne studien bygger på. Det tyder med andre ord på at denne gruppen av ungdom er mer integrert i frivillige barne- og ung-

domsorganisasjoner enn ungdom uten nedsatt hørsel og bevegelse. Analysene viser også at de er inkludert i et bredt spekter av organisasjoner, særlig fritidsaktivitetsorganisasjoner, kulturorganisasjoner og politiske/humanitære/miljøorganisasjoner. Dette mønsteret holder seg stabilt også når vi ser på ulike aldersgrupper (ikke vist i tabellen).

Hvordan kan så disse tallene tolkes? Man kunne tenke seg at organisasjonsdeltagelse for denne gruppen av unge i første rekke dreide seg om medlemskap i medisinske diagnoseforeninger, som antallsmessig har hatt en kraftig vekst gjennom 1990-tallet. For 2004 ble det rapportert til Fordelingsutvalget at disse samlet sett hadde en medlemsmasse på 15 137 ungdommer under 26 år (se vedlegg 3). Det er ikke alle disse medlemmene som har en funksjonshemming som nødvendigvis skaper fysiske barrierer for deltagelse i andre fritids- og kulturorganisasjoner. Likevel er det stor sannsynlighet for at de hørsels- og bevegelseshemmede unge som er inkludert i UIN-studien også er med i en diagnoseforening. Det viser seg nemlig at disse unge har flere medlemskap enn ungdom uten hørsels og bevegelseshemming (ikke vist i tabellen). Når hele utvalget inkluderes (både de med og uten medlemskap) har en funksjonshemmet ungdom i gjennomsnitt 1,04 medlemskap, mens gjennomsnittsverdien for ungdom uten funksjonshemming er på 0,46 medlemskap.

Selv om disse funnene er overraskende i forhold til tidligere forskning, kan man tenke seg at aktivitets- og kulturorienterte organisasjoner er egne fritidsaktiviteter for denne gruppen unge. Dette er organisasjoner som ofte opererer i nærmiljøet, med faste møtetidspunkter og på faste steder. Dette gjør det særlig hensiktsmessig for unge som trenger assistanse, det være seg transport, tolk, assistent m.m., å planlegge deltagelsen i forkant. Dersom den lokalt organiserte fritidsaktiviteten forvitrer og erstattes av mer tilfeldige sosiale møteplasser for ungdom, er det i særlig grad denne gruppen unge som vil rammes. Videre analyser viser nemlig at unge med funksjonshemming ikke lenger er overrepresentert i organisasjonslivet når fritidsklubber og idrettslag inkluderes (ikke vist i tabellen). Dette tyder på at det er de mer aktivitets- og ideologirettede organisasjonene som i særlig grad er tilgjengelig for denne gruppen.

Da vi ikke har sammenlignbare data fra 1992, vet vi heller ikke hvordan funksjonshemmet ungdoms integrering i organisasjonslivet har endret seg. Som vist i tabell 1.2 er andelen unge organisasjonsmedlemmer redusert fra 47 prosent til 39 prosent på ti år. Vi vet ikke om denne nedgangen

også gjelder funksjonshemmet ungdom. Det kan imidlertid være slik at denne gruppen unge er like mye integrert som før, mens det er ungdom uten nedsatt funksjonsevne som er mindre integrert.

Det skal også opplyses om at gruppen av funksjonshemmet ungdom i dette materialet utgjør totalt 230 personer. Man skal derfor være varsom med å dramatisere de forskjellene som her presenteres. Det er heller ikke rom for å gå så dypt i materialet som dette under-utforskede tema fortjener. Det er mange ubesvarte spørsmål når det gjelder hvordan disse unge er inkludert i organisasjonene på lokalt- og nasjonalt nivå, og hvilke aktiviteter dette dreier seg om. Ikke minst vil det være viktig å få kunnskap om noen organisasjoner lykkes i større grad enn andre med å tilrettelegge aktiviteten for unge med nedsatt funksjonsevne. Slik erfaringsbasert læring kan ha ringvirkninger for organisasjonsfeltet som helhet ved at flere funksjonshemmede unge får ta del i en aktiv fritid med jevnaldrende. Dette vil også bidra til et ytterligere mangfold i organisasjonene.

Geografiske skillelinjer

Er tilbudet av organiserte fritidsaktiviteter for ungdom geografisk skjevfordelt? Man kunne tenke seg at det organiserte aktivitetstilbudet er størst i de sentrale østlandsområder der befolkningstettheten er stor og reiseavstander til sentrale kurs og andre aktiviteter er lav. Det er imidlertid ingenting i UIN-materialet fra 2002 som støtter en slik antagelse. Snarere tvert imot. Ungdom i Oslo er den gruppen som i minst grad er organisert i denne type organisasjoner, mens ungdom fra de tre nordligste fylkene kommer svært godt ut i sammenligning når vi ser på generell organiseringsgrad (ikke vist i tabellen). Det er imidlertid noen organisasjonstyper som er mer utbredt enn andre steder. Andelen medlemmer i religiøse foreningen er for eksempel høyere i regionen som inkluderer Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

I 1993 viste Wærdahl at organisasjonsdeltagelse er mer utbredt i rurale enn urbane strøk. Et slikt entydig mønster finner vi ikke i 2002 (ikke vist i tabellen). Innbyggerantall på respondentenes bosted har ingen betydning for graden av medlemskap generelt sett eller i de ulike kategoriene, med ett unntak: de aktivitetsbaserte fritids- og kulturorganisasjoner synes å være minst utbredt i storbyen og mest utbredt på steder med 15 000 eller færre innbyggere. Forskjellene er imidlertid ikke store.

4. Oppsummerende diskusjon

Mye tyder på at andelen unge medlemmer i frivillige organisasjoner har vært synkende fra tidlig 1980 og fram til i dag. I ti års-perioden 1992 til 2002 viser analyser fra Ung i Norge at andelen unge med et eller flere medlemskap er redusert fra 47 prosent til 39 prosent. Analyser fra samme materialet viser at når idretten og fritidsklubbene inkluderes har andelen medlemmer redusert fra 76 prosent til 65 prosent i samme periode (Ødegård 2006).

Det er de politiske organisasjoner og supporterklubber som har opprettholdt sitt medlemstall, mens den udefinerbare kategorien «annen organisasjon» har hatt en fordobling av andelen tenårings-medlemmer. Hvilke typer organisasjoner dette dreier seg om vet vi ikke, men tema er nærmere diskutert i denne NOUens vedlegg 3. Det er organisasjoner som speider, korps, kor og religiøse foreninger som har hatt den største medlemsvikten. I tillegg ser det ut til at dagens organisasjonsungdom er medlem av noen færre organisasjoner enn ungdom for ti år siden.

Betyr dette medlemsfrafallet at de frivillige organisasjonene aktiviserer færre unge enn før? Ikke nødvendigvis. I sin studie av ungdom, idrett og friluftsliv har Krange og Strandbu (2004) vist at andelen tenåringsmedlemmer i idrettslagene er redusert fra 47 prosent til 40 prosent fra 1992 til 2002. I samme periode er andelen unge som oppgir å ha trent i et idrettslag økt. Idretten har med andre ord fått færre tenåringsmedlemmer, men litt flere brukere. Ødegård (2006) har funnet lignende mønster for tenårings bruk av kommunale fritidsklubber. Mens andelen medlemmer er halvert på ti år (fra 18 prosent til 9 prosent), er andelen ukentlige brukere bare redusert fra 31 prosent til 26 prosent. Svikten i andelen medlemmer er med andre ord langt mer omfattende enn svikten i andel brukere. Samme mønster finner vi for deltagelse i aktiviteter knyttet til musikk (band, kor, orkester, sang- eller musikkgruppe).

Medlemskap forteller med andre ord bare deler av historien om de unges bruk av organisasjonene som aktivitetstilbud på fritida. Økt kunnskap om hvilke typer mekanismer som påvirker de unges organiseringsmønster, samt analyser av hvordan barn og ungdom bruker det frivillige organisasjonslivet, er mangelvare i norsk forskning. Slike studier ville bidratt til et mer helhetlig bilde av organisasjonenes rolle i barn og unges hverdagsliv. Dette ville i større grad styrket grunnlagsmateriale for en målrettet støttepolitikk overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene både lokalt og nasjonalt.

Til tross for svekkede medlemstall må vi ikke miste av synet at organisasjonene som er inkludert i denne studien aktiviserer 4 av 10 unge. Det er en betydelig gruppe! Selv om majoriteten av organisasjonene har færre medlemmer i dag enn for ti år siden, er konkurransen om de unges tid hard. Ikke bare har det blitt flere av de kommersielle aktivitetstilbud (blant annet kommersielle treningssentre), men også internett, som i dag framstår som en svært tidskonsumerende fritidsaktivitet for ungdom, fantes ikke i 1992. Dette er eksempler på viktige endringstrekk som kan forklare og avdramatisere noe av medlemssvikten. Ødegård (2006) har vist at like mange unge er innom organisasjonene nå som for ti år siden, men de slutter raskere enn før. Dette forteller oss også at dagens ungdomsgenerasjon forholder seg annerledes til organisasjonene i dag enn for få generasjoner tilbake. Det viser seg blant annet ved at de unges lojalitet til organisasjonene er svakere enn blant eldre generasjoner (Wollebæk & Selle 2002).

Både nasjonal og internasjonal forskning forteller om et endret deltagelsesmønster der det langsiktige arbeidet i organisasjoner erstattes til en viss grad av mer enkeltsaks-orientert deltagelse. Den norske maktutredningen har kalt dette blant annet for «øyeblikks-demokratiet» (Østerud et al. 2003). Samtidig viser studier at det sjelden er snakk om et deltagelsesmønster som er «enten-eller» men snarere «både-og». De som er aktive er aktive på flere områder. Det er dette som kalles et kumulativt deltagermønster (Olsen & Sætren 1980). Det er selv sagt en utfordring for organisasjonene å orientere seg og tilpasse seg endrede betingelser for deltagelse. Samtidig er det en utfordring for den politiske makteliten å være lydhøre for alternative stemmer som ikke nødvendigvis bruker de tradisjonelle politiske kanalene. Barne- og ungdomsorganisasjonene tjener som representant for flere av disse stemmene. Denne utfordringen handler også om å gjøre politikken relevant for dagens unge, ikke bare for de som er vel etablert med jobb, familie, barnehageplass eller har behov for pleie og omsorg.

Slik samfunnet i dag ser ut er kanskje en av de aller viktigste utfordringene organisasjonssamfunnet står overfor å inkludere ungdom med minoritetsetnisk bakgrunn. Et segregert frivillig organisasjonssamfunn fører til et begrenset mangfold, både sosialt og kulturelt. Dette er ikke bare et tap for organisasjonene samt en svekking av deres legitimitet, det er også uheldig for de unge som opplever kulturelle eller symbolske hinder mot å ta del i dette aktivitetsfellesskap med jevnaldrende. Også i et demokratiperspektiv er dette av høy rele-

vans. Når enkelte grupper ikke deltar på de arenaer der læring og utøvelse av politikk i vid forstand foregår, mister de ikke bare muligheten til å fremme sine interesser, demokratiet mister også viktige stemmer og korrektiv til den rådende makteliten. Det må være et mål både for organisasjonssamfunnet, myndigheter og minoritetsmiljøene å bygge ned de symbolske og kulturelle barrierer som hindrer disse barn og unge å være med.

Litteraturliste:

- Friberg, Jon (2005), Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo. Oslo: FAFO.
- Grue, Lars (1982), Den organiserte ungdommen : en empirisk analyse. Sluttrapport fra fase en av foreningsundersøkelsen. Oslo: [s.n.].
- Grue, Lars (1998), På terskelen : en undersøkelse av funksjonshemmet ungdoms sosiale tilhørighet, selvbilde og livskvalitet. Oslo: Nova.
- Krange, Olve & Åse Strandbu (2004), Ungdom, idrett og friluftsliv : skillelinjer i ungdomsbefolkningen og endringer fra 1992 til 2002. 82-7894-197-1. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
- NOU 2001:22 «Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer». Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Olsen, Alfred Morgan (1955): «Aktiv Ungdom: En undersøkelse av 19-åringens forenings- og idrettsaktivitet». Oslo: Statens Ungdoms- og Idrettskontor, Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Olsen, Johan P. & Harald Sætren (1980), Aksjoner og demokrati. Bergen: Universitetsforlaget.
- Rossow, Ingeborg & Anne Kristin Bøe (2003), Metoderapport for datainnsamlingen til Ung i Norge 2002. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
- Sivesind, Karl Henrik & Guro Ødegård (2003), Makt i de frivillige hender : skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere?
- Skogen, Ketil (1999), Cultures and natures : cultural patterns, environmental orientations and outdoor recreation practices among Norwegian youth. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
- Strandbu, Åse & Olve Krange (2003), «Youth and the environmental movement - symbolic inclusions and exclusions». The Sociological Review, 5:177-198.
- Strandbu, Åse & Ketil Skogen (2000), «Environmentalism among Norwegian youth: Diffe-

- rent paths to attitudes and action?». *Journal of Youth Studies*, 3:189-209.
- Wollebæk, Dag, Per Selle & Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforl.
 - Wollebæk, Dag (2001), «Modernisering av organisasjonssamfunnet». *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 1:69-87.
 - Wollebæk, Dag & Per Selle (2002), *Det nye organisasjonssamfunnet : demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforl.
 - Wærdahl, Randi (1993), *Aktivitet og fritid : kommunale ungdomsundersøkelser i perioden 1988-93*. Oslo: Program for ungdomsforskning.
 - Ødegård, Guro (2006), «Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltagelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002.». I: Åse Strandbu & Tormod Øia, red., *Nye ungdomsliv. Skole, fritid og ungdomskultur*. Oslo: Pax.
 - Øia, Tormod (1986), *Deltaking og tilhørighet : kommunale ungdomsundersøkelser 1980 - 1984 : sammendragsrapport*. Oslo: Statens barne- og ungdomsråd.
 - Øia, Tormod (1998), *Generasjonskløften som ble borte : ungdom, innvandrere og kultur*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
 - Østerud, Øyvind, Per Selle, Fredrik Engelstad & Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 (2003), *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
-

Vedlegg 2

Ungdom og demokratiskolering

Guro Ødegård, stipendiat ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

1. Introduksjon

Statlige myndigheter ønsker flest mulig organiserte unge, ikke bare fordi unge skal fylle fritiden sin med aktiviteter, men fordi det knyttes mange positive egenskaper til organisasjonsdeltagelse. En av disse er organisasjonene som skoler i demokrati. Dette er særlig knyttet til grunntanken om at enkeltindividet gjennom organisasjoner skal nå fram med sine synspunkter, og interessene skal ivaretas gjennom å være tilsluttet en eller flere ressurssterke og demokratiske oppbygde organisasjoner (Egeberg et al. 1978). Slik framstår organisasjonene som selvstyrefellesskaper (Torpe 2000), der beslutninger fattes både av medlemmer med like formelle rettigheter, og medlemmenes valgte representanter.

Det er særlig to forhold som gjør organisasjonene til en trimarena for demokratiet. For det første bidrar organisasjonsdeltagelse til en intern demokratiskolering. Her lærer deltakerne hvordan det representative demokratiet er bygget opp, og skoles i de spilleregler som er gjeldende i det politiske liv. Dette er viktig for den generelle politiske deltagelse (Dahl 1991). For det andre styrker deltagelsen den eksterne demokratiskolering. Dette har sammenheng med at forbindelsen mellom enkeltindividet, offentlige myndigheter og storsamfunnet skapes og tydeliggjøres (Torpe 2000; Wollebæk et al. 2000). Organisasjonene deltar eksternt på mange nivåer i det offentlige, gjennom forhandlinger, råd, utvalg og høringer. Dermed styrkes den offentlige debatt rundt sentrale saker, og avstanden mellom borgerne og dem som treffer og implementerer politiske beslutninger minskes.

Organisasjonstetthet og flere overlappende medlemskap kombinert med utadvendte organisasjoner bidrar til en gjensidig forbindelse mellom borgere og mellom borgerne og staten. Særlig for unge mennesker fungerer organisasjonene som en politisk sosialiseringarena, der deltagelsen bidrar til å lære, vedlikeholde og utvikle de unges demo-

kratiske sinnelag (Sivesind & Ødegård 2003; Wollebæk et al. 2000). Slik har organisasjonene fått en unik posisjon i samfunnet som fritidsarena med en demokratibyggende effekt (se blant annet NOU 1988:17; NOU 2003:19; Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002)). Posisjon har vært udiskutabel over flere tiår:

Den eneste skole som «underviser» i samfunnslære, politikk og demokrati er organisasjonene - og først og fremst ungdomsorganisasjonene. Svekkes disse ved at de unge ikke finner veien til dem, svekkes også vårt demokrati.
(Rolf Hofmo Olsen 1955)

Perspektivet er nært knyttet opp mot vår idé om det tradisjonelle representative demokratiet, der individet som deltager i interessegruppe har innflytelse i politiske beslutningsarenaer gjennom den korporative kanalen (se også Lidén & Ødegård 2002; Vestel et al. 2003). Det er denne forståelsen som ligger til grunn for analysene i denne teksten, og som danner bakteppe for spørsmål som blir stilt i mandatet for utvalget: Er alle typer frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner skoler i demokrati?

I vedlegg 1 ble analyser av 13-19 åringers medlemskap i frivillige organisasjoner presentert. Der ble også følgende fem organisasjonskategorier konstruert: fritidsorganisasjoner, kulturorganisasjoner, religiøse organisasjoner, politiske/humanitære og miljøorganisasjoner og kategorien annen organisasjon (se også Ødegård 2006). På bakgrunn av disse kategoriseringer stilles følgende spørsmål: Er dagens tenåringsmedlemmer mer interessert i politikk og samfunnsproblemer, mer aktiv i ulike politiske aktiviteter og har større tiltro til at det nytter å engasjere seg enn tenåringer som ikke er medlemmer? Følgelig, er det slik at medlemmer av enkelte organisasjonstyper framstår som mer «demokratiske» enn medlemmer av andre organisasjonstyper? Avslutningsvis vil det bli drøftet om den tradisjonelle demokratiforståelsen er dekkende når man skal diskutere frivillige

organisasjoners rolle som demokratiskolerende arena for dagens barn og unge.

2. Tidligere norske bidrag på feltet

Fra Makt- og demokratiutredningens Medborgerundersøkelse har Sivesind og Ødegård (2003) rettet søkelyset mot ulike organisasjonstyper og dens demokratifremmende effekt på medlemmene. Ut fra en rekke kriterier basert på politiske holdnings- og handlingsmønstre, har de vist at blant 507 14-23 år gamle organisasjonsmedlemmer avhenger politiske interesse, tiltro til demokratiet og tro på egne muligheter til å påvirke de sosiale og politiske rammene de selv lever under, av hvilken type organisasjoner de er medlem av. De aktive unge i de samfunnsorienterte organisasjonene (politiske, humanitære og miljøorganisasjoner) verdsetter politikk og det å stemme ved valg høyere, de er mer interessert i politikk, og de har større tiltro til effektiviteten av politiske aksjoner enn annen ungdom. De orienterer seg dessuten mer i media, deltar mer i politisk diskusjoner, forsøker å påvirke samfunnsinstitusjoner, og er med på flere aksjoner rettet både mot det politiske systemet og mot offentligheten generelt. Det er disse organisasjonene som i særlig grad fungerer demokratiskolerende for dagens unge.

Aktive unge i kultur- og fritidsorganisasjoner (idretten inkludert) har ikke noe utpreget engasjement og tillit til politikk og demokratiske institusjoner, men deltar likevel mer i organisasjoner og samfunnsorientert handling. Dette er antakelig først og fremst motivert av saker som er viktige for organisasjonene de selv deltar i og ikke av politisk interesse. Først og fremst er de engasjert i det sosiale og i selve organisasjonsaktiviteten. Ungdommer som er aktive i egeninteresseorienterte organisasjoner (som økonomi, bo- og nærmiljøorganisasjoner) oppgir å ha mindre tillit til demokratiske institusjoner og mindre tiltro til effektiviteten av aksjoner, enten de er rettet mot det politiske systemet eller ikke. De verdsetter også politikk lavere enn de som ikke er organisasjonsaktive, og synes å ha et instrumentelt forhold til demokratisk arbeid, motivert av å ivareta sine egne interesser. Også de religiøse organisasjonenes demokratiske verdi synes å være begrenset. Disse aktive unge skiller seg nemlig svært lite fra de som ikke er deltakere i noen organisasjoner. En noe mer positiv holdning til aksjoner, som ikke gir seg utslag i faktisk handling, kan være et uttrykk for at de føler seg fremmede overfor det politiske feltet, ifølge Sivesind og Ødegård (2003).

Sivesind og Ødegård uttrykker en bekymring for de unges demokratiske skolering. De sam-

funnsorienterte organisasjonene, som i størst grad fungerer demokratiskolerende, er i tilbakegang, mens de som i mindre grad vektlegger dette (aktivitetsbaserte og egeninteresse organisasjoner) er på frammarsj. Ettersom det finnes knapt med alternative arenaer der unge lærer å praktisere demokrati, blir konsekvensen at færre unge nå enn før får kunnskap om hvordan de kan påvirke samfunnsutviklingen. På sikt kan dette føre til økt avmakt og fremmedgjøring overfor det politiske feltet. Disse tallene baserer seg på aktivt medlemskap. Studien viser imidlertid at også passive organisasjonsmedlemmer framstår som mer politisk aktiverte og samfunnsengasjerte enn ikke-medlemmer, men ikke i samme grad som aktive medlemmer.

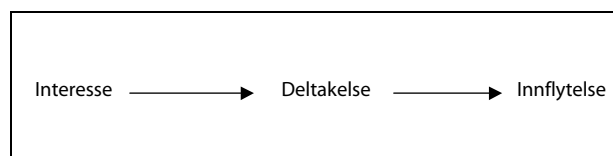
3. Data og operasjonalisering

Datagrunnlaget for analysene i dette vedlegget baserer seg på den landsrepresentative spørreskjemaundersøkelsen «Ung i Norge» fra 2002 der nesten 12 000 skoleelever fra 13 til 19 år fikk en rekke spørsmål knyttet til organisasjonsdeltagelse og andre former for politisk samfunnsengasjement (for mer informasjon om studien se vedlegg 1 i denne NOU og Rossow & Bøe 2003).

Det teoretiske utgangspunkt for forståelsen av demokratiskolering er knyttet opp mot en modell hentet fra den svenske maktutredningen, der følgende betingelser for politisk deltagelse blir skissert (Petersson et al. 1989):

Kort oppsummert peker modellen på den antagelse at utgangspunktet for borgernes politiske deltagelse er at de er politisk interesserte og samfunnsengasjerte. Når borgerne så har tatt steget mot en faktisk deltagelse, vil en viktig forutsetning for videre engasjement være opplevelsen av at man møter gjenklang i det politiske felt. Dersom man opplever likegyldighet og får en følelse av ikke å bli lyttet til, vil dette virke demotiverende for videre engasjement.

Man kan selvsagt stille spørsmål ved modellens årsakspiler. For unge mennesker er det slett ikke sikkert at deltagelse forutsetter politisk interesse. Det kan snarere være slik at unge mennesker blir mer eller mindre tilfeldig dratt inn i politiske aktivi-



Figur 2.1 Modell av demokratiskolering

teter, for eksempel lokale protester mot skolenedleggelse, internasjonale spørsmål knyttet til Operasjon Dagsverk osv, og at dette sår en spire til et videre engasjement.

Her skal imidlertid modellen danne utgangspunkt for de demokratimålene som blir brukt i den videre analysen, uavhengig av årsaksretninger.

Politisk interesse

Politisk interesse blir målt ved hjelp av tre ulike spørsmål. Det første spørsmålet er en indeks basert på følgende to spørsmål: «Hvor interessert er du i politikk» og «Hvor interessert er du i samfunnsspørsmål». Tidligere studier har vist at ungdom definerer politikk til å handle om saker som ligger langt fra deres eget hverdagsliv (White 2000; Ødegård 2001). Med den hensikt å tilpasse spørsmålene til ungdomspopulasjonen samt i større grad å fange deres bredere samfunnsinteresse, er det mer generelle begrepet «samfunnsspørsmål» også benyttet.

Hvor ofte diskuterer man politikk og samfunnsspørsmål med sine venner er det andre spørsmålet for mål på politisk interesse. Den amerikanske statsviteren Robert Putnam mener det er gjennom samvær med andre mennesker og særlig i frivillige organisasjoner der alle står på like fot, at forventningen om skoleringsarena for demokratiet innfris (Putnam 2000; Putnam et al. 1993). Gjennom samhandling øker vilkårene for sosial tillit, nettverk og sivil engasjement. Dette er en forutsetning for et velfungerende demokrati. I lys av dette er det tenkelig at organisasjonsmedlemmer i større grad enn andre inngår i jevnaldernettsverk som motiverer og mobiliserer til samfunnspolitiske samtaler utover selve organisasjonsdeltagelsen.

Det tredje spørsmålet er knyttet til de unges potensielle valgdeltagelse. Dersom de hadde stemmerett, ville de brukt den? Spørsmålet tar sikte på si noe om de unge organisasjonsmedlemmer i større grad enn de som står utenfor slike formelle sammenslutninger opplever valgkanalen som relevant arena for deltagelse. Dette vil igjen fortelle oss noe om deres interesse i å delta ved valg.

Politisk deltagelse

Politisk deltagelse måles ut fra 3 konstruerte aktivitetskategorier; Konvensjonell deltagelse, aksjonsdeltagelse og sivil ytring. Disse baserer seg på til sammen 11 ulike måter å handle politisk (se også Ødegård 2003). De konvensjonelle aktiviteter er tradisjonelle i den forstand at de foregår via formelt organiserte kanaler som man er med i over en

lengre tidsperiode. Dette er aktivitetstyper Inglehart knytter til en elite-orientert deltagelse (Inglehart 1977). I analysene inneholder denne kategorien elevrådsarbeid, politisk organisasjonsdeltagelse og ungdomsråd.

De mer aksjonsorienterte aktiviteter retter seg i større grad mot enkeltsaker, er ad-hoc-orienterte og tidsmessig begrenset. Man trenger ikke å være organiserte for å delta i disse aktivitetene, og deltagelsen kan være mer eller mindre spontan uten større forpliktelser. Underskriftskampanjer, politiske markeringer, boikotter og medieoppslag går inn i denne aktivitetskategorien. Aksjonsdeltagelse er den politiske ytringsform som har hatt vind i seilene siste 20-30 år, også i Norge (Bjørklund & Sæglie 2000). Lidén og Ødegård (2002) har også vist at dette er en aktivitetstype som ungdom søker til.

De aktivitetene som er minst utbredt er de mest ekstreme og ulovlige ytringsformene. Her betegnes de som ulovlige ytringer. En av ti har deltatt i aktiviteter innenfor denne kategorien, som omfatter ulovlige aksjoner, det å skrive meningsyttringer på vegger og å skade andres eiendom i protest (Ødegård 2003). De to siste kategoriene blir av Inglehart (1977) betegnet som elite-utfordrende deltagelse, da dette er meningsyttringer som ikke forholder seg til maktstrukturenes organisering, men likevel har som hensikt å påvirke spesifikke politisk miljøer. Ung i Norge-deltagerne i 2002 fikk spørsmål om de noen gang har deltatt på en eller flere av disse typer aktiviteter.

Innflytelse

Innflytelse blir her målt ved hjelp av et spørsmålsbatteri der de unge blir spurt om hvor stor tro de har til 7 ulike politiske aktiviteter når det gjelder mulighet til å påvirke utviklingen av samfunnet. Gjennom en faktoranalyse ble 5 aktiviteter valgt ut (aktiv i ungdomsparti, arbeide i andre politiske organisasjoner, stemme ved offentlig valg, oppmerksomhet i media, delta i politiske markeringer).

4. Analyser

Skiller medlemmer i de ulike organisasjonskategorier seg fra ikke-organiserte unge når det gjelder samfunnspolitisk interesse (tabell 2.1), politisk deltagelse (tabell 2.2) og troen på at det nytter å engasjere seg (tabell 2.3)? Betyr dette videre at enkelte organisasjoner virker mer «demokratiskolerende» på sine medlemmer enn andre organisasjoner?

Analysene baseres på regresjonsanalyser. Denne metoden gjør det mulig å predikere inter-

Tabell 2.1 Betydningen av organisasjonsmedlemskap for interesse i samfunnspolitiske spørsmål, venediskusjoner og potensiell valgdeltagelse blant 13-19 åringer. Lineær regresjon. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter. (N=11406)

	Interesse		
	Politikk & samfunnsspørsmål	Venediskusjon	Potensiell valgdeltagelse
Medlem fritid (=1)	0,02	-0,01	0,03
Medlem kultur (=1)	0,26	0,18	0,05
Medlem religiøs (=1)	0,19	0,13	0,12
Medlem politisk (=1)	1,00	0,47	0,13
Medlem annen (=1)	0,30	0,16	0,03
R2	0,12	0,16	0,03

Koeffisienter med uthevet skrift er signifikante på 0,001-nivået.

Generell informasjon om tabell 8.0, 8.1 og 8.2: Uavhengige variabler: Har vært/har aldri vært medlem=0; Er medlem=1. En korrelasjonsanalyse viste at de ulike organisasjonskategoriene er rimelig uavhengige av hverandre. Den høyeste korrelasjonen var 0,20.

Kontrollvariabler: Kjønn: kvinne =1; Alder = år (13-19 år); Sosial bakgrunn: Høyere administrativt, teknisk/økonomisk og hum/sos mellomlag=0; Arbeider, lavere funksjonær, primærnæring=1.

Interesse for politikk og samfunnsspørsmål: Ikke interessert i det hele tatt=0; Litt interessert =1; Ganske interessert =2; Svært interessert =3.

Venediskusjon: Hvor ofte snakker du om samfunnsspørsmål eller politikk når du er sammen med vennene dine? Aldri=0; Sjelden=1; Av og til=2; Ofte=3.

Potensiell valgdeltakelse: Hvis du hadde stemmerett og det var valg i morgen, hvilket politisk parti ville du stemt på? Ville ikke ha stemt=0; Vet ikke=1; Ville stemt på et bestemt parti=2.

esse, deltagelse og innflytelse avhengig av medlemskap i ulike typer organisasjoner. Som vist i vedlegg 1 påvirkes organisasjonsdeltagelse både av alder, kjønn og sosial bakgrunn. I tillegg viser tidligere forskning at dette er faktorer som også påvirker den politiske interessen og aktivitetsnivå (se blant andre Sivesind & Ødegård 2003), noe som igjen påvirker troen på at det nytter å engasjere seg (Ødegård 2003). Det kontrolleres derfor for kjønn, alder og sosial bakgrunn i de følgende analyser.

Innterese

Hvilke organisasjoner man er medlem av synes å ha betydning for den samfunnspolitiske interessen jfr. tabell 2.1.

Medlemmer av kulturorganisasjoner, politiske/humanitære og miljø organisasjoner samt kategorien «annen organisasjon», er mer interessert i politikk og samfunnsspørsmål enn de som ikke er medlemmer i disse organisasjonene. Medlemmer i fritidsorganisasjoner og religiøse organisasjoner framviser ikke en større interesse enn de som står utenfor slike sammenslutninger. Medlemmer i disse organisasjonene diskuterer heller ikke samfunnspolitikk med sine venner oftere enn de som står utenfor organisasjonslivet. For medlemmer i kulturorganisasjoner, «annen organisasjon» og i særlig grad de politiske/humanitære og miljø organisasjonene, ser vennerelasjoner ut til å virke motiverende for å diskutere samfunnsspørsmål.

Medlemmer av fritidsorganisasjoner er heller ikke mer interessert i å bruke stemmeretten enn unge som står utenfor disse sammenslutningene. Ser vi på kulturorganisasjonens medlemmer er heller ikke de mer interessert i valgkanalen som deltagelsesarena, på tross av at de både er mer interessert og aktive i samtaler om samfunnsaktuelle temaer. Ikke overraskende oppgir medlemmer i politiske/humanitære og miljøorganisasjoner en større vilje til valgdeltagelse enn ikke-medlemmer. Også medlemmer av religiøse organisasjoner utviser en større stemme-villighet enn ikke-medlemmer. Denne orienteringen mot tradisjonell politisk deltagelse er et tydelig trekk for de religiøse medlemmene når vi i tabell 2.2 ser hvilke aktiviteter de unge faktisk har vært med på.

Deltakelse

Medlemmer i fritidsorganisasjoner er ikke mer politisk deltagende verken i konvensjonelle aktiviteter, aksjoner eller sivile ytringer enn de som står uten et slikt organisasjonsmedlemskap. Ser vi derimot på kategorien «annen organisasjon» og i særlig grad politiske, humanitære og miljø organisasjoner, scorer medlemmer av disse høyere på samtlige av aktivitetsmålene. Eksempelvis har medlemmer av politiske organisasjoner over 4 ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt i konvensjonelle politiske aktiviteter enn de som står utenfor disse sammenslutningene (koeffisient på 4,40).

Tabell 2.2 Betydningen av organisasjonsmedlemskap på deltagelse i konvensjonelle aktiviteter, aksjoner og sivile ytringer blant 13-19 åringer. Logistisk regresjon. (N=11406).

	Deltagelse		
	Konvensjonell	Aksjoner	Sivile ytringer
Medlem fritid (=1)	1,14	1,08	1,00
Medlem kultur (=1)	1,43	1,61	0,87
Medlem religiøs (=1)	1,48	1,32	1,01
Medlem politisk (=1)	4,40	2,61	2,12
Medlem annen (=1)	1,44	1,34	1,47

Koeffisienter med uthevet skrift er signifikante på 0,001-nivået.
«Konvensjonelle aktiviteter» (1=har gjort en eller flere ganger)
«Aksjoner» (1=har gjort en eller flere ganger)
«Sivil ytring» (1=har gjort en eller flere ganger)

Det er med andre ord den konvensjonelle deltakelsen som er mest populær hos organisasjonsmedlemmene. Når det gjelder aksjoner faller også medlemmer av de religiøse organisasjonene ut, og for sivile ytringer er det ingen forskjell på medlemskap eller ikke også i kulturorganisasjonene. Dette er med andre ord en aktivitet som tiltrekkes medlemmer av de mer samfunnsorienterte medlemmene og medlemmer av «annen organisasjon».

Strømsnes har vist at individers deltagelsesmønster er kumulativt heller enn spesialisert. Er man med andre ord først engasjert i en type aktivitet, er sannsynligheten stor for at en også er aktiv på flere måter (Strømsnes 2003). Slik er det også for ungdommen. 65 % av de som har utført en eller flere konvensjonelle aktiviteter har også vært med på aksjoner (vises ikke i tabellen).

Innflytelse

Har så organisasjonsmedlemmer større tro på at det nytter å delta i ulike politiske aktiviteter for å

Tabell 2.3 Betydningen av organisasjonsmedlemskap for troen på forandring gjennom politisk aktiviteter blant 13-19 åringer. Lineær regresjon. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter (N=11406).

	Innflytelse Troen på politisk aktivitet
Medlem fritid (=1)	-0,20
Medlem kultur (=1)	0,42
Medlem religiøs (=1)	0,29
Medlem politisk (=1)	0,97
Medlem annen (=1)	0,40
R ²	0,08

Koeffisienter med uthevet skrift er signifikante på 0,001-nivået.

påvirke samfunnsutviklingen enn ungdom som ikke er medlem?

Igjen – det er medlemmer i politiske, humanitære og miljøorganisasjoner som i særlig grad framviser en tiltro til at ulike politiske aktiviteter kan ha betydning dersom man ønsker å påvirke samfunnsutviklingen. Vi ser imidlertid at også medlemmer av kulturorganisasjoner og kategorien «annen organisasjon» har mer tillit enn ikke-medlemmer. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at det nettopp er disse medlemmene som framviser størst samfunnspolitisk interesse på ulike mål og deltar i et bredt spekter av aktiviteter.

Oppsummering

Aktivitetsorienterte fritidsorganisasjoner ser ut til å ha minimal effekt på sine unge medlemmers samfunnspolitiske interesse, politiske deltagelsesnivå og tillit til at det nytter å engasjere seg. Dette avviker fra Sivesind og Ødegård (2003) sin studie, noe som kan ha sammenheng med at fritids- og kulturorganisasjoner i Medborgerundersøkelsen var satt sammen til en organisasjonskategori. Analysene fra UIN 2002 viser nemlig at det er en kvalitativ forskjell på disse to medlemsgrupper. Medlemmer av kulturorganisasjoner framviser en større samfunnspolitisk interessert enn ikke-medlemmer, og er mer delaktige både i konvensjonelle og aksjonsorienterte aktiviteter. De har også i større grad enn ikke-medlemmer tillit til at det nytter å engasjere seg. Bortsett fra at de er mer orientert mot konvensjonell politisk deltagelse, ser heller ikke medlemskap i religiøse organisasjoner ut til å være spesielt demokratifremmende. Man kan kanskje si at når disse ungdommene deltar politisk handler det om et slags «plikt- og rettighetsorientert» deltagelse, der konvensjonell aktivitet som blant annet valgdeltagelse vil inngå. Det levnes

imidlertid liten tvil om at det er de politiske/humanitære og miljø organisasjonene som framstår som de viktigste arenaene for demokratiskolering når de presenterte mål legges til grunn. Dette er i tråd med tidligere studier (Sivesind og Ødegård 2003). På alle mål scorer medlemmer av disse organisasjoner høyere enn andre unge. Også medlemmer i kategorien «annen organisasjon» framviser en større interesse, deltagelse og tillit til det politiske feltet, men ikke i like stor grad som medlemmer i de politiske/humanitære og miljøorganisasjonene. Vi vet ikke hvilke organisasjoner som ligger i kategorien «annen», men mye tyder på at det her ligger til grunn et potensial for politisk mobilisering.

5. Diskusjon

Generelt sett er medlemmer av frivillige organisasjoner mer interessert i samfunnspolitikk, har deltatt i flere ulike politiske aktiviteter og har større tiltro til politiske aktiviteters nytteverdi som påvirkningskanal enn ikke-medlemmer. Det er dermed grunnlag for å hevde at frivillige organisasjoner for barn- og unge virker demokratiskolerende. Unntaket er de aktivitetsorienterte fritidsorganisasjonene.

At det er medlemmer i de politiske/humanitære og miljøorganisasjonene som score høyest på samtlige av «demokrati-indikatorene» er ikke rart. For det første er dette organisasjoner som har som formål å agere politisk overfor offentlige myndigheter og storsamfunnet, og gjennom selve aktiviteten ivaretas den eksterne demokratiskoleringen av medlemmene. For det andre er brorparten av disse organisasjonene bygget på prinsipper knyttet til det representative demokratiet, der de unge medlemmene gjennom tillitsmannsapparatet har formell makt. Slik ivaretas også den interne demokratiskoleringen. Slik «demokratiskolering» her defineres er den så og si skreddersydd for disse organisasjonene. Disse organisasjonstypene er politiske i sin natur, enten målet er å skape en bedre verden innen naturvern, rusomsorg, barns rettigheter eller rettferdig fordeling av verdens ressurser. Målet skal nås ved at engasjerte unge påvirker beslutningstakere lokalt og/eller nasjonalt, ved hjelp av elite-orientert og/eller elite-utfordrende former for deltagelse.

Derimot har ikke medlemmer av fritidsorganisasjoner meldt seg inn i en organisasjon for å drive politikk. De er medlemmer for å drive med hobbyen sin på fritida, om det er å fiske, samle på frimerker eller mekke motor. Ikke på noe av demokrati-målene skiller de seg fra ikke-medlemmer. Heller ikke medlemmer av de religiøse organisa-

sjonene scoret høyt på disse demokratimålene. Analysene viser at de ikke diskuterer samfunns spørsmål med sine venner i større grad enn ikke-medlemmer. Kan dette forklares med at medlemmer av disse to organisasjonskategoriene har liten samhandling med andre medlemmer av organisasjonen på fritida? Ifølge Sivesind og Ødegård (2003) er svaret nei. Deres studie viser at det faktisk er medlemmer av religiøse og kultur/fritidsorienterte organisasjoner som i størst grad har bred uformell kontakt med andre medlemmer i organisasjonen, noe som tyder på at disse unge rett og slett anser spørsmål knyttet til samfunnsaktuelle tema som mindre interessant og relevant enn hos unge medlemmer i de andre organisasjonene.

En alternativ demokratiforståelse

Betyr dette at fritidsorganisasjoner og religiøse foreninger ikke har betydning utover å gi medlemmene et aktivitets- og/eller trosfellesskap? Den danske maktforskeren Jørgen Goul Andersen (2004) reiser denne problemstillingen når han hevder at det ikke bare er politisk deltagelse som er viktig i forståelsen av organisasjoners demokratiskolerende effekt. Organisasjonene bidrar også til å fremme en medborgerkultur, der forståelsen av demokratiet sett nedenfra, fra borgernes ståsted, er viktig. Dette skiller seg fra det representative demokratiet der innflytelsen er formalisert gjennom representasjon med den hensikt å fatte gode beslutninger. I forståelse av medborgerkultur er begrepet empowerment sentralt. Til grunn ligger en forståelse av at organisasjoner er viktige i seg selv, da de gir samfunnsborgerne en faktisk mulighet til å delta og øve innflytelse på samfunnslivet og ens umiddelbare omgivelser. Dersom forståelsen av demokrati utelukkende handler om å fatte gode beslutninger, mister man et viktig element i karakteristikken av demokrati sett nedenfra (Goul Andersen 2004).

Det er i denne sammenheng Goul Andersen poengterer at medlemskap og deltagelse også i andre foreninger enn de rent politiske må ses som grensetilfeller av politisk deltagelse. Et skolekorps kan agere politisk dersom de går inn i kampen om kommunens budsjetter, men dette er ikke grunnen til at medlemmene har meldt seg inn. All foreningsdeltagelse kan betraktes som politisk relevant, fordi foreningsdeltagelse tradisjonelt har vært en slags «skole i demokrati» og en mobiliseringskanal for genuin politisk deltagelse. Analysene her viser at denne påstanden er en sannhet med modifikasjoner. Men uansett er avgrensning mellom hva som er politikk og ikke-politikk viktigere ut fra noen

teoretiske perspektiver enn ut fra et medborger- skapsperspektiv, ifølge Goul Andersen. Her knyt- tes det stor interesse til alle de deltagelsesformer som ligger i grenselandet.

Men dersom demokratiskolering skal være et ideal for den statlige støttepolitikken til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er imidlertid spørsmålet om hvilke foreningsdeltagelse som er politisk og ikke-politisk relevant. Den norske makt- forskeren Fredrik Engelstad peker på at danning av demokratiske normer hos borgerne er viktig for at beslutningssystemer ikke skal bli autoritære (Engelstad 2006). Slike normer utvikles gjennom en medborgerkultur. Men uten et formelt beslut- ningssystem blir normsystemet ustabil. Engel- stads poeng er at gjensidigheten mellom demo- krati og normer vil være sentralt i danningen av en medborgerkultur. Dette handler om noe mer enn politikk fra en tradisjonell demokratiforståelse. Det handler om et demokratisk samfunn der danning av barn og unges demokratinormer bør gjennom- syre flere arenaer der de lever sine liv. I et slik per- spektiv handler demokrati om å bygge ned unød- vendige maktforskjeller, ifølge Engelstad. Skolen som arena for elevers medbestemmelse over egen læring er et eksempel på en mer likhetsorientert relasjon mellom elev og lærer (se blant annet Mik- kelsen & Fjeldstad 2003). Også i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene er tematikken løftet fram. Hvordan inkludere barn og unge til økt inn- flytelse i aktiviteter som er voksenstyrt er blant annet et arbeidet som ble aktualisert i kjølevannet av Norges ratifisering av FNs barnekonvensjon (se blant annet Rørmark 1998).

Ødegård har vist at de som har deltatt i en eller flere politiske aktiviteter også i større grad enn de som aldri har deltatt har tillit til at det faktisk er mulig å påvirke samfunnet gjennom slike aktivite- ter (Ødegård 2003). Aktiv deltagelse ser altså ut til å gi erfaringer som motvirker opplevelse av avmakt i samfunnet. Demokratilæring gjennom erfaring – både på skolen og i organisasjonslivet handler ikke ensidig om målbare størrelser som faktisk interesse og deltagelse, men også om et bredere erfaringsgrunnlag der man i kollektivet utvikler evnen til samhandling til beste for felles- skapet gjennom utviklingen av visse «medborger- dyder». Men en slik forståelse må ikke begrenses til demokratisk «tørrtrening» uten tydelige conse- kvenser.

Denne tilnærmingen er nært knyttet til ideen om en medborgerkultur som inneholder både en objektiv (rettighetsdimensjon) og en subjektiv side (deltagelsesdimensjon) (Goul Andersen 2004). Den objektive siden av en medborgerkultur viser

til at de unge både har en formell rettighet til inn- flytelse samt en faktisk og uformell mulighets- struktur ved at der finnes organisasjoner de kan slutte seg til. Den subjektive siden viser til at det er gjennom deltagelsen de unge oppnår politisk selv- tillit som inkluderer både kunnskapsressurser og handlingsressurser. At de unges stemmer også blir lyttet til av øvrighetspersoner, det være seg det politiske samfunnsapparatet, lærere i skolen eller voksenledere i organisasjonslivet, er essensielt for danningen av de demokratiske normene. Dette er sentrale forutsetninger også for at de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene framstår som eksponenter for en medborgerkultur, og dermed forsvarer sin posisjon som «demokratiskolerende» også på andre mål enn de vi tradisjonelt støtter oss til.

Referanser:

- Bjørklund, Tor & Jo Saglie (2000), Lokalvalget i 1999 : rekordlav og rekordhøy deltagelse. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dahl, Robert A. (1991), Modern political analysis. 5th utg. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall.
- Egeberg, Morten, Harald Sætren & Johan P. Olsen (1978), «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat». I: Johan P. Olsen, red., Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folketyre og politisk ulikhet, s. 257-272. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engelstad, Fredrik (2006), Demokrati og ung- dom. Oslo: 25.01.06: Foredrag for Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget.
- Goul Andersen, Jørgen (2004), Et ganske le- vende demokrati. Århus: Aarhus Universitets- forlag.
- Inglehart, Ronald (1977), The silent revolution changing values and political styles among Western publics. Princeton, NJ: Princeton Uni- versity Press.
- Lidén, Hilde & Guro Ødegård (2002), Ungt en- gasjement : ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltagelse. Oslo: Norsk insti- tuttt for forskning om oppvekst velferd og ald- ring.
- Mikkelsen, Rolf & Dag Fjeldstad (2003), Skole og demokratiopplæring.
- NOU (1988:17), Frivillige organisasjoner. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- NOU (2003:19), Makt og demokrati. Oslo: Ar- beids- og administrasjonsdepartementet.
- Olsen, A. Morgan (1955), Aktiv ungdom : en undersøkelse av 19-åringers forenings- og

- idrettsaktivitet. Oslo: Statens ungdoms- og idrettskontor,
- Kirke- og undervisningsdepartementet.
 - Petersson, Olof, Göran Blomberg, Anders Westholm & Sverige. Maktutredningen (1989), Medborgarnas makt. Stockholm: Carlssons.
 - Putnam, Robert D. (2000), *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
 - Putnam, Robert D., Robert Leonardi & Raffaella Y. Nanetti (1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
 - Rossow, Ingeborg & Anne Kristin Bøe (2003), *Metoderapport for datainnsamlingen til Ung i Norge 2002*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
 - Rørmark, Bjarte (1998), *Fra leder til veileder*. Oslo: Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner.
 - Sivesind, Karl Henrik & Guro Ødegård (2003), *Makt i de frivillige hender : skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere?*
 - Stortingsmelding (2001:39), *Oppvekst og levekår for barn og unge*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
 - Strømsnes, Kristin (2003), *Folkets makt : medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
 - Torpe, Lars (2000), «Foreninger og demokrati». I: J. G Andersen, L. Torpe, J. Andersen, red., *Hva folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
 - Vestel, Viggo, Tormod Øia & Guro Ødegård (2003), *Veien til makta og «det gode liv»? : evaluering av medvirkningsarbeidet blant unge i Porsgrunn kommune*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
 - White, Clarissa, Bruce, Sara and Ritchie, Jane (2000), *Young People's Politics: Political Interest and Engagement amongst 14-24 year-olds*. York: Joseph Rowntree Foundation.
 - Wollebæk, Dag, Per Selle & Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforl.
 - Ødegård, Guro (2001), *Ungdomstid i Fredrikstad : om skole, fritid, rus, samfunnsengasjement og verdiorientering*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
 - Ødegård, Guro (2003), «Samfunnsengasjement blant dagens unge. Nye tall fra Ung i Norge 2002». *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 2:89-98.
 - Ødegård, Guro (2006), «Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltagelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002.». I: Åse Strandbu & Tormod Øia, red., *Nye ungdomsliv. Skole, fritid og ungdomskultur*. Oslo: Pax.
-

Vedlegg 3

Statistikk fra Fordelingsutvalget

Idunn Seland, utvalgsekretær

Fordelingsutvalget er et forvaltningsorgan underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Fordelingsutvalget har vært i funksjon siden 1991, og fordele nasjonalt grunntilskudd fra departementet til landsdekkende og frivillige organisasjoner som driver et barne- og ungdomsarbeid. Dagens forvaltningsregime har historie tilbake til 1951, og har vært underlagt ulike departement og vært gjenstand for flere ulike utredninger, revisjoner og politisk behandling.

Kapittel 4 og vedlegg 1 i denne utredningen viser til tenåringers selvrapporterte medlemskap i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. I det følgende presenteres myndighetenes statistikk over utviklingen av antall og typer organisasjoner og antall medlemmer i det utvalget barne- og ungdomsorganisasjoner som har mottatt grunntilskudd til nasjonalt arbeid i perioden 1977-2005. Dette vedlegget er ment å gi utfyllende kunnskap om utviklingen i barne- og ungdomsorganisasjonene.

Organisasjonenes medlemstall

Tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene har blitt utmålt på grunnlag av mange ulike variable. Fra 1977 og fram til i dag har organisasjonenes medlemstall vært et av flere kriterier for utmåling av tilskudd. Reglene for dokumentasjon av medlemstall har blitt endret flere ganger i løpet av perioden, likeens har vektingen mellom ulike kriterier for utmåling av tilskudd blitt forandret ved gjentatte revisjoner av regelverket. Inngangskrav og målgruppe for tilskuddsordningen er også endret – de mest markante endringene skjedde i 1997 etter gransking av forvalter og tilskuddsmottakere etter at de partipolitiske ungdomsorganisasjonene to år tidligere ble mistenkt for å ha manipulert medlemstall med hensikt å øke organisasjonens andel av det totale tilskuddet. Når Fordelingsutvalgets statistikk for antall medlemskap i barne- og ungdomsorganisasjonene gjengis i det følgende, er dette viktig bakgrunnskunnskap for tolkning av tendenser i statistikken. Ikke minst er det viktig å

være bevisst at medlemstallene er avgitt som svar på statlige myndigheters definisjon av hva som skal godkjennes som «medlem» som grunnlag for et økonomisk tilskudd, en definisjon som kan avvike fra organisasjonenes egne behov for å definere hvem som er medlem.

Datamaterialet fra Fordelingsutvalget gir derfor ikke noe pålitelig grunnlag for å si noe om utviklingen i det totale antall medlemskap i barne- og ungdomsorganisasjonene. Alle regelverksemdringene samt endringer i utvalget av organisasjoner underveis i registreringen av data begrenser muligheten til å trekke slike konklusjoner. I arbeidet med den foreliggende utredningen er det likevel interessant å sammenligne organisasjonenes oppgitte medlemsdata over tid. Med forbeholdene nevnt ovenfor, kan dette gi innblikk både i tendenser som strekker seg over flere tiår og for kortere tidsintervaller. Samtidig er Fordelingsutvalgets statistikk registrert på grunnlag av det svært etablerte organisasjonsmiljøet i Norge. Slik vil statistikken være et viktig bidrag til å gi et mest mulig fullstendig bilde av medlemskap i tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner.

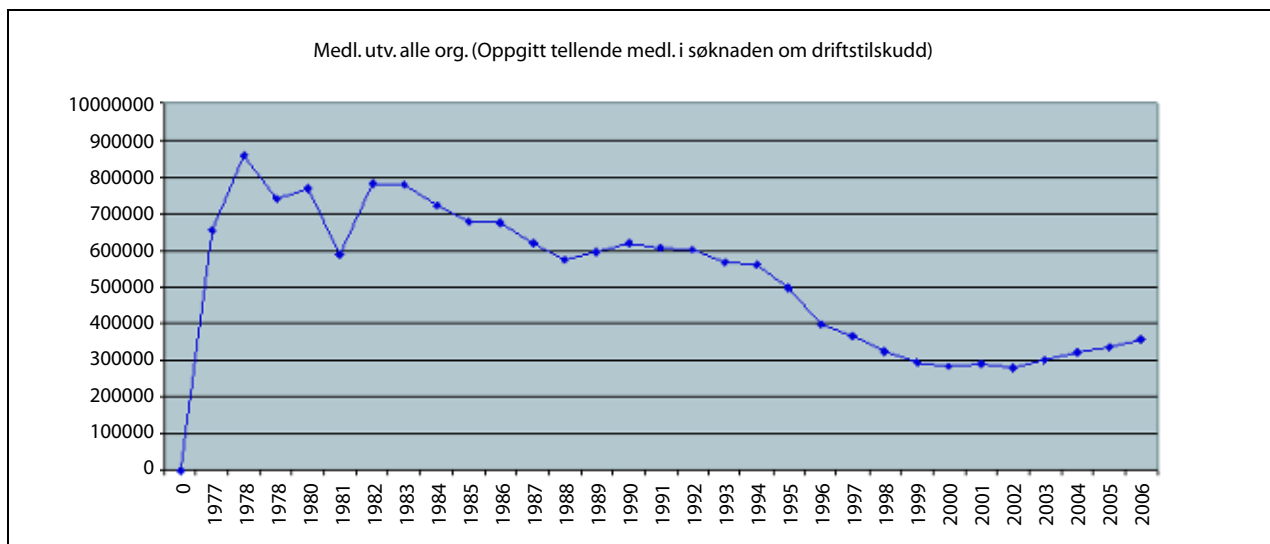
Utvikling i antall medlemskap 1975-2004

Den totale medlemsutviklingen i organisasjonene som har mottatt tilskudd fra Fordelingsutvalget i perioden 1977-2006 gjengis som i figur 3.1.

Grunnlagsår og søknadsår

Figuren viser til *oppgitte medlemstall* i søknaden om tilskudd for et gitt år, mens tallmaterialet i det følgende vil vise til *godkjente medlemstall* i årene 1975, 1992, 1996, 2002 og 2004.

Når en organisasjon søker Fordelingsutvalget om tilskudd, registreres søknaden på *søknadsår*. Fra Fordelingsutvalgets tallmateriale kan man lese hvor mange organisasjoner som har sendt søknad et bestemt år. Dette kan gi et bilde av mengden barne- og ungdomsorganisasjoner på samme tidspunkt, og vil bli diskutert senere i dette vedlegget.



Figur 3.1 Oppgitte medlemstall i barne- og ungdomsorganisasjoners søknad om grunntilskudd.

Kilde: Fordelingsutvalget.

Tallmaterialet som følger søknaden, bygger på et såkalt *grunnlagsår*. Dette grunnlagsåret tilsvarer kalenderåret forut for søknadsåret, og konkretiseres i en dato som er telletidspunkt for antall medlemmer og antall lokallag i organisasjonen. I dagens forvaltningsrutiner lar Fordelingsutvalget organisasjonene levere søknadene sine om høsten. Fordelingsutvalget behandler søknadene og utbetaler tilskudd i løpet av vårhalvåret neste år. Dette tidspunktet tilsvarer *tilskuddsåret*.

Denne syklusen skaper et kontinuum for organisasjonene og deres medlemsdata ved at året 2006 er tilskuddsår som bygger på organisasjonenes medlemstall fra 2004, samtidig som året 2006 både er søknadsår for organisasjonenes søknad om tilskudd for 2007 og grunnlagsår for utmåling av tilskudd til organisasjonene i 2008.

Medlemstall i 1975-2004

Da medlemstall ble innført som et nytt kriterium for utmåling av tilskudd i 1977, markerte dette samtidig innføringen av et variabelt tilskudd i forvaltningen. Fra 1975 hadde organisasjonene fått bevilget et fast basisbeløp, uavhengig av organisasjonens størrelse. Som inngangskrav for tilskuddsordningen måtte alle organisasjoner ha minst 1500 medlemmer under 25 år, men selve medlemstallet hadde ikke tidligere gitt uttelling i form av penger.

Det finnes ikke komplette medlemsdata for de 51 organisasjonene som fikk bevilgning fra denne tilskuddsordningen i 1977. Ved innføring av det nye tilskuddskriteriet hvor det ble stilt krav om retrospektive data, er det grunn til å tro at det ble innvilget lempelige overgangsløsninger for enkelt-

organisasjoner eller grupper av organisasjoner. Slike overgangsløsninger kan for eksempel være estimering av medlemstall med en prosentvis beregning av antall medlemmer i en bestemt aldersgruppe. Dette kan forklare de påfallende runde medlemstallene fra mange organisasjoner i tilskuddsåret 1977. For andre organisasjoner i utvalget er det for samme år oppgitt medlemsdata som må betraktes som eksakte (se tabell 3.1).

Av organisasjonene som har oppgitt medlems-tall og mottatt tilskudd i 1977 er det svært få som kan gjenfinnes under samme navn 30 år senere – i grunnlagsåret 2004. Flere organisasjoner har falt ut av tilskuddsordningen slik den framstår i dag på grunn av nedgang i medlemstall og/eller endringer i myndighetenes regelverk i løpet av perioden. Andre organisasjoner er lagt ned eller slått sammen. Sammenslåinger i perioden er Juvente (1992: Norges Godtemplar Ungdomsforbund og Det Norske Totalavholdsselskaps Ungdomsforbund), ACTA – Barn og unge i Normisjon (2000: Den Norske Santalmisjon barne- og ungdomsavdelingen og Indremisjonens barn og unge) og Norges KFUK-KFUM-speidere (2004: Norges KFUK-speidere og Norges KFUM-speidere). Disse organisasjonene er utelatt fra den følgende sammenligningen av godkjente medlemstall i et utvalg organisasjoner i 1975 og 2004 (se tabell 3.1).

Av tabellen går det fram at organisasjoner i alle grupper har hatt markant nedgang i oppslutning i form av medlemskap i løpet av perioden. Selv om denne nedgangen må justeres i forhold til endringer i regelverk for registrering og godkjenning av medlemmer, er tendensen i overensstemmelse med resultater av forskning om generell oppslut-

Tabell 3.1 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 1975-2004.

Organisasjon	Grunnlagsår	Grunnlagsår	Endring	Prosent
	1975	2004		
	Godkjente medlemmer under 26 år	Oppgitte medlemmer under 26 år		
<i>Politiske organisasjoner inkl. rusgiftpolitiske org.</i>				
Natur og Ungdom	3600	3 624	24	0,7
Norsk Målungdom	2500	1 074	-1 426	-57,0
Blå Kors Ungdom	1538	651	-887	-57,7
Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom	5223	1 069	-4 154	-79,5
<i>Kristne organisasjoner</i>				
Norges Unge Katolikker	2018	1 841	-177	-8,8
Norske Baptisters Barne- og ungdomsforbund	6200	2 830	-3 370	-54,4
Metodistkirkens Ungdomsforbund	6806	1 850	-4 956	-72,8
Det Norske Misjonsforbunds Ungdom	10000	3 681	-6 319	-63,2
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	12000	4 275	-7 725	-64,4
Det Norske Misjonsselskaps Barne- og Ungdomsorganisasjon	14602	5 322	-9 280	-63,6
Norges KFUK-KFUM	40329	11 041	-29 288	-72,6
Norsk Søndagsskoleforbund	149657	24 322	-125 335	-83,7
<i>Bygdeorganisasjoner</i>				
Norges Bygdeungdomslag	11677	3 948	-7 729	-66,2
Norske 4 H	19800	13 457	-6 343	-32,0
Noregs Ungdomslag	26751	4 770	-21 981	-82,2
<i>Barneorganisasjoner inkl. speiderorganisasjoner</i>				
Framfylkingen LOs barne- og familieorganisasjon	9893	917	-8 976	-90,7
<i>Sang og musikkorganisasjoner</i>				
Norges Musikkorps Forbund	71622	43 483	-28 139	-39,3
<i>Hobby- og friluftorganisasjoner + andre organisasjoner</i>				
Norges Jeger- og Fiskerforbund	5028	15 398	10 370	206,2
Ungdommens Sjakkforbund	12286	4 406	-7 880	-64,1
Norsk Folkehjelp	2500	1 505	-995	-39,8
Total	414030	149464	-264566	-63,9

N=20

Medlemstall fra gruppene «partipolitiske ungdomsorganisasjoner» og «elev- og studentorganisasjoner» er ikke inkludert i tabellen. Ingen ungdomsparti mottok tilskudd fra ordningen etter 1995, og kun to av ni elev- og studentorganisasjoner mottok tilskudd etter 1984. Disse gruppens medlemstall brukes derfor ikke til sammenligning i perioden.

Kilde: Fordelingsutvalget.

ning om frivillige organisasjoner i samme periode. Det eneste tydelige brudd med tendensen til synkende medlemstall kommer til syne hos Norges Jeger- og Fiskerforbund, som har hatt en tredobling av antall medlemmer under 26 år i perioden.

Medlemstall i 1992-2002

Den generelle nedgangen i antall medlemskap i perioden 1975-2004 kan nyanseres ved å dele opp tids-

rommet i kortere intervaller. Årstallene 1992, 1996 og 2002 er valgt ut for denne typen sammenligning.

Årstallene er ikke tilfeldig valgt. I 1995 ble Oslo-laget i Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF) ved gjentatte medieoppslag mistenkt for å ha overrapportert medlemstallet sitt til Oslo kommune, og mistanken om at slik overrapportering kunne gjelde også andre organisasjoners forhold til offentlige myndigheter, spredte seg til det daværende Barne- og familiedepartementets grunntil-

skuddsordning. Saken førte til omfattende kontroller av regelverket samt organisasjonenes medlemstall og dokumentasjonsrutiner. Granskningen resulterte i et nytt regelverk som skulle regulere tilskudd til organisasjonene.

Mulige uklarheter i det tidligere regelverket ble holdt fram som en av flere årsaker til at organisasjonene kunne ha rapportert høye medlemstall. Det nye regelverket ga derfor utslag i klarere bestemmelser for hvordan slik rapportering skulle

skje, og ga umiddelbare resultater i form av en nedjustering av organisasjonenes medlemstall. Ved å sammenligne medlemstall fra 1992 (nest siste grunnlagsår før nytt regelverk) og 1996 (første grunnlagsår etter nytt regelverk) med medlemstall fra etter årtusenskiftet, vil vi få et bedre utgangspunkt for å vurdere om nedgangen i medlemskap i perioden 1975-2004 har vært jevn og kontinuerlig, eller om den har hatt dramatiske fall for deretter å flate ut eller vokse.

Tabell 3.2 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 1992-2002.

Organisasjon	Grunnlagsår 1992	Grunnlagsår 2002	Endring	Prosent
	Godkjente medlemmer under 26 år	Godkjente medlemmer under 26 år		
<i>Politiske organisasjoner inkl. rusgiftpolitiske org.</i>				
SOS Rasisme	1738	9691	7 953	457,6
Europeisk Ungdom	3114	1 022	-2 092	-67,2
Natur og Ungdom	6175	2 853	-3 322	-53,8
Ungdom mot EU	9565	1 178	-8 387	-87,7
Norsk Mål ungdom	2811	1 010	-1 801	-64,1
JUVENTE	1394	1 249	-145	-10,4
Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom	3540	1 081	-2 459	-69,5
Ungdom Mot Narkotika	6265	1 139	-5 126	-81,8
<i>Kristne organisasjoner</i>				
Norges Unge Katolikker	2203	1 293	-910	-41,3
De Frie Evangeliske Forsamlingers Barne- og Ungdomsråd	2269	1 515	-754	-33,2
Metodistkirkens Ungdomsforbund	2541	1 925	-616	-24,2
Kristen Idrettskontakt	3117	5 350	2 233	71,6
Norske Baptisters Barne- og ungdomsforbund	3209	3 448	239	7,4
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	5058	3 693	-1 365	-27,0
Frelsesarmeens Barn og Unge	6400	5 510	-890	-13,9
Det Norske Misjonsforbunds Ungdom	6674	3 299	-3 375	-50,6
Frikirkens Barn og Unge	8785	5 424	-3 361	-38,3
Indremisjonsforbundets barne- og ungdoms-avdeling	11664	5 338	-6 326	-54,2
Det Norske Misjonsselskaps Barne- og Ungdomsorganisasjon	12072	4 924	-7 148	-59,2
Pinsevennes Barne- og Ungdomsutvalg	12672	7 234	-5 438	-42,9
Norges KFUK-KFUM	17804	10 363	-7 441	-41,8
Norsk Luthersk Misjonssamband	19170	7 322	-11 848	-61,8
Norsk Søndagsskoleforbund	31584	25 367	-6 217	-19,7
<i>Bygdeorganisasjoner</i>				
Norsk Frilynt Ungdomsforbund	2196	1 668	-528	-24,0
Norges Bygdeungdomslag	6655	3 272	-3 383	-50,8
Noregs Ungdomslag	12737	4 535	-8 202	-64,4
Norske 4 H	22592	15 766	-6 826	-30,2

Tabell 3.2 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 1992-2002.

Organisasjon	Grunnlagsår 1992	Grunnlagsår 2002	Endring	Prosent
	Godkjente medlemmer under 26 år	Godkjente medlemmer under 26 år		
<i>Barneorganisasjoner inkl. speiderorganisasjoner</i>				
Framfylkingen LOs barne- og familieorganisasjon	3250	1 117	-2 133	-65,6
CISV Norge Internasjonale barneleire	4289	1 950	-2 339	-54,5
Norges speiderforbund	21519	13 189	-8 330	-38,7
<i>Sang og musikkorganisasjoner</i>				
Norsk Skoleorkesterforbund	2015	2 459	444	22,0
Ung Kirkesang	3309	4 744	1 435	43,4
Norges Barne- og ungdomskorforbund	7408	6 278	-1 130	-15,3
Norges Musikkorps Forbund	61305	43 180	-18 125	-29,6
<i>Org. for ungdom med funksjonshemning</i>				
NORILCOs Ungdom	191	125	-66	-34,6
Norsk Epilepsiforbunds Ungdom	340	860	520	152,9
Norges Blindeforbunds Ungdom	564	166	-398	-70,6
Hørselshemmedes Landsforbunds Ungdom	622	311	-311	-50,0
Barne- og Ungdomsrevmatikergruppen	653	725	72	11,0
Norges Handikapforbunds Ungdom	1035	899	-136	-13,1
Norsk Psoriasisforbunds Ungdomsorganisasjon	1053	398	-655	-62,2
Norges Diabetesforbund	2614	2 717	103	3,9
Norges Astma- og Allergiforbund	5881	4 003	-1 878	-31,9
<i>Hobby og friluftorganisasjoner + andre organisasjoner</i>				
Norsk Organisasjon for Rullebrett	2850	205	-2 645	-92,8
Ungdommens Sjakkforbund	5034	3 967	-1 067	-21,2
Norges Jeger- og Fiskerforbund	18274	9 336	-8 938	-48,9
Norsk Folkehjelp	2032	1 612	-420	-20,7
AFS Norge Internasjonal Utveksling	2454	1 245	-1 209	-49,3
Norges Røde Kors	8741	8 347	-394	-4,5
Total	379437	244302	-135136	-35,6

N=49

Kilde: Fordelingsutvalget.

Tabellen viser at tendensen til nedgang i antall medlemskap i perioden 1992-2002 fremdeles gjøres gjeldende, men tallene er noe mindre dramatiske enn for det totale tidsrommet 1975-2004. Flere organisasjoner hadde reell medlemsvekst i perioden, noe som kommer tydelig fram ved enkeltorganisasjonene SOS Rasisme og Kristen Idrettskontakt. Også innenfor sang- og musikkfeltet skjedde en økt tilstrømning av medlemmer.

Dersom endringen av regelverket i 1997 hadde grunnlag i at organisasjonene opererte med forhøyede medlemstall i tiden før 1995, synes det likevel som om nedgangen i medlemskap må ha flatet noe ut for organisasjonsmiljøet som helhet i denne perioden. Dette kan undersøkes nærmere ved å dele opp tidsintervallet ytterligere, som vist i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 1996-2002.

Organisasjon	Grunnlagsår 1996	Grunnlagsår 2002	Endring	Prosent
	Godkjente medlemmer under 26 år	Godkjente medlemmer under 26 år		
<i>Politiske organisasjoner inkl. rusgiftpolitiske org.</i>				
Europeisk Ungdom	1 261	1 022	-239	-19,0
Ungdom mot EU	1 696	1 178	-518	-30,5
SOS Rasisme	4054	9691	5 637	139,0
Natur og Ungdom	4 165	2 853	-1 312	-31,5
Norsk Målungdom	2 016	1 010	-1 006	-49,9
JUVENTE	705	1 249	544	77,2
Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom	2 050	1 081	-969	-47,3
Ungdom Mot Narkotika	6 385	1 139	-5 246	-82,2
<i>Kristne organisasjoner</i>				
Ny Generasjon	275	3007	2 732	993,5
Norges Unge Katolikker	1 782	1 293	-489	-27,4
De Frie Evangeliske Forsamlingers Barne- og Ungdomsråd	1 846	1 515	-331	-17,9
Metodistkirkens Ungdomsforbund	2 168	1 925	-243	-11,2
Norske Baptisters Barne- og ungdomsforbund	2 266	3 448	1 182	52,2
Kristen Idrettskontakt	3 140	5 350	2 210	70,4
Indremisjonsforbundets barne- og ungdoms-avdeling	3 732	5 338	1 606	43,0
Frelsesarmeens Barn og Unge	3 785	5 510	1 725	45,6
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	3 790	3 693	-97	-2,6
Frikirkens Barn og Unge	4 162	5 424	1 262	30,3
Det Norske Misjonsselskaps Barne- og Ungdomsorganisasjon	4 670	4 924	254	5,4
Det Norske Misjonsforbunds Ungdom	4 744	3 299	-1 445	-30,5
Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg	6 404	7 234	830	13,0
Norsk Luthersk Misjonssamband	6 835	7 322	487	7,1
Norges KFUK-KFUM	15 416	10 363	-5 053	-32,8
Norsk Søndagsskoleforbund	29 835	25 367	-4 468	-15,0
<i>Bygdeorganisasjoner</i>				
Norsk Frilynt Ungdomsforbund	663	1 668	1 005	151,6
Norges Bygdeungdomslag	3 426	3 272	-154	-4,5
Noregs Ungdomslag	11 210	4 535	-6 675	-59,5
Norske 4 H	16 373	15 766	-607	-3,7
<i>Barneorganisasjoner inkl. speiderorganisasjoner</i>				
Framfylkingen LOs barne- og familieorganisasjon	1 409	1 117	-292	-20,7
CISV Norge Internasjonale barneleire	2 379	1 950	-429	-18,0
Blekkulfs Miljødetektiver	2667	2061	-606	-22,7
Norges speiderforbund	18 678	13 189	-5 489	-29,4
<i>Sang og musikkorganisasjoner</i>				
Norsk Skoleorkesterforbund	2 032	2 459	427	21,0
Ung Kirkesang	2 547	4 744	2 197	86,3
Norges Barne- og ungdomskorforbund	6 337	6 278	-59	-0,9
Norges Musikkorps Forbund	49 960	43 180	-6 780	-13,6

Tabell 3.3 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 1996-2002.

Organisasjon	Grunnlagsår 1996	Grunnlagsår 2002	Endring	Prosent
	Godkjente medlemmer under 26 år	Godkjente medlemmer under 26 år		
<i>Org. for ungdom med funksjonshemning</i>				
NORILCOs Ungdom	131	125	-6	-4,6
Norges Blindesforbunds Ungdom	160	166	6	3,8
Hørselshemmedes Landsforbunds Ungdom	292	311	19	6,5
Norsk Psoriasisforbunds Ungdomsorganisasjon	508	398	-110	-21,7
Norges Handikapforbunds Ungdom	537	899	362	67,4
Barne- og Ungdomsrevmatikergruppen	599	725	126	21,0
Norsk Epilepsiforbunds Ungdom	649	860	211	32,5
Norges Diabetesforbund	2 527	2 717	190	7,5
Norges Astma- og Allergiforbund	6 042	4 003	-2 039	-33,7
<i>Hobby og friluftsansjoner + andre organisasjoner</i>				
Ungdommens Sjakkforbund	2 604	3 967	1 363	52,3
Norges Jeger- og Fiskerforbund	10 413	9 336	-1 077	-10,3
AFS Norge Internasjonal Utveksling	1 747	1 245	-502	-28,7
Norsk Folkehjelp	2 609	1 612	-997	-38,2
Norges Røde Kors	11 388	8 347	-3 041	-26,7
Total	275 069	249 165	-25 904	-9,4

N=50

Kilde: Fordelingsutvalget.

I 1998 hadde mange barne- og ungdomsorganisasjoner fått gjennomgått sine rapporteringsrutiner for medlemstall til myndighetene. Tallene fra grunnlagsåret 1996 viser for eksempel at Europeisk Ungdom hadde 1261 medlemmer mot 3114 medlemmer i 1992, Frikirkens barn og unge hadde 4162 medlemmer mot 8785 i 1992 og AFS Internasjonal Utveksling hadde 1747 medlemmer mot 2454 i 1992. Tallene som viser nedgang i medlemskap i disse enkeltorganisasjonene kan også ha andre forklaringer, men vil kunne brukes for å illustrere en generell nedjustering i organisasjoners medlemstall mellom grunnlagsårene 1992 og 1996. Det mest interessante er likevel at den totale tendensen til en utflating av nedgang i medlemstall synes å forsterkes ytterligere når tall fra disse to grunnlagsårene sammenlignes. Nedgangen er ikke lenger så bratt, og mange organisasjoner kan i denne perioden vise til reell medlemsvekst. Dette gjelder, for første gang i intervallene for sammenligning, for mange organisasjoner i gruppen «kristne», markant i gruppen «sang og musikk» og merkbart for gruppen «funksjonshemmede», enda

organisasjonene i denne gruppen har gjennomgående svært lave medlemstall sammenlignet med de øvrige gruppene. Samlet sett går de politiske organisasjonene merkbart tilbake, med unntak av enkeltorganisasjonene SOS Rasisme og Juvente. Nedgangen rammet også de tradisjonelle organisasjonene i speiderbevegelsen og gruppen «bygd», med unntak av Norsk Frilynt Ungdomsforbund. Nedgangen i gruppen «hobby og friluftsansjoner/andre organisasjoner» er tydelig.

Medlemstall 2002-2004

I 2003 trådte den foreløpig siste store revisjonen av tilskuddsordningens regelverk i kraft. Forskriften reduserte antall kriterier for utmåling av tilskudd, og på denne måten fikk organisasjonenes medlemstall økt betydning. Det er derfor interessant å sammenligne de godkjente medlemstallene fra grunnlagsåret 2002 (siste grunnlagsår før revisjon i 2003) med de nyeste tilgjengelige medlemstallene. Disse tallene er organisasjonenes oppgitte medlemstall for grunnlagsåret 2004.

Tabell 3.4 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 2002-2004.

Organisasjon	Grunnlagsår 2002	Grunnlagsår 2004	Endring	Prosent
	Godkjente medlemmer under 26 år	Oppgitte medlemmer under 26 år		
<i>Politiske organisasjoner inkl. rusgiftpolitiske org.</i>				
PRESS - Redd Barna Ungdom	386	1 150	764	197,9
Europeisk Ungdom	1 022	1 172	150	14,7
Ungdom mot EU	1 178	1 825	647	54,9
Natur og Ungdom	2 853	3 624	771	27,0
SOS Rasisme	9691	27684	17 993	185,7
Norsk Mål ungdom	1 010	1 074	64	6,3
Blå Kors Ungdom	481	651	170	35,3
Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom	1 081	1 069	-12	-1,1
Ungdom Mot Narkotika	1 139	1 551	412	36,2
JUVENTE	1 249	1 100	-149	-11,9
<i>Kristne organisasjoner</i>				
Kristenarbeid blant blinde og svaksynte	44	43	-1	-2,3
Norges Unge Katolikker	1 293	1 841	548	42,4
De Frie Evangeliske Forsamlingers Barne- og Ungdomsråd	1 515	1 562	47	3,1
Metodistkirkens Ungdomsforbund	1 925	1 850	-75	-3,9
Ny Generasjon	3007	1 858	-1 149	-38,2
Det Norske Misjonsforbunds Ungdom	3 299	3 681	382	11,6
Norske Baptisters Barne- og ungdomsforbund	3 448	2 830	-618	-17,9
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	3 693	4 275	582	15,8
Det Norske Misjonsselskaps Barne- og Ungdomsorganisasjon	4 924	5 322	398	8,1
Indremisjonsforbundets barne- og ungdoms-avdeling	5 338	5 706	368	6,9
Kristen Idrettskontakt	5 350	8 661	3 311	61,9
Frikirkens Barn og Unge	5 424	5 568	144	2,7
Frelsesarmeens Barn og Unge	5 510	5 084	-426	-7,7
Pinsevennes Barne- og Ungdomsutvalg	7 234	8 556	1 322	18,3
Norges KFUK-KFUM	10 363	11 041	678	6,5
ACTA- Barn og Unge i Normisjon	13 210	18 282	5 072	38,4
Norsk Søndagsskoleforbund	25 367	24 322	-1 045	-4,1
<i>Bygdeorganisasjoner</i>				
Norsk Frilynt Ungdomsforbund	1 668	3 492	1 824	109,4
Norges Bygdeungdomslag	3 272	3 948	676	20,7
Noregs Ungdomslag	4 535	4 770	235	5,2
Norske 4 H	15 766	13 457	-2 309	-14,6
<i>Barneorganisasjoner inkl. speiderorganisasjoner</i>				
Håndverkstedet for barn og unge	1 576	1 651	75	4,8
Framfylkingen LOS barne- og familieorganisasjon	1 117	917	-200	-17,9
CISV Norge Internasjonale barneleire	1 950	1 965	15	0,8
Blekkulfs Miljødetektiver	2061	1310	-751	-36,4
Norges speiderforbund	13 189	12 280	-909	-6,9
Norges KFUK-KFUM speidere	11 088	10361	-727	-6,6

Tabell 3.4 Medlemsutvikling i et utvalg organisasjoner, 2002-2004.

Organisasjon	Grunnlagsår 2002	Grunnlagsår 2004	Endring	Prosent
	Godkjente medlemmer under 26 år	Oppgitte medlemmer under 26 år		
<i>Sang og musikkorganisasjoner</i>				
Korpsnett Norge	781	897	116	14,9
Norsk Skoleorkesterforbund	2 459	2 700	241	9,8
Ung Kirkesang	4 744	6 216	1 472	31,0
Norges Barne- og ungdomskorforbund	6 278	6 425	147	2,3
Norges Musikkorps Forbund	43 180	43 483	303	0,7
<i>Org. for ungdom med funksjonshemning</i>				
NORILCOs Ungdom	125	116	-9	-7,2
Hørselshemmedes Landsforbunds Ungdom	311	484	173	55,6
Norsk Psoriasisforbunds Ungdomsorganisasjon	398	386	-12	-3,0
Norges Døveforbund	437	248	-189	-43,2
Barne- og Ungdomsrevmatikergruppen	725	678	-47	-6,5
Norsk Epilepsiforbunds Ungdom	860	1 382	522	60,7
Norges Handikapforbunds Ungdom	899	910	11	1,2
Norsk Cøliakiforening	1 438	171	-1 267	-88,1
Norges Diabetesforbund	2 717	2 929	212	7,8
Norges Astma- og Allergiforbund	4 003	3 832	-171	-4,3
<i>Hobby og friluftorganisasjoner + andre organisasjoner + minoritetsorganisasjoner</i>				
Ungdommens Sjakkforbund	3 967	4 406	439	11,1
Hyperion (Norsk Forbund For Fantastiske Fritidsinteresser)	4 497	10 583	6 086	135,3
Norges Jeger- og Fiskerforbund	9 336	15 398	6 062	64,9
Den Norske Turistforening	26 771	29 911	3 140	11,7
AFS Norge Internasjonal Utveksling	1 245	1 239	-6	-0,5
Norsk Folkehjelp	1 612	1 505	-107	-6,6
Norges Røde Kors	8 347	7 446	-901	-10,8
Norges Tyrkiske Ungdomsforening	75	142	67	89,3
Annai Poopathi Tamilsk Kultursenter	1 136	1 538	402	35,4
Total	303 597	348 558	44 961	14,8

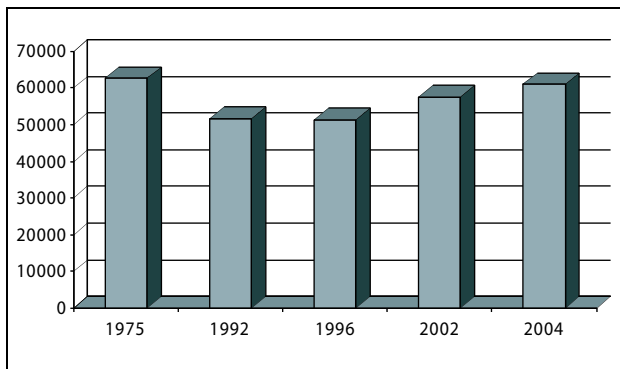
N=61

Kilde: Fordelingsutvalget.

Tabellen viser at det har vært total vekst i medlemsantallet i organisasjonene i perioden. Vekst er for første gang synlig og gjennomgående i gruppen «politiske organisasjoner», med unntak av Juvente og Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom. Blant gruppen «kristne organisasjoner» har medlemsveksten spredd seg til et større antall organisasjoner. De tradisjonelle organisasjonene i gruppen «bygd» opplevde også for første gang i denne analysen en økning i antall medlemskap, mens speiderorganisasjonene gikk ned. Gruppen «sang og musikk» og «hobby og friluft/andre» hadde

vekst, mens tendensen er mer uklar i gruppen «funksjonshemmede».

Det er vanskelig å si noe entydig om årsaken til denne medlemsveksten. Det er likevel ikke mulig å komme utenom regelverksendringen i 2003 og denne forskriftens sterke vektlegging av antall medlemmer i organisasjonene. Krister Hoas og Hakon Lorentzen har i rapporten «Statlig styring av frivillige organisasjoner med barne- og ungdomsorganisasjonene som case» (2000) vist til hvordan økonomiske insentiver knyttet til tilskuddsordninger får organisasjoner til å endre sin



Figur 3.2 Variasjon i aldersgruppen 14-åringer, 1975-2004.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

innretning og sine aktiviteter for å optimalisere tilskudd. Medlemsoppgangen i perioden 2002-2004 kan være en illustrasjon av slik endring.

For å komplettere bildet av variasjon i medlemskap i barne- og ungdomsorganisasjonene må tallene vurderes i forhold til varierende størrelse på ungdomskull i perioden. Data fra Fordelingsutvalget kan ikke fortelle oss hvilke enkeltstående aldersgrupper eller årskull som er hyppigst representert i organisasjonene på de ulike tidspunktene valgt ut for sammenligning. For å illustrere variasjon i ungdomskull må vi derfor velge ut en aldersgruppe der det er sannsynlig at mange vil ha kontakt med frivillige organisasjoner, og vise til variasjoner i størrelsen på denne aldersgruppen for perioden 1975-2004. Figur 3.2 viser variasjon i aldersgruppen 14-åringer for de utvalgte årstallene i perioden.

Figuren viser at det har vært nedgang i antallet 14-åringer i befolkningen i perioden, men at antallet ungdommer i denne aldersgruppen er nesten like høyt i 2004 som det var i 1975. Dersom disse tallene blir lagt til grunn, hadde organisasjonene et nesten like stort befolkningsmessig potensial for rekruttering i aldersgruppen i 2004 som de hadde i 1975.

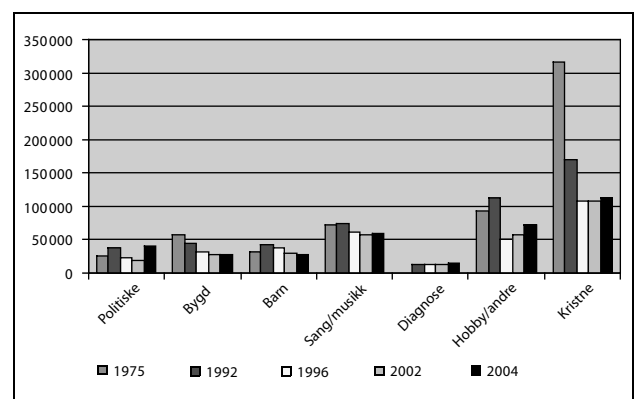
Organisasjonstyper i vekst og tilbakegang 1975-2004

Fra tabellene gjengitt ovenfor er det mulig å danne seg et inntrykk av hvilke organisasjonstyper som har hatt størst tilbakegang i perioden – og hvilke som har opplevd medlemsvekst etter 2002. I det følgende gjengis en figur som sammenligner medlemstall for syv kategorier eller grupper av organisasjoner for årstallene 1975, 1992, 1996, 2002 og 2004. Figur 3.3 gjengir medlemstallet i alle organisasjoner der Fordelingsutvalget har fått oppgitt og godkjent medlemstall for de aktuelle årene.

Figur 3.3 viser at organisasjonene i gruppen «kristne» står for den største medlemsmassen blant organisasjonene som søker grunntilskudd fra Fordelingsutvalget. Dette henger også selvsagt sammen med antallet organisasjoner som søker til gruppen, som talte 13 organisasjoner i 1975. Det har vært lite frafall og merkelig tilvekst av organisasjoner fram mot 2004, da 18 organisasjoner i denne gruppen fikk bevilget grunntilskudd. Til tross for denne tilveksten har økningen i medlemstall siden 1996 vært liten. Økningen mellom 2002 og 2004 tilfaller først og fremst organisasjonene ACTA – Barn og unge i Normisjon (+5000 medlemmer) og Kristen Idrettskontakt (+3300 medlemmer).

Gruppen «hobby/andre organisasjoner» er den nest største i utvalget og overstiger medlemstallene i gruppen «sang og musikkorganisasjoner» med unntak av årene 1992 og 1996. Veksten i denne gruppen organisasjoner har også vært større enn i sang- og musikkorganisasjonene, men ikke så stor i antall medlemskap som gruppen «politiske organisasjoner» kan vise til. Gruppen «hobby/andre» er også den eneste gruppen som har hatt jevn vekst etter 1992, noe som selvsagt også skyldes at nye organisasjoner har blitt lagt til i kategorien.

I gruppen «sang og musikk» utgjør Norges Musikkorps Forbund (NMF) den absolutt største organisasjonen i det totale utvalget, og endringer i denne organisasjonens oppslutning vil følgelig gi store utslag for gruppen. NMF hadde imidlertid en liten nedgang i antall medlemskap i tidsrommet 2002-2004, og medlemsøkning i gruppen «sang og musikkorganisasjoner» fant sted i de tre andre organisasjonene, først og fremst i Ung Kirkesang.



Figur 3.3 Sammenligning av oppslutning i form av betalende medlemmer under 26 år i seks grupper av organisasjoner. Kilde: Fordelingsutvalget. Det vil være et varierende antall organisasjoner for hver søyle som representerer et årstall. N(1975)=32. N(1992)=60. N(1996)=64. N(2002)=63. N(2004)=69.

Den mest markante økningen mellom 2002 og 2004 har likevel funnet sted i gruppen «politiske organisasjoner». I denne gruppen er det organisasjonen SOS Rasisme som står for så å si hele veksten, med en økning på knapt 18 000 medlemmer fra 2002 til 2004.

Den svake nettovæksten i antall medlemskap i bygdeorganisasjonene mellom 2002 og 2004 skyldes en doubling av medlemskap i Norsk Frilynt Ungdomsforbund og en medlemsøkning på 20 % i Norges Bygdeungdomslag, noe som knapt oppveier en tilbakegang i medlemskap i Norge 4H i samme periode.

Oppsummering av utvikling i antall medlemskap 1975-2004

Oppsummeringsvis er det klart at utvalget barne- og ungdomsorganisasjoner som har mottatt grunntilskudd til nasjonalt arbeid fra Barne- og likestillingsdepartementet i perioden 1975-2004 har opplevd synkende oppslutning i form av antall medlemskap. Denne nedgangen i antall medlemskap skyldes neppe at det har vært store endringer i størrelsen på tenåringskullene. Tendensen i statistikken over medlemskap kan til en viss grad forklares med endringer i regelverket som bestemmer hvordan medlemmer skal defineres og dokumenteres i organisasjonenes rapporter til myndighetene, men faller likevel sammen med resultater av forskning om generell oppslutning i medlemskap i frivillige organisasjoner i perioden 1980-2000 (Selle og Øymyr 1995: se også vedlegg 2). Ved periodisering av statistikken går det likevel fram at tendensen til nedgang i medlemskap har flatet ut mot slutten av 1990-årene, og synes å peke svakt oppover i første del av 2000-tallet.

De tydelige eksemplene på nedgang i form av medlemstall vises for gruppen «politiske organisasjoner» og de tradisjonelle ungdomsorganisasjonene som Noregs Ungdomslag, Bygdeungdomslaget, 4H samt speiderorganisasjonene. For tidsrommet 1992-1996 har også de kristne organisasjonene vært i til dels sterk tilbakegang, en tendens som har snudd noe de siste årene. Sang- og musikkorganisasjonene har vært i vekst. Hobby- og fritidsorganisasjonene har hatt en generell reduksjon av antall medlemmer. Som vist til i selve utredningen har samfunnsorienterte organisasjoner opplevd en tydelig redusert oppslutning i årene etter 1960. Dette gjelder også de tradisjonelle organisasjonene i gruppen «bygd» som nevnt ovenfor, idet disse organisasjonene oppstod ikke bare som interesse- og aktivitetsfellesskap, men som brede

kulturorganisasjoner delvis med rot i miljø knyttet til de tidlige folkebevegelsene. Den generelle veksten i kultur- og fritidsfeltet som frivillige organisasjoner under ett har opplevd etter samme tidspunkt, kan sies å være gjenspeilt i sang- og musikkorganisasjonene og hobby- og friluftorganisasjoner på barne- og ungdomsfeltet. Også for denne typen organisasjoner flatet den generelle medlemsveksten ut etter 1980. For barne- og ungdomsorganisasjonenes vedkommende må denne tendensen nyanseres, idet enkeltorganisasjoner i musikklivet har hatt betydelig prosentvis økning i form av medlemstall.

Statistikken som viser nedgangen i medlemstall harmonerer i store trekk med undersøkelser av ungdoms selvrapporterte medlemskap i frivillige organisasjoner, gjengitt og kommentert i denne utredningens vedlegg 1. Her oppgir tenåringer også redusert oppslutning om religiøse organisasjoner. Veksten i nettopp disse organisasjonene lar seg derfor ikke forklare ved hjelp av generell kunnskap om organisasjonssamfunnet ved inngangen til et nytt årtusen.

Endringer av organisasjonslandskapet 1977-2005

På samme måte som det er vanskelig å si noe om den totale utviklingen i organisasjoners medlemstall ved hjelp av data fra Fordelingsutvalget, er det vanskelig å trekke eksakte konklusjoner om frafall og tilvekst av typer barne- og ungdomsorganisasjoner på grunnlag av de samme opplysningene. Årsaken til at en organisasjon søker eller lar være å søke grunntilskudd fra Fordelingsutvalget, kan være selve tilskuddsregimet. Slik vil regelverk, tilskuddskriterier og dokumentasjonskrav avgjøre hvilke organisasjoner som søker penger. Fordelingsutvalgets oversikt over mottakerorganisasjoner gir likevel de beste og mest sammenlignbare data for dette feltet over tid, og i det følgende vil det bli vist til tall fra *tilskuddsårene* 1977, 1996 og 2005 for å si noe om hvilke organisasjoner som forsvinner og hvilke organisasjoner som etableres eller kommer i kontakt med tilskuddsordningen i løpet av perioden.

Også i dette avsnittet er de partipolitiske ungdomsorganisasjonene og elev- og studentorganisasjonene utelatt fra utvalget. Årsaken til dette er først og fremst at ingen av disse organisasjonene har hatt kontakt med forvaltningen av grunntilskuddsordningen i *hele* perioden, men også at ingen av de to gruppene har hatt markante organisasjonsetableringer eller frafall i løpet av de siste tiårene.

Utvikling i antall organisasjoner 1977-2005

I 1977 mottok 51 organisasjoner grunntilskudd til nasjonalt arbeid. Blant disse organisasjonene var det syv ungdomsparti og syv elev- og studentorganisasjoner, som i tråd med forklaringen på side 105 utelates fra utvalget.

Av de gjenværende 37 organisasjonene i utvalget kan 26 gjenfinnes under samme navn som tilskuddsmottakere også i 2005. Blant de 11 organisasjonene som *ikke* kan gjenfinnes som tilskuddsmottakere i 2005, finnes til sammen fem organisasjoner som fusjonerte til tre nye organisasjoner i perioden 1992-2004. Disse organisasjonene er Norges Godtemplar Ungdomsforbund, Det Norske Totalavholdsselskaps Ungdomsforbund (Juvente,

1992) Den Norske Santalmisjon barne- og ungdomsavdeling, Indremisjonens Barn og Unge (ACTA – Barn og unge i Normisjon, 2000) Norges KFUK-speidere (fusjon med Norges KFUM-speidere til Norges KFUK-KFUM-speidere, 2004). De siste seks organisasjonene som mottok tilskudd i 1977 med som ikke kan gjenfinnes på listen over mottakere i 2005 er Norsk Luthersk Misjonssamband, Norsk Søndagsskoleunion, Unge Pionerer, Det Norske Totalavholdsselskaps Barneforbund, IOGTs Juniorforbund og LOs Ungdomsutvalg. Med unntak av Unge Pionerer eksisterer disse organisasjonene også i dag, under eget navn eller som del av nye sammenslutninger.

Tabell 3.5 Oversikt over organisasjoner som mottok grunntilskudd til nasjonalt arbeid i 1977 og 2005.

Organisasjon	Tilskuddsår 1977	Tilskuddsår 2005
<i>Politiske organisasjoner inkl. rusgiftpolitiske org.</i>		
Europeisk Ungdom	X	X
Natur og Ungdom	X	X
PRESS - Redd Barna Ungdom	-	X
SOS Rasisme	-	X
Ungdom mot EU	-	X
Norsk Målungdom	X	X
Blå Kors Ungdom	X	X
Det Norske Totalavholdsselskaps Barneforbund	X	-
Det Norske Totalavholdsselskaps Ungdomsforbund	X	-
IOGTs Juniorforbund i Norge	X	-
JUVENTE	-	X
Norges Godtemplar Ungdomsforbund	X	-
Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom	X	X
Ungdom Mot Narkotika	-	X
<i>Kristne organisasjoner</i>		
ACTA - Barn og Unge i Normisjon	-	X
De Frie Evangeliske Forsamlingers Barne- og Ungdomsråd	-	X
Den norske Santalmisjon Barne- & ungdomsavdelingen	X	-
Frelsesarmeens Barn og Unge	X	X
Frikirkens Barn og Unge	-	X
Indremisjonens Barn og Unge	X	-
Indremisjonsforbundets barne- og ungdomsavdeling	X	X
Kristent arbeid blant blinde og svaksynte	-	X
Kristen Idrettskontakt	-	X
Metodistkirkens Ungdomsforbund	X	X
Norges KFUK-KFUM	X	X
Norske Baptisters Barne- og ungdomsforbund	X	X
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	X	X
Norsk Luthersk Misjonssamband	X	-
Det Norske Misjonsselskaps Barne- og Ungdomsorganisasjon	X	X
Det Norske Misjonsforbunds Ungdom	X	X
Norsk Søndagsskoleforbund	X	X

Tabell 3.5 Oversikt over organisasjoner som mottok grunntilskudd til nasjonalt arbeid i 1977 og 2005.

Organisasjon	Tilskuddsår 1977	Tilskuddsår 2005
Norsk Søndagsskoleunion	X	-
Norges Unge Katolikker	X	X
Ny Generasjon	-	X
Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg	-	X
<i>Bygdeorganisasjoner</i>		
Norske 4 H	X	X
Norges Bygdeungdomslag	X	X
Norsk Frilynt Ungdomsforbund	X	X
Noregs Ungdomslag	X	X
<i>Barneorganisasjoner inkl. speiderorganisasjoner</i>		
Blekkulfs Miljødetektiver	-	X
CISV Norge Internasjonale barneleire	-	X
Framfylkingen LOs barne- og familieorganisasjon	X	X
Håndverkstedet for barn og unge	-	X
Unge Pionerer	X	-
Norges KFUK-KFUM speidere	-	X
Norges KFUK-speidere	X	-
Norges speiderforbund	-	X
<i>Sang- og musikkorganisasjoner</i>		
Korpsnett Norge	-	X
Norges Musikkorps Forbund	X	X
Norges Barne- og ungdomskorforbund	-	X
Norsk Skoleorkesterforbund	-	X
Ung Kirkesang	-	X
<i>Org. for ungdom med funksjonshemning</i>		
Barne- og Ungdomsrevmatikergruppen	-	X
Hørselshemmedes Landsforbunds Ungdom	-	X
Norges Blindeforbunds Ungdom	-	X
Norges Diabetesforbund	-	X
Norges Døveforbund	-	X
Norsk Cøliakiforening	-	X
Norsk Epilepsiforbunds Ungdom	-	X
Norges Handikapforbunds Ungdom	-	X
NORILCOs Ungdom	-	X
Norges Astma- og Allergiforbund	-	X
Norsk Psoriasisforbunds Ungdomsorganisasjon	-	X
Ungdomsgruppen i Kreftforeningen	-	X
<i>Hobby- og fritidsorg. + andre org. + minoritetsorg.</i>		
Den Norske Turistforening	-	X
Hyperion (Norsk Forbund For Fantastiske Fritidsinteresser)	-	X
Norges Jeger- og Fiskerforbund	X	X
Ungdommens Sjakkforbund	X	X
AFS Norge Internasjonal Utveksling	X	X
LOs Ungdomsutvalg	X	-
Norsk Folkehjelp	X	X
Norges Røde Kors	X	X

Tabell 3.5 Oversikt over organisasjoner som mottok grunntilskudd til nasjonalt arbeid i 1977 og 2005.

Organisasjon	Tilskuddsår 1977	Tilskuddsår 2005
Annai Poopathi Tamilsk Kultursenter	-	X
Norske Samers Riksforbund	-	X
Norges Tyrkiske Ungdomsforening	-	X
Skeiv Ungdom	-	X
Somalisk Ungdoms Kultur- og Aktivitetsorganisasjon	-	X
Vietnamesisk barne- og ungdomsforening	-	X
N	37	67

Kilde: Fordelingsutvalget

Av de 37 organisasjonene som mottok tilskudd i 1975, ser vi relativt stor grad av stabilitet over tid med hensyn til hvilke organisasjoner som i dag er representert i tilskuddsordningen. Vi holder da utenfor organisasjonene som har fusjonert i ettertid, og legger til at blant speiderorganisasjonene kom Norges speiderforbund til som tilskuddsmottaker i 1979 og Norges KFUM-speidere fra 1981. I 2005 mottok 67 organisasjoner grunntilskudd fra Fordelingsutvalget, noe som innebærer en stor tilvekst i antall organisasjoner. I det følgende vises det nærmere til hvilke organisasjoner som kom inn i tilskuddsordningen på ulike tidspunkt. De klareste utviklingstrekkene i denne perioden er tilskuddsordningens innlemming av organisasjoner for ungdom med funksjonshemning og organisasjoner for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn.

Utvikling i organisasjonslandskapet 1977-1996

Den såkalte medlemssaken i 1995, omtalt tidligere i dette vedlegget, har hatt en direkte effekt på antallet organisasjoner i Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning, i og med at politiske ungdomsparti fikk sin egen tilskuddsordning fra og med tilskuddsåret 1996. I 1994 fikk 72 organisasjoner innvilget grunntilskudd, mens tallet sank til 66 organisasjoner i 1996. Denne nedgangen i antall mottakerorganisasjoner har altså direkte sammenheng med endring i tilskuddsregimet, og ikke i politikk og samfunnsliv for øvrig. Et relevant tidspunkt for vår sammenligning vil derfor være basisåret 1977 stilt opp mot årstallet 1996. I tabell 3.6 er de nye organisasjonene i 1996 gjengitt.

Tabell 3.6 Oversikt over nye organisasjoner i grunntilskuddsordningen tidsrommet 1978-1996.

Organisasjon	Tilskuddsår 1996
<i>Politiske organisasjoner inkl. rusgiftpolitiske org.</i>	
SOS Rasisme	X
Ungdom mot EU	X
Ungdom Mot Narkotika	X
Ungdom Mot Stoff	X
<i>Kristne organisasjoner</i>	
De Frie Evangeliske Forsamlingers Barne- og Ungdomsråd	X
Frikirkens Barn og Unge	X
Kristen Idrettskontakt	X
Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg	X
<i>Barneorganisasjoner inkl. speiderorganisasjoner</i>	
Blekkulfs Miljødetektiver	X
CISV Norge Internasjonale barneleire	X
Norges KFUM-speidere	X
Norges speiderforbund	X
<i>Sang- og musikkorganisasjoner</i>	
Norges Barne- og ungdomskorforbund	X

Tabell 3.6 Oversikt over nye organisasjoner i grunntilskuddsordningen tidsrommet 1978-1996.

Organisasjon	Tilskuddsår 1996
Norsk Skoleorkesterforbund	X
Ung Kirkesang	X
<i>Org. for ungdom med funksjonshemning</i>	
Barne- og Ungdomsrevmatikergruppen	X
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons Ungdom	X
Hørselshemmedes Landsforbunds Ungdom	X
Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyk Ungdom	X
Landsforeningen for Nyrepas.og Transplanterte	X
Norges Blindeforbunds Ungdom	X
Norges Diabetesforbund	X
Norges Døve-Ungdomsforbund	X
Norsk Epilepsiforbunds Ungdom	X
Norges Handikapforbunds Ungdom	X
NORILCOs Ungdom	X
Norges Astma- og Allergiforbund	X
Norsk Psoriasisforbunds Ungdomsorganisasjon	X
<i>Hobby- og fritidsorg. + andre org. + minoritetsorg.</i>	
Den Norske Turistforenings ungdom	X
Norges Frimerke Ungdom	X
Norsk Motorcykkel Union	X
Norsk Organisasjon for Rullebrett	X
Youth for Understanding	X
Norske Samers Riksforbund	X
N	26

Kilde: Fordelingsutvalget.

Gruppen for funksjonshemmet ungdom teller hele 13 organisasjoner i 1996. Når vi sammenligner med tabell 3.5, som viser tilskuddsmottakere i 2005, ser vi at antallet organisasjoner i denne gruppen holdt seg stabilt i årene som fulgte. Den første av disse organisasjonene som kom i kontakt med tilskuddsordningen var Norges Astma- og Allergiforbund, som mottok grunntilskudd første gang i 1978. Gjennom 1980-tallet og første halvdel av 1990-årene økte og befestet denne gruppen sin representasjon i tilskuddsordningen.

Det kan diskuteres hvorvidt disse barne- og ungdomsorganisasjonene representerer en ny utvikling i landskapet av frivillige organisasjoner. Organisasjoner for pasienter med særskilte diagnoser og funksjonsnedsettelser ble i hovedsak dannet i perioden 1965-1980, selv om de første foreningene for sterkt invalidiserende og lett synlige somatiske sykdommer ble dannet på et tidligere tidspunkt (NOU 1988:17). Fra disse organisasjonene har det i nyere tid blitt skilt ut strukturer for unge medlemmer. Fra nettsidene til Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon går det fram at Hør-

selskemmedes landsforbund ble stiftet i 1946, Norsk Revmatikerforbund i 1951 og Norsk Epilepsiforbund i 1974. Enhetsregisteret i Brønnøysund viser at Ungdomsorganisasjonen Hørselshemmedes Landsforbunds Ungdom ble dannet i 1984, Barne- og ungdomsrevmatikergruppen i 1980 og Norsk Epilepsiforbunds Ungdom i 1983.

Organisasjoner for ungdom med funksjonshemning er ikke alene om denne etableringsformen og –historien. Flertallet av organisasjonene som søker Fordelingsutvalget om grunntilskudd kan sies å være resultat av endret organisasjonsstruktur mer enn reelle nyetableringer i frivillighetsfeltet. Dette gjør det også nærliggende å spørre om tilskuddsordningen i seg selv har bidratt til at organisasjoner har delt inn aktiviteten og strukturen sin i alderssegment for å oppnå større bevilgninger, et spørsmål som denne utredningen ikke har som mål å besvare.

Gruppen «hobby- og fritidsorganisasjoner + andre organisasjoner» har hatt tilvekst i perioden. Mange slike organisasjoner eksisterte imidlertid også før 1977. En reell tilvekst i gruppen er Norsk

Organisasjon for Rullebrett, som representerer en ny aktivitet. Organisasjonen føyer seg inn blant de mer etablerte hobby- og fritidsorganisasjonene, som kom i kontakt med tilskuddsordningen mot slutten av 1980-årene og som styrket sin posisjon i ordningen gjennom 1990-tallet.

I gruppen «kristne organisasjoner» er Kristen Idrettskontakt (KRIK) den mest interessante etableringen. Organisasjonen ble formelt stiftet i 1981, og omtaler seg som en medlemsorganisasjon og møteplass for idrettsutøvere, trenere, ledere og sportsinteresserte på tvers av kirkegrenser og idrettsgrener. Slik det framgår av tabell 3.2 har organisasjonen også hatt en stor medlemsvekst.

Blant de politiske organisasjonene kom SOS Rasisme og Ungdom Mot EU inn i tilskuddsordningen i perioden 1978-1996. Mens EU-debatten var etablert i Norge også før 1977, representerte SOS Rasisme en reell nyetablering i organisasjonslandskapet. Familien av rusgiftpolitiske organisasjoner – i stor grad stiftet innenfor rammene av de store folkebevegelsene – ble utvidet med nyetableringer knyttet til narkotikaspørsmålet. Ungdom Mot Narkotika ble stiftet i 1989 som en institusjonalisering og koordinering av lokale aksjonsgrupper sprunget ut av Folkeaksjonen Mot Hasj, som virket i et tverrpolitisk og tverrsektorielt organisasjonsmiljø fra 1981. Organisasjonen representerer dermed en

nyetablering. Ungdom Mot Stoff ble skilt ut fra Landsforbundet Mot Stoffmisbruk (LMS) i 1988. LMS ble stiftet i 1981 som en paraplyorganisasjon for foreninger for pårørende av rusmisbrukere, og kan derfor sies å ha etableringsmessige felles-trekke med selvhjelps- og diagnoseorganisasjoner, beskrevet tidligere i dette avsnittet.

Utvikling i organisasjonslandskapet 1996-2005

Innpassingen av diagnoseorganisasjonene og kultur- og fritidsorganisasjonene i tilskuddsordningen samt etableringen av nye politiske organisasjoner illustrerer de viktigste utviklingstrekkene i landskapet av barne- og ungdomsorganisasjoner på 1980- og 90-tallet. Mot slutten av denne perioden innlemmes også organisasjoner for ungdom med tilhørighet til ulike typer minoriteter i Fordelingsutvalgets tallmateriale. For denne utredningens formål vil det være interessant å se på omfanget av denne typen organisasjoner i tilskuddsordningen. Dette utvalget av organisasjoner er derfor skilt ut fra de øvrige, og sammenlignet for perioden 1996-2005 i tabell 3.7.

Norske Samers Riksforbund (NSR) var den første av disse organisasjonene som mottok tilskudd fra Fordelingsutvalget. NSR ble formelt stiftet i 1968. Også organisasjonene Davvi Nuorra og

Tabell 3.7 Organisasjoner for ungdom med tilhørighet til ulike typer minoriteter. Mottakere av grunntilskudd fra Fordelingsutvalget i perioden 1996-2005.

Minoritetsorganisasjoner	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Annai Poopathi Tamilsk Kultursenter	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
Davvi Nuorra	-	-	X	X	-	-	-	X	-	-
Doajmma Siebrre Julev-sábme	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-
Indian Youth Society	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-
Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring	-	-	-	-	X	X	X	X	X	-
Nations of Africa	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Norske Samers Riksforbund	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Norges Tyrkiske Ungdomsforening	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
Skeiv Ungdom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
Somalisk Ungdoms Kultur- og Aktivitetsorganisasjon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
Vietnamesisk barne- og ungdomsforening	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
VIETNOR Barne og ungdomsorganisasjon	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
N	1	1	2	3	2	4	3	6	4	6

Kilde: Fordelingsutvalget.

DoajmmaSiebbre Julev-sábme representerer samisk ungdom.

Blant minoritetsorganisasjonene opptrer også Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH), som interesseorganisasjon for en seksuell minoritet. Skeiv Ungdom ble stiftet som egen ungdomsorganisasjon i 2004, med utspring i LLHs ungdomsutvalg.

Organisasjoner for innvandrerungdom gjenfinnes bare som mottakere av grunntilskudd for enkelte år i Fordelingsutvalgets statistikk. Unntaket er Annai Poopathi Tamilsk Kultursenter og Norges Tyrkiske Ungdomsforening. Innvandrer miljøet i de store byene kan ha hatt lett for å komme i kontakt med Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning, men slik det er beskrevet i denne utredningens vedlegg 5, har disse organisasjonene vanskeligheter med å oppfylle kravene for å fortsette som mottakere av tilskudd. Dette har i hovedsak årsak i at tilskuddsordningen er innrettet mot organisasjoner av nasjonal utbredelse, og disse organisasjonene er i regelen små.

De nye organisasjonene i 2005

To enkeltstående organisasjoner krever egen omtale i beskrivelsen av barne- og ungdomsorganisasjonene i 2005. Listen over disse organisasjonene er gjengitt i tabell 3.7. Organisasjonen Ny Generasjon mottok grunntilskudd fra Fordelingsutvalget første gang i 1998, på grunnlag av 275 betalende medlemmer under 26 år. I 2004 hadde organisasjonen vokst til 3007 medlemmer, de fleste ved videregående skoler, høyskoler og andre studiesteder i Norge. Dette innebærer en svært stor prosentvis medlemsvekst. Organisasjonen ble formelt stiftet under en ungdomskonferanse ved Oslo Kristne Senter i 1996, og omtaler seg selv som en organisasjon for nasjonalt og felleskirkelig studentarbeid. Ny Generasjon har siden etablert seg i flere land.

Organisasjonen Hyperion – Norsk Forbund For Fantastiske Fritidsinteresser ble formelt stiftet i 2003 som en sammenslutning av en rekke allerede eksisterende interesse- og hobbyforeninger for data, science fiction og ulike typer spill, inkludert rollespill. Organisasjonen fikk tilskudd fra Fordelingsutvalget samme år, på bakgrunn av 2099 betalende medlemmer under 26 år. I 2004 hadde medlemstallet vokst til 10 583 medlemmer. Organisasjonen representerer en nyetablering ved sam-

lingen av mange, tidligere frittstående foreninger, der hobbyens omfang kan gi et stort potensial for medlemsrekruttering i fremtiden.

Oppsummering av endringer i organisasjonslandskapet 1977-2005

Med utgangspunktet i tallmaterialet fra Fordelingsutvalget synes det som om barne- og ungdomsfeltet har fått tilvekst av flere nye typer organisasjoner. Den tydeligste tilveksten har skjedd i form av organisasjoner for ungdom med funksjonshemninger, men gruppene av politiske organisasjoner, sang- og musikkorganisasjoner samt hobby- og fritidsorganisasjoner har alle blitt utvidet med flere tilskuddsmottakere i perioden. Gruppen av minoritetsorganisasjoner har kommet til i tilskuddsordningen det siste tiåret, men består av svært små organisasjoner som forsvinner som tilskuddsmottakere etter kort tid. Mange av de «nye» organisasjonene er i virkeligheten eldre organisasjoner som har eksistert før de kom i kontakt med Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning, og endringer i det statlige forvaltningsregimet kan være den viktigste årsaken til at organisasjonene har blitt synlige som tilskuddsmottakere. Videre er det klart at barne- og ungdomsorganisasjoner har blitt dannet i perioden ved oppdeling av generasjonsovergrepene organisasjoner, særlig innenfor selvhjelps- og diagnosefeltet.

Av reelle nyetableringer blant de politiske organisasjonene finnes SOS Rasisme og Ungdom Mot Narkotika. Videre er Kristen Idrettskontakt og Ny Generasjon nyetablerte organisasjoner innenfor gruppen «kristne» i perioden. Blant hobby- og fritidsorganisasjonene representerer Hyperion både medlemsvekst og nye samarbeids- og aktivitetsformer, særlig knyttet til organisasjonens basis i miljø av datainteresserte.

Slik går det fram at utviklingen i landskapet av organisasjoner både dreier seg om interessekamp, organisering rundt nye samfunnsspørsmål og strategiske valg i møte med et tilskuddsregime. Dette gir et miljø med et stadig økende antall organisasjoner kjennetegnet av færre medlemmer i 2005 sammenlignet med 1975. Disse organisasjonene har opplevd økt tilstrømning av medlemmer i perioden 2002-2004. Dette kan være et varsel om at organisasjonene igjen opplever økt oppslutning blant barn og unge – eller det kan være et kortsiktig og foreløpig resultat av endringer i regelverket for Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning i 2003.

Vedlegg 4

Barne- og ungdomsorganisasjonene i lokaldemokratiet

Dag Wollebæk, stipendiat ved Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen

Det er en vanlig oppfatning at barne- og ungdomsorganisasjoner spiller en viktig rolle i demokratiet. For det første ser mange foreningslivet som en arena der deltakerne lærer demokratiske normer og ferdigheter. For det andre betraktes organisasjonslivet som en alternativ kanal for innflytelse. Vi kan kalle dette foreningslivets interne og eksterne demokratifunksjoner.

Disse rollene er imidlertid ikke statiske og uforanderlige; de er avhengige av bredden og omfanget i barne- og ungdomsorganisasjonen, hva slags organisasjoner som finnes, hva de driver med og hvordan de er organisert. Nedenfor analyseres endringer langs noen av disse dimensjonene, med hovedvekt på lokale barne- og ungdomsorganisasjoners kontakt med offentlige myndigheter i perioden 1980-2000. Analysene er basert på data fra det lokale foreningslivet i Hordaland fylke.

Vi skal se at det samlede organisasjonstilbudet for barn og unge har skrumpet i denne perioden, og da særlig på 1990-tallet, mens det motsatte er tilfelle blant voksenorganisasjoner. Voksenorganisasjonene opptar også en større andel av kontaktene mellom foreningsliv og kommune i 2000 enn 20 år tidligere. Vi skal også se at kontakten mellom det offentlige og foreningslivet har endret seg, både når det gjelder aktører, strategier og saker. Hobby- og fritidsfeltet styrker seg, mens foreningene tilknyttet ungdomslagsbevegelsen spiller en mindre sentral rolle. Tidligere tiders formelle henvendelser erstattes av personlig kontakt, og saker som angår foreningenes egne driftsvilkår synes å utgjøre en større andel av den totale kontakten mellom det offentlige og organisasjonslivet. Alt i alt peker utviklingen i retning av at den lokale barne- og ungdomsorganisasjonens særpreg som en arena for organisert fritid har blitt mer tydelig, mens organisasjoner som har bredere, samfunnsrettede formål utgjør en mindre framtrædende del av det organiserte barne- og ungdomsarbeidet.

Disse endringene kan fortolkes både som forfall og fornyelse. Dette er ikke minst avhengig av om man sterkest vektlegger den interne eller den

eksterne demokratifunksjonen til foreningene; om man ser organisasjoner primært som arenaer for sosialisering og læring eller som en demokratisk infrastruktur. Før de konkrete funnene presenteres vil vi derfor kort gjennomgå noen sentrale perspektiver i synet på hva de frivillige organisasjonene er godt for i demokratiet.

Perspektiver på frivillig organisering og demokrati
Wollebæk og Selles (2002a) gjennomgang av litteraturen framhever to skillelinjer i synet på frivillige organisasjoners rolle i demokratiet, nemlig vektleggingen av konflikt versus konsensus og medlemsretting versus samfunnsorientering.

Konfliktperspektivet legger større vekt på organisasjonenes eksterne rolle som formidler av interesser og som garantist for pluralisme og verdimangfold enn på deres interne rolle som sosialiseringssagent (Henriksen 1994). I dette perspektivet blir konflikt på ett nivå en innebygd del av systemet; det er nettopp gjennom at interesser og verdier som står i motsetning til hverandre kan komme til uttrykk i samfunnet at integrasjon på systemnivå er mulig. Man kan være uenige om verdier og preferanser, men langt på vei enige om hvordan bindende vedtak skal fattes.

Konsensusperspektivet står for en sosial snarere enn politisk fortolkning av organisasjonenes rolle i sivilsamfunnet. Deres viktigste bidrag til samfunnet er å skape varig tilhørighet og mellommenneskelige bånd som er mest mulig frie for makt og dominans. Dette perspektivet er orientert mot sosial integrasjon på lokalnivået. Det åpner derfor ikke for at konflikt på ett nivå kan skape integrasjon på et annet. Disse forutsetningene gjør at konflikt mellom ulike interesser og verdiorienteringer ikke er ønskelige. Det er dermed særlig den interne demokratiske rollen til organisasjonene som kommer i fokus; organisasjonene sosialiserer medlemmene til å bli gode samfunnsborgere.

Et annet skille, som går på tvers av grad av konflikt- og konsensusorientering, gjelder i hvilken grad det er legitimt, eller til og med ønskelig, at

Konfliktorientert	Medlemsrettet	Samfunnsrettet
	<i>Interesseorganisasjon</i> Frivillig organisering som interessekamp (pluralisme)	<i>Kritisk organisasjon</i> Frivillig organisering som politisk sfære (folkebevegelsestradisjonen)
Konsensusorientert	<i>Serviceorganisasjon</i> Frivillig organisering som sosial møteplass (sosial kapital)	<i>Kommunitær organisasjon</i> Frivillig organisering som lokalt basert fellesskap (kommunitarismen)

Figur 4.1 Fire perspektiver på frivillige organisasjoners rolle i demokratiet.

organisasjonene arbeider for medlemmenes interesser, eller om det er en forventning om at de skal arbeide for andre grupper eller formål for å være fullt ut legitime og verdifulle i et demokratiperspektiv. Vektleggingen av organisasjoners medlems- eller samfunnsretting vil avhenge av om samfunnssynet som ligger til grunn for perspektivet er *individsentrert* eller *kollektivistisk*: om en ser systemet som noe som blir vedlikeholdt gjennom summen av individuelle preferanser, ressurser og handlinger, eller om man ser det slik at individuelle handlinger bare kan forstås og tillegges verdi i forbindelse med en mer overordnet helhet.

Krysser vi de to dimensjonene, kommer vi ut med fire perspektiver og fire organisasjonsformer. Nederst til venstre i figuren finner vi den voksende sosial kapital-retningen, som framhever verdien av en organisasjonstype vi kan kalle serviceorganisasjonen (konsensusorientert og medlemsrettet). Denne tilnærmingen blir i dag først og fremst målbåret av Robert Putnam (1993; 2000). Putnam ser demokrati som noe som blir skapt nedenfra og opp, gjennom sosialisering og lokal deltakelse. Denne sosialiseringen finner i særlig grad sted i de frivillige organisasjonene. I demokratisammenheng er dermed organisasjonssamfunnets viktigste rolle å skape en arena for aktivitet og sosiale møteplasser, der man kan lære gjennom erfaring at andre er til å stole på, bygge sosiale nettverk og kompetanse og interesse for samfunnsspørsmål. Tillit til andre og sosiale nettverk er grunnforutsetninger for å få til kollektiv handling, og sivilt engasjement er en forutsetning for at disse ressursene omsettes til noe samfunnsrelevant. Summen av dette, den sosiale kapitalen, er nødvendig for å få et

demokrati til å fungere. Sosial kapital skapes som et biprodukt av samhandling ansikt til ansikt. Det forutsettes derfor ikke at foreningene selv har utadrettede formål eller politiske ambisjoner. I Putnams perspektiv kan det faktisk være en fordel at de ikke har det, fordi nettverkene da er mer «horisontale», dvs. mindre preget av konflikt og maktubalanse.

Øverst til venstre i figur 4.1 finner vi pluralismen. Denne retningen ser organisert aktivitet som representasjon av ofte konfliktuerende interesser. Dette perspektivet framhever følgelig betydningen av *interesseorganisasjoner*. Siden organisasjonenes rolle nettopp er å formidle individers egeninteresse inn mot den politiske arenaen, finnes det ikke noen idé om kollektivet i pluralismen. Det er altså individets mer enn samfunnets behov som er utgangspunktet (Olsen 1990). Forutsetningen for at et slikt system skal kunne fungere er at systemet er åpent, det vil si at det er lett å organisere interessene sine, og at makta både internt og i samfunnet er spredt på mange hender. Den pluralistiske tilnæringsmåten legger videre til grunn at interesseorganisasjoner konkurrerer kontinuerlig med hverandre, og at de er genuine uttrykk for interesser og verdier hos folk, der ideelt sett alle har samme sjansen til å vinne fram overfor det offentlige. Samtidig fungerer overlappende organisasjonsmedlemskap modererende siden flere samtidige tilknytninger styrker viljen og evnen til å finne kompromisser (Dahl 1961, Rokkan 1967). Konflikt og integrasjon er altså to sider av same sak.

Kommunitarismen, som vi finner nederst til høyre i figuren, nedtoner konflikt lokalt, men legger vekt på organisasjonslivets ansvar for å bygge

gode lokalsamfunn. Retningen betoner derfor organisasjoner som har dette som formål. Det er dermed en reaksjon mot perspektiver (som pluralismen) som setter nyttemaksimering og egeninteresse i sentrum i forståelsen av menneskelig handling (Lorentzen 1998). I et kommunitaristisk perspektiv kan ikke individuelle handlinger forstås i isolasjon fra tilhørighet til sosiale fellesskap og følelser og verdier styrer individuelle valg vel så mye som egeninteresse. I sin mest ideologiske variant, slik den blir framført av for eksempel Amitai Etzioni (1993), er det særlig de tette, lokale fellesskapene som blir dyrket (se også Bellah m.fl. 1991). Det sivile samfunn blir forstått i betydningen «community», et fellesskap som er selvhjulpet når det gjelder å løse sosiale problemer og sikrer tilhørighet for individene som inngår. Organisasjonenes rolle er sentrale i dette fellesskapet – staten skal bare komme inn der det sivile samfunn svikter. Organisasjoner som ikke bare arbeider for medlemmenes interesser, men også tar samfunnsansvar, er derfor en forutsetning.

Den fjerde retningen anser både konflikt- og samfunnsretting som forutsetninger for at organisasjonene skal fungere som en demokratisk infrastruktur mellom borger og politisk system. Siden dette kjennetegner folkebevegelsene i det norske samfunnet, er det nærliggende å sette merkelappen folkebevegelsestradisjonen på denne tilnærmingen. I den internasjonale debatten er Theda Skocpol (2003; Skocpol m.fl. 2000) den fremste talskvinnen for dette perspektivet. I Norge har Wollebæk og Selle (2002a) argumentert for at et styrket nærmiljø ikke nødvendigvis er det samme som et styrket sivilsamfunn i politisk betydning. Ikke-politiske, reint lokale foretak kan ikke på samme måte fungere som mellomliggende strukturer mellom individ og politisk system, og de vil ofte være til liten hjelp i offentlig meningsbryting. De frivillige organisasjonene skal uttrykke og institusjonalisere verdimangfoldet i samfunnet. Perspektivet ser institusjonelle bånd fra individet inn mot det politiske systemet som avgjørende for å opprettholde koblingen mellom borger og politisk system. Videre argumenteres det for at et vitalt sivilsamfunn ikke bare kan bestå av isolert interessekamp, men at en også søker å utvikle «fellesinteresser», eller i det minste enighet om prosedyrer for å fatte vedtak og sette dem ut i livet.

Vi ser altså at det samme fenomenet kan tolkes vidt forskjellig innen ulike tilnærminger til frivillige organisasjoners rolle i demokratiet. Istedenfor å snakke om styrking eller svekkelse av demokratiet som følge av utviklingen som blir dokumentert nedenfor, kan det derfor være mer fruktbart å

snakke om overgang fra en demokratimodell i retning av en annen.

Data og definisjoner

Datamaterialet er basert på Prosjektet Organisasjonane i Hordaland, som er et samarbeid mellom Hordaland Fylkeskommune og Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen (se Wollebæk og Selle: 2002a for mer detaljert informasjon). Materialet består av en totalkartlegging av all organisasjonsaktivitet i fylket i 1980, 1990 og 2000. Undersøkelsene ble gjennomført i 1979/80, 1988 og 1998 (landkommunene) i 2000 (Bergen). For enkelhets skyld blir de referert til som 1980, 1990 og 2000 gjennom hele teksten. Bergen var bare inkludert i 2000-registreringen. I 1980 og 2000 ble registreringen supplert med et omfattende spørreskjema, der det ble stilt blant annet spørsmål om kontakt mellom foreningen og offentlige myndigheter. Omtrent 60 prosent av lagene i landkommunene svarte på begge tidspunkt, mens svarprosenten i Bergen var 45 prosent.

Registreringen omfattet frivillige organisasjoner innen alle felt, inkludert fagforeninger, borettslag, politiske partier, idretts-, kultur- og fritidsforeninger, misjonslag, barne- og ungdomslag, sosiale og humanitære foreninger, velforeninger m.v. De fleste av de registrerte foreningene var lokallag, dvs. lokale avdelinger av nasjonale organisasjoner eller lokale, frittstående foreninger uten bånd til nasjonale nettverk. I Bergen ble også mange fylkes- og regionlag samt noen få nasjonale organisasjoner registrert. Disse er tatt ut av materialet for å sikre sammenliknbarhet med dataene fra landkommunene. Offentlig opprettede strukturer, som eldreråd og ungdomsråd, regnes ikke som frivillige organisasjoner og er følgelig ikke med i registreringen.

I det følgende skiller vi mellom barne- og ungdomslag og voksenalder. Til barne- og ungdomslag regner vi foreninger som retter aktiviteten sin mot eller består av først og fremst barn og unge. Dette innebærer for eksempel at idrettslag som har både barne- og voksenaktiviteter ikke regnes som barne- og ungdomslag, i motsetning til de som driver bare med aldersbestemte aktiviteter. Framstillingen bruker typologien som er oppsummert og eksemplifisert i tabell 4.1.

Totalt svarte 627 barne- og ungdomslag på skjemaet i 1980. I 2000 svarte 804 av lagene i landkommunene og 241 av foreningene i Bergen. Når disse lagene nedenfor brytes ned på undergrupper, spesielt i analyser som bare angår foreninger som har vært i kontakt med offentlige myndigheter, blir

Tabell 4.1 Typologi over barne- og ungdomsorganisasjoner med eksempler.

Type	Eksempel
Ungdomslag	Lag tilknyttet Norges Ungdomslag eller Bygdeungdomslag.
Kultur, fritid, idrett	Ungdomsklubber, idrettslag som retter seg mot barn/unge, hobbyklubber (eks. frimerke, sjakk, paintball, rollespill), Kristen Idrettskontakt (KRIK), kulturforeninger, studentaviser, Målungdomslag.
Politiske	Ungdomsorganisasjonene til de politiske partiene, politiske studentlag, miljø- og rettighetsarbeid.
Kristne	Søndagsskoler, misjonsklubber for barn, kristne skolelag, KFUM/KFUK
Speider/4H	Speiderlag, 4H-klubber.
Musikk	Kor, korps, musikk, teater og dans.
Avhold	Barne- og ungdomsavholdslag.
Andre	Arbeidsstover, sosiale og humanitære lag, buekorps.

antall observasjoner i hver kategori ofte lave. Signifikanstestene som er inkludert i mange av analysene gir et inntrykk av hvorvidt endringene vi observerer er holdbare i statistisk forstand. Utslag som ikke er statistisk signifikante må tolkes med stor forsiktighet.

Analyse

Nedenfor analyseres endringer i barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle i lokaldemokratiet mellom 1980 og 2000. Vi tar først for oss endringer i feltets volum – har det blitt flere eller færre foreninger av denne typen, og hvor mange medlemmer representerte de før og nå? Videre ser vi på noen forklaringer på hvorfor barne- og ungdomslagene synes mer sårbare enn voksenlagene. Deretter analyserer vi endringer i kontakten mellom foreningene og offentlige myndigheter. Vi ser på omfanget av kontakten, hvem som tar kontakt (kommune eller forening), hvilke aktører som dominerer, hvilke strategier som blir brukt og hvilke saker som blir tatt opp. Til slutt ser vi på hvordan organisasjonene selv oppfatter sin samfunnsrolle og analyserer dette i lys av perspektivene skissert ovenfor.

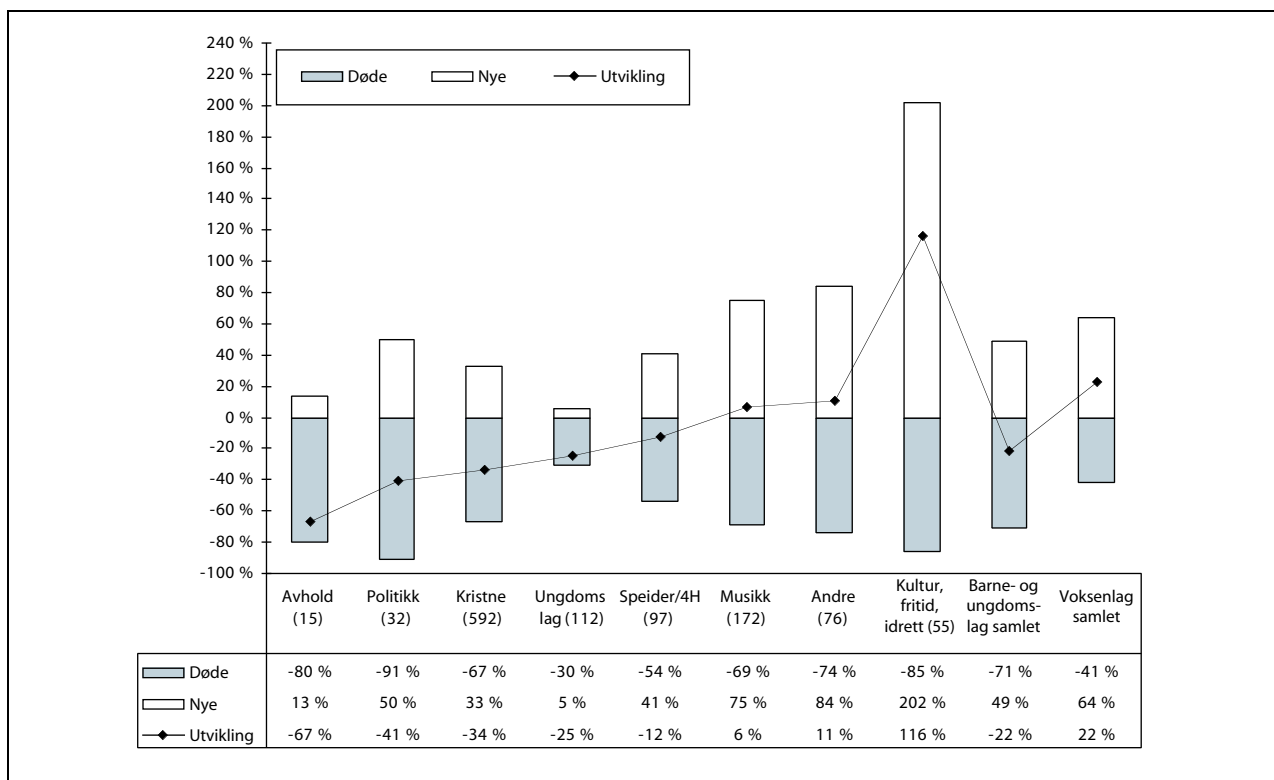
Endringer i tallet på lag

Hvilke aktivitetstyper er i vekst og tilbakegang i perioden? Hvordan ser totalbildet ut for det organiserte barne- og ungdomsarbeidet? I perioden mellom andre verdenskrig og 1980 vokste dette feltet dramatisk (Selle og Øymyr 1995). Figur 4.2. viser at denne veksten stanset og ble reversert i løpet av perioden vi studerer her; antallet lag har gått tilbake innen de fleste kategorier siden 1980. Unnta-

kene er musikk og «andre» aktiviteter, der totalantallet er nokså stabilt, men utskiftningen av lag er høy, og kultur-, fritids- og idrettssegmentet, som er kraftig voksende. Vi finner den sterkeste tilbakegangen i de mest ideologisk orienterte barne- og ungdomslagene, nemlig avholdslagene, de politiske foreningene og det kristne foreningslivet.

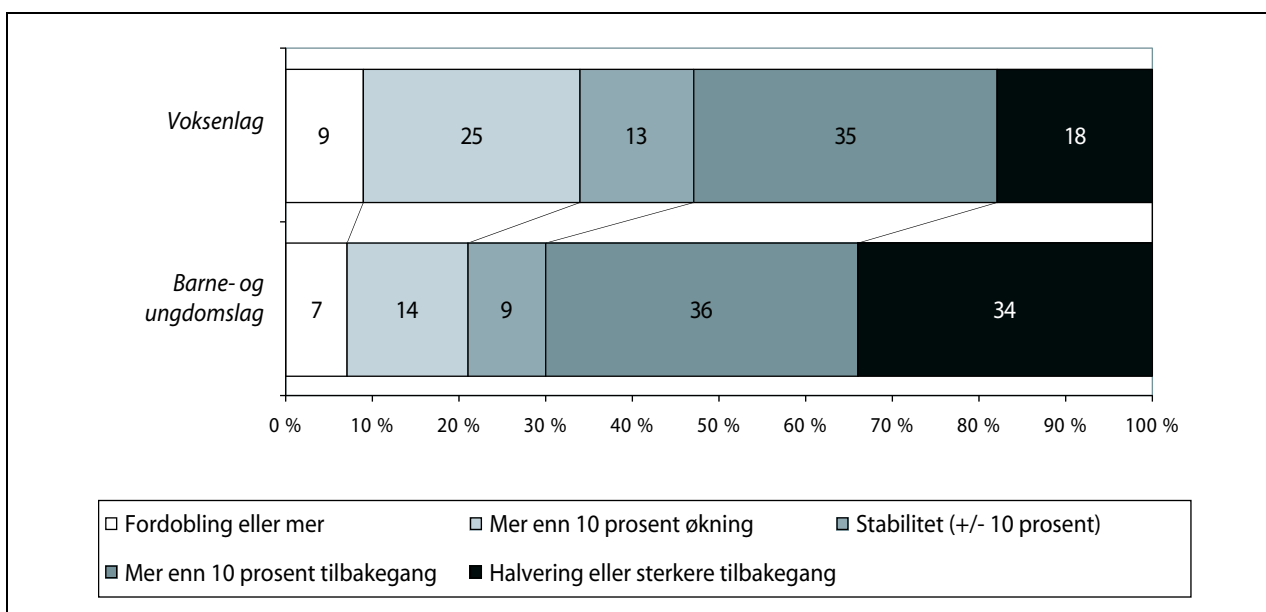
Den negative utviklingen er begrenset til 1990-årene. I de 22 kommunene vi har sikrest tall for, fantes 1151 lokallag for barn og unge i 1980 og 1132 i 1990, mens antallet var redusert til 838 i 2000. Til sammenlikning økte antallet voksenlag fra 2532 i 1980 til 2994 i 1990, før det flatet ut med 3021 lag i 2000. Denne analysen samsvarer med tall for landet som helhet. I følge tall fra Fordelingsutvalget, som deler ut støtte til de landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjonene (se appendiks 1, figur 4.7), var antallet lag stabilt gjennom åttiårene, det ble dramatisk redusert på 1990-tallet, før det igjen flatet ut – på rundt halvparten av 1990-nivå – fra 1999.

Barne- og ungdomslagene som har overlevd i perioden mellom 1980 og 2000 har også en mer negativ medlemsutvikling enn voksenlagene (Se figur 4.3.) 70 prosent av foreningene har hatt en tilbakegang i medlemsmassen på over 10 prosent, mot 53 prosent av voksenlagene. Videre er de nystiftede barne- og ungdomslagene i perioden gjennomgående mindre enn de som har blitt borte, mens det motsatte er tilfelle for voksenlagene. Det betyr at både endringer i overlevende foreninger og utskiftningen av foreninger går i barne- og ungdomslagenes disfavør. Forskjellen mellom barne- og ungdomslag og voksenlag er signifikant i statistisk forstand, men vi har her for få observasjoner til å avgjøre i hvilken grad ulike undertyper av barne- og ungdomslag har ulike tendens.



Figur 4.2 Nye og døde barne- og ungdomslag i landkommunene i Hordaland 1980-2000. Prosent av antall lag i 1980.

Note: Tall i parentes viser antall lag innen kategorien i 1980. Følgende kommuner er tatt ut av analysen: Lindås, Odda, Austrheim, Jondal og Sveio (ikke med i 2000), og Bømlo, Fusa, Askøy, Osterøy, Modalen (mindre komplett registrering i 2000). 296 lag som er registrerte i 2000, men ikke tidligere, uten at vi kjenner stiftelsesåret, regnes med blant de nystiftede lagene. 343 lag som ikke er registrert siden 1980, uten at de er bekreftet nedlagt, regnes blant de utdøde lagene.



Figur 4.3 Medlemsutvikling i overlevende lag 1980-2000

Noter: N=217 barne- og ungdomslag, 891 voksenlag. Kjikvadrat=32,12, signifikans .000. Median for medlemstall blant barne- og ungdomsorganisasjonene som eksisterte i 1980, men som ble lagt ned før 2000 var 28 (gjennomsnitt 39,1), mens median størrelse for lag stiftet etter 1980 var 22 medlemmer i 2000 (gjennomsnitt 32,2). Blant voksenlagene var median for døde lag 17,5 (snitt 39,7), mot 31 blant nye lag (snitt 103,5).

Totalt sett er det altså *færre* barne- og ungdomslag som representerer *færre* medlemmer i 2000 enn i 1980. Denne utviklingen har for det meste funnet sted på 1990-tallet og skiller seg fra tendensen blant foreninger for voksne.

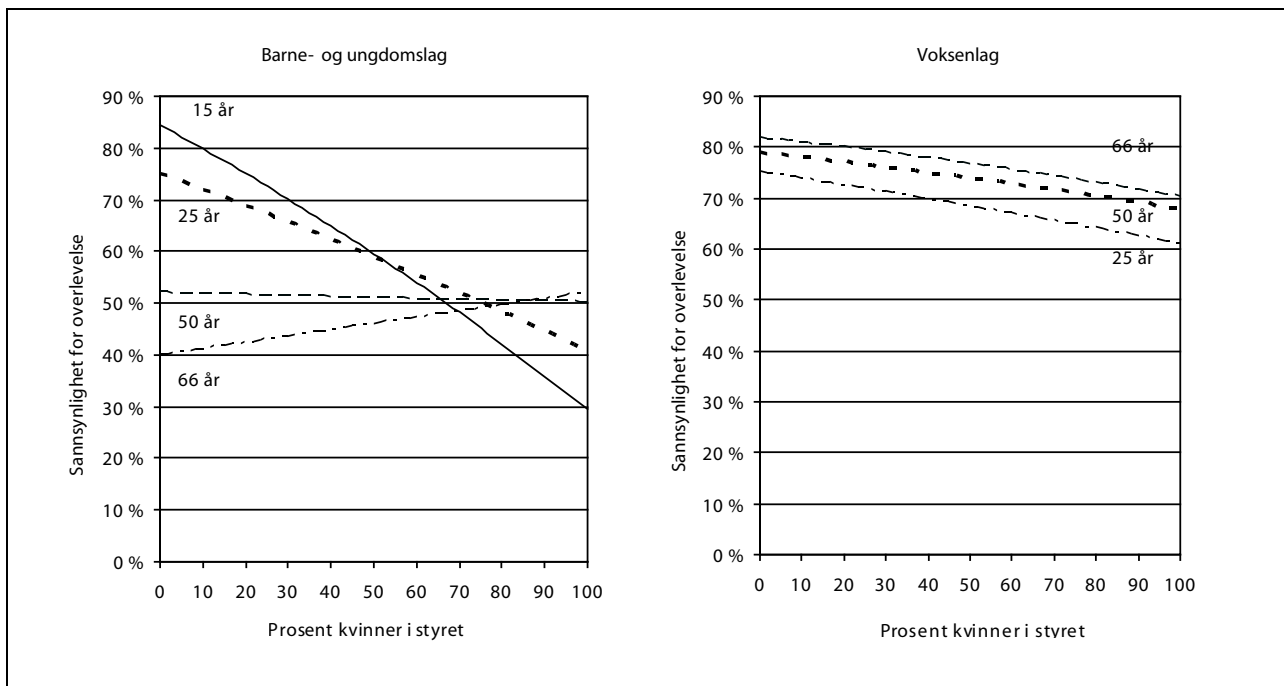
Det er flere faktorer som gjør barne- og ungdomslagene mer sårbare. Generelt er de sterkere utsatt for det organisasjonsteorien kaller *liability of newness* (Stinchcombe 1965), det vil si tendensen til at en organisasjons risiko for nedleggelse er størst de første årene den eksisterer. Foreningene for barn og unge som ble registrerte som nedlagt i 2000 var i gjennomsnitt stiftet 16 år senere enn nedlagte voksenlag. Gjennomsnittlig alder for nedlagte voksenlag var 50 år, for nedlagte barne- og ungdomslag 34 år. Forklaringene på dette er flere. For det første er barne- og ungdomslagene ofte mer organiske i formen enn voksenlag, det vil si mindre sentraliserte og formaliserte, noe som reduserer sannsynligheten for kontinuerlig drift. De har også naturlig nok større utskiftning i medlemsmassen, noe som vanskeliggjør kontinuitet og stabilitet (se også Ødegård, vedlegg 1).

Knyttet til dette vet vi at slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene var en spesiell periode i den forstand at svært mange flyttet fra landkommunene inn mot byen for å søke høyere utdanning. Det nye i denne utviklingen var ikke bare det

massive omfanget av nye studenter, men også endringene i kjønns sammensetningen av studentmassen – nå var jentene i klart flertall. I 1980 var det 8000 flere mannlige enn kvinnelige studenter, i 1990 var det 10 000 flere kvinner som tok høyere utdanning, og i 2000 var kvinneovervekten på 35 000 studenter (kilde: Forskerforbundet: <http://www.forskerforbundet.no/upload/Statistikk/Antall studenter.pdf>).

Dette kan bidra til å forklare hvorfor spesielt mange barne- og ungdomslag i landkommunene ble nedlagt på 1990-tallet. Figur 4.4 viser at ungdomsstyrte (barne- og ungdomslag der styret stort sett besto av barn og unge, ikke voksne ledere) foreninger med høy andel av jenter i ledelsen var betydelig mer sårbare for nedleggelse enn guttedominerte foreninger. Noen slik tendens finner vi verken blant voksenstyrte barne- og ungdomslag eller blant voksenlag for øvrig. Dette kan tyde på at endringer i unge jenters flyttemønstre har hatt konsekvenser for stabiliteten i barne- og ungdomsorganiseringen, særlig i distriktene.

Dette er likevel ikke hele forklaringen på hvorfor barne- og ungdomsorganisasjonene mistet mye av appellen på 1990-tallet – vi ser at sannsynligheten for overlevelse blant selv voksenstyrte barne- og ungdomslag er mye lavere enn for foreninger for voksne, uavhengig av kjønns sammensetning.



Figur 4.4 Alders- og kjønns sammensetning av styret og sannsynlighet for overlevelse.

Note: Estimerte sannsynligheter basert på en logistisk regresjonsmodell (se appendiks 1). Linjene i figuren representerer gjennomsnittsalder på styremedlemmene.

Undersøkelser fra denne perioden tyder på at ungdom generelt mistet mye av interessen for tradisjonelt organisasjonsarbeid, og at de tradisjonelle strukturene disse organisasjonene baserte seg på harmonerte dårlig med idealer om individuell autonomi og selvrealisering. Disse faktorene er diskutert i mer detalj i andre publikasjoner (Wollebæk m.fl. 2000; Wollebæk 2001).

*Barne- og ungdomslag som politiske aktører:
Økende marginalisering?*

Vi har sett at barne- og ungdomsorganiserings utgjør en mindre del av organisasjonssamfunnet i 2000 enn i 1980. Utgjør de også en mindre andel av kontaktene mellom sivilsamfunn og offentlige myndigheter? I hvilken grad har frafallet av barne- og ungdomslag svekket disse organisasjonene som kanaler for innflytelse for ungdom?

Tabell 4.2 viser at barne- og ungdomslagene var betydelig mindre aktive enn voksenlagene både i 1980 og 2000. Vi finner en signifikant økning i voksenlagenes kontakt med kommunale myndigheter (men ikke fylkeskommunale og statlige), mens endringene i barne- og ungdomslagenes kontakt ikke er signifikante. Forskjellene mellom barne- og ungdomslagene og voksenlagene øker altså i perioden. Om vi tar hensyn til at tallet på voksenlag har økt betraktelig, mens mange barne- og

ungdomslag har blitt borte, blir forskjellene mellom de to gruppene av organisasjoner mye større. Barne- og ungdomslagene utgjør altså en betydelig mindre andel av kontaktene mellom kommune og organisert sivilsamfunn i 2000 sammenliknet med 1980.

Imidlertid blir både barne- og ungdomslag og voksenlag i økende grad spurt til råds av kommunen. Kommunene har i perioden blitt flinkere til å ta med foreninger på råd i saker som angår dem.

Samspeillet mellom kommune og organisasjonsliv tar en helt annen form i Bergen, der foreningene mye sjeldnere blir spurt til råds (Se tabell 4.3.) Det er imidlertid ikke bare på dette punktet Bergen bryter med mønsteret fra landkommunene: Her er det ingen store forskjeller mellom voksenlagene og barne- og ungdomslagene. Sammenliknet med landkommunene er barne- og ungdomslagene betydelig oftere politisk aktive i byene, mens voksenlagene er betydelig sjeldnere aktive. Spissformulert kan vi si at organisasjonene fungerer som pressgruppe i byen og høringsinstans i distriktene. Tabell 4.3 viser at denne tendensen er spesielt markant for barne- og ungdomsorganisasjonene.

Å være i kontakt med myndighetene er selvsagt ingen garanti for faktisk innflytelse. I 2000-skjemaet ble organisasjonene også spurt i hvilken

Tabell 4.2 Kontakt med offentlige myndigheter for å påvirke, 1980-2000

		1980	2000	Diff. (sig.)	Bergen 2000
Prøvd å påvirke offentlige myndigheter	Voksenlag	37	42	5**	32
	Barne- og ungdomslag	11	13	2	28
	Diff. (signifikans)	26**	29**		4
- kommunen	Voksenlag	32	39	7**	26 ²
	Barne- og ungdomslag	9	13	4	24 ²
	Diff. (signifikans)	23**	26**		2
- fylkeskommune eller staten ¹	Voksenlag	16	17	1	15
	Barne- og ungdomslag	2	3	1	12
	Diff. (signifikans)	14**	14**		3
Blir spurt til råds i saker som angår foreningen (av kommunen)	Voksenlag	16	27	11**	9
	Barne- og ungdomslag	7	15	8**	9
	Diff.	9**	12**		0

N: Voksenlag landkommunene: 1451 (1980), 2252 (1998). Barne- og ungdomslag landkommunene: 627 (1980), 590 (1998). Bergen: 919 (voksenlag), 212 (barne- og ungdomslag).

¹ Slått sammen fra to spørsmål i skjema.

² Inkluderer kontakt med bydelene.

Tabell 4.3 Tatt hensyn til synspunktene til laget?

	Voksenlag	Barne- og ungdomslag
Ble det tatt hensyn til synspunktene til laget?		
Ja, i stor grad	24	23
Ja, til en viss grad	65	56
Nei	11	22
Totalt	100	100
N	969	93

Kjikkvadrat=8.30, signifikans 0.016.

grad de følte at synspunktene deres ble tatt hensyn til av myndighetene de henvendte seg til. Tabell 4.3 viser at de aller fleste foreningene i hvert fall i noen grad følte seg hørt. Det er imidlertid signifikante forskjeller mellom barne- og ungdomslagene og voksenlagene – andelen som ikke ble tatt hensyn til i det hele tatt er dobbelt så stor i førstnevnte gruppe.

Tallene tyder på at barne- og ungdomslagenes *eksterne* demokratiske funksjon var begrenset allerede i 1980, og at den fortsatt er det i 2000. Over 85 prosent av foreningene i landkommunene og 72 prosent i Bergen gjorde ingen forsøk på å påvirke myndighetene. Barne- og ungdomslagene utgjør en minkende andel av kontakten mellom sivilsamfunn og offentlige myndigheter, og de føler seg i mindre grad tatt hensyn til enn voksenlagene når de først er i kontakt. Dette gir holdepunkter for å hevde at barne- og ungdomslagene er en stadig mer marginalisert gruppe i lokaldemokratiet.

Endringer i aktører, strategier og saker

I det følgende skal vi imidlertid konsentrere oss nærmere om de barne- og ungdomslagene som faktisk har forsøkt å øve innflytelse. Hvilke aktører dominerer før og nå?

Her er det tilgjengelige tallmaterialet forholdsvis begrenset, og antallet observasjoner innen hver undergruppe er lavt. Vi finner likevel ett utslag som er signifikant i statistisk forstand. Tabell 4.4 viser at ungdomslagene i 1980 var en dominerende aktør, med 36 prosent av kontaktene. I 2000 er deres andel av kontaktene med kommunen halvert, mens kultur-, fritids- og idrettslagenes andel er mangedoblet. Denne foreningstypen er nå kommunens vanligste kontaktpartner. Det er nå også denne typen lag kommunen oftest vender seg til for å spørre til råds i saker som angår foreningen.

Tabell 4.5 viser at også måten foreningene kontakter kommunen på har endret seg i perioden. Hovedtendensene er, for det første, at interne

Tabell 4.4 Kontakt med offentlige myndigheter, 1980-2000, etter type forening

	Prosent av kontakter med kommunen ¹			Prosent av forsøk på å påvirke			Prosent av rådspøringer		
	1980	2000	Sig.	1980	2000	Sig.	1980	2000	Sig.
Ungdomslag	36	19	**	41	22	*	33	18	
Kultur, fritid, idrett	3	21	**	3	16	**	5	26	**
Politiske	5	4		7	7		-	1	
Kristne	16	21		14	16		16	22	
Speider/4H	8	8		3	7		14	8	
Musikk	25	21		22	20		28	20	
Avhold	2	1		3	1		2	-	
Andre	6	7		7	11		6	6	
Total	100	100		100	100		100	100	
N	89	140		59	74		43	90	

¹ Inkluderer forsøk på å påvirke og blir vanligvis spurt til råds.

* Forskjell fra 1980-2000 signifikant på 95%-nivå. ** Forskjell signifikant på 99%-nivå.

Tabell 4.5 Type strategier i forsøk på å påvirke myndighetene, 1980-2000

	1980	2000	Differanse (Sig.)	Bergen, 2000
<i>Formelle kanaler</i>				
Arrangert møte	41	18	-23**	37
Reist saken i fylkes-/riksorganisasjon	17	4	-13*	18
Sendt skriv til kommunen	56	39	-17*	44
Sendt skriv til fylkeskommunen	11	3	-8*	9
Sendt skriv til staten	6	4	-2	18
Samlet underskrifter	12	9	-3	12
Samarbeidet med andre lag	35	26	-9	32
<i>Uformelle kanaler</i>				
Reist saken i pressen	17	21	4	34
Tatt personlig kontakt med ordfører	18	18	0	7
Tatt personlig kontakt med folkevalgte	30	26	-4	28
Tatt personlig kontakt med kommuneadministrasjon	27	35	8	32
N	66	77		60

Note: Personlig kontakt med fylkes- og statsadministrasjon og politikere er ikke tatt med i tabellen fordi spørsmålet ikke ble stilt i 1980.

demokratiske kanaler har mistet betydning. Forsøk på å fremme saker gjennom høyere nivå i organisasjonen forekommer nesten aldri. Det er en også betydelig lavere andel av foreningene i 2000 sammenliknet med 20 år tidligere som tar opp sakene til diskusjon på møter, selv om det her ikke er spesifisert om møtene er eksterne eller interne.

For det andre har det skjedd en dreining bort fra formelle former for kontakt. Personlig kontakt med kommuneadministrasjonen er den eneste formen som har økt i noen videre grad i perioden, om enn ikke signifikant, mens alle former for skriftlige henvendelser har blitt sjeldnere. Dette kan tolkes som at konfliktnivået er lavere, ved at sakene i økende grad kan løses ved å ta kontakt med en saksbehandler på administrativt nivå.

For det tredje er det en generell nedgang i handlingsrepertoaret for sakene som fremmes – foreningene bruker færre strategier enn før. Dette er ytterligere en indikasjon på at sakene som tas opp er forholdsvis enkle småsaker som kan løses uten langvarig og kompleks saksbehandling. I Bergen er forholdene større og strategiene annerledes. Personlig tilgang til ordføreren er naturlig nok mer begrenset, mens pressen er en mer naturlig vei å gå for å skape oppmerksomhet om sakene i opinionen. Her er også handlingsrepertoaret bredere enn i landkommunene, noe som bekrefter inntrykket av at barne- og ungdomslagene i byen har et betydelig høyere politisk aktivitetsnivå enn tilsvarende foreninger i distriktene.

Vi kan ikke svare direkte på hvorvidt det har skjedd endringer i hvilke saker foreningene tok opp i 1980 og 2000, fordi dette spørsmålet ikke ble kodet i 1980-registreringen. Vi kan imidlertid antyde noen utviklingstrekk ved å sammenlikne voksende organisasjonstyper med typer som spiller en mindre sentral rolle og ved å sammenlikne nystiftede foreninger med de som har eksistert en stund. Vi kan også se hvordan barne- og ungdomsorganisasjonenes engasjement skiller seg fra voksenalder.

Tabell 4.6 viser at barne- og ungdomsorganisasjonenes engasjement i forhold til kommunen i mye større grad enn det som er tilfelle for voksenorganisasjonene handler om å påvirke rammevilkårene for egen aktivitet. I betydelig mindre grad dreier det seg om engasjement i andre politiske saker, som miljøspørsmål, nærmiljø, økonomisk politikk osv. Dette gjelder både i landkommunene og i Bergen. Dette kan tolkes som uttrykk for en sterk tendens blant barne- og ungdomsorganisasjonene til *egenorganisering*, det vil si organisering for å fremme egne interesser snarere enn å løse samfunnsoppgaver (Selle og Øymyr 1995).

Tabell 4.7 viser at det går et forholdsvis klart skille mellom foreninger stiftet før og etter 1960-årene, der andre saker enn vilkårene for organisasjonsdriften i større grad står i sentrum for eldre foreninger. Dette er perioden Wollebæk og Selle (2002a) omtaler som det store vannskillet i etterkrigshistoriens organisasjonssamfunn; tiåret mar-

Tabell 4.6 Type saker tatt opp i kontakt med offentlige myndigheter

	Barne- og ungdomsorganisasjoner			Voksenorganisasjoner			Differanse barne- og voksenorg. (sig.)
	Landkommunene	Bergen	Totalt	Landkommunene	Bergen	Totalt	
	Prosent av saker			Prosent av saker			
Egne vilkår	34	29	31	16	17	16	15**
Velferd, barn, unge	21	21	21	19	17	19	2
Kultur	18	5	11	8	10	9	2
Andre saker, generell politikk	10	16	13	12	13	12	1
Naturforvaltning, miljøvern	1	6	4	10	6	9	-5**
Økonomi, næring, samferdsel	6	5	5	12	14	13	-8**
Nærmiljø	3	5	4	17	16	17	-13**
Andre svar	7	13	10	5	6	5	5*
Totalt	100	100	100	100	100	100	
N (antall saker)	103	118	221	1651	745	2396	

kerer endepunktet for veksten til de brede folkebevegelsene og begynnelsen på fritidsorganiserings epoke. Vi ser også at de voksende foreningene på kultur- og fritidsfeltet i størst grad engasjerer seg for å forbedre egne vilkår, mens de mer samfunnsrettede og/eller ideologiske organisasjonstypene i større grad fokuserer på andre saker.

Analysene viser altså, for det første, en viss tendens til økende *marginalisering* av barne- og ungdomsorganisasjonene i lokaldemokratiet, i form av en minkende andel av kontakten mellom sivilsamfunn og politisk system og en svakere følelse av å bli hørt enn voksenorganisasjonene. For det andre finner vi et *rollebytte* i den politisk relevante barne-

Tabell 4.7 Type saker tatt opp med offentlige myndigheter etter stiftelsesår og type.

	Stiftelsesår			Type				
	Før 1960	1960-89	1990-årene	Politiske	Kultur, fritid, idrett	Kristne	Ungdomslag	Musikk
Nærmiljø	9	2	0	5	6	0	7	0
Velferd, barn, unge	18	17	24	33	12	21	14	6
Økonomi, næring, samferdsel	4	2	10	13	3	5	11	0
Kultur	15	15	8	5	4	0	32	27
Egne vilkår	24	47	36	3	41	32	21	62
Naturforvaltning, miljøvern	5	0	3	15	0	5	11	3
Andre saker, generell politikk	15	8	11	25	18	11	4	3
Andre svar	11	9	8	3	14	26	4	0
	100	100	100	100	100	100	100	100
N	82	53	62	40	51	19	28	34

Note: Bergen og landkommunene er slått sammen.

og ungdomsorganiseringen, der ungdomslagene hegemoni utfordres av framvoksende kultur- og hobbyforeninger. For det tredje *avformaliseres* og *innsnevres* strategiene foreningene bruker. De interne demokratiske kanalene, som møteaktivitet og kontakt med andre organisasjonsledd, mister betydning mens personlige kontakter blir mer vesentlige. For det fjerde peker analysen av sakene foreningene tar opp i retning av at en økende andel av engasjementet til barne- og ungdomslagene er preget av *egenorganisering* snarere enn forsøk på å oppnå samfunnsendring.

Syn på egen rolle

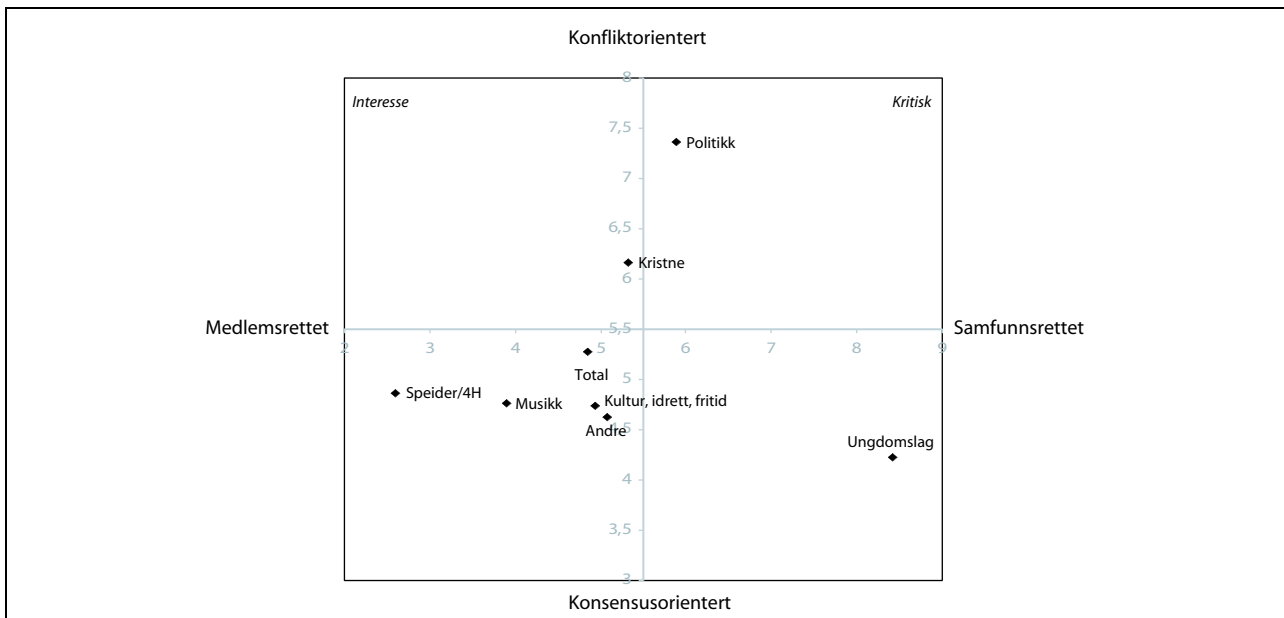
Kontakt med offentlige myndigheter er et relativt snevert mål på organisasjonenes samfunnsengasjement. Det er mulig å fylle en ekstern demokratisk funksjon uten å konsentrere seg om påvirkning av politiske prosesser, det kan også handle om forsøk på å formidle egne overbevisninger direkte til andre individer eller gjennomføring av tiltak som direkte griper inn i og påvirker lokalsamfunnene. For at en organisasjon skal kunne ha en slik funksjon, er det likevel en forutsetning at den er enten samfunnsrettet, dvs. at arbeidet ikke bare gagnar medlemmenes interesser og at i hvert fall en del av aktivitetene er åpne for andre, eller kon-

fliktorientert, det vil si at man har et ønske om å fremme et bestemt politisk eller verdibasert budskap, eller begge deler. En forening som ikke gjør noen av delene kan ha mange positive virkninger på de som deltar og spre mye glede, men noen demokratisk infrastruktur utgjør den neppe.

For å forsøke å fange også denne dimensjonen ved organisasjonenes forhold til omgivelsene, ble foreningene i 2000-undersøkelsen stilt flere spørsmål om hvordan de så på sin egen rolle i samfunnet. Spørsmålene skulle fange opp dimensjonene konflikt vs. konsensusorientering og medlems- vs. samfunnsretting som er diskutert ovenfor.

Figur 4.5 viser hvordan de ulike foreningstypene plasserte seg langs disse dimensjonene. Aksene krysser hverandre ved midtpunktet på hver av de to dimensjonene.

Figur 4.5 viser at veksten i barne- og ungdomssegmentet skjer innen serviceorganisasjoner, det vil si foreninger som tilbyr et medlemsrettet aktivitetstilbud til barn og unge. Foreningstypene som hører hjemme i ruten nederst til venstre i figuren er preget av stor grad av utskifting (mange nedleggelse og mange nystiftelser), men totalt sett et økende antall lag. Unntaket er her speiderforeningene og 4H, som har opplevd en viss tilbakegang. Ungdomslagene framstår derimot som en utpreget kommunitær organisasjonstype. Denne typen har



Figur 4.5 Syn på egen rolle. Egenklassifisering i typologi etter type forening.

Note: To tipunktskalaer ble brukt for å fange opp hver dimensjon, der foreningen ble bedt om å posisjonere seg mellom to motstridende utsagn. Konsensus vs. konfliktorientering ble målt ved følgende påstander: (1) Foreningen er ikke i opposisjon til rådende holdninger i samfunnet vs. foreningen er i opposisjon til rådende holdninger i samfunnet. (2) Det er ikke viktig for oss å overbevise andre om våre verdier vs. det er svært viktig for oss å overbevise andre om våre verdier. Medlems vs. samfunnsorientering ble målt ved følgende påstander: (1) Foreningen arbeider først og fremst for medlemmene vs. foreningen arbeider først og fremst for lokalsamfunnet. (2) De fleste aktivitetene i foreningen er åpne bare for medlemmer vs. de fleste av aktivitetene i foreningen er åpne for alle.

nå mistet fotfeste i mange lokalsamfunn og er sterkt svekket. De politiske og til dels kristne foreningene var betydelige kritiske bevegelser – konflikt- og samfunnsorienterte – som også står mye svakere enn før.

Når veksten skjer innen aktivitetsorienterte serviceorganisasjoner mens samfunns- og/eller konfliktorienterte bevegelser svekkes, blir barne- og ungdomsorganiserings eksterne demokratiske funksjon tilsvarende redusert. Aktiviteten blir i minkende grad noe som direkte griper inn i lokalsamfunnet foreningen opererer i og i økende grad noe som angår bare medlemmene.

En sammenlikning av hvordan organisasjoner av ulike «generasjoner» ser på sin egen rolle bekrefter i stor grad dette inntrykket. Figur 4.6 viser en klar forskjell mellom de eldste foreningene, som er sterkt samfunnsorienterte, og de yngre foreningene, som er medlemsrettede. Imidlertid skjer det en viss bevegelse motsatt vei fra og med 1980-årene, som kan tyde på at graden av medlemsretting har nådd et metningspunkt.

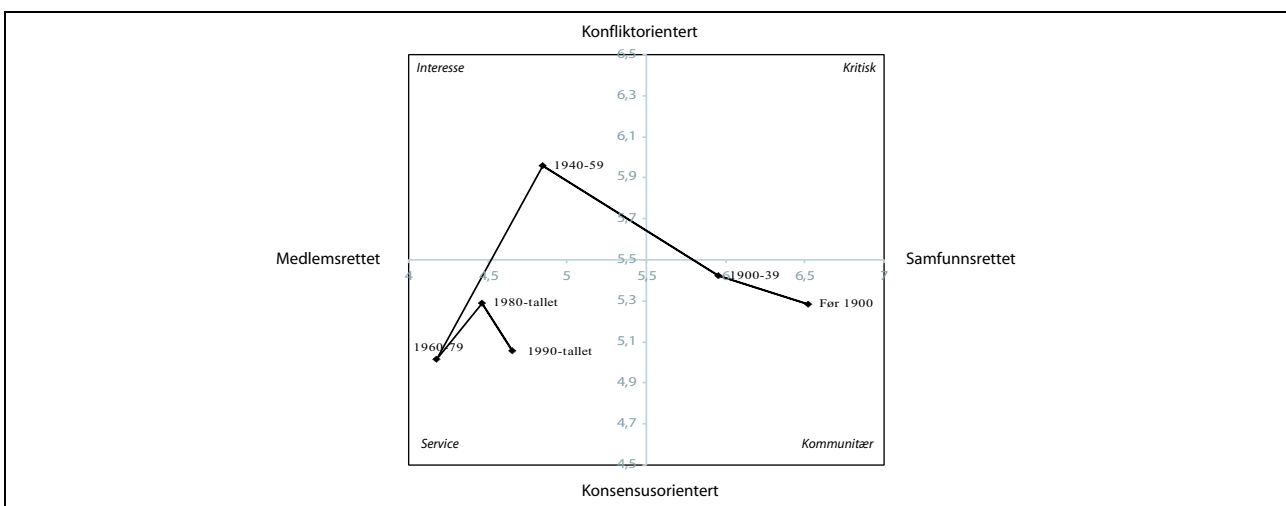
Det synes likevel å være en langsiktig tendens fra samfunns- mot medlemsorientering blant norske barne- og ungdomsorganisasjoner. Dette har konsekvenser for hvilke forventninger det er rimelig å rette mot disse gruppene som demokratiske aktører. Konsensus- og medlemsorienterte organisasjoner kan ikke forventes å fylle en eksternt og direkte demokratisk funksjon. Imidlertid har vi sett at enkelte, særlig innen sosial kapital-tradisjonen, argumenterer for at aktiviteten i seg selv kan ha positive interne og indirekte konsekvenser. I

dette perspektivet lærer deltakerne gjennom kontakt ansikt til ansikt å stole på hverandre og tilegner seg demokratiske ferdigheter. Disse verdiene og kunnskapene kommer i neste instans demokratiet til gode. Foreløpig er imidlertid den empiriske støtten for dette synet noe begrenset, noe vi kommer tilbake til.

Oppsummering og konklusjon

Perioden 1980-2000 var en kritisk fase for barne- og ungdomsorganiserings. Særlig på 1990-tallet gikk tallet på barne- og ungdomslag kraftig tilbake. Disse tallene bekreftes av nasjonale data for lokallag i barne- og ungdomsorganisasjoner som søker offentlig støtte gjennom Fordelingsutvalget. Foreningene som overlevde hadde en mer negativ medlemsutvikling enn voksenlagene, og i motsetning til lag for voksne var hadde de nye foreningene færre medlemmer enn de som døde ut. I 2000 fantes det altså færre barne- og ungdomslag som representerte færre medlemmer enn i 1980. Tallene fra Fordelingsutvalget viser imidlertid at tilbakegangen på 1990-tallet ble avløst av utflating i perioden etter 2000.

Tilbakegangen var sterkest innen organisasjonene som sprang ut av de tradisjonelle folkebevegelsene, slik som politiske ungdomsorganisasjoner, kristne barne- og ungdomslag, verdslige ungdomslag og mål- og avholdslag. Organisasjonene på musikk- og kulturfeltet klarte seg bedre, og innen idretts- og fritidsorganiserings vokste tallet på foreninger i perioden.



Figur 4.6 Syn på egen rolle. Egenklassifisering i typologi etter stiftelsesår.

Note: Det er her grunn til å peke på at punktene i figuren representerer gjennomsnittsverdier, og at det er store variasjoner innen hver periode.

Barne- og ungdomslagene har ofte mer organisasjonsstrukturer og høyere utskif-

ting av medlemsmassen, noe som gjør dem mer utsatt for *liability of newness* enn voksenorganisa-

sjoner. Dessuten var utviklingen i landkommunene preget av at mange jenter flyttet fra distriktet inn til byen for å søke høyere utdanning på 1990-tallet. Dette er en sannsynlig årsak til at foreninger som var dominert av jenter oftere ble nedlagt enn foreninger med overvekt av gutter. Endelig har undersøkelser vist at ungdom viser mindre interesse for tradisjonell organisasjonsvirksomhet, med alt det medfører av møter, langvarige forpliktelser og krav om tilslutning til bestemte ideologier (Wollebæk 2001). Det er derfor ikke tilfeldig at det er organisasjonene med de mest tradisjonelle strukturene og formålene som sliter tyngst i det nye klimaet.

Også i 1980 spilte barne- og ungdomsorganisasjonene en relativt marginal rolle i forhold til offentlige myndigheter. Dette er i enda større grad tilfelle i 2000. Voksenorganisasjoners kontakt med kommune, fylke og stat har økt, mens barne- og ungdomsorganisasjonenes andel har blitt redusert. Barne- og ungdomslagene føler sjeldnere enn voksenorganisasjonene at de blir hørt når de først forsøker å påvirke. Men bildet er mer nyansert. I byen er det knapt forskjeller mellom foreningene for ungdom og voksne, og vi ser også at kommunene oftere spør barne- og ungdomslagene til råds i saker som angår dem. Spissformulert kan vi karakterisere dette som en dreining fra pressgruppe til høringsinstans.

I tråd med forskyvninger i styrkeforholdet mellom organisasjonstyper, har det også skjedd et rollebytte med hensyn til hva slags organisasjoner som oftest er i kontakt med offentlige myndigheter. I 1980 var ungdomslagene den dominerende aktøren på feltet, mens denne rollen var overtatt av foreningene på kultur- og fritidsfeltet tjue år senere. Vi ser også at strategiene foreningene bruker har endret seg. Demokratiske strukturer som møteaktivitet og bruk av høyere ledd i organisasjonen brukes mye sjeldnere enn før, formelle henvendelser gjennom er erstattet av personlig kontakt og bredden i strategiene foreningene bruker har blitt smalere. Dette tyder på tettere integrasjon mellom kommune og foreningsliv, samt at sakene som tas opp er mindre kompliserte og konfliktladde enn før. Dette bekreftes også av inntrykket vi får ved å studere hvilke saker foreningene tar opp. En stor andel av kontakten mellom kommune og foreningsliv dreier seg om konkrete forbedringer av foreningenes aktivitetsvilkår. Denne andelen synes også å være økende.

Dette sammenfaller med hvordan nye og gamle organisasjoner ser på sin egen rolle i samfunnet. Etter 1960 har hovedtyngden av nye barne- og ungdomsorganisasjoner vært medlemsrettete og konsensusorienterte, det vi i innledningen kalte servi-

ceorganisasjoner (Wollebæk og Selle 2002a). Dette står i motsetning til foreningene stiftet før andre verdenskrig, som stort sett kan karakteriseres som kommunitære, det vil si samfunnsrettede og konsensusorienterte.

På lokalplanet gir det derfor mer mening å se barne- og ungdomsorganisasjoner, særlig i distriktene, som leverandører av fritidsaktiviteter enn som sentrale demokratiske aktører. De står i liten grad for alternativer til det bestående, de definerer sin egen rolle først og fremst i forhold til egne medlemmer og i mindre grad til samfunnet rundt, og de tar sjelden initiativ til å påvirke politiske prosesser.

Et slikt perspektiv fokuserer imidlertid ensidig på den direkte og eksterne demokratiske rollen organisasjonene fyller. Det er ingen tvil om at barne- og ungdomsorganisasjonene spiller en umåtelig viktig rolle i forhold til forebygging av sosiale problemer, at de tilbyr aktiviteter som mange har glede av og at tilhørighet til slike organisasjoner betyr svært mye for svært mange mennesker. Toneangivende verk innen samfunnsvitenskapen, fra Almond og Verbas *The Civic Culture* (1963) til Robert Putnams *Bowling Alone* (2000), hevder dessuten at det skjer verdifull læring og sosialisering innen organisasjonene som demokratiet i neste instans nyter godt av – helt uavhengig av organisasjonenes formål. Det er her ungdom bygger nettverk, lærer gjennom erfaring at andre er til å stole på og får viktig kunnskap om demokrati og organisasjonsdrift. Innen sosial kapitalretningen, der Putnam er sentral, går enkelte så langt som å hevde at upolitiske, «horisontale» nettverk er vel så viktige som mer konfliktorienterte, direkte demokratisk aktive organisasjoner. Det viktigste er ikke hva man driver med, men at man møtes ansikt til ansikt.

Dette er et viktig perspektiv, men det har samtidig sine klare begrensninger. For det første kan man inspirert av pluralismen innvende at ungdom er en gruppe med klare og definerbare interesser, som trenger mellomliggende strukturer som formidler disse interessene. I dette perspektivet er det problematisk at voksenorganisasjonene utgjør en økende andel av kontakten mellom kommune og sivilsamfunn, mens barn og ungdom driver mest med upolitiske fritidsaktiviteter. Her er imidlertid situasjonen i byen langt mer balansert enn i distriktene. For det andre er det foreløpig lite dokumentasjon som viser at man utvikler sosial kapital og samfunnsengasjement ved å delta aktivt i fritidsorganisasjoner (Wollebæk og Selle 2002b; Stolle 2001; Ødegård, vedlegg 1) – aktive medlemmer i hobbyklubber og idrettslag er rett og slett

ikke så mye mer tillitsfulle og engasjerte enn andre. Enkelte ser snarere slik deltakelse som uttrykk for tilbaketrekking fra sosialt og politisk ansvar og mener det fostrer en form for «sivil apati» (Eliasoph 2003; se også Skocpol 2003).

Som redegjort for innledningsvis, kan altså utviklingen fortolkes på ulike måter avhengig av hvorvidt man vektlegger eksterne og interne demokratifunksjoner. Uansett er det liten tvil om at viktige endringer har funnet sted i denne perioden som påvirker hvilke forventninger det er rimelig å rette til barne- og ungdomsorganisasjonene som demokratisk aktør på lokalplanet.

Litteratur

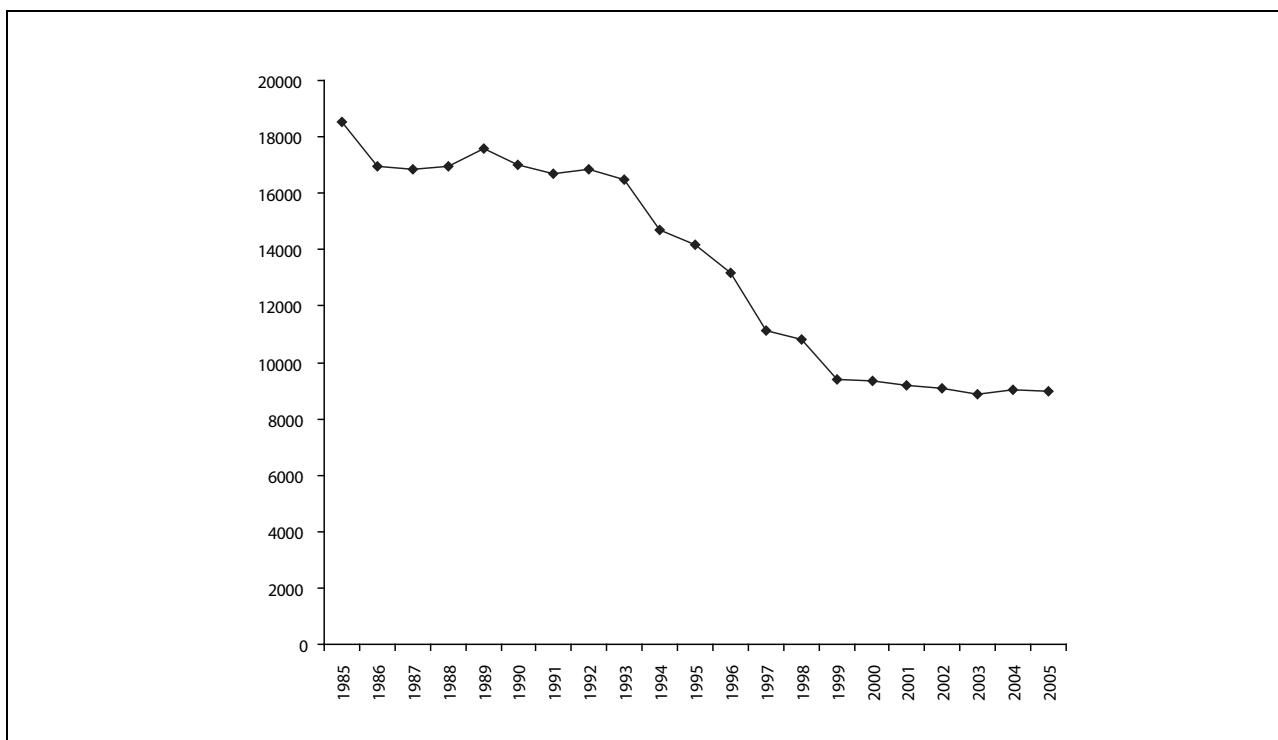
- Almond, Gabriel og Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bellah, Robert N., Richard Madsen, William M. Sullivan, m.fl. (1991). *The good society*. New York, NY, Knopf.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, Yale University Press.
- Eliasoph, Nina. (2003). *Cultivating apathy in voluntary associations*. I *The values of volunteering. Cross-cultural perspectives*, Paul Dekker og Loek Halman (red.). Kluwer Academic/Plenum Publishers: New York.
- Etzioni, Amitai (1993). *The Spirit of Community*. New York, Crown Publishers.
- Henriksen, Lars Skov (1994). "Det civile samfund: Tilbage til politisk filosofi." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 10(4): 357-74.
- Lorentzen, Haakon (1998). "Normative forståelse av sivile sammenslutninger." *Sosialvitenskapelig tidsskrift* 5(2-3): 244-268.
- Olsen, Jan P. (1990). *Demokrati på svenska*. Stockholm, Carlsson.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Rokkan, Stein (1967). *Geography, religion and social class: Crosscutting cleavages in Norwegian politics*. I *Party systems and voter alignments. Cross-national perspectives*, Seymour Martin Lipset og Stein Rokkan (red.). New York: The Free Press.
- Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995). *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet 1940-1990*. Oslo, Det norske Samlaget.
- Skocpol, Theda (2003). *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Skocpol, Theda, Marshall Ganz og Ziad Munson (2000). «A nation of organizers. The institutional origins of civic voluntarism in the United States.» *American Political Science Review* 94(3): 527-546.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965). *Social Structure and Organization*. *Handbook of Organizations*. J. G. March. Chicago, Rand McNally.
- Stolle, Dietlind (2001). *Clubs and congregations: The benefits of joining an association*. In *Trust in society*, edited by K. Cook. New York: Russel Sage Foundation.
- Wollebæk, Dag (2001). «Moderniseringen av organisasjonssamfunnet i et generasjonsperspektiv.» *Tidsskrift for ungdomsforskning* 1(1): 69-87.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002a). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002b). *Does participation in voluntary associations contribute to social capital? The impact of intensity, scope, and type*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30 (1):32-61.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Haakon Lorentzen (2000). *Frivillig innsats*. Bergen, Fagbokforlaget.

Appendiks 1. Vedlegg 4

Tabell 0.1 Modell benyttet i figur 4.4 (logistisk regresjon)

	Voksenlag			Barne- og ungdomslag		
	B	Standard-feil	Sig.	B	Standard-feil	Sig.
Medlemmer 1980	.753	.090	.000	.555	.166	.001
Organisasjonsalder 1980	.319	.078	.000	.795	.107	.000
Gjennomsnittsalder styre	12.616	5.466	.021	.934	4.609	.839
Gjennomsnittsalder styre kvadrert	-1.737	.753	.021	-.336	.685	.624
Prosent kvinner i styre	-.003	.030	.923	-.079	.033	.016
Prosent kvinner i styre*gjennomsnittsalder styre	-.001	.008	.915	.020	.009	.030
Konstantledd	-25.086	9.867	.011	-2.572	7.748	.740
N	1074			454		
Pseudo r2 (Nagelkerke)	.220			.285		

Logaritmen av variabelen er brukt i analysen.



Figur 4.7 Antall lokallag i norske barne- og ungdomsorganisasjoner 1985-2005

Note: Tallene for 1986 og 1987 er korrigert: Norges Musikkorpsforbund var ikke registrert disse årstallene, og gjennomsnittstall for 1985 og 1988 er derfor brukt. Politiske barne- og ungdomsorganisasjoner ble tatt ut av ordningen i 1995 og er utelatt fra analysen.

Kilde: Foredelingsutvalget.

Vedlegg 5

Minoritetsdeltakelse og minoritetsorganisering

Svein Ingve Nødland, seniorforsker ved IRIS – International Research Institute of Stavanger

Innledning

Frivillige organisasjoner er en viktig arena for aktivitetsutfoldelse og interessehevdning i det norske samfunn. Dette gjelder også for den unge del av befolkningen. For dem er frivillige organisasjoner den viktigste formelt organiserte arena utenfor hjemmet og skolen. Her deltar barn og unge i kulturell, idrettslig, religiøs, politisk og annen aktivitet. Frivillige organisasjoner er videre sett på som skoler i demokrati. De er som sådan ikke bare viktige for barn og unges aktivitetsengasjement og innflytelse på egen situasjon her og nå, men også som læringsarenaer for deres liv som voksne samfunnsborgere.

Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn utgjør en økende del av den unge norske befolkning. Ca. 9 prosent av befolkningen i aldersgruppa 0-29 år har innvandrerbakgrunn. Deres deltakelse i frivillige organisasjoner må antas å være viktig for deres inkludering og innflytelse i det norske samfunn. Generelt sett er minoritetsbefolkningen på de fleste samfunnsområder mindre aktiv og gjør sin innflytelse mindre gjeldende enn den etnisk-norske majoritetsbefolkning (Trondstad m.fl., 2006). En nylig publisert studie (Friberg, 2005) fra Oslo viser at det også gjelder for minoritetsungdoms deltakelse i organisert virksomhet på fritida.

Støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner er det hovedvirkemiddel statlige myndigheter har for å styrke frivillig organisert virke blant barn og unge, herunder også de med minoritetsbakgrunn. Jeg skal her vurdere offentlige, særlig statlige, støtteregimers betydning for barn og unge med minoritetsbakgrunn og deres deltakelse i frivillige organisasjoner. Jeg skal se på dette spørsmål for barne- og ungdomsorganisasjoner generelt, men med hovedvekt på minoritetsorganisasjoner og deres virke for å engasjere barn og unge.

Hovedproblemstillingen er: Hvordan kan statlige støtteregimer legges til rette for å styrke minoritetsorganisasjoner i deres virke med å engasjere barn og ungdom?

Spørsmålet kan håndteres todelt:

1. Hvem er de minoritetsbaserte organisasjonene og hvordan fungerer de?

2. Hvordan fungerer statlige støtteregimer sett i forhold til denne type organisasjoner?

Personer med minoritetsbakgrunn kan selv sagt også delta i tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner. Det vil si de kan være med i organisasjoner som ikke har som primærmål å organisere barn og unge med innvandrerbakgrunn. En tilleggsproblemstilling er derfor:

3. Hvordan fungerer tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner for personer med innvandrerbakgrunn?

Disse tre spørsmålene kan utdypes som følger:

Minoritetsorganisasjonenes egenart kan i seg selv påvirke deres muligheter for å vokse til bærekraftige organisasjoner med mange og engasjerte deltakere. Organisasjoner har allment en innholdside og en strukturside som begge har betydning for deres utviklingsmuligheter. Innholdsmessig har de verdier, mål, oppgaver mv. som er grunnlaget for organisasjonenes eksistensberettigelse, og som er grunnen til at barn og unge engasjerer seg. Strukturelt har alle organisasjoner en oppbygning i form av deltakere/medlemmer, aktivitetsmønstre, enheter/lag, juridiske, administrative og ledelsesmessige faktorer. Måten en velger å bygge organisasjonen på kan ha selvstendig betydning for hvordan den utvikler seg og vokser.

De offentlige støtteregimene kan gjennom sin utforming hemme eller fremme minoritetsorganisasjoners vekst, og innvandrerbarn og -ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner generelt sett. Offentlige støttesystemer vil gjennom sin utforming kunne ha styrende effekter på frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Lorentsen og Hoaas, 2000). De vil også kunne medføre ikke-intenderte effekter. Den offentlige støtten vil påvirke og begrense eller stimulere organisasjonene når det gjelder deres struktur og indirekte også deres aktivitetsmessige innhold. Det vil skje ved at de tilpasser seg støtteregimenes mål, kriterier og belønningssystemer. Det kan imidlertid

også forekomme at enkelte organisasjoner ikke mottar statlig støtte fordi de ikke ønsker eller greier å tilpasse seg.

Når det gjelder de tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjonene må en anta at de er mer eller mindre åpne og attraktive alternativer for barn og unge med minoritetsbakgrunn. Hvordan de fungerer overfor denne gruppen har også betydning for minoriteters deltakelse i frivillig organisert virksomhet.

Disse er de sentrale tema i denne lille studien gjort for utvalget. Studien baserer seg på en kombinasjon av litteraturstudier og informantintervjuer. Jeg har intervjuet representanter for syv minoritetsorganisasjoner, hvorav en viste seg å være lokal. Gjennom disse samtaler tok jeg sikte på å få et oversyn over organisasjonens utvikling, deres struktur, og hvordan de relaterer seg til kriterier for å motta statlig støtte. Videre har jeg gjennomført korte telefonsamtaler med representanter for åtte tradisjonelle organisasjoner med sikte på å innhente informasjon om hvordan de arbeider i forhold til barn og unge med minoritetsbakgrunn. Endelig har jeg hatt informantsamtaler med henholdsvis Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) i egenskap av tilskuddsforvaltere overfor barne- og ungdomsorganisasjoner. Dette for å innhente deres vurderinger av aktuelle problemstillinger vedrørende minoriteters deltakelse og engasjement i barne- og ungdomsorganisasjoner.

Innvandrerorganisasjoner i Norge

Norge er blant de land i verden som har den største frivillige sektoren (Sivesind m.fl., 2004). Etablering av frivillig baserte innvandrerorganisasjoner går inn i en historisk lang tradisjon hvor mennesker med felles bakgrunn, interesser, mål eller ideologi organiserer seg i formelle fellesskap for å engasjere seg i ting man er opptatt av. Mjelve (2003) har gjort et grunnlagsarbeid for å kartlegge innvandrerbaserte organisasjoner i landet. Han viser til en betydelig grad av usikkerhet med hensyn til hvor mange organisasjoner som finnes, alt etter hvor strenge krav man skal stille til deres formaliseringsgrad og struktur. I følge hans anslag ligger antallet innvandrerorganisasjoner et sted mellom 350 og 1000. Det laveste antallet handler om de som mottar støtte fra ordningen for lokale innvandrerorganisasjoner. En kartlegging i forhold til fylkeskommunene indikerer ca. 750 organisasjoner, men andre kilder antyder at det kan være nærmere 1000 organisasjoner.

I Norge begynte innvandring av personer med ikke vestlig bakgrunn for alvor ut i 70-årene med arbeidsinnvandring. Antallet innvandrere har senere økt som følge av familiegjenforeninger og at mange asylsøkere og flyktninger har kommet til landet. Det er først ut i 90-årene at antallet minoritetsungdom med oppvekst i Norge har økt betydelig. Denne utviklingen har skapt grunnlag for organisasjonsdannelser også innen denne gruppen,

Hvilke funksjoner fyller innvandrerorganisasjoner? Wollebæk m.fl. (2000) peker på tre sentrale perspektiver som kan legges på frivillige organisasjoner i sin alminnelighet: (i) De har betydning for menneskers sosiale fellesskap og samhørighet; (ii) de har demokratiske oppgaver både ved at de har en intern demokratisk virkemåte og at de fremmer meninger og interesser utad i samfunnet; samt (iii) de kan fungere som virksomheter som yter velferdstjenester og har en økonomisk verdiskaping. De to førstnevnte perspektivene synes å være de dominerende om man kategoriserer innvandrerorganisasjonene, selv om det sistnevnte også fins.

I innvandrerorganisasjonenes fellesskapsbyggende rolle ligger antagelig deres største betydning. Blant de første grupperinger som ble etablert var religiøse organisasjoner både kristne og muslimske. Senere har det også kommet en rekke innvandrerbaserte lokale organisasjoner, i stor grad små etniske grupper med vekt på kultur (Mjelve, op.cit.). Ønsket om å være sammen med likesinnede står sentralt for massen av små lokale, minoritetsorganisasjoner.

I de lokale organisasjonene som får lokal offentlig støtte ligger også at de har en intern demokratisk struktur som kreves for å motta denne type støtte. De fyller i den forstand også en demokratiutviklende funksjon. I liten grad finner man derimot organisasjoner som har en sterk rolle utad i det å hevde innvandrerinteresser inn i det norske samfunn. Det har i vel tjue år eksistert et nasjonalt samråingsforum, Kontaktutvalget mellom innvandrere og offentlige myndigheter (KIM), der innvandrer- og myndighetsrepresentanter drøfter anliggender av felles interesse. Nylig er det også etablert et dialogforum hvor barne- og ungdomsorganisasjoner møter representanter for myndighetene.

Det finnes et fåtall av organisasjoner som får nasjonal støtte fordi de regnes som landsdekkende, har kompetanse på minoritetsspørsmål, arbeider for minoriteters interesser inn i det norske samfunn, og er opptatt av å fremme integrering. Blant disse er Antirasistisk Senter, MiRA-senteret, OMOD m.fl. De fleste av disse organisasjonene er imidlertid ikke i demokratisk forstand

representative organisasjoner for innvandrerbefolkningen selv om de engasjerer seg på vegne av innvandrere. Selv om de er rimelig godt kjent blant sentrale myndigheter og i en rekke sammenhenger målbærer innvandreriinteresser, har de bare i begrenset grad en direkte påvirkning på den politikkutforming som skjer. Deres primære betydning er som informasjonsformidlere, som vaktbikkjer og opinionspåvirkere på vegne av minoriteters rettigheter, og som hjelpere og rådgivere overfor enkeltpersoner blant innvandrere, asylsøkere mv. med behov for hjelp. Det finnes eksempler på at de hatt direkte bidrag når det gjelder utvikling og iverksetting av konkrete politiske saker, men deres politiske betydning synes likevel relativt begrenset (Nødland m.fl., 2005). En viss, men likevel begrenset innflytelse indikeres også av sureveydata fra 32 innvandrersorganisasjoner (landsdekkende og lokale) lokalisert i Oslo (Brochmann og Rogstad, 2004).

I det at flere av de landsdekkende organisasjonene gir råd og veiledning til personer med minoritetsbakgrunn ligger også at de yter en form for velferdstjenester (Nødland m.fl., op.cit).

Minoritetsorganisering eller minoritetsdeltakelse?

Nå kan man spørre om hvor ønskelig det er med egne organisasjoner for minoritetsgrupper, enten dette er for voksne eller for barn og unge. Det er relativt særegent for minoritetsfeltet at grupper av befolkningen organiserer seg for å fremme gruppens behov og synspunkter på et bredt felt av livsområder som vedrører enkeltmennesker i gruppen. Noen vil ut fra en integreringstankegang kunne mene at det ideelt sett ikke er ønskelig at minoriteter organiserer seg i egne organisasjoner, da dette kan skape skiller mer enn samhandling og sosialt fellesskap på tvers av etniske grenser. I det lange løp ville det etter deres mening vært bedre om disse organisasjonene ble overflødiggjort.

Norge har vært beskrevet som et korporativt samfunnssystem med et tett samvirke mellom sentrale private og offentlige aktører. Dette bildet er i ferd med å omdanne seg i retning av en mer pluralistisk struktur med større spredning av både offentlig og privat makt, og med en mer aktiv nasjonalforsamling (Rommetvedt, 2005). Fremdeles er imidlertid landet kjennetegnet ved en utstrakt grad av interesseorganisering, og et mangfold av interesseaktører. Men da handler det fortrinnsvis om interesseaktører på spesifikke, smalere tema eller sakfelt, og ikke om livsvilkårene i bred forstand for bestemte folkegrupper. Kan det ikke være like viktig at innvandrere deltar og er repre-

sentert på like linje med andre personer og interesser i de ulike samfunnssektorene, for eksempel ved at fagorganisasjoner ivaretar minoritetsinteresser på arbeidsmarkedet, eller at innvandrerdoms fritidsbehov ivaretas av tradisjonelle fritids- og kulturorganisasjoner? Er det ikke bedre at innvandrere går inn på alle samfunnsarenaer på like linje med andre grupper i befolkningen? Vil ikke det være mest i tråd med slik vårt demokratiske samfunnssystem virker?

Slike synspunkter har selvsagt relevans. Samtidig kan en ensidig argumentasjon mot egne minoritetsorganisasjoner møtes med tre sett av innvendinger. For det første er det sosiale og kulturelle argumenter. Det er en allmenn kjensgjerning at mennesker har behov for å sammen være med likesinnede. At man er det, er ikke i seg selv en hindring for at de også kan ha relasjoner til andre. Videre har kultur og kulturelt mangfold, også når den har etniske røtter, en verdi som best kan bevares og utvikles ved at de kulturelle interessene dyrkes.

For det andre er innvandrere underrepresentert på mange samfunnsarenaer;. Det gjelder arbeidslivet og høyere utdanning (Djuve m.fl. red, 2006) så vel om i interesseorganisasjoner og politiske organer (Brochmann og Rogstad, 2004; Lund og Rogstad, 2006). Det er få innvandrere i samfunnseliten. Innvandrere har jevnt over en lavere stemmeandel ved politiske valg. Foruten å være uttrykk for diskriminering og fordelingsmessige skjevheter, kan slike kjensgjerninger danne grunnlag for sviktende kompetanse og forståelse for minoriteters behov i de ulike sektorene.

For det tredje kan det på noen saksfelter tenkes å eksistere spesifikke tema som primært vedrører de enkelte minoritetsgrupper, og som ikke har samme betydning for befolkningen som helhet (Kymlicka, 2001). Særlig gjelder det forhold knyttet til kultur- og identitet eller religiøse og livssynsmessige tema. Dette punkt er det skapt en viss aksept for når det gjelder de såkalte nasjonale minoriteter eller urbefolkninger, slik som i Norge for samene. Det har derimot vært lite fremme og fått lite aksept i den norske offentlige debatten at personer med bestemte typer etnisk innvandrerbakgrunn skulle kunne ha spesielle behov og rettighetskrav som ikke blir ivaretatt gjennom det majoritetsbaserte samfunnssystemet. I spørsmålet om jenters bruk av slør på skolen eller i arbeidslivet har man imidlertid et eksempel på hvordan kulturelle/religiøse tradisjoner kan reise en betydelig debatt, alt etter hvordan denne praksisen fungerer og vurderes. Her kan det være betydelige meningsforskjeller både internt i minoritetsmiljø-

ene og i majoritetsbefolkningen. En må ut fra dette kunne spørre om det ikke nettopp i et pluralistisk, liberalt demokrati bør være rom for et stort mangfold, også når det gjelder minoritetsgrupperinger og minoritetsinteresser.

Det skulle fremgå av momentene nevnt over at det etter min vurdering ikke finnes enkle svar på balansen mellom minoriteters engasjement i egne organisasjoner versus deres deltakelse i storsamfunnets institusjoner og organisasjoner. Ut fra et nasjonsbyggeperspektiv må en imidlertid kunne hevde at det vil være fordeler om det eksisterer relasjoner, samvirke og kommunikasjon mellom de ulike sektorene.

Dette leder over til spørsmålet om forholdet mellom minoritet og majoritet, eller mellom etniske grupperinger i sin alminnelighet, og hvordan ulike grupperinger relaterer seg til hverandre. Hylland Eriksen (1997) vektlegger hvordan individets identitetsutvikling skapes gjennom sosiale relasjoner og erfaringer, og hvor eksempelvis barn av første generasjons innvandrere delvis blir farget av sin hjemstavnsidentitet, delvis av den norske identiteten. Gullestad (2002) peker på sin side på hvordan majoritetens verdier, holdninger og språk mv. kan skape barrierer og diskriminering i forhold til innvandrere. Barth (1994) argumenterer for at grensemærker i sterkere grad enn kulturforskjeller skiller etniske grupperinger fra hverandre. Det vil si, det avgjørende er hvordan medlemmene av en sosial gruppe velger å organisere og identifisere seg som annerledes enn andre grupper.

Her finnes det ulike og kompletterende perspektiver. Samlet sett kan de hevdes å peke hen mot to grunnleggende forutsetninger for at grupper og organisasjoner dominert av en etnisk kategori, det være seg minoriteter eller etniske norske, kan fungere samfunnsintegrerende ut over egen gruppe: (i) åpenhet og kontakt overfor mennesker med annen bakgrunn, og (ii) et aktivitets- og innholdsmessig fokus som også inviterer til deltakelse fra andre enn primærdeltakerne.

I tråd med dette kan viktigheten både av minoritetsorganisasjoner og tradisjonelle organisasjoner i første rekke vurderes ut fra hvordan disse organisasjonene faktisk fungerer. Avgjørende faktor er antagelig hvor innover- eller utadrettet minoritetsorganisasjonene er både når det gjelder bredde i deltakelsen, aktiviteter og interesseheving. Det samme gjelder de tradisjonelle organisasjonene. Hvor selvfokusert er disse, eller omvendt hvor utadvent og endringsfokusert er de? Der som innoverperspektivet er veldig sterkt, kan man anta at ingen av de to organisasjonstypene er sær-

lig egnet for å fremme sosial tilhørighet og samfunnmessig mangfold.

Minoritetsungdoms fritidsvaner og deltakelsesmønstre

I Friberg (2005) beskrives og analyseres kjennetegn ved fritidsvaner og deltakelse i organisert virksomhet blant ungdom i det flerkulturelle Oslo. Hovedstaden har det klart største flerkulturelle ungdomsmiljø i landet. De flerkulturelle ungdomsmiljøene kan nok i noen henseender tenkes å fungere annerledes i andre deler av landet, blant annet på grunn av at minoritetsmiljøene er mindre andre steder. Analysen gir likevel grunnlag for å gjøre en del vurderinger av innvandreringdommens deltakelse i organisert virksomhet.

Ungdom generelt deltar mindre i frivillige organisasjoner nå enn før (jfr. Ødegård, vedlegg 1). Minoritetsungdom bidrar til å trekke ned gjennomsnittet. Oslo-studien viser at minoritetsungdom med ikke vestlig bakgrunn har en klart lavere deltakelse både når det gjelder organiserte fritidsaktiviteter og skolerelaterte sosiale aktiviteter. Av elever som gikk på grunnkurs i videregående skole var 72 % av de etnisk norske medlem av en eller flere organisasjoner, mens denne andelen blant ikke vestlig ungdom var på 51 %. Blant de ikke vestlige var klart færre jenter enn gutter medlem av en organisasjon. Det gjaldt for 44 % av jentene og 59 % av guttene. Særlig jenter fra land som Marokko, Vietnam, Pakistan og Irak skilte seg ut ved en særlig lav andel organisasjonsmedlemmer.

De mest populære foreningstyper blant unge med minoritetsbakgrunn, dvs. hvor andelen av ikke vestlig ungdom som nå er eller har vært medlem er størst, er idrettslag, fritidsklubber, hobbyforeninger og religiøse organisasjoner. Foreningstyper med lav oppslutning er speideren (som et eksempel på det typisk norske), humanitære, partipolitiske og saksorienterte ungdomsorganisasjoner. De er lite engasjert på områder som i størst grad kan virke demokratifremmende, som politisk/interessepolitisk virksomhet. Når det gjelder partipolitiske og saksorienterte organisasjoner er oppslutningen også lav blant etnisk norsk Oslo-ungdom. Oslo-undersøkelsen tar også for seg medlemskap i innvandrersorganisasjoner, både de som er ledet av voksne og de som er ledet av ungdom. Heller ikke disse organisasjonene rekrutterer mange av innvandreringdommen. Bare fire prosent er medlem av en innvandrersorganisasjon ledet av ungdom.

Blant de som oppgir at de er medlemmer, har de med ikke-vestlig bakgrunn i langt mindre grad

deltatt i typiske aktiviteter som man forbinder med organisasjonsdeltakelse. Dette gjelder både deltakelse på møter, arrangementer og treninger, og forhold som betaling av medlemsavgift, stemme ved interne valg, frivillig arbeid og verv i foreningen. Mens 57 % av etnisk norske jenter og 58 % av etnisk norske gutter var aktive i idrettslag eller andre typer foreninger, gjaldt det samme for 30 % av jentene og 41 % av guttene fra ikke-vestlige land. Pakistan er ikke medregnet i tallene for ikke-vestlig ungdom. Deres andel av aktive er enda lavere, særlig gjelder det for de pakistanske jentene hvor bare 12 % kunne regnes som aktive i noen forstand.

Det viser seg med andre ord at innvandrerungdom har en markert lavere deltakelsesgrad i organisert virksomhet. Det gjelder både i form av medlemskap, og hvor aktive de er som medlemmer. En rekke forhold kan bidra til å forklare dette. Friberg (op.cit) peker på ressursaspekter som foreldres utdanning, egne karakterer fra ungdomsskolen, så vel som forhold knyttet til at organisasjoner ikke oppleves som åpne og inkluderende nok, skolearbeid og jobb som forhindrer deltakelse, eller at foreldrene ikke ønsker at de skal delta. Når det gjelder familiens økonomi, synes det ikke å være noen entydig sammenheng mellom hvor god råd en opplever å ha og deltakelse i foreningsaktivitet. Antagelig er familieøkonomien mer problematisk for enkelte grupper enn andre.

Derimot er det ikke grunnlag for å anta at ungdommens motivasjon og lyst til å delta, eller deres engasjement i samfunnsproblemer i seg selv er til hinder for deres organisasjonsaktivitet. Ifølge Friberg (op.cit.) uttrykker minoritetsungdom mer enn etnisk norsk ungdom å ha lyst til å delta i idrettslag, hobbyforeninger, religiøse organisasjoner og andre typer organisasjoner. Det synes ikke å være forskjeller på minoritetsungdom og etnisk norske når det gjelder interesse for samfunnsproblemer. Der hvor minoritetsungdommen jevnt over er mer interessert enn de etniske norske er religion.

Studien bekrefter således det generelle bildet. Minoriteter deltar jevnt over mindre og er mindre aktive i barne- og ungdomsorganisasjoner. Et større potensial i form av interesse synes imidlertid absolutt å være til stede.

Minoritetsdeltakelse i tradisjonelle organisasjoner

Telefonintervjuer med åtte organisasjoner gir indikasjoner på faktorer som har betydning for hvorvidt barn og unge med minoritetsbakgrunn deltar i de tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjonene. Av de åtte organisasjonene er seks med i for-

prosjektet «Åpen og inkluderende» i regi av Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner. Disse seks er AUF, Norges Speiderforbund, Norges Ungdomslag, Norske Baptisters Barne- og Ungdomsforbund, Norsk Musikkorpsforbund og Skeiv Ungdom, Hensikten med dette prosjektet er å bidra til at barne- og ungdomsorganisasjonene blir åpne og inkluderende arenaer for samhandling og utvikling. De to øvrige organisasjonene, Norges Unge Katolikker og SOS Rasisme, har hver på sin måte et spesielt fokus på personer med minoritetsbakgrunn.

De ulike organisasjonene har i ulike grad innslag av minoriteter som medlemmer. De aller fleste i Norges Unge Katolikker har innvandrerbakgrunn. Det skulle for så vidt ikke overraske da den katolske kirke i Norge i moderne tid alltid har vært innvandrerdominert. Andre med relativt sterkt innvandrerinnslag er baptistenes organisasjon der anslagsvis 20 % er minoriteter, herunder 6 forskjellige grupper av tamilsk, vietnamesisk og etiopisk bakgrunn knyttet til etniske menigheter i Oslo. Som den katolske kirke har også det baptistiske kirkesamfunn et sterkt internasjonalt preg. SOS Rasisme har 16 grupper av kurdere spredt omkring på en rekke byer. Dette er grupper hvor både voksne og ungdom er representert. Initiativet kom i sin tid fra en voksen kurder med politisk ledererfaring. Det gjøres aktiv rekrutteringsvirksomhet mot kurdiske miljøer spredt rundt om. AUF mener også at de har relativt mange medlemmer, blant annet de med kurdisk bakgrunn, og peker på en mulig sammenheng med at det finnes et kurdisk sosialdemokratisk parti.

I de øvrige organisasjonene er innslaget av medlemmer med innvandrerbakgrunn beskjedent. Skeiv Ungdom rapporterer om store vansker om å rekruttere medlemmer fra innvandrerbefolkningens rekke på grunn av et strengt syn på homofili i mange land. Speider- og musikkorpsforbund og Norges Ungdomslag er «typisk norske» aktivitetsorienterte organisasjoner som i utgangspunktet antagelig ikke tiltrekker seg mange personer med innvandrerbakgrunn.

Det kan ut fra dette lille utvalget av tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner som alle er oppvokst av å inkludere minoriteter, se ut til at religion/livssyn eller ideologi/politikk er viktige faktorer med hensyn til å knytte barn og unge med innvandrerbakgrunn til tradisjonelle norske organisasjoner. Det kreves med andre ord gjerne noe mer enn at dette bare er organisasjoner fundert i tradisjonelle norske aktiviteter og sosialt miljø.

I dette ligger imidlertid ikke nødvendigvis at tradisjonelle organisasjoner ikke kan ha aktiviteter

som appellerer til minoritetsbarn og –ungdom. Det gjelder også om man driver med «typisk norske» aktiviteter. Men det kreves kjennskap, kunnskap og kommunikasjon. Det synes da også på mange måter å være på det rent praktiske plan at organisasjonene som er med i «åpen og inkluderende»-prosjektet søker å åpne opp organisasjonene og rekruttere flere av innvandrerbakgrunn.

I Norges Musikkorpsforbund har man således en egen konsulent som går inn i Oslo-skoler og lager korps i klassene, og på sett og vis demonstrerer konkret hva korpsvirksomhet er for noe. Organisasjoner peker også på betydningen å arbeide med egne holdninger og atferd i det å være åpne for nye personer, det være seg minoriteter eller andre fremmede. Kunnskap om hvordan man kan gå fram er selvsagt også viktig. Således peker Skeiv Ungdom på betydningen av å vite hvordan man generelt sett skal informere på skoler.

Mange hindringer ligger på et praktisk plan, knyttet til mat, høvelige tidspunkter og samværsformer mellom gutter og jenter. I dette ligger betydningen av å ha kunnskap om innvandremiljøene, og også at man forholder seg til hva minoritetsforeldre ser som akseptable aktivitets- og samværsformer.

Involvering i ansvarsposisjoner er selvsagt ikke minst viktig. Det er imidlertid bare i få organisasjoner at minoriteter har sentrale oppgaver i organisasjonen, slik som styreoppgaver på sentralløsnivå. SOS Rasisme har minoriteter representert i sitt landsstyre. Baptistenes ungdom arbeider med å lage en sommerleir med spesielt fokus på etniske minoriteter, og har i den sammenheng involvert minoritetspersoner i planleggingen. Motivasjonen for økt inkludering er selvsagt også sentral. AUF som har satt seg store mål mht. inkludering, legger vekt på at det er viktig å ha med minoriteter for å utvikle en god politikk.

Denne runden blant positivt motiverte tradisjonelle organisasjoner peker på to hovedpoenger. For det første at mange organisasjoner har et langt stykke å gå før personer med minoritetsbakgrunn er integrert i organisasjonens virksomhet på linje med de etniske norske. For det andre at de tradisjonelle organisasjonene må være proaktive for å komme lenger på dette feltet. De må utvikle strategier og praktiske tiltak for å inkludere og involvere barn og unge med minoritetsbakgrunn. Dette kommer ikke av selv.

Hovedtyper av minoritetsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner

Som begrepet minoritetsorganisasjoner indikerer har ikke disse organisasjonene alle barn og unge i

bestemte aldersgrupper som primærmålgruppe. Hovedmålgruppen er en smalere definisjon av etniske kategorier med minoritetsbakgrunn eller minoriteter generelt. I et etnisk målgruppefokus ligger ikke at organisasjonene behøver å være lukket for personer fra andre grupper, etniske norske eller andre, selv om en generell åpenhet ikke er noe hovedanliggende for organisasjonen. Det er også viktig å understreke at en etnisk målgruppeorientering kan være bred. Fokus kan også endres over tid. En organisasjonsleder ser således for seg at organisasjonen på sikt kan bli en organisasjon for de med interesse for det landet organisasjonen har sine røtter, enten de stammer herfra eller har annen bakgrunn.

Den bredeste rekruttering har antagelig Afrikan Youth in Norway med 37 forskjellige nasjonaliteter fra det afrobaserte univers, og som dekker personer fra de fleste kontinenter. Men også andre slik som den tyrkiske ungdomsorganisasjonen vektlegger den etniske bredden i Tyrkia, herunder også mange kurdiske tyrkere. Den somaliske organisasjonen, Sukao, peker på at de fleste voksne somaliske organisasjoner er klientilknyttede, mens ungdommen er mer fleksible og åpne. Deres organisasjon har mange forskjellige klaner representert, foruten også etiopiere og etniske norske.

Evalueringen av Idebanken (Berg og Nødland, 2003), en prosjektstøtteordning for å fremme integrering på barne- og ungdomsfeltet, indikerte en del spesielle trekk ved de minoritetsgrupperinger som den gang fikk tilskudd: De fleste var relativt nylig etablert og frittstående grupperinger uten noen nasjonal overbygning. Mange krevde ikke medlemskontingent. En god del hadde ikke etnisk norske medlemmer.

Denne evalueringen viste to typer av minoritetsgrupperinger. For det første det en kanskje kunne kalle for «etniske minoritetsorganisasjoner» med primærfokus på den gruppen de representerer, deres identitet og utviklingsmuligheter. For det andre «aktivitetsfokuserte minoritetsgrupperinger» med primærfokus på spesielle aktivitetsområder hvor de vil engasjere seg, slik som fotball, teater, musikk og annen kunstnerisk virksomhet, og det vil si ikke på avgrensede etniske kategorier.

Ser man på hvilke minoritetsbaserte organisasjoner som eksisterer i dag på barne- og ungdomsfeltet, viser det seg at mange tilhører den første kategorien. De er organisasjoner med en etnisk hovedbasis. De minoritetsbaserte organisasjonene med spesielle innretning mot barn og unge, og med nasjonale ambisjoner er imidlertid få i antall. Blant de mest kjente av ungdomsstyrte organisasjoner er Afrikan Youth in Norway og Norges Tyr-

kiske Ungdomsforening. Den største i antall medlemmer, men voksenstyrt er en tamilsk organisasjon. I tillegg finnes det organisasjoner for vietnamesere, somaliere og afghanere som jobber med organisering av virksomhet flere steder i landet. En gruppering som også skal nevnes er en substruktur i SOS Rasisme bestående av 16 kurderlag og er en blanding av voksne og unge. Denne strukturen er i noen grad organisert som en organisasjon i organisasjonen.

Det finnes videre grupperinger som primært er Oslo-basert, og som er retta mot unge med minoritetsbakgrunn generelt sett. Det gjelder Agenda X under Antirasistisk Senter, og ungdomsgrupper knyttet til nettverksorganisasjoner, slik som MiRA-senteret. Disse involverer også i noen grad ungdom bosatt utenfor Oslo. Muslimske studentforening, en av flere minoritetsbaserte organisasjoner med virke blant studenter, er også Oslo-basert, og har medlemmer fra ulike studiesteder i Oslo. Det finnes også muslimske studentlag andre steder av landet, men uten at de er knyttet sammen i en nasjonal struktur.

Bare fire minoritetsorganisasjoner fikk i 2005 støtte over den statlige driftsstøtteordningen. De fire er en tamilsk, en tyrkisk, en vietnamesisk og en somalisk organisasjon, alle organisasjoner med en etnisk primærmålgruppe. Generelt sett er det minoritetsorganisasjoner med et definert etnisk fokus som har kommet lengst mht. å utvikle nasjonale organisasjoner med lag og medlemmer i ulike deler av landet. Man kunne alternativt ha tenkt seg at den kategori minoritetsgrupperinger som har en annen innfallsvinkel enn den etniske ved at de for eksempel hadde sitt kjernefokus på musikk, idrett, media eller interessepolitiske forhold også kunne bli nasjonale. Så langt har ikke det vært en tendens.

Personer med minoritetsbakgrunn har generelt sett bare det til felles at de ikke er etniske norske. Det er i utgangspunktet ikke noe sterkt grunnlag for felles organisering, gitt at menneskene i utgangspunktet har svært forskjellig bakgrunn. Man kan spekulere i at de etniske grupperingene er enklere å organisere på nasjonalt plan nettopp fordi de har en felles etnisk/nasjonal identitet som kan binde dem sammen. De tema- og aktivitetsorienterte avhenger antagelig enda mer av en klarere profil og en strammere koordinering og oppfølging for å kunne fungere som enheter, og det lar seg best gjøre lokalt. Er disse antagelsene riktige kan det kanskje være grunnlag for å tro at det først og fremst er minoritetsorganisasjoner med et dypere, felles identitetsgrunnlag, det vil si etnisk, nasjonalt, politisk eller religiøst som muliggjør

mobilisering og organisering i nasjonale strukturer. Betydning av identitet som mobiliseringsgrunnlag faller slik sett godt sammen med den tidligere påpeking av at det særlig er tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner med en ideologisk/verdimessig profil som tiltrekker seg personer med minoritetsbakgrunn.

Bruker- versus deltakerfokus

De fleste minoritetsorganisasjoner for barn og/eller ungdom av en viss størrelse og nasjonal karakter har det til felles at de har et fokus på medlemmene eller deltakernes bakgrunn og identitet. Dette identitetsfokus setter sitt stempel på måten de minoritetsbaserte barne- og ungdomsorganisasjonene fungerer. Generelt sett er de opptatt av to forhold: (i) Av å etablere felles arenaer og sosiale fellesskap for den gruppe av minoritetspersoner man henvender seg til, (ii) Av interessene og den personlige utvikling til de som deltar i organisasjonen.

Tilbud og organisering av aktiviteter er viktig i alle organisasjonene. Her finner man en stor grad av variasjon. Idrettslig aktivitet er viktig i noen lag slik som den somaliske organisasjonen og til dels den vietnamesiske. Mange har elementer av kunstnerisk og kulturell virksomhet slik som musikk, dans og skrivning. Sosiale happenings er selvsagt viktig. De fleste har i større og mindre grad aktiviteter og forestillinger basert på kulturen i det land de stammer fra, som for eksempel somaliske eventyr og dans. Faglige seminarer arrangeres av organisasjoner. Noen er opptatt av å informere om politiske forhold i hjemlandet. Afghansk ungdomsutvalg er således opptatt av hjelpe- og fredsarbeid i forhold hjemlandet, men også av integrering, aktiviteter og synlighet i det norske samfunnet.

Enkelte organisasjoner synes å ha et strammere fokus enn andre når det gjelder aktivitetstilbudet. Det gjelder tamilsk kultursenter som stort sett arbeider med barn inntil 10. klasse med kulturaktiviteter, morsmålsopplæring og leksehjelp. Det gjelder kurderlag i SOS Rasisme som både omfatter voksne og unge og som inngår i denne organisasjonens generelle virke mot rasisme, men som også gjennom markering av spesielle dager har etablert et fokus på historiske hendelser og forhold i kurdiske områder.

De fleste organisasjonene gir imidlertid uttrykk for å ha et relativt bredt og fleksibelt aktivitetstilbud. En relativt variert profil med aktiviteter tilpasset minoritetspersoners ønsker og behov er på mange vis et hovedtrekk ved mange av disse organisasjonene. En begrunnelse for denne type

brukerorientert aktivitetsfokus er at det legges vekt på at organisasjonen har et sosialt ansvar. En arbeider til dels med ungdom med et svakt utgangspunkt når det gjelder sosioøkonomiske ressurser. Ettersom organisasjonene tar sikte på å ha lavterskeltilbud, blir et fleksibelt aktivitetsfokus gjerne viktig.

Det er således ikke spesifikke aktiviteter og interesser som i utgangspunktet har motivert for organisasjonens etablering og aktiviteter. Det er snarere at medlemmene/deltakeres ønsker og ambisjoner som påvirker hvilke aktivitetsområder man velger å utvikle, for eksempel knyttet til musikk, fotball, og festlige samvær.

En informant pekte på at de som har styreverv i organisasjonen kan oppleve press om å skape aktiviteter for å få aksept i miljøet. På samme måte som fleksible fritidstilbud kan skape interesse i det at de er interessante i øyeblikket, må man kunne spørre om de er tilstrekkelige som lim for å binde en organisasjon sammen på lang sikt. Enhver organisasjon som ikke bare vil ha brukere i øyeblikket, men også vil ha engasjerte deltakere over tid, må ha et eksternt fokus og konsentrasjon mht. oppgaver, kompetanse og til syvende og sist kvalitet for å kunne utvikle seg.

Noen organisasjoner understreker sterkt brukernes betydning for hva organisasjonen skal gjøre. African Youth in Norway argumenterer for at de er 100 % brukerstyrt. Ikke bare ved at brukerne bestemmer hva de skal gjøre, men også ved at lederstrukturer tilpasses til individuelle ønsker. Noe av den samme brukerstyring finner man spor av i den tyrkiske og vietnamesiske organisasjonen. Det handler om å møte folk der de er, som en informant sier det.

I enkelte grupperinger henger dette blant annet sammen med at en har et mer og mindre uttalt «empowerment»-fokus. Det handler for det første om å utvikle ungdommenes egne ressurser og mestring. Blant annet gjelder det for ungdom som i utgangspunktet kan ha vanskelige opplevelser og bakgrunn, for eksempel ved traumatiske opplevelser fra barneår. Da er det viktig å ha tilbud som passer for og utfordrer den enkelte.

Begrepet «empowerment» handler ikke bare om den enkeltes utvikling, men også om å utvikle en identitetsmessig selvforståelse og interesseheving sett i relasjon til den gruppe man tilhører. African Youth in Norway vektlegger på svart bevissthet, på en beskrivelse av verden gjennom en kollektiv svart erfaring er et godt eksempel på akkurat dette.

Generelt sett varierer det i hvilken grad minoritetsorganisasjoner vektlegger det interessepoli-

tiske. De involverer seg i svært ulik grad på den offentlige politiske arena. En organisasjon peker på at den i sitt virke er opptatt av minoritetspolitiske spørsmål selv om det kan være sosialt betonte arrangementer og aktiviteter som er mest fremtredende på gruppens agenda. Flyktningbakgrunn og konflikter i hjemlandet kan på den annen side også gjøre at andre organisasjoner er opptatt av politiske nøytralitet, og iallfall av å holde en lav politisk profil. En organisasjon har vedtektsfestet mål om å hjelpe barn og unge å integrere seg i det norske samfunnet. En annen organisasjon er eksplisitt på at man ikke er interessepolitisk.

I det at flere av disse organisasjonene kombinerer (a) en verdibasert organisasjon, dvs. mht. å påta seg et sosialt ansvar for å styrke identitetsutvikling og mestring hos målgruppen, med (b) tilbud for ad hoc interesser, ligger et interessant trekk i forhold til generelle trender. Organisasjonene gir slik sett inntrykk av å være det Wollebæk (vedlegg 4) karakteriserer som serviceorganisasjoner, det vil si konsensusorienterte og medlemsrettede organisasjoner med hovedsiktet mål å være aktivitetsarena og bygge sosiale nettverk.

I den måten disse organisasjonene fungerer på ligger det etter min vurdering store muligheter, men også en potensiell trussel. Mulighetene består i at man kan greie å skape engasjement ved at de unge får gjøre ting man har lyst til, fellesskapsfølelse i det å gjøre ting sammen, og demokratiske tenkemåter i det å samhandle og skape enighet.

Trusselen er at man ikke makter å utvikle organisasjonen med en tydelig faglig og tematisk profil. Hvis en organisasjon utelukkende er brukerorientert, men ikke har en kjernekompetanse av faglig, kulturell, aktivitetsmessig, politisk, ideologisk eller annen karakter, kan det være vanskelig over tid å bevare strukturer med tilstrekkelig dynamikk, bærekraft og kontinuitet. Det ligger også en potensiell fare for at organisasjonene utvikler et klientfokus. Samtidig skal det også understrekes at i en bredt fundert empowerment-tenkning ligger det motsatte av et klientperspektiv.

Sammenfatningsvis må man kunne hevde at disse organisasjonene gjør et viktig arbeid, kanskje ikke minst ved å engasjere barn og unge med minoritetsbakgrunn i meningsfulle aktiviteter, som styrker den enkeltes kompetanse og personlige utvikling, og som åpner opp miljøene innenfor en frivillig organisert ramme. Utfordringen disse organisasjonene står overfor er for så vidt den samme som de fleste frivillige organisasjoner konfronteres med etter å ha eksistert en stund, nemlig profesjonalisering. Det handler om å bli noe mer

enn et serviceorgan der målgruppen blir brukere av tjenester som tilbys, selv om også denne type forebyggende virksomhet kan ha sin plass i en generell støttopolitikk. Dersom målsettingen er at disse organisasjonene skal bli frivillige, demokratiske og selvgående grupperinger kreves det at målgruppen også blir deltakere og medspillere i utvikling av en faglig forankret aktivitets- og organisasjonsprofil.

Ressursgrunnlag og organisasjonsfaser

Det kreves ressurser og tid for å skape og bygge organisasjoner som fungerer. En minoritetsbasert barne- og ungdomsorganisasjon trenger som andre frivillige organisasjoner kompetanse, arbeidskraft, penger, infrastruktur og andre ressurser for å skape og drive en virksomhet. Videre trengs det tid for å bygge organisasjonen. Det finnes trekk ved disse organisasjonenes utvikling som indikerer at de står overfor problemer av beslektet karakter når det gjelder å utvikle organisasjonen.

Det kan være enkelt å finne på ideen til en organisasjon, og gjerne også å gi den et formelt grunnlag. Det handler enkelt sagt om at flere personer blir enige om å etablere en organisasjon med et eller annet siktemål, og blir enige om en del rammer for virksomheten, slik som dens vedtekter. Det var eksempelvis det som skjedde da Afghansk Ungdomsutvalg ble etablert med organisasjonsvedtekter i løpet av få dager i 2002. Det hendte i tilknytning til at initiativtakerne deltok og fikk ideen på en sommersamling i regi av Norsk Fredssenter.

I oppstartfasen er minoritetsorganisasjonene i sin karakter entreprenørorganisasjoner hvor en eller flere organisasjonsentreprenører står sentralt. Man kan gjerne også kalle dem ildsjeler, hvor det å skape noe, av å forfølge en visjon eller idé står sentralt. Eksempelvis har dannelsen av Norges Tyrkiske Ungdomsforening vært inspirert av at det fantes en relativt stor og veletablert tyrisk ungdomsorganisasjon i Sverige. Den nyetablerte vietnamesiske organisasjonen for barn og unge er etablert ut fra en visjon om å skape en samlet demokratisk struktur av vietnamesisk dominerte grupper spredt rundt om i landet.

Entreprenørorganisasjonen har både styrker og svakheter. Sentrale nøkkelpersoners kompetanse og voksne støttespillere i en tidlig fase synes å være to sentrale faktorer ved oppstart av en minoritetsbasert barne- og ungdomsorganisasjon. Kompetansen til de som starter opp en organisasjon vil kunne variere. En organisasjonsleder har i mange år har vært borti organisasjonsarbeid. En annen

informant pekte også på at man hadde erfaringer fra organisasjonsarbeid i andre sammenhenger slik som SOS Rasisme og AUF. Opprinnelsen til Afrikan Youth in Norway går mange år tilbake da noen voksne personer så behovet for å gjøre noe for denne minoritetsgruppen. De gjorde forut for etablering av organisasjonen forberedelser for å gjøre en god jobb blant unge med afrikansk bakgrunn. Sukao fikk hjelp av Batteriet et prosjekt i regi av Kirkens Bymisjon. Tamilsk kultursenter ble starta opp av foreldre og ressurspersoner. Kurderstrukturen i SOS Rasisme drar blant annet nytte av å møtes på lokallagssamlinger for SOS Rasisme.

Tilknytningspunkt til voksenmiljøer kan av flere grunner være et viktig moment for denne type organisasjoner. Det at foreldre har tillitt til de ansvarlige, er påpekt å kunne være avgjørende for at de lar sine unge delta. Fra en annen organisasjon pekes det på at en bestefar kan hindre et barnebarn å bli med. En må passe på slik at foreningen ikke sprenges. Voksenkontakter er naturligvis også viktige fordi de representerer ressurser, faglig og praktisk.

Sårbarheten i denne tidlige fasen henger ikke minst sammen med det å være en entreprenørorganisasjon. Det kreves mye av en organisasjonsentreprenør, av tid og krefter, og etter utsagn fra flere informanter - også penger fra egen lommebok. Det kreves også kompetanse, og ikke minst kan det være krevende dersom samme person både skal være ansvarlig for å lede, drive fram aktivitet og administrere. Avhengigheten av enkeltpersoner kan være en trussel for en nyetablert organisasjons overlevelse. Det finnes flere eksempler på minoritetsorganisasjoner som har eksistert en stund og så har forsvunnet eller gått inn i et «hvilemodus» fordi nøkkelpersonen forsvant. Faren for å bli utbrent før man når opp til en bærekraftig organisasjonsmodell er absolutt til stede.

De ressursmessige utfordringene når en organisasjon etter hvert beveger seg inn i en driftsfase er flere. Flere organisasjoner peker på problemet med å få frem ressurspersoner og arvtakere for ledelsesoppgaver. Tidsperspektivet er her ganske sentralt. En organisasjon som har fått dette til er Afrikan Youth in Norway der nåværende leder er et nummer ut i rekken. Dette er også en organisasjon som har utviklet en organisasjonskultur- og struktur blant annet med sikte på å få frem nye ledere. Det skal imidlertid understrekes at denne organisasjonen har eksistert en stund. Den har overlevd antagelig også fordi man har greidd å etablere en intern struktur for lederopplæring- og -rekruttering.

Tilgang på kompetanse- og ressurspersoner som kan bidra med administrativ støtte eller hjelp til praktiske oppgaver, er også viktig når organisasjoner beveger seg inn i en driftsfase. En organisasjon peker på at en har støtt på store utfordringer nettopp i det å administrere virksomheten. Man hadde ikke rutiner når det gjaldt å ansette folk, og måtte finne ut av dette selv. Organisasjonen har videre ikke økonomikyndige. En annen understreket det verdifulle i å ha støtte fra ekstern støttespiller med hensyn til ivaretaking av økonomioppgaver. I flere organisasjoner ser det ut til at organisasjonsentreprenøren får for mange oppgaver lastet på seg, også av rent praktisk karakter, nettopp fordi vedkommende har engasjementet, kompetansen og nettverket. En organisasjonsleder brukte mye tid på å lage rutiner og tidsfrister. Det var arbeidskrevende. Det opplevdes i det hele tatt som krevende å overføre kunnskap.

Det å engasjere mennesker til å delta på frivillig basis kan i seg selv være en utfordring, selv om dette nok varierer mellom organisasjoner og land. Afrikan Youth in Norway har beregnet at det på mellom- og øverste ledelsesnivå legges ned 7 frivillige årsverk. I tillegg kommer frivillig innsats på andre nivåer. Organisasjonen har også voksne personer i bakgrunnen med rådgivende/faglige kvalitetssikringsfunksjoner. I den tamilske organisasjonen som i stor grad er voksenstyrt, er man godt organisert og har tradisjon for frivillig virksomhet. En peker imidlertid på at de unge ikke var vant til å ta denne type ansvar, fordi denne type ungdomsorganisasjoner ikke er vanlig i hjemlandet.

I andre land som minoritetsungdom stammer fra, har man ikke den samme tradisjon for frivillig arbeid. En organisasjonsleder påpeker at det er sin familie man hjelper. En annen påpeker problemene med å få folk til å ta et tak, i hvert fall hvis man ikke også betaler noe. Det man gjør for religiøse organisasjoner er da unntatt. Generelt vil situasjon og tradisjoner i hjemlandet her spille en betydelig rolle, ikke minst i de land hvor det meste av det sivile samfunn har ligget nede på grunn av krig og konflikter.

Det demokratiske aspekt er også en utfordring. Eksempelvis manglende tradisjon for ungdomsstyrte organisasjoner slik dette nevnes i den tamilske organisasjonen. En organisasjonsleder peker på mangel på demokratisforståelse som et hovedproblem både ved etablering og utvikling av organisasjonen. Ikke alle ser hensikten med formelle demokratiske strukturer. En annen organisasjon hadde på relativt kort sikt bygget en organisasjon med en betydelig oppslutning. Så skjedde det problemer i forhold til leder av organisasjonen. Det

gjorde at en på grunnlag av et ekstraordinært årsmøte fikk valgt et nytt styre, men hvor oppslutningen deretter sank betydelig. Denne type hendelser som for så vidt kan skje i enhver demokratisk organisasjon, vil om organisasjonen har et godt fundament, ikke nødvendigvis gi seg dramatiske utslag på oppslutning om organisasjonen.

Etter min vurdering ligger det i selve arbeidet med å etablere selvstendige og selvgående minoritetsbaserte ungdomsorganisasjoner betydelige læringsgevinster både for ungdommer og voksenalder. Men det ligger også betydelige utfordringer i det å opprettholde organisasjonene over tid. To forhold står da sentralt. For det første, som for andre frivillige organisasjoner vil de menneskelige ressursene, frivillige og evt. ansatte, stå sentralt. I de fleste frivillige organisasjoner har en eller flere lønna ansatte en viktig funksjon i det å sørge for kontinuitet ved at organisasjonen fungerer fra dag til dag administrativt og driftsmessig. Så langt er det imidlertid relativt beskjedne beløp som går til lønn/honorarer i de minoritetsbaserte barne- og ungdomsorganisasjonene.

For det andre har veletablerte og tradisjonelle organisasjoner som har eksistert en stund i tillegg til de menneskelige ressurser man til enhver tid disponerer, også ressurser i form av institusjonaliserte verdier, innarbeidede rutiner, av støttespillere som kanskje ikke er med i organisasjonen lenger, av tillitt fra eksterne aktører i omgivelsene, og kanskje også en økonomisk egenkapital av rimelig størrelse. De har opparbeidet det man gjerne kunne kalle organisasjonens kapital. Denne type kapitalressurser fungerer på sett og vis som en garanti for organisasjonens langsiktige overlevelse. Det spesielle ved yngre organisasjoner slik som minoritetsorganisasjoner blant barn og unge er at mange av dem ikke har eksistert så lang tid, og at de fleste av dem derfor ikke har mye av denne type kapitalressurser, f.eks. i form av selveide lokaler og en pool av frivillige. En blir dermed svært sårbar dersom det oppstår problemer av noe slag. Denne type forskjeller bunner egentlig ikke primært i at dette er minoritetsorganisasjoner, men at det handler om relativt unge organisasjoner.

Sammenfatningsvis kan man si at de ressursmessige utfordringer for de fleste minoritetsorganisasjonene er slik sett å bygge en organisasjon som holder utover entreprenørfasens ildsjeler og brennende engasjement. Dette handler fundamentalt sett om organisasjonens ledelse, organisasjonskultur og rutiner, og det krever i enhver organisasjon både kompetanse, penger og tid - normalt mange år - for å få på plass.

Tabell 5.1 Statlig driftsstøtte til minoritetsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner i 2005

Organisasjon	Medlemmer under 26	Lokallag	Tilskudd
Annai poopathi Tamilsk Kultursenter	1343	6	325.000
Norges Tyrkiske Ungdomsforening	78	5	225.000
Somalisk Ungdoms Kultur- og Aktivitetsorganisasjon	110	2	58.778
Vietnamesisk barne- og ungdomsforening	64	3	117.556

Kilde: Fordelingsutvalget

Økonomi og offentlige støtterejimer

De fleste minoritetsorganisasjoner for barn og unge er sterkt avhengig av offentlig støtte for å utvikle virksomheten, da de i utgangspunktet ikke har en sterk økonomisk ressursbase for å gjøre dette. De vil i motsetning til mange av de tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjonene som har eksistert lenge, ikke ha opparbeidet egenkapital for eksempel i form av lokaler. De har heller ikke en moderorganisasjon i ryggen med støttetjenester eller som gir direkte økonomiske tilskudd. De fleste minoritetsorganisasjoner for barn og unge henter inn lite økonomiske midler fra egen målgruppe. Mange har medlemskontingenter fordi dette gjerne kreves for å få støtte fra det offentlige, men dette er som regel små beløp. Siden dette videre er ganske unge organisasjoner, har de heller ikke en skare av voksne støttespillere eller frivillige, slik som man for eksempel finner det i lokale idrettslag. I liten grad har man en veletablert organisasjon i form av faste administrative rutiner og strukturer.

Som en kuriositet kan vises til en organisasjon som pekte på at man hadde forsøkt seg på inntektskapende virksomhet ved å selge etnisk mat på en åpen aktivitetsdag i lokalsamfunnet, men ble stanset av matmyndighetene, fordi man ikke hadde tillatelse for salg av kjøttretter. Vaflene fikk man imidlertid fortsette med!

Til sammen utgjorde støtten til de fire organisasjonene som fikk statlig grunnstøtte ca. 800.000 kroner, dvs. bare vel en prosent av den totale rammen. Gitt at minoriteter er sterkt underrepresentert i tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner, og sett på bakgrunn av at personer med innvandrerbakgrunn utgjør 9 % av den samlede barne- og ungdomsbefolkning, viser det seg at denne gruppen er kraftig underrepresentert med hensyn til å motta statlig grunnstøtte.

Det finnes også andre støtteordninger som både disse og andre minoritetsbaserte organisasjoner får støtte fra. Foruten lokale midler disponert

på kommunenivå og storbymidler, mottar minoritetsorganisasjoner prosjektmidler via Frifond barn og unge og Idebanken, begge tilskuddsordninger forvaltet av LNU.

Offentlige aktører stiller krav til organisasjonenes formalisering, struktur og interne demokrati. Det kan oppleves krevende, og ta mye tid og krefter å administrere virksomheten i tråd med offentlige krav dersom man er få til å dele på ansvaret. En organisasjon pekte således på problemet at man tidligere bare hadde sentrale dokumenter på eget språk, men måtte legge om til også å ha ting skrevet på norsk. Selv om organisasjonene kan ha folk med kompetanse til å håndtere denne type oppgaver, ligger det likevel problemer i det å ha kapasitet for å håndtere det administrative dersom en ikke har ansatte i stabs- eller sekretariatsfunksjoner. De fleste greier, gjerne med litt veiledning, å håndtere vedtektsspørsmål, valg av styre, årsmøte, regnskap, søknader og rapportering. De fleste minoritetsorganisasjoner kan håndtere dette så lenge de har kompetente folk i ledelsen og gitt at disse har tilstrekkelig arbeidskapasitet.

Det reelle demokratiet kan også være et problem. Det hevdes at noen organisasjoner kan ha det formelle demokratiet på plass, men at det i praksis er sterke ledere som styrer. En organisasjonsleder pekte som tidligere nevnt på det motsatte at mange som var med i den organisasjonen ikke forstod hensikten med formaldemokratiet. Vedkommende ble oppfordret til selv å bestemme. Poenget for deltakerne var aktivitetene. Begge forhold kan være basert i samme fenomen, mangel på erfaring/tradisjon med å opptre i demokratiske sammenhenger.

Medlemsavgifter kan være problemer for noen, men ikke for andre innen rimelighetens grenser. Det ble rapportert om medlemskontingent mellom 1 og 100 kroner. De som vil ha lave eller ingen medlemskontingent understreker betydningen av at man vil være et lavterskeltilbud. Da kan selv relativt lave kontingenter være et problem. I tillegg kommer at noen kanskje heller ikke ønsker å være

registrert som medlemmer, blant annet fordi foreldre kan være skeptiske til at barna deres skal være formelt registrert noe sted.

Den antagelig største utfordringen for disse organisasjonene om man skal få statlig driftsstøtte gjelder kravet om å være landsdekkende med tilstrekkelig mange lokallag og fylker representert. Dette henger sammen med flere forhold:

Det første handler om den populasjon man rekrutterer medlemmer fra. De største minoritetsbaserte barne- og ungdomsorganisasjonene kommer fra innvandrergupper som er relativt mange i antall i landet, slik som tamiler, vietnamesere og tyrkere. Siden dette i hovedsak er etnisk baserte organisasjoner ligger det likevel tallmessige grenser for hvor mange steder man kan rekruttere lokale lag. Poenget er ikke bare at det må være tilstrekkelig mange barn og unge av denne avstamningen, de skal bo i et relativt avgrenset område, og de skal også ha interesse for det organisasjonen tilbyr. Generelt må en fra sentralledet arbeide aktivt om en skal bygge en organisasjon med lokallag spredt rundt om i landet. Det kreves sentrale ressurser til dette, både til rekrutterings- og oppfølgingsoppgaver.

Noen har større organisasjonsbyggekompentanse enn andre, men da gjerne fordi man knytter an til eksisterende, dels voksenbaserte strukturer. De som har greidd å etablere relativt mange lokallag rundt om i landet er tamilsk kultursenter (17 avdelinger) og den kurdiske understrukturen (16 grupper) i SOS Rasisme. Begge er til dels voksendrevet, begge har en tydelig aktivitetskjerne, og begge jobber bevisst med organisasjonsbygging. Tamilsk kultursenter driver med kulturaktiviteter, morsmålsaktiviteter og leksehjelp for barn og unge i ungdomsskolealder. SOS Rasisme involverer de unge i antirasistisk arbeid. I tillegg kommer naturligvis en interesse for den kurdiske situasjon. Det pekes fra Tamilsk kultursenter på at man på voksensiden er relativt godt organisert i ulike byer rundt om i landet. I tillegg kommer at deltakerne kan ha solide tradisjoner fra frivillig virke i hjemlandet. Kurdergruppene i SOS Rasisme drar nytte av denne organisasjonens generelle infrastruktur og ferdigheter i organisasjonsbygging (Nødland m.fl., 2005).

Den vietnamesiske organisasjonen for barn og unge som nylig er etablert knytter an til dannelsen av lokale lag til eksisterende virksomhet som finnes i de ulike byene. Det innebærer samtidig at aktivitetsmønsteret kan variere mye alt etter hvilke nøkkelpersoner som har ansvar på ulike steder. I Drammen hvor en lærer er nøkkelperson drives det masse aktiviteter for barn relatert til fritid og

leksehjelp. I Bergen har det vært mye fotball, men en prøver å få til aktiviteter for barn. I Oslo skjer det virksomhet knyttet til fotball, leksegruppe og dans. Utfordringen blir å skape et felles fundament.

Andre grupperinger har hatt mer problemer eller har ikke ønsket å gå inn i dette for raskt. Norges Tyrkiske ungdomsforening har måtte streve en del for å få nok lag med tilfredsstillende geografisk spredning. Afrikan Youth in Norway med ca. 300 aktive hevder å ha vært en organisasjon med et landsdekkende fokus i mange år, men har så langt ikke kommet innenfor den statlige driftsstøtteordningen, og har først nylig begynt å jobbe med å utvikle formelle lokale organisasjonsstrukturer utenfor Oslo. Denne organisasjonen har vært motvillig til å etablere lag i ulike steder i første omgang, men er nå i ferd med å utvikle denne siden. Man har blant annet ment at det kan være problematisk å ha lokallag hvis man ikke har ressurspersoner i miljøet som kan kvalitetssikre hva organisasjonen gjør. For eksempel pekes det på at fallhøyden er stor for en minoritetsorganisasjon dersom det skjer mislighold på det økonomiske området.

Sammenfatningsvis kan det at disse organisasjonene har begrenset med økonomiske ressurser skape problemer både med hensyn til tilbud av aktiviteter overfor medlemmer/deltakere, og med hensyn til å bygge organisasjonen. Sett i forhold til målgruppen må man være innholds- og etterspørselsfokuset. Det gjelder om å utvikle attraktive aktiviteter som treffer ønsker og behov. Sett i forhold til staten må man være strukturfokusert. Det gjelder om å bygge en demokratisk organisasjon med tilstrekkelig mange nok lag og medlemmer fordelt på ulike fylker. Begge forhold krever kompetanse og lederskap og gjerne også frivillige ressurser. Det kreves videre økonomiske ressurser for å arrangere aktiviteter og for å drive en organisasjon for eksempel med hensyn til kontor, reiser, honorarer med videre. Problemet blir imidlertid da at det kan oppstå et gap mellom de krav man står overfor og de ressurser man disponerer over. Den store utfordringen er at en har lite ressurser til samtidig å møte forventningene fra primærmålgruppen og kravene fra staten som støtteyder.

En minoritetsrettet støtte- og tilskuddspolitik

Gjennomgangen viser med tydelighet at man står overfor betydelige utfordringer når det gjelder å integrere og involvere barn og unge med minoritetsbakgrunn i organisert frivillig virksomhet for barn og unge. Denne kategorien er underrepresentert som deltakere i barne- og ungdomsorgani-

sasjoner generelt sett. Det kreves at tradisjonelle «norske» barne- og ungdomsorganisasjoner utvikler seg med hensyn til åpenhet og inkludering overfor personer med minoritetsbakgrunn. Det viser seg også at det er krevende å utvikle egne organisasjoner som på en spesiell måte ivaretar minoritetsungdom. På begge områder satses det imidlertid på å bygge organisasjoner som ivaretar minoritetspersoners aktivitetslyst, interesser og personlige utvikling. Behovet for å ha spesielle tiltak for denne gruppen er således først og fremst begrunnet i dens underrepresentasjon i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Støttepolitikk

En egen minoritetsstøttepolitikk med spesielle tiltak på feltet barne- og ungdomsorganisasjoner kan for det første knyttes til den generelle inkluderings- og mangfoldspolitikken (St.meld. nr. 49 (2003-2004)). Det kan videre begrunnes i den spesielle barne- og ungdomspolitikken og dens behov for å styrke barn og unges rolle som demokratiske aktører.

Barne- og ungdomsorganisasjoner og -grupperinger som virkemidler for å fremme integrering og mangfold kan framstå som et egnet redskap for dette uavhengig av om de ut fra sine mål, aktiviteter og struktur kvalifiserer til grunnstøtte. Det vil si, også andre typer organisasjoner enn de som følger den demokratiske idealmodellen gjør viktige oppgaver og bør kunne inkluderes innen rammene av en generell støttepolitikk. For eksempel med hensyn til infrastrukturstøtte og indirekte tilskudd, og naturligvis også når det gjelder spesifikke programmer og prosjektbevilgninger.

Programstøtte til tradisjonelle organisasjoner som arbeider for å inkludere minoriteter i egen organisasjon, slik dette eksempelvis gjøres i prosjektet «Åpen og inkluderende» administrert av LNU, kan også tenkes inngå som en del av den generelle støttepolitikken. I dette ligger at man har økonomiske støttetiltak for at de organisasjoner som ser betydningen av positive bidrag fra minoriteter og et potensial mht. rekruttering kan iverksette målrettet innsats på dette feltet. Støtteprogrammer som også åpner opp for økt samvirke mellom tradisjonelle organisasjoner og de minoritetsbaserte kan også bidra positivt. Det gjelder i begge retninger, fra majoritetsorganisasjoner i retning minoritetspersoner og motsatt fra etniske minoritetsorganisasjoner i retning andre etniske bakgrunner. Eksemplene er tross alt få på organisasjoner med et bredt kulturelt mangfold. Det gjelder både minoritetsorganisa-

sjoner og de tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjonene.

Man kunne også ha tenkt seg en type økonomisk støtte som delelement i den spesifikke tilskuddspolitikken med grunnstøtte for demokratiske barne- og ungdomsorganisasjoner. Denne kunne for eksempel tenkes i form av økonomiske incentiver der tilskuddet øker i takt med omfanget av minoritetsdeltakelse. Når jeg likevel ikke ser dette som gunstig går det dels på de problematiske dokumentasjonskrav dette ville medføre, dvs. hvem skal regnes som minoritetspersoner med krav om ekstra støtte. Det betenkelige går også på det rent prinsipielle at man skal premieres (tjene penger) på å få med mange fra en spesiell gruppe i en tilskuddsordning som er fundert på demokrati og åpen for alle – prinsipper. Da er det enklere å legitimere støtteordninger med kostnadsdekning for tiltak med sikte på å utvikle organisasjoners anstrengelser for å blir mer inkluderende.

Tilskuddspolitik

Når det gjelder den spesifikke tilskuddspolitikken knyttet til grunnstøtteordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner, kan man imidlertid tenke seg spesifikke tiltak rettet mot minoritetsorganisasjoner begrunnet i de objektivt sett spesielle problemer disse står overfor. To hovedutfordringer står sentralt i en statlig støttepolitikk som vil styrke minoritetsbaserte barne- og ungdomsorganisasjoner som vil etablere seg innen det statlige systemet for grunnstøtte:

1. Å gi minoritetsorganisasjonen rom nok til å utforme en organisasjonsstruktur som tar hensyn til begrensninger mht. målgruppens størrelse, fordeling og ressurser, og likevel ivaretar prinsipper om demokrati og geografisk fordeling
2. Å gi minoritetsorganisasjonen tid nok til å utvikle en intern organisasjon som sikrer kontinuitet, kompetanse og kapasitetsbygging.

Tre konkrete forhold skal her trekkes frem:

1. Krav til medlemmer, lokallag og lokallagsfordeling. Mange minoritetsbaserte organisasjoner kan ha medlemmer/deltakere fra mange lokalsamfunn, men kan likevel pga. begrensninger i populasjonens størrelse ha problemer med å rekrutte nok eller ha nok lokallag rundt om kring i landet. Det kan av den grunn være formålstjenlig å lage tilpassede tilskuddskriterier som setter lavere krav til antall og geografisk spredning, og som åpner for at individuelle medlemmer på noen steder kan være tellende i tilskuddsordningens forstand.

2. **Infrastrukturstøtte.** Det er administrativt krevende og økonomisk kostbart å drive organisasjoner. Normalt vil det være smådriftsulemper. Det vil si at det kreves et minstemål av administrasjon og kompetanse, og en pådrar seg faste kostnader uavhengig av organisasjonens størrelse. Til dette kommer mange minoritetsorganisasjoners begrensede inntektsmuligheter fra private kilder. Å etablere en infrastrukturstøtte i form av veiledningsordninger, støttefunksjoner som regnskapsføring, billige lokaler, reisetilskudd, med videre kan være en effektiv form for bidrag.
3. **Kompetanseformidlingsarenaer** Det tar tid å bygge opp bærekraftige organisasjoner. Organisasjoner i en oppbyggingsfase kan være svært sårbare med hensyn til lederskapsutvikling og styringsproblemer, inntektsbortfall og uforutsette hendelser. For å sikre at minoritetsorganisasjoner med potensial overlever og utvikler seg vil det i særdeleshet være viktig med kompetanseformidlingsarenaer for å styrke de menneskelige ressursgrunnet i form av lederutvikling, organisasjonsbygging og organisasjonskultur.

Kunnskapsbehov

Et siste tema som skal tas opp handler om videre kunnskapsbehov på feltet minoritetsdeltakelse og minoritetsorganisasjoner. Denne lille studien må betraktes som en primært eksplorerende studie. Videre kunnskapsbehov kan både knyttes til barn og unge med minoritetsbakgrunn og minoritetsorganisasjonene.

På individnivå vil det generelt være av betydning å gå mer inn på de samfunnsprosesser som gjør at barn og unge med minoritetsbakgrunn rekrutteres inn i ulike typer av frivillige organisasjoner, tradisjonelle så vel som minoritetsbaserte, eventuelt hvorfor de lar det være. Den refererte Oslo-studien (Friberg, 2005) viser til hvilken betydning ulike faktorer kan ha, men uten å gi en dypere forståelse av sammenhenger mellom ulike motiverende og demotiverende påvirkninger.

Det vil videre være av interesse å vite mer om hva minoritetsmiljøene blant barn og unge utenfor Oslo gjør på sin fritid og hvor aktive de er i frivillig organiserte sammenhenger. Det er på ingen måte gitt at mønsteret er likt i ulike deler av landet. Miljøets grad av urbanitet må man anta spiller en rolle. De største ungdomsmiljøene vil for det flestes etniske grupperingers vedkommende finnes i Oslo. De ulike ungdomsmiljøenes størrelse må en

anta spiller inn, og kanskje virke inn på åpenheten utad.

Når det gjelder organisasjonsnivået vil det ganske klart også være behov for studier som går både i bredden og dybden. Det kunne være av stor interesse å vite mer om hvor åpne og inkluderende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner oppleves for andre etniske grupper enn egen primærgruppe. Hva består barrierene i, og hvor bevisste er de? Hvordan virker på den bakgrunn ulike strategier og virkemidler i tradisjonelle organisasjoner med hensyn til å trekke til seg minoritetsungdom?

Med hensyn til enkeltorganisasjoner blant minoritetsungdom er det opplagt et behov for å gå langt mer grundig inn på dette enn det jeg her har hatt mulighet til å gjøre. Det handler både om organisasjonenes aktiviteter og innhold så vel som deres strukturelle og ledelsesmessige side. Ikke minst viktig er det å få frem hvordan organisasjonene forstås og oppleves fra deltakersiden, og hvordan det i neste omgang får konsekvenser for deltakernes utvikling og medborgerskap i storfunnet.

Epilog

Tidligere drøftet jeg spørsmål som: Er det ønskelig med egne organisasjoner for barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn? Bør man i så fall ut fra et integrerings- og inkluderingsperspektiv velge å se disse som et skritt på veien mot generelt flerkulturelle organisasjoner?

Det empiriske bildet som her er presentert tyder på at minoritetsorganisasjoner primært er serviceorganisasjoner med aktivitetstilbud for deltakere med felles bånd i en nasjonal og/eller etnisk identitet. Disse organisasjonene fremstår imidlertid ikke i sin egenpresentasjon som «lukkede» systemer, selv om de er opptatt av medlemmene/deltakernes interesser og identitet. Tvert om er hovedinntrykket at man er opptatt av egen kultur/identitet og livserfaring, og gjennom dette av å være en del av det norske samfunnet.

De tradisjonelle «norske» organisasjonene på sin side står overfor betydelige utfordringer når det gjelder å «åpne opp», kommunisere og tilrettelegge sine organisasjoner for deltakelse av barn og unge med minoritetsbakgrunn. Et spørsmål som kan bli mer og mer aktuelt for mange av disse er hvordan de på sin side kan måtte endre seg for å ta opp i seg impulser og meninger fra medlemmer med minoritetsbakgrunn.

En av informant fra en minoritetsorganisasjon svarte på spørsmålet om ambisjoner for den framtidige utvikling av organisasjonen, at det visste ved-

kommende ikke. Det måtte de som i framtida var medlemmer av organisasjonen bestemme. På mange måter er dette åpne svaret kanskje beste måte å nærme seg problemstillingen om formen på minoriteters deltakelse i det sivile samfunn.

Etter min vurdering handler det flerkulturelle først og fremst om en slik åpenhet overfor framtida og tillitt til at de som overtar vil finne ut av den. Det viktigste ved en statlig støttepolitikk blir da å bevare mangfoldet i organisasjonslandskapet og styrke organisasjonenes demokrati og åpenhet i forhold til andre og omverdenen, snarere enn å selektere bestemte typer av organisasjoner.

Litteratur

- Barth, Fredrik (1994): «Nye og evige temaer i studiet av etnisitet» i boka «Manifestasjon og prosess», Det Blå Bibliotek, Universitetsforlaget
 - Berg, Christin og Svein Ingve Nødland (2003): «Idebank for integrasjon», rapport nr. 067, Rogalandsforskning
 - Brochmann, Grete og Jon Rogstad (2004), «På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge», i Bo Bengtsson (red.) Föreningsliv, makt och integration. Stockholm: Justisdepartementet
 - Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli og Monica Lund (red.): «Integreringskart 2006», IMDI Rapport 1/2006
 - Friberg, Jon Horgen (2005): «Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo», Fafotemat 2005:16
 - Gullestad, Marianne (2002) : «Det norske sett med nye øyne», Universitetsforlaget
 - Hylland Eriksen, Thomas, ed. (1997): «Flerkulturell forståelse», Universitetsforlaget, 2. utgave, 2001
 - Kymlicka, Will (2001): «Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship», Oxford University Press
 - Lorentzen, Håkon og Krister Hoaas (2000): «Offentlig styring av frivillige organisasjoner med barne- og ungdomsorganisasjonene som case», rapport 13:2000, LOS-senteret og Institutt for Samfunnsforskning
 - Lund, Monica og Jon Rogstad (2006): «Den demokratiske utfordring» i Djuve m.fl. (red.): «Integreringskart 2006», IMDI Rapport 1/2006
 - Mjelve, Jørgen (2003): «Innvandrerorganisasjoner i Norge», i Flemming Mikkelsen (red). «Innvandrerorganisasjoner i Norden», Nordisk Ministerråd, NORD 2003/11
 - Nødland, Svein Ingve, Kirsten Allred, Christin Berg, Ståle Opedal (2005): «Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvanderfeltet», RF- Rogaland Research, rapport 061
 - Rommetvedt, Hilmar (2005): «Norway: Resources Count, but Votes Decide? From Neo-corporatist Representation to Neo-pluralist Parliamentarism», in West European Politics, No. 4, sept. 2005. Special Issue on «Norway: The Transformation of a Political System».
 - Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk, S. Wojciech Sokolowski and Lester Salomon (2004): «Norway», i Lester M. Salomon, S. Wojciech Sokolowski and Associates: «Global Civil Society», Kumarian Press
 - St.meld. nr. 49 (2003-2004): «Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet».
 - Trondstad, Kristian Rose, Gunnlaug Drangstad, Vebjørn Aalandslid og Lars Østby (2006): «Integrering i et nøtteskall», i Djuve m.fl. (red, 2006), «Integreringskart 2006», IMDI Rapport 1/2006
 - Wollebæk, Dag, Per Selle, Håkon Lorentzen (2000): «Frivillig innsats», Fagbokforlaget
-

Vedlegg 6

Bakgrunn for vekting og poengberegning av kriterier for statlige grunntilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner

Utvalgets forslag til utmålingskriterier i nytt regelverk for grunntilskuddsordning for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er laget ut fra en strategi om å styrke organisasjonene som arena for barn og ungdoms samfunnsdeltakelse. Videre er organisasjonenes størrelse tillagt vekt. Utmålingskriteriene er satt i et rammeverk som skal gjøre det mulig for statlige myndigheter å redusere eller utvide antallet kriterier i tråd med overordnede mål for statlig støttepolitikk – og det er også mulig å endre innholdet i enkeltstående kriterier uten at det samtidig er nødvendig å endre rammene. Endelig kan ulike kriterier vektas ulikt, i forhold til de behov som måtte oppstå i organisasjonsmiljøet og i tilskuddsforvaltningen.

I arbeidet med forslaget har utvalget utviklet en modell for vekting av de ulike utmålingskriteriene. Modellen er gjengitt i dette vedlegget. Før selve modellen gjengis drøftes kort de hensyn som utvalget har veid opp mot hverandre, og hvilke løsninger utvalget har valgt.

Hensyn ved valg av modell

Utvalget har vurdert bredden i organisasjonslandskapet ut fra tre hensyn.

1. Hensynet til organisasjonenes selvstendighet som barne- og ungdomsorganisasjon vurdert mot organisasjoner som ikke har skilt ut barne- og ungdomsarbeidet i selvstendige strukturer.
2. Hensynet til små organisasjoner vurdert mot hensynet til store og medlemstunge organisasjoner.
3. Hensynet til ungdoms innflytelse i form av styreverv i organisasjonen.

1. Organisasjonens selvstendighet som barne- og ungdomsorganisasjon

Utvalget har videreført elementet med faktorberegning av tilskudd til organisasjonene. Selvstendige barne- og ungdomsorganisasjoner er foreslått å få sine bruttopoeng multiplisert med faktor 1,0. Organisasjoner som ikke har skilt ut barne- og

ungdomsarbeidet sitt i en selvstendig barne- og ungdomsorganisasjon, er foreslått å få multiplisert sine bruttopoeng med faktor 0,6.

Utvalget har styrket skillet mellom de to organisasjonstypene ved å innføre faktorberegning for to kriterier. Det andre kriteriet for slik faktorberegning er organisasjonens andel av tellende medlemmer vurdert i forhold til organisasjonens totale medlemsmasse. Organisasjoner der andelen tellende medlemmer utgjør 75 % eller mer av den totale medlemsmassen, er foreslått å få sine bruttopoeng multiplisert med faktor 1,0. Organisasjoner der andelen tellende medlemmer utgjør 74,99 % eller mindre av den totale medlemsmassen, er foreslått å få sine bruttopoeng multiplisert med faktor 0,6.

Operasjonalisering av de to organisasjonstypene er utdypet i kapittel 6 Utvalgets forslag.

2. Hensynet til små organisasjoner vurdert mot hensynet til store og medlemstunge organisasjoner

Utvalgets forslag gir god uttelling til organisasjoner som har mange medlemmer og mange lokallag. Dette gjør at små organisasjoner vil få en relativt sett mindre andel av tilskuddet enn hva de store, medlemstunge, demokratiske og selvstendige barne- og ungdomsorganisasjonene får.

Utvalget fremholder at det å ha mange medlemmer og mange lokallag skal gi et slikt utslag. Utvalget har videre valgt å foreslå at bare organisasjoner med minimum 700 tellende medlemmer får utmålt tilskudd på bakgrunn av dette kriteriet. Utvalget har samtidig redusert inngangskravene for at organisasjoner skal komme inn i tilskuddsordningen. Utvalget finner at lave inngangskrav for tilskuddsordningen kombinert med høyere innslagspunkt for utmåling av tilskudd for dette kriteriet gir et ønskelig resultat med hensyn til hvilke organisasjoner som bør motta tilskudd i ulik størrelsesorden. Organisasjoner som ikke får utmålt tilskudd på bakgrunn av antall tellende medlemmer, mottar fremdeles et basisbeløp til drift, og står fritt til å

Tabell 6.1 Modell for poengberegning av utvalgets forslag

Antall bekreftede medlemskap: Innslagspunkt 701	Antall lokallag	Andel medlemmer under 30 år	Grad av selvstendighet
1 – 1 999	4	1-299 50	Selvstendig 1,0
2 000 – 4 999	3	300-599 20	Ikke selvstendig 0,6
5 000 – 9 999	2	600 og over 10	
10 000 – 19 999	1		
20 000 og over	1,5		

Grad av ungdomsrepr. i styre	Leder- treningskurs (deltakerdøgn)	Internasjonale aktiviteter	Basisbeløp i folketrygden
100 % - 75 %	5000	1-999 3	60 699 2
74,99 % - 60 %	3000	1000 – 1 999 3	
59,99 % - 50 %	2000	2000 – 3 999 2	
49,99 og færre	0	4000 og mer 1	

Utvalget har ikke foreslått noen poengberegning for organisasjonenes internasjonale arbeid utenfor Norge

dokumentere opplysninger som kan føre til tilskudd på grunnlag av de øvrige utmålingskriteriene. Organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag må ha minst 100 tellende medlemmer for å motta tilskudd på bakgrunn av dette kriteriet.

Ved nærmere undersøkelse har utvalget avdekket at de samfunnsorienterte organisasjonene har lav medlemsopplutning. Motsatt har kultur- og fritidsorganisasjonene gjennomgående høyere medlemsopplutning. Utvalget har ønsket å styrke de samfunnsrettede organisasjonene, og har derfor valgt å heve poenggrensen ytterligere for medlemstall i spennet 001-1999 medlemmer. Dette kommer alle organisasjoner med mer enn 700 tellende medlemmer til gode, men gir et merkbart positivt utslag for de små og mellomstore organisasjonene.

Et annet tiltak for å øke tilskuddet til de små organisasjonene i relativ forstand har vært å foreslå en degressiv beregning av poeng for ledertreningskurs. Forslaget om at det skal gis færre poeng jo flere deltakerdøgn en organisasjon har, er begrunnet med at store organisasjoner med en

stor medlemsmasse vil ha noe lettere for å kunne registrere en stor mengde deltakerdøgn, sammenlignet med en liten organisasjon. Den degressive beregningen gir alle organisasjoner lik uttelling for deltakerdøgn, men gir et merkbart positivt utslag for de små og mellomstore organisasjonene.

3. Ungdoms innflytelse i form av styreverv

Utvalget har foreslått å innføre et nytt utmålingskriterium der andelen styrerepresentanter under 30 år gir poeng. Utvalget viser til ønsket om å styrke organisasjoner som kanal for ungdoms deltakelse, og ønsker en tydelig og sterk vektning av dette kriteriet. Utvalget har foreslått en gradert poengberegning der organisasjoner der 75 % eller flere av styremedlemmene i det nasjonale styret er over 30 år, får 5000 poeng. Poengsummen synker med fallende andel unge medlemmer i det nasjonale styret, og organisasjoner der færre enn 50 % av styremedlemmene er under 30 år, får ikke utmålt tilskudd på grunnlag av dette kriteriet.