

---

Rapport 2000:5

# **Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandreroorganisasjoner**

---

## Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet evaluert tilskudd til landsdekkende organisasjoner. Tilskuddet utgjør den ene delen av kap 521, post 73 Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet.

Evalueringen skal utgjøre en del av grunnlaget for Kommunal- og regionaldepartementets vurdering av videre prioriteringer innenfor tilskuddsordningen.

Tilskuddsordningen har vært gjenstand for analyse på to nivåer: generelt ved å belyse prinsipper for statlig støtte til frivillig virke i forhold til økonomiregelverket og spesielt ved å evaluere ordningen i forhold til økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning.

Statskonsult vil takke de landsdekkende organisasjonene, Utlendingsdirektoratet og Kommunal- og regionaldepartementet for informasjon og nyttige bidrag til vårt arbeid.

Statskonsult står ansvarlig for det faglige innholdet, konklusjoner og anbefalinger i rapporten.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Ingebjørg Næs (prosjektleder) og Per Kristian Aasmundstad. Ursula Winje har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2000

Jon Blaalid  
direktør

---

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1 INNLEDNING</b>	<b>8</b>
1.1 BAKGRUNN	8
1.2 MÅL FOR PROSJEKTET	8
1.3 UNDERSØKELSESPLEGG OG DATAGRUNNLAG	9
1.4 RAPPORTENS INNHOLD	10
<b>2 TILSKUDD TIL LANDSDEKKENDE ORGANISASJONER</b>	<b>12</b>
2.1 INNLEDNING	12
2.2 NASJONALE MÅLSETTINGER FOR INTEGRERINGSPOLITIKKEN	12
2.3 STATLIG ANSVAR OG OPPGAVER I INTEGRERINGSPOLITIKKEN	12
2.4 TILSKUDD TIL LANDSDEKKENDE ORGANISASJONER – ET VIRKEMIDDEL I INTEGRERINGSPOLITIKKEN	13
2.5 NÆRMERE OM DE LANDSDEKKENDE ORGANISASJONENE	14
<b>3 FRIVILLIG VIRKE OG FRIVILLIGE ORGANISASJONER</b>	<b>17</b>
3.1 INNLEDNING	17
3.2 STATENS FORHOLD TIL FRIVILLIG VIRKE OG FRIVILLIGE ORGANISASJONER	17
3.3 KJENNETEGN VED FRIVILLIGE ORGANISASJONER	18
3.3.1 <i>Endringstrekk ved det frivillige organisasjonsliv</i>	19
3.4 DE LANDSDEKKENDE ORGANISASJONENE OG TILSKUDDSORDNINGEN I FORHOLD TIL KJENNETEGN VED FRIVILLIG VIRKE	21
3.5 FORUTSETNINGER FOR BRUK AV GRUNNSTØTTE	22
<b>4 ØKONOMIREGELVERKETS KRAV I FORHOLD TIL GRUNNSTØTTEORDNINGER</b>	<b>24</b>
4.1 INNLEDNING	24
4.1.1 <i>Grunnstøtte til de landsdekkende organisasjonene</i>	24
4.2 UAVHENGIGHET OG KONTROLL	25
4.3 STATSKONSULTS VURDERING	27
4.3.1 <i>Intensjoner i økonomiregelverket og stortingsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner</i>	27
4.3.2 <i>Forholdet mellom intensjoner og krav</i>	27
4.3.3 <i>Tolkning av økonomiregelverkets krav</i>	28
4.3.4 <i>Betydningen av klare målformuleringer</i>	28
<b>5 UTFORMING OG FORVALTNING AV TILSKUDD TIL LANDSDEKKENDE ORGANISASJONER</b>	<b>30</b>
5.1 INNLEDNING	30
5.2 FORMÅL	30
5.3 TILDELINGSKRITERIER	31
5.4 OPPFØLGING OG KONTROLL	32
5.5 FORVALTNING	33
5.5.1 <i>Kommunal- og regionaldepartementets rolle og oppgaver</i>	33
5.5.2 <i>Utlendingsdirektoratets rolle og oppgaver</i>	34
<b>6 VURDERING AV TILSKUDDSORDNINGEN I FORHOLD TIL ØKONOMIREGELVERKET</b>	<b>35</b>
6.1 INNLEDNING	35
6.2 MÅL FOR TILSKUDDSORDNINGEN	35
6.3 TILDELINGSKRITERIER	36
6.3.1 <i>Kriterier for å være støtteberettiget</i>	36
6.3.2 <i>Kriterier for fastsetting av tilskuddets størrelse</i>	39
6.4 OPPFØLGING OG KONTROLL	39
6.4.1 <i>Rapportering fra tilskuddsmottakerne</i>	39
6.5 FORVALTNING	41

---

6.5.1	<i>Rutiner ved forvaltning av tilskuddsordninger</i> .....	41
6.5.2	<i>Arbeidsdelingen mellom KRD og UDI</i> .....	42
<b>7</b>	<b>OPPSUMMERENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>45</b>

## **LITTERATUR**

### **VEDLEGG:**

- Informanter
- De landsdekkende organisasjonenes organisering og formål
- Rundskriv UDI 48/99 INA Statsbudsjettet 2000 – kap 521 post 73, Tilskudd til landsdekkende organisasjoner
- Regelverk for UDI's tilskuddsforvaltning, kap 521 post 73 Tilskudd til frivillig virksomhet

Når oppfølging og kontroll skal tilpasses formålet med en tilskuddsordning, blir formulering av klare og gode målsettinger et avgjørende punkt i tilskuddsforvaltningen. Klargjøres premissene for tilskuddet vil en lettere kunne nyttiggjøre seg den fleksibiliteten som ligger i økonomiregelverket.

Klargjøring av formålet med tilskuddsordningen er sentralt også i forhold til *om forvaltning av tilskudd til landsdekkende organisasjoner tilfredsstillør økonomiregelverkets krav*. I henhold til økonomiregelverket legger hensikten

- Kriterier for fastsettelse av beløpets størrelse bør synliggjøres, evt utformes, dersom det ikke finnes konkrete retningslinjer. Kriteriene for fordeling av midlene bør heller ikke baseres på skjønn, men så langt som mulig være objektive. Dette er særlig viktig dersom det er organisasjonenes primæraktivitet som skal støttes.
- Hvis organisasjonene skal utføre bestemte enkelttiltak eller oppgaver for staten, bør oppfølgingskriteriene operasjonaliseres og i større grad utformes

---

slik at resultater kan dokumenteres. Dersom hensikten er å støtte opp om organisasjonenes primæraktivitet, bør oppfølgingen tones noe ned.

- Omfanget og detaljeringsgraden av rapporteringen og vilkårene knyttet til terminutbetalingene bør reduseres, både på resultat- og regnskapssiden, fordi dette er en liten tilskuddsordning, og rapporteringen tar en uforholdsmessig stor andel av tilskuddsmottakernes ressursbruk.
- På et egnet tidspunkt bør det vurderes å evaluere ordningen med tanke på samfunnsmessige effekter.
- Det bør vurderes nærmere en finansieringsordning der organisasjonenes primæraktivitet gis grunnstøtte, mens bestemte oppgaver staten ønsker utført finansieres med egne prosjektmidler.
- Forvaltningen av tilskuddsordningen bør revurderes med tanke på arbeidsdelingen mellom KRD og UDI, hensiktsmessigheten av å dele forvaltningsoppgavene mellom to instanser og hvilken instans som vil være best egnet til å ivareta oppgavene. Vurderingen av forvaltningen må ses i lys av at Stortinget gjentatte ganger har fastslått at vedtaksmyndighet skal ligge i departementet samt at tilskuddet generelt sett er gjenstand for politisk interesse.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Statskonsult har fått i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) å evaluere tilskudd til landsdekkende organisasjoner under kap 521, post 73 Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet. Denne tilskuddsposten omfatter også tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke som bidrar til mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunnet. Sistnevnte del av tilskuddet er ikke tema for denne evalueringen.

Tilskudd til landsdekkende organisasjoner er et statlig virkemiddel i innvandrings- og integreringspolitikken, som i 1999 utgjorde 7 mill kroner og ble fordelt mellom åtte organisasjoner.

Intensjonen med og rammebetingelsene for tilskuddsordningen er uttrykt i flere forskjellige sammenhenger. Foruten omtale av tilskuddet i St prp nr 1 for Kommunal- og regionaldepartementet (1999-2000) kan nevnes St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge og St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner.

## 1.2 Må for prosjektet

Formålet med prosjektet er å:

- vurdere tilskuddsordningens utforming og forvaltning i forhold til økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning
- benytte tilskuddsordningen som case for å vurdere prinsippene for statlig støtte til frivillig virke i forhold til økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning

Evalueringen skal utgjøre en del av grunnlaget for KRDs vurdering av videre prioriteringer innenfor tilskuddsordningen.

Statskonsult vil presisere at evalueringen er rettet inn mot *forvaltningen* av tilskuddsordningen, og at hensikten er å gi KRD en veiledning i hvordan departementet kan utforme tilskudd til landsdekkende organisasjoner og tilsvarende støtteordninger slik at de samsvarer med kravene i økonomiregelverket for staten.

Evalueringen er ingen revisjon eller vurdering av den enkelte organisasjons aktiviteter eller pengebruk, og fokuserer således ikke på om mottakerorganisasjonens virksomhet er i samsvar med målsettingene for ordningen. Evalueringen gir heller ingen innspill om de samfunnsmessige effekter av tilskuddsordningen.

Generelt sett kan enhver gjennomgang av statlige tilskuddsordninger også ses som et ledd i arbeidet med forbedret styring, resultatoppnåelse og kontroll av



---

statlige tilskuddsordninger. Mål- og resultatstyring stiller en rekke krav til forvaltning av og kontroll med tilskuddsordninger. Disse kravene er nedfelt i økonomiregelverket for staten. Her stilles det blant annet krav om at et departement må foreta evaluering av om man oppnår målsettingene med en tilskuddsordning, med særlig vekt på de samfunnsmessige virkninger. Jo mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater, desto viktigere er det med mer omfattende evaluering.

Statskonsult er ansvarlig for rapportens faglige innhold, vurderinger og konklusjoner.

### **1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag**

I arbeidet med rapporten har vi benyttet informantintervjuer og dokumentstudier.

For å sikre et forsvarlig brukerperspektiv har vi intervjuet samtlige organisasjoner som mottok tilskudd for 1999. Tilskuddsmottakerne omfatter åtte organisasjoner, noe som er praktisk overkommelig, samtidig som det gir evalueringen et bredere grunnlag enn et begrenset utvalg av informanter ville ha gitt. Informantene består av representanter for følgende organisasjoner<sup>1</sup>:

- Antirasistisk Senter (ARS)
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
- Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)
- MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner (MiRA)
- Innvandreneres Landsorganisasjon (INLO)
- Islamsk Kvinnegruppe Norge (IKN)
- Kristent interkulturelt arbeid (KIA) (tidligere Kristent Innvandrerarbeid).

I tillegg har vi intervjuet lederen for Rainbow Foundation (RF), som er en av flere organisasjoner som har fått avslag på søknad om støtte fra tilskuddsordningen.

Formålet med å intervju organisasjonene har vært å få kunnskap om forvaltning av tilskuddsordningen slik den fortøner seg fra deres side. Beslutningen om å intervju samtlige tilskuddsmottakere samt utvelgelse av Rainbow Foundation som representant for organisasjonene som har fått avslag, er gjort i samarbeid med KRD.

I tillegg til tilskuddsmottakerne har vi intervjuet ledere og saksbehandlere i Urfolks-, minoritets- og innvandringsavdeling i KRD og Integreringsavdelingen i Utlendingsdirektoratet (UDI). Hensikten var her å få kunnskap om tilskuddsforvaltningen utover hva som framgår av de offisielle dokumentene.

Opprinnelig var det, jf plan for prosjektet, forutsatt å opprette en referansegruppe sammensatt av representanter for KRD og UDI. Det var imidlertid enighet om at det ville være overflødig å etablere en formell

---

<sup>1</sup> For liste over informanter, se vedlegg.

---

referansegruppe. Dette fordi referansegruppen ville bestå av de samme personene Statskonsult ellers ville forholde seg til i prosjektet, gjennom informantintervjuer med departement og direktorat, møter om prosjektets framdrift samt den jevnlige kontakt forankret i KRDs rolle som oppdragsgiver, UDI's rolle som faglig kompetanseorgan og Statskonsults rolle som oppdragstaker.

De skriftlige kildene for informasjon om forvaltning av tilskuddsordningen har bestått av stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, innstillinger fra Stortinget, rundskriv og regelverk, brevveksling mellom KRD, UDI og organisasjonene, herunder tildelingsbrev, tilsagnsbrev, søknader, hel- og halvårsrapporter m.fl. For å forstå beslutningsgrunnlaget for vedtak som er fattet, har Statskonsult t tilgang til enkelte interne dokumenter i KRD og UDI.

De landsdekkende organisasjonene har bistått Statskonsult med informasjonsmateriale, medlemsblader, internettadresser o.a. og har på denne måten gitt oss et mer utfyllende bilde av organisasjonene enn hva som framgår av styringsdokumentene.

I tillegg til ovennevnte kilder er datamaterialet supplert med annen relevant litteratur innenfor områdene innvandring og frivillig virksomhet, herunder diverse rapporter fra Statskonsult.

Vi har forholdt oss til beslutningsprosessen for 1999. Med unntak av St prp nr 1 (1999-2000) og rundskriv for 2000 som forelå på et tidlig stadium i vårt prosjekt, har vi evaluert tilskuddsordningen på grunnlag av datamateriale for 1998 og 1999. Vurderinger og anbefalinger knytter seg derfor til 1999.

I prosjektets slutfase er fordelingen av tilskudd til landsdekkende organisasjoner for 2000 offentliggjort. Vi forholder oss ikke til dette vedtaket utover å konstatere at tilskuddet har økt fra 7 mill til 9 mill kroner samt at SOS Rasisme har fått innpass, og at antallet organisasjoner dermed har økt fra åtte til ni.

## **1.4 Rapportens innhold**

For å sette tilskudd til landsdekkende organisasjoner inn i en større sammenheng, har vi funnet det hensiktsmessig å redegjøre for de politiske mål for integrering av innvandrere som ordningen er forankret i. En annen viktig rammebetingelse er hvilke statlige organer som har ansvar for integreringspolitikken. Mål og ansvar for utøving av integreringspolitikken redegjøres for i kapittel 2.

Som bakgrunn for å evaluere tilskuddsordningen inneholder kapittel 2 også en beskrivelse av organisasjonene som pr i dag mottar tilskudd til landsdekkende organisasjoner. Hva kjennetegner disse, hvilke fellestrekk og ulikheter har de? Så vel rammebetingelsene vi allerede har nevnt, som beskrivelsen av organisasjonene, kan bidra til å forstå tilskuddsordningens utforming.

Noe forenklet kan vi si at tilskuddsordningen er gjenstand for analyse på to *generelt* for å belyse prinsipper for statlig støtte til frivillig virke i

---

forhold til økonomiregelverket og *spesielt* ved å evaluere ordningen i forhold til krav i økonomiregelverket.

Den generelle og den spesielle problemstillingen belyses og drøftes hver for seg, henholdsvis i kapitlene 3 og 4 og kapitlene 5 og 6. Rapporten avsluttes med en oppsummering av Statskonsults vurderinger og anbefalinger i kapittel 7.

---

## **2 Tilskudd til landsdekkende organisasjoner**

### **2.1 Innledning**

Tilskudd til landsdekkende organisasjoner er et virkemiddel for staten i arbeidet med integrering av innvandrere. Før vi presenterer tilskuddsordningen og tilskuddsmottakerne, gjengis hovedmål for integreringspolitikken og hvem som har ansvar for å iverksette politikken.

### **2.2 Nasjonale måsettinger for integreringspolitikken**

De overordnede mål for statens innvandring- og integreringspolitikk er, jf St prp nr 1 (1999-2000) Kommunal og regionaldepartementet:

- regulert innvandring
- beskyttelse til flyktninger
- likestilling, deltakelse og integrering i et flerkulturelt samfunn.

I denne sammenheng er sistnevnte målsetting mest aktuell. Det er knyttet ni delmål til de tre overordnede målsettingene. To av delmålene er særlig relevante med tanke på de frivillige organisasjonenes bidrag for å nå målsettingen om likestilling, deltakelse og integrering i et flerkulturelt samfunn:

- forebygge og hindre rasisme og diskriminering
- dialog og samarbeid mellom innvandrere og myndigheter for å sikre aktiv samfunnsdeltakelse

Delmålene tilordnet målsettingen om beskyttelse av flyktninger er i noen grad relevante for Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS). Målene vedrører blant annet de statlige mottakene for asylsøkere og flyktninger som er sentrale i

Regjeringens målsettinger med integreringspolitikken kommer også til uttrykk i St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Blant de mål og prinsipper som er listet opp at skal være retningsgivende for utforming av politikken i forhold til det flerkulturelle Norge kan nevnes at:

- alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser
- likestilling og integrering i et flerkulturelt samfunn forutsetter, i tillegg til tilrettelegging fra det offentlige, engasjement fra enkeltmennesker og innsats fra frivillige organisasjoner.

### **2.3 Statlig ansvar og oppgaver i integreringspolitikken**

Innvandring og integrering er et omfattende politikkområde som berører ansvarsfeltene til flere departementer, direktorater og forvaltningsnivåer. På - og regionaldepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet et særlig ansvar i flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken.

---

Innenfor integreringspolitikken, som er det aktuelle politikkområdet i denne sammenheng, skal KRD blant annet medvirke til en samlet politikk, slik at ulike tiltak og virkemidler ses i sammenheng. Departementet har videre ansvar for å samordne og utvikle tiltak mot rasisme og diskriminering og bidra til kulturelt mangfold, dialog og samhandling, blant annet ved å forvalte støtten til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet.

UDI skal på sin side sette i verk integreringspolitikken og har blant annet hovedansvaret for mottaks- og introduksjonstiltak for nyankomne innvandrere. Direktoratet skal i samarbeid med andre virksomheter bidra til integrering og deltakelse, iverksette og utvikle tiltak mot rasisme og diskriminering, samt bidra til å fremme mangfold og fellesskap i et åpent, flerkulturelt samfunn.

## **2.4 Tilskudd til landsdekkende organisasjoner – et virkemiddel i integreringspolitikken**

For å fremme målsettingen om likestilling, deltakelse og integrering i et flerkulturelt samfunn kan staten ta i bruk ulike styringsvirkemidler. Dette rommer ulike tiltak av juridisk (lover, regler), pedagogisk (informasjon, opplæring) og økonomisk art. Det vil ofte være glidende overganger mellom de ulike virkemidlene, økonomiske midler kan for eksempel være forankret i loven eller økonomiske midler kan gis for å finansiere en holdningskampanje mot rasisme.

Vi skal ikke her gå nærmere inn på de ulike virkemidler, men avgrense oss til å beskrive Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet under kap 521, post 73, som er et av flere økonomiske virkemidler staten rår over i integreringspolitikken. Dette tilskuddet består av to deler: tilskudd til landsdekkende organisasjoner og tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke som bidrar til mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunn.

I stortingsmeldingen om innvandring og det flerkulturelle Norge trekkes innsats fra frivillige organisasjoner fram som et viktig virkemiddel for å fremme likestilling, deltakelse og integrering. Utgangspunktet for meldingens drøfting av organisasjonenes rolle på innvandringsfeltet er nettopp at disse knytter mennesker sammen og bidrar til å skape eller ivareta felles verdier.

Mennesker med innvandrerbakgrunn er i gjennomsnitt mindre aktive innenfor det frivillige organisasjonsliv enn befolkningen for øvrig. Etter hvert har det likevel vokst fram en flora av organisasjoner som arbeider med problemstillinger relatert til innvandrings- og integreringsspørsmål. På kommune- og fylkesnivå finnes det et betydelig antall organisasjoner som i stor grad er relatert til etnisk/nasjonal tilhørighet. Ifølge Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter var det i 1998 registeret om lag 900 innvandrersorganisasjoner i Norge, hvorav 350 av disse organisasjonene er i Oslo.

For 2000 har Stortinget bevilget 11 mill kroner i tilskudd til *lokale innvandrersorganisasjoner og lokale frivillige aktiviteter*. Tilskuddet til lokal virksomhet forvaltes av fylkeskommunen.

I 1999 ble det fordelt 7 mill kroner på åtte *landsdekkende organisasjoner*, mens tilskuddsbeløpet i 2000 er økt til 9 mill kroner og fordelt mellom ni organisasjoner. Tabell 1 viser fordeling av tilskuddet i perioden 1996 til 2000.

Tabell 1: Tilskuddsmidler til landsdekkende organisasjoner 1996 til 2000

	(i 1000 kr)				
	1996	1997	1998	1999	2000
Antirasistisk Senter	1 450	2 050	2 050	2 050	2 300
Norsk Organisasjon for Asylsøkere	1 250	1 450	1 600	1 450	1 650
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger	700	800	950	975	1 250
Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminerin	400	475	800	800	1 100
MiRA-senteret	600	700	750	775	1 000
Innvandrerens Landsorganisasjon	400	475	500	550	750
Islamsk Kvinnegruppe Norge	0	0	300	350	450
Kristent interkulturelt arbeid	0	0	0	50	100
SOS Rasisme	0	0	0	0	300
<b>Sum</b>	<b>4 800</b>	<b>5 950</b>	<b>6 950</b>	<b>7 000</b>	<b>8 900</b>

NOAS og ARS fikk fra 1988 tilskudd over egne poster i statsbudsjettet. Fra 1996 ble tilskuddene til de to organisasjonene innlemmet i en samlepост for tilskudd til landsdekkende organisasjoner. Omgjøringen ble blant annet begrunnet med økningen i antall organisasjoner.

Forvaltningen av tilskudd til landsdekkende organisasjoner er delt mellom KRD og UDI.

## 2.5 Nærmere om de landsdekkende organisasjonene

I St meld nr 17 pekes det på at landsdekkende organisasjoner har et bredt nedslagsfelt, og derfor i større grad enn lokale innvandrerorganisasjoner har lykke i å mobilisere de økonomiske og administrative ressurser - vendige for å markere seg som pressgrupper og interesseorganisasjoner. De har etter hvert fått stor betydning som høringsinstanser og samarbeidspartnere for myndighetene. Videre framheves det at de landsdekkende organisasjonene har ulike arbeidsområder og målgrupper og derfor utfyller hverandre.

Landsdekkende organisasjoners rolle som representative organer for medlemsinteresser eller som demokratiske aktører eller arenaer for deltakelse og meningsbærende fellesskap, framheves ikke spesifikt i St meld nr 17.

Vi skal her beskrive visse kjennetegn ved organisasjonene som mottar støtte fra tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner. Hva som omfattes av begrepet landsdekkende organisasjon er ikke tema her. Det vil vi komme tilbake til i gjennomgangen og drøftingen av tildelingskriteriene for tilskuddsordningen i kapittel 5 og 6.

Organisasjonene som har mottatt tilskudd for 1999 er en heterogen sammensatt gruppe. Tre av organisasjonene, NOAS, INLO og KIA er medlemsbaserte, men ikke i den tradisjonelle betydning av begrepet. INLO's og KIA's

---

medlemsmasse består av organisasjoner, mens NOAS har individuelle medlemmer som i første rekke er støttemedlemmer og således ikke representerer de faktiske brukerne av organisasjonens tjenester.

Styret for de tre ”medlemsbaserte” organisasjonene velges av medlemmene, mens styret for de øvrige organisasjonene er selvoppnevnt og dermed ikke valgt ut ifra demokratiske prinsipper.

I samtlige organisasjoner forestår den daglige driften av et sekretariat med ansatt personale. Organisasjonene har likevel i varierende grad innslag av frivillig, ubetalt arbeid. Dette gjelder også de som ikke er medlemsbaserte. Hvor avhengig organisasjonene er av frivillig arbeid varierer imidlertid betydelig.

Organisasjonene er svært ulikeartet når det gjelder geografisk utbredelse. Fire av organisasjonene har to eller flere lokalkontorer i tillegg til hovedkontor. I tillegg har INLO utbredelse gjennom sine medlemsorganisasjoner i en rekke fylker. De øvrige tre organisasjonene, ARS, MiRA og OMOD, er ikke etablert andre steder enn ved hovedkontorene i Oslo.

Organisasjonene er også ulike i størrelse, enten dette måles etter deres totale budsjett eller tilskuddsbeløp fra staten. Tilskuddsmidlene til ARS og NOAS utgjorde i 1999 halvparten av hele tilskuddet til landsdekkende organisasjoner, mens KIA, med tilskuddsbeløp på 50 000 kroner, representerte den andre ytterligheten. Før KIA ble innlemmet i tilskuddsordningen var det IKN som mottok minst i tilskudd fra staten. Med unntak av KIA, der tilskuddsbeløpet utgjorde en symbolsk andel av deres totale budsjett, er det sammenheng mellom organisasjonens størrelse, målt i totalt budsjett, og tilskuddsmidlene fra staten.

Når det gjelder organisasjonens formål<sup>2</sup> gjenspeiler disse i stor grad formålet med tilskuddsordningen. Det finnes nyanseforskjeller, men i hovedsak fokuseres det på likestilling, informasjon, kartlegging og ivaretagelse av innvandrere og asylsøkeres behov og rettigheter, brobygging i forhold til det norske samfunnet og samarbeid med myndighetene.

Formålene for NOAS, MiRA og IKN skiller seg ut fra de øvrige organisasjonene ved at de særlig konsentrerer arbeidet om definerte målgrupper, NOAS overfor asylsøkere og MiRA og IKN overfor flyktning- og innvandrerkvinner. IKN snevrer målgruppen ytterligere inn, idet de særlig tilrettelegger for å ivareta muslimske kvinners rettigheter. De øvrige organisasjonenes målgrupper er ikke definert nærmere og omfatter dermed alle innvandrere og asylsøkere.

NOAS, MiRA og IKN har således sine egne nisjer. Også de øvrige organisasjonene har på ulike vis nisjer eller særpreg, enten på grunn av arbeidsmetoder, verdigrunnlag, oppgaver eller annet. ARS har i stor grad profilert sin innsats mot diskriminering og rasisme, SEIF har selvhjulpenhet som et viktig mål, OMOD retter særlig oppmerksomheten mot offentlige

---

<sup>2</sup> Se vedlegg for oversikt over organisasjonenes organisering og formål.

---

myndigheter, INLO er en sammenslutning av organisasjoner og KIA har den kristne tro som fundament i sitt arbeid for innvandrere.

Beskrivelsen vi her har gitt illustrerer at de landsdekkende organisasjonene er en svært uensartet gruppe, men det finnes også enkelte fellestrekk. Organisasjonenes viktigste fellestrekk er at de er såkalte ”non-profit”-organisasjoner, det vil si at eventuelt overskudd skal føres tilbake til virksomheten. Samtlige organisasjoner kjennetegnes av at de er basert på bestemte verdier eller idéer. De kan derfor karakteriseres som interesseorganisasjoner. En nærmere vurdering av -profit”organisasjoner og en videre gjennomgang av hva som kjenner de landsdekkende organisasjonene følger i kapittel 4.



---

## 3 Frivillig virke og frivillige organisasjoner

### 3.1 Innledning

Et av formålene med dette prosjektet er å benytte tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner som case for å vurdere prinsippene for statlig støtte til frivillig virke i forhold til økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning.

Her vil vi derfor presentere prinsipper for statlig samhandling med og støtte til frivillig virke slik de er gitt i St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner.

I kapitlet drøftes videre kjennetegn ved frivillige organisasjoner og deres virksomhet. Hensikten er å kunne foreta en vurdering av om de landsdekkende organisasjonene er frivillige, og om tilskuddsordningen er rettet mot frivillig virke. Dette er viktige avklaringer for å kunne benytte tilskuddsordningen som case i forhold til ovennevnte problemstilling.

### 3.2 Statens forhold til frivillig virke og frivillige organisasjoner

De siste årene har det vært økt fokus på statens forhold til frivillig virksomhet. Dette er tydeligst synliggjort gjennom utarbeidelse av St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner og tilleggsmeldingen til denne (St meld nr 44 (1997-98)).

St meld nr 27 (1996-97) har som utgangspunkt at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for en videre utvikling av velferdsamfunnet, og at frivillige organisasjoner er en viktig del av det sivile samfunn.

I meldingen søker en å finne fram til prinsipper for en samordnet statlig politikk overfor ulike former for frivillig virke. Det framheves som en viktig statlig oppgave å utvikle en politikk som kan bidra til å styrke oppslutning om og deltakelse i frivillige organisasjoner.

Meldingen presenterer ulike grunnsyn for statens samhandling med frivillig virke. Staten kan gjennom sine tilskuddsordninger bidra til å fremme tre kategorier frivillig virke:

- *Medlemsbasert virke*, der organisasjonene ses som bærere av demokrati, kultur og tradisjoner, og hvor virksomheten skaper mening, tilhørighet og fellesskap. Statens målsetting med støtte til denne kategorien vil her være relatert til å styrke lokal deltakelse og aktivitet.
- *Verdibasert samvirke*, der organisasjonene og staten samarbeider, og hvor hensikten med statlig støtte er å utløse frivillige ressurser og egenart for å realisere felles mål.

- 
- *Fortjenestefri velferdsproduksjon*, der organisasjonene kan ses som produsenter av velferdsytelser for statlig regning, vanligvis med ansatt personale og etter nærmere angitte offentlige retningslinjer. Her er de statlige målsettingene knyttet til organisasjonene som operatører for effektiv velferdsproduksjon.

De ulike formene for frivillig virke er kvalitativt forskjellige. Meldingens hovedprinsipp er at statlige målsettinger, støtteformer, tildelingskriterier og kontrollordninger må være tilpasset de ulike former for frivillig virke. Dette innebærer at en utvikler støtteordninger som er tilpasset hhv medlemsbasert virke (grunnstøtte), verdibasert samvirke (aktivitetsstøtte) og fortjenestefri velferdsproduksjon (prosjektstøtte/driftsstøtte).

For at en slik differensiert støttepolitikk kan iverksettes, er det avgjørende at statlige tilskuddsforvaltere er i stand til å klargjøre sine målsettinger med den g til frivillig virke. Dette betinger en bevissthet i forhold til frivillig virkes egenart. Et viktig prinsipp i meldingen er at statlige kontrolltiltak ikke skal være utformet slik at de kan svekke den egenarten som er utgangspunktet for den statlige støtten.

I meldingen hevdes det syn at tildelingskriterier og kontrolltiltak bør være mindre omfattende og detaljerte for støtte til medlemsbasert virke (grunnstøtte), enn for de andre kategoriene. I de tilfeller hvor frivillig særpreg er svakt eller mangler helt (fortjenestefri velferdsproduksjon) bør ikke kontrollen avvike fra den som gjøres gjeldende for tilsvarende markedsbaserte eller offentlige tiltak.

Stortinget har gjennom sin behandling av Innst S nr 101 (1998-99), gitt sin tilslutning til prinsippene i St meld nr 27 (1996-97).

I det politiske grunnlaget for regjeringen Bondevik, den såkalte Voksenåserklæringen, finnes et eget punkt om frivillige organisasjoner. Her heter det at "de frivillige organisasjonene spiller en sentral rolle i det å aktivisere folk i alle aldre til meningsfylt og samfunnsnyttig virksomhet". Det slås videre fast at det er nødvendig å bedre grunnlaget for frivillige organisasjoner på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Hva "å bedre grunnlaget" innebærer, eller hvilke virkemidler staten ønsker å bruke, er ikke nærmere spesifisert.

I Voksenåserklæringen framheves i første rekke organisasjonenes rolle som arena for deltakelse og aktivitet innenfor rammen av et meningsbærende fellesskap. Det er den "tradisjonelle", medlemsbaserte organisasjonen som i første rekke ivaretar disse funksjonene. Frivillige organisasjoner som tjenesteprodusenter, eller som rene interesseorganisasjoner, er ikke trukket fram i Voksenåserklæringen.

### **3.3 Kjennetegn ved frivillige organisasjoner**

Frivillig virke, frivillige tiltak og frivillige organisasjoner er vanskelig avgrensbare begreper som ikke er gjensidig utelukkende. I St meld nr 27 (1996-97), er frivillige organisasjoner definert som medlemsbaserte sammenslutninger som er demokratisk oppbygd og styrt, med et allmenntilgjort

Denne ”nye” typen organisasjoner er ofte idé- eller kunnskapsbaserte. De er ofte kjennetegnet ved faglig dyktighet, og kan være innflytelsesrike ak sine fagområder eller samfunnssektorer. De kan også være viktige påvirknings- agenter i forhold til offentlige beslutningsprosesser.

-profit" baserte, men ikke frivillige i en idealtypisk forstand.

Ideelle organisasjoner som ikke er medlemsbaserte vil selvsagt fortsatt være berettiget støtte dersom de faller inn under målsettingen til en tilskuddsordning.

---

Men slik støtte kan vanskelig begrunnes ut fra særlige kjennetegn ved de tradisjonelle frivillige organisasjonene.

### **3.4 De landsdekkende organisasjonene og tilskuddsordningen i forhold til kjennetegn ved frivillig virke**

Kjennetegn ved de landsdekkende organisasjonene er presentert i kapittel 2. Her ble det framhevet som et fellestrekk at alle var ”non-profit” organisasjoner og hadde et ideelt eller allmennyttig formål.

Imidlertid er kun et fåtall av de landsdekkende organisasjonene demokratiske og medlemsbaserte. Dette er som vi har sett sentrale kriterier for frivillige organisasjoner i den idealmodellen som det redegjøres for i St meld nr 27 (1996-97). De organisasjonene som i dag mottar statlig tilskudd som landsdekkende organisasjoner kan som gruppe derfor ikke sies å være frivillige.

En mer pragmatisk tilnærming til begrepet frivillighet vektlegger i større grad at tilskuddsmottakerne skal være ideelle, ”non-profit” organisasjoner som det avgjørende kriterium for om dette er støtte til frivillig virke eller ikke. Dette innebærer også at det legges vekt på at organisasjonenes formål er allmenn- eller samfunnsnyttig. Alle tilskuddsmottakerne må kunne sies å fylle disse kriteriene.

Tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner er klassifisert som støtte til frivillig virksomhet. Dette framgår av KRD’s budsjettproposisjon, der tilskuddsordningen inngår i kap 521, post 73 Tilskudd til innvander-organisjoner og annen frivillig virksomhet.

Relevante styringsdokumenter gir ikke entydige føringer mht om frivillighet er et sentralt aspekt ved tilskuddsordningen. Hva som legges i begrepet frivillig er heller ikke presisert. Både organisasjonens rolle som arena for deltakelse og som talerør for visse gruppers interesser er oppgitt som begrunnelse for statlig

I regelverket for tilskuddsordning til landsdekkende organisasjoner skilles det ikke mellom medlemsbaserte organisasjoner og andre former for ideelle foreninger. Når det ikke foretas et slikt skille kan det vanskelig hevdes at tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner er innrettet spesifikt på å bidra til deltakelse og engasjement gjennom forpliktende fellesskap.

Statskonsult mener derfor at det ikke er meningsfylt å klassifisere tilskuddsordningen som støtte til frivillige organisasjoner eller virke, dersom en legger en idealtypisk tolkning til grunn.

Regelverket inneholder heller ingen andre krav om en bestemt organisasjonsform for å kunne motta støtte fra ordningen. Viktigst i denne sammenheng er at det ikke foreligger klare krav til at mottakerorganisasjonene skal være drevet ”-profit” prinsippet.

---

Det er derfor ikke uproblematisk å definere tilskuddsordningen som støtte til frivillig virke, selv om en legger til grunn en pragmatisk begrepsdefinisjon av hva frivillig virke og frivillige organisasjoner er.

### 3.5 Forutsetninger for bruk av grunnstøtte

Organiseringen av virksomheten og graden av deltakelse fra medlemmer, *kan* være avgjørende for innretningen av statlig støttepolitikk. Som vi har sett skiller St meld nr 27 (1996-97) mellom tre kategorier av frivillig virke. Ulike støtteformer og kontrollordninger knyttes til de tre kategoriene. I meldingen er grunnstøtte til frivillig virke koblet til deltakelse og aktivitet i organisasjonene, og således forbeholdt medlemsbaserte organisasjoner.

Ut fra drøftingen i forrige avsnitt kan det etter Statskonsults vurderi at tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner ikke er en støtte til medlemsbasert virke. Det sentrale spørsmål her er om det vil være riktig å benytte *grunnstøtte* til idé- og kunnskapsbaserte organisasjoner uten medlemmer.

Grunnstøtte er i denne sammenheng definert som en støtte som innebærer en generell styrking av mottakerenes virksomhet og formål, uten detaljerte krav til anvendelse og uten særskilt kontroll av disponeringen.

Hvorvidt grunnstøtte *bør* benyttes overfor de landsdekkende organisasjonene er ikke tema her. Det vil avhenge av hvilke målsettinger staten har med tilskuddsordningen.

Stortingsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner er som nevnt pragmatisk i sin avgrensning av hva som kategoriseres som frivillig virksomhet. Blant annet inkluderes både stiftelser og foreninger med allmenntillegelig formål under kategorien frivillig virksomhet.

Det ligger utenfor denne rapportens siktemål å foreta en kritisk gjennomgang av avgrensningskriteriene i St meld nr 27 (1996-97). Det vesentlige er å få fram at meldingen eksplisitt knytter grunnstøtte til frivillig virke sammen med støtte til medlemsbaserte organisasjoner.

Det er imidlertid ingenting i meldingen som hindrer at en kan benytte grunnstøtte til andre områder enn til frivillige organisasjoner.

Økonomiregelverket opererer ikke med frivillig virke eller organisasjoner som en egen kategori. I reglementet er utgangspunktet at tilskuddsforvaltningen må tilpasses det formål tilskuddet er ment å tjene.

Statskonsult mener derfor det ikke vil være formålstjenlig å trekke prinsippene i St meld nr 27 (1996-97) så langt at statlig grunnstøtte skal være *forbeholdt* medlemsbaserte og demokratisk styrte frivillige organisasjoner. Grunnstøtte må kunne knyttes til *formål* og dermed til å støtte opp om primærvirksomheten til andre typer organisasjoner enn de som er medlemsbasert og demokratisk oppbygd. Statskonsult understreker at det ved tilskudd til ideelle foreninger av denne typen ikke kan bruke deltakelse og aktivitet blant medlemmer som

---

begrunnelse for den statlige støtten. I følge definisjonen i St meld nr 27 (1996-97) vil dette heller ikke være støtte til frivillig virke.

Statskonsult mener videre at grunnstøtte bør forbeholdes mottakere med et allmenn- eller samfunnsnyttig formål. Det vurderes også som formålstjenlig å skille mellom "non-profit" organisasjoner og fortjenestebaserte organisasjoner. Grunnstøtte til allmennyttig, ideell virksomhet må forutsette at mottakerne ikke kan benytte et eventuelt overskudd til utbytte for private eiere. På denne måten kan grunnstøtte til ideelle formål holdes adskilt fra f eks ulike ordninger for - og etableringsstøtte.

---

## 4 Økonomiregelverkets krav i forhold til grunnstøtteordninger

### 4.1 Innledning

Problemstillingen som er utgangspunktet for drøfting i dette kapitlet er å se nærmere på i hvilken grad prinsipper for støtteordninger til frivillig virke er i samsvar med økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning.

Som vi tidligere har sett er frivillig virksomhet trukket fram som en viktig faktor for utviklingen av velferdssamfunnet i flere politiske dokumenter de siste årene. Et sentralt tema i forbindelse med offentlig støtte til frivillig virksomhet, er forholdet mellom krav om kontroll og organisasjonenes autonome stilling.

Dette er ikke nødvendigvis en problemstilling i forhold til alle former for frivillig virke. Når staten kjøper tjenester av frivillige virksomheter, uten at organisasjonens eventuelle egenart er en begrunnelse for støtten, er det rimelig at virksomheten underlegges samme krav som andre velferdsprodusenter, enten disse er offentlige eller private.

Ovennevnte problemstilling er derfor i første rekke interessant der det statlige tilskuddet er ment som en *grunnstøtte* til mottakerens primæraktiviteter. Det er ved denne typen tilskudd mottaker ideelt sett skal ha størst grad av frihet ved disponering av den statlige støtten.

#### 4.1.1 Grunnstøtte til de landsdekkende organisasjonene

Vi ønsket i utgangspunktet å benytte tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner som case for å vurdere prinsippene for statlig støtte til frivillig virke i forhold til økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning. I kapittel 3 har vi imidlertid satt spørsmålsteget ved om tilskuddsordningen kan sies å være til frivillig virksomhet, og om de landsdekkende organisasjonene er frivillige organisasjoner i tradisjonell forstand. Det må derfor vurderes hvor relevant problemstillingen er i forhold til tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner.

Når oppfølging og kontroll av grunnstøtte til frivillige organisasjoner drøftes, er det særlig to punkter som er av interesse:

- oppfølging og kontroll i forhold til organisasjonenes administrative kapasitet og egenart
- oppfølging og kontroll i forhold til formålet med bevilgningen.

Det første punktet fokuserer på den innvirkning statlige kontrollkrav kan ha på organisasjoner med begrenset administrativ kapasitet. Dette kan eksemplifiseres ved at oppfølging av statlige kontrollkrav i visse tilfeller forutsetter faglig kompetanse som organisasjonene i utgangspunktet ikke innehar.



---

En beslektet problemstilling er at kontroll- og rapporteringskrav kan være utformet slik at de medfører endringer i organisasjonenes struktur, virkemåte eller egenart. Dette kan f eks gi seg uttrykk ved at organisasjonene profesjonaliseres eller at virksomheten vris i retning av det dokumenterbare.

Disse betraktningene vil trolig ha særlig gyldighet i forhold til medlemsbaserte, frivillige organisasjoner, men også for små og ideelle organisasjoner uten medlemmer vil dette kunne være aktuelle problemstillinger.

Her vil vi imidlertid primært være opptatt av det andre punktet. Dette er operasjonalisert som hvor godt statlige bestemmelser for tilskuddsforvaltning er tilpasset støtteordninger der formålet er å bidra til en styrking av mottakerens eget arbeid, uten nøyaktige krav til anvendelse av midlene (grunnstøtte).

Dette er en interessant problemstilling uavhengig av om støtten tilfaller en medlemsbasert frivillig organisasjon eller en annen type forening med ideelt formål. Sett på denne bakgrunn vil spørsmålet om prinsippene for kontroll av grunnstøtteordninger er i samsvar med kravene i økonomiregelverket, ha relevans for tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner.

Det kan imidlertid også stilles spørsmål ved om tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner er en grunnstøtteordning. Dette har sammenheng med en viss tvetydighet hva angår målsettingene med ordningen. Det framgår ikke klart om tilskuddet til landsdekkende organisasjoner er ment som en grunnstøtte eller må ses som et mer instrumentelt virkemiddel for å nå statlige mål i innvandrings- og integreringspolitikken. Dette vil bli nærmere drøftet i kapittel 6.

Dersom de betraktninger som gjøres i dette kapitlet skal ha noen direkte relevans for de landsdekkende organisasjonene, må staten klargjøre om en ønsker en grunnstøtteordning, eller primært en ordning der organisasjonene ses som instrumenter for statlig måloppnåelse.

## **4.2 Uavhengighet og kontroll**

Som nevnt innledningsvis er forholdet mellom statlige kontrollkrav og organisasjonenes autonomi et sentralt tema ved støtte til frivillig virksomhet. Drøftingen her tar utgangspunkt i behandlingen av dette spørsmålet i St meld nr 27 (1996-97) og i økonomiregelverket for staten.

I drøftingen av forholdet mellom uavhengighet og kontroll i St meld nr 27 (1996-97) framgår det at statsforvaltningen har utviklet et grunnleggende tvisyn i sitt forhold til frivillige sammenslutninger. Dette tvisynet manifesterer seg ved at det på den ene siden uttrykkes i offentlige utredninger og styringsdokumenter at organisasjonene må få utvikle sin egen identitet og mål uten statlig innblanding. På den andre siden har staten et legitimt behov for å kontrollere at statlige midler benyttes i tråd med formålet til en tilskuddsordning.

Etter Statskonsults vurdering er dette en problemstilling som har gyldighet uavhengig av om det legges en idealtypisk eller mer pragmatisk avgrensning av begrepet frivillig virke til grunn. Tilskuddsforvalter må være seg bevisst dette

---

forholdet ved enhver tildeling av grunnstøtte. Statskonsult mener videre at det derfor er relevant å legge prinsippene om oppfølging og kontroll av støtte til det medlemsbaserte virke i St meld nr 27 til grunn for grunnstøtteordninger til andre formål.

I stortingsmeldingen vises det til at et hovedanliggende ved all statlig kontroll av tilskudd, også i forhold til grunnstøtte, er å etterprøve om midlene er brukt i samsvar med målsettingen med ordningen. Ofte vil det inngangskontroll (tildelingskriterier), som skal sikre at rett organisasjon mottar tilskudd, og at det er en rimelig fordeling av midlene mellom støtteberettigede mottakere.

Kontroll av grunnstøtte til frivillig virksomhet har ofte vært knyttet til nettopp tildelingskriterier. Dette er et særlig sentralt trekk ved tilskuddsordninger der flere søkere/mottakere mottar midler fra samme pott. Det foretas også som regel regnskapskontroll. Kontroll i forhold til formål har vært mer begrenset<sup>3</sup>.

Inngangskontroll gjennom tildelingskriterier og regnskapsinformasjon gir ikke nødvendigvis informasjon om organisasjonens virksomhet. Ved inngangskontroll skal organisasjonene som regel innrapportere kvantitative data som f eks antall medlemmer, lokallag osv. Dette kan ha vridningseffekter i den forstand at organisasjonene søker å tilpasse virksomhetens karakter eller organisasjonsform for å få best mulig uttelling i forhold til tildelingskriteriene. I St meld nr 27 (1996-97) heter det:

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

I St meld nr 27 (1996-97) foreslås det derfor at det i tillegg til tildelings- og regnskapskontroll åpnes for å benytte evalueringer og dialog som kontrollvirkemidler i forhold til grunnstøtteordninger.

Hensikten med evalueringer vil være å få informasjon om organisasjonenes aktivitetsnivå. Hvis evalueringene viser et svært lavt eller synkende aktivitetsnivå vil dette kunne få konsekvenser for omfanget av statlig støtte. Dialog vil først og fremst være et formålstjenlig virkemiddel ved store støttebeløp.

Økonomiregelverket vektlegger også at forvaltningen av tilskuddsordninger skal være effektivt og hensiktsmessig utformet i forhold til de målsettinger den er ment å nå. Det innebærer at innholdet i de elementer som skal inngå i tilskuddsforvaltningen vil variere med tilskuddets formål.

I de funksjonelle kravene står det eksplisitt at utformingen av tilskuddsordninger og de krav som stilles vil variere med tilskuddets art og omfang. I kapittel 11 uttrykkes dette slik:

---

<sup>3</sup> Jf St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner (s 32).

---

*”Det er viktig at gjennomføringen (av tilskuddsforvaltningen) bygger på Stortingets intensjon med bevilgningen. I enkelte tilfelle kan det være Stortingets forutsetning at tilskuddet skal innebære en generell styrking av mottakerens samfunnsnyttige arbeid på et bredt felt, uten spesifiserte betingelser og kontroll av disponeringen, f eks tilskudd til politiske partier.”*

### **4.3 Statskonsults vurdering**

#### **4.3.1 Intensjoner i økonomiregelverket og stortingsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner**

I økonomireglementets hovedregel for økonomistyring (§ 3) slås det fast at oppfølging og kontroll skal være tilpasset den enkelte tilskuddsordning. Dette unksjonelle kravene, der det bl a heter at det er viktig at tilskuddsforvaltningen bygger på Stortingets intensjon med bevilgningen. Selve denne intensjonen må sies å være i tråd med utgangspunktet i stortingsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner, nemlig at det må foreligge samsvar mellom målsettinger og kontrollformer for statlige tilskuddsordninger.

I stortingsmeldingen redegjøres det for bestemmelsene i økonomiregelverket i et eget vedlegg. Dokumentene ble framlagt med relativt kort mellomrom. Det er derfor ikke overraskende at de inneholder sammenfallende prinsipper mht kontroll av statlige tilskudd.

Når Statskonsult vektlegger samsvar i intensjoner, er det ut fra at økonomiregelverkets formuleringer om at det kan være legitimt med støtteordninger til samfunnsnyttige formål uten nærmere betingelser, gjelder flere typer tilskuddsmottakere enn politiske partier. Selv om politiske partier er trukket særlig fram, mener Statskonsult samme prinsipp må kunne anvendes overfor andre mottakere, der målsettingen med tilskuddet er en generell styrking av mottakerens mulighet til å drive egen kjernevirksomhet.

#### **4.3.2 Forholdet mellom intensjoner og krav**

Selv om det er samsvar mellom de to styringsdokumentene når det gjelder overordnede prinsipper, eksisterer det likevel nyanser mht til hva kontroll med grunnstøtteordninger bør inneholde.

Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at økonomiregelverket åpner for at omfang og innretning av de ulike elementene i tilskuddsforvaltningen må ses i forhold til Stortingets intensjon med bevilgningen. Det gis i utgangspunktet ikke samme fleksibilitet med hensyn til hvilke elementer som skal inngå i statlig tilskuddsforvaltning. Økonomiregelverket inneholder en relativt omfattende liste med momenter som skal inngå i statlig tilskuddsforvaltning.

St meld nr 27 (1996-97) går lenger i å antyde at ikke alle typer støtteordninger vil la seg etterprøve ved hjelp av resultat- eller oppfølgingskriterier, og framhever at intensiv oppfølging av anvendelsen av midlene er vanskelig forenlig med ideen bak en grunnstøtte. Meldingen vektlegger kontroll i forhold til formålet, men da i form av evalueringer, dialog og vurderinger.

Denne forskjellen skal likevel ikke trekkes for langt. Oppfølgingskriterier er ikke presist definert i økonomiregelverket, og det gis dermed rom for tolkning i forhold til hva som kan legges i begrepet.

De funksjonelle kravene åpner, som tidligere nevnt, for at det for visse tilskuddsordninger ikke må stille særskilte krav om kontroll av disponeringen av de tildelte midler. Selv om økonomiregelverket bare fastslår at omfang av hvert enkelt element som skal inngå i tilskuddsforvaltningen kan variere med tilskuddets formål, mener Statskonsult at det ovennevnte må kunne tolkes slik at det også gis fleksibilitet mht hvilke elementer som skal inngå i statlig tilskuddsforvaltning.

Ved grunnstøtteordninger vil for eksempel mottakernes vurderinger av egen virksomhet kunne være et alternativ til rapportering i forhold til mer presist formulerte og kontrollerbare resultat- eller oppfølgingskriterier.

#### **4.3.3 Tolkning av økonomiregelverkets krav**

Skal tilskuddsforvaltning fungere tilfredsstillende må det tas utgangspunkt i de mål en søker å oppnå. Regelverket for tilskuddsforvaltning gir retningslinjer, men tilpasning til regelverket må ikke styre målformuleringene. Regelverket ttingene, ikke omvendt.

Når en har et detaljert regelverk som regulerer innholdet i tilskuddsforvaltningen, er det en viss mulighet for at ordningene utformes slik at de formelle kravene er oppfylt, og at dette skjer på bekostning av tilpasning til for Dette kan være en særlig aktuell problemstilling i forhold til grunnstøtteordninger. Ved denne type ordninger er det særlig problematisk å etablere gode oppfølgingskriterier, fordi målsettingene kan være vanskelig å operasjonalisere. Tilskuddsordningene kan derfor oppleves som rammer uten konkret innhold, noe som kan være frustrerende både for tilskuddsforvalter og -mottaker.

Statskonsult har ikke grunnlag for å si om dette er et utbredt problem i forvaltningen av grunnstøtteordninger. Dette ville fordre en bredere gjennomgang av denne type støtteordninger.

#### **4.3.4 Betydningen av klare målformuleringer**

Etablering av målsettinger er en avgjørende og vanskelig del av utformingen av tilskuddsordninger. Statskonsult har gjennomgått en rekke tilskuddsordninger de siste årene. Gjennomgangene har tydelig vist at det er vanskelig å etablere gode og utvetydige målsettinger. Målene er ofte så uklare at hensikten med ordningen ikke er åpenbar. Andre problemer er knyttet til at målene er svært generelt formulert og kan være sprikende eller innbyrdes motstridende.

---

Er målene uklare vil det også være vanskelig å følge økonomiregelverkets intensjon om at oppfølging og kontroll skal være tilpasset ordningens formål. Dersom det finnes målsettinger om å gi grunnstøtte til mottakerens primæraktiviteter og mer instrumentelle betraktninger om statlig måloppnåelse i samme tilskuddsordning, vanskeliggjør det kontroll i forhold til formål.

Et uklart forhold mellom målsetting og kontroll vil ofte skyldes vanskeligheter med å etablere gode målsettinger, snarere enn regelverkets manglende fleksibilitet.

---

## 5 Utforming og forvaltning av tilskudd til landsdekkende organisasjoner

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives hvordan tilskudd til landsdekkende organisasjoner er utformet med hensyn til hvilke mål som er satt for ordningen, hvilke kriterier som stilles for å bli støtteberettiget samt hvilke kriterier som bestemmer tilskuddets størrelse. Videre har vi sett nærmere på hvordan ordningen følges opp og kontrolleres, herunder rutiner og innhold i rapportering om aktivitet og bruk av tilskuddsmidlene. Endelig har vi skissert hvordan forvaltningen eller saksbehandlingen foregår, blant annet hvilke oppgaver som ivaretas av henholdsvis KRD og UDI.

### 5.2 Formål

Målene for kap 521 post 73 Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet er nedfelt i St prp nr 1 (1999-2000) for Kommunal- og regionaldepartementet og dessuten gjengitt i regelverk og rundskriv<sup>4</sup> om tilskuddsordningen:

Hovedformålet for hele tilskuddsordningen er:

*”gjennom støtte til frivillig virksomhet å bidra til at alle skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine*

I regelverk for UDI's forvaltning av tilskudd til frivillig virksomhet er de enkelte tilskuddene (lokale organisasjoner/aktiviteter og landsdekkende organisasjoner) tilordnet sine respektive delmål.

Delmål for tilskudd til *landsdekkende organisasjoner* er å støtte organisasjoner som gjennom sitt arbeid:

- Ivaretar asylsøkeres og innvandreres interesser i samfunnet.
- Bygger opp kunnskap om behovene til asylsøkere og innvandrere.
- Dokumenterer og motvirker rasisme og diskriminering.
- Fremmer kontakt, dialog og samarbeid mellom innvandrersorganisasjoner, andre frivillige organisasjoner og myndighetene.

I rundskriv fra direktoratet (UDI 31/98 INA) oppgis det hvilke virksomheter og aktiviteter som vil bli prioritert. De prioriterte områdene er til dels sammenfallende med regelverkets delformål, men det presiseres at det særlig   
onen for kvinner, barn og unge. I tillegg skal   
virksomhet som fungerer som brobygger mellom minoritetsgrupper og majoritetssamfunnet prioriteres.

---

<sup>4</sup> For regelverk og rundskriv, se vedlegg.

for de tre første kvartaler i inneværende år.

hold til ressursbruk. I rundskrivet for 1999 av 8. oktober 1998 ble det vist til at UDI hadde utarbeidet en rapportmal som ville bli sendt organisasjonene sammen med tilsagnsbrevet, og at malen ville bli lagt ut på UDI's hjemmesider på internett. Oppfordring om å benytte malen ble understreket i tilsagnsbrevet, der det het at "resultatrapportene skal utformes i henhold til kriterier i fastsatt mal".

Organisasjonene mottok imidlertid ingen rapportmal for 1999, heller ikke ble malen distribuert via internett. I rundskrivet for 2000 er derimot innholdet i resultatrapportene skissert til å skulle inneholde følgende:



- 
- En gjennomgang av satsningsområdene (aktiviteter og tiltak) som ble skissert i søknaden som ble innvilget, og hva organisasjonen har gjort på disse områdene (resultatoppnåelse).
  - Andre aktiviteter organisasjonen har gjennomført.
  - Hvilke organisasjoner og instanser man har samarbeidet med og på hvilken
  
  - Organisasjonene skal også bidra til myndighetenes oversikt over art og omfang av rasisme og diskriminering. UDI ønsker blant annet kunnskap om hvilke typer henvendelser organisasjonen får på dette området (art) og i cirka tall hvilket omfang det dreier seg om.

I tillegg til hva tilsagnsbrev, rundskriv og regelverk etterspør av rapportering, skjer rapportering også gjennom dokumenter som hvert år kreves vedlagt

## **5.5 Forvaltning**

Forvaltningen av tilskudd til landsdekkende organisasjoner er delt mellom KRD og UDI, der departementet har vedtaksmyndighet og direktoratet har en rådgivende funksjon. Når det er departementet som fatter vedtak om hvem som skal motta tilskudd og størrelsen på det enkelte tilskudd, er Kongen i statsråd klageinstans.

### **5.5.1 Kommunal- og regionaldepartementets rolle og oppgaver**

KRD er overordnet premissleverandør på politikkområdet innvandring og integrering. Departementet er ansvarlig for å formulere mål for tilskudd til landsdekkende organisasjoner, sette opp budsjett og for årlig rapportering til Stortinget i St prp nr 1. Regelverk for tilskuddsordningen utarbeides av UDI, men må godkjennes av departementet.

Som nevnt i avsnitt 5.5 har departementet vedtaksmyndighet og fatter dermed de endelig avgjørelsene om tildeling av tilskudd på grunnlag av UDI's innstilling. Det er således departementet som sender tilsagnsbrev, eventuelt orientering om avslag til organisasjonene, og spesifiserer hvilken rapportering som forventes fra organisasjoner som er tildelt støtte.

Retningslinjer for KRDs oppfølging av UDI's forvaltningsoppgaver kommer blant annet til uttrykk i departementets tildelingsbrev til direktoratet. I tildelingsbrev til UDI for 1999 omtales direktoratets oppgaver i forbindelse med tilskuddsmidler på blant annet 73-posten. Her forutsettes at UDI forvalter midlene og rapporterer til departementet i tråd med de fastsatte regelverk. UDI har blant annet ansvar for å følge opp at tilskuddsmottakerenes regnskapsplikt overholdes og at resultatene står i forhold til de fastsatte mål. Hvis kravene ikke tilfredsstilles og tilskuddsmottakerne ikke følger dette opp, må for framtidige bevilgninger. Dersom det oppstår slike problemer i forhold til de landsdekkende organisasjonene ber departementet om å bli orientert omgående.

Foruten tildelingsbrevet skjer den skriftlige dialogen mellom departement og direktorat om tilskudd til landsdekkende organisasjoner i prosessen rundt fordeling av tilskuddsmidlene.

---

### 5.5.2 Utlendingsdirektoratets rolle og oppgaver

Regelverk for tilskuddsordningen utformes av UDI og oversendes, som før nevnt, departementet for godkjenning.

Kunngjøring om tilskuddet utføres av UDI i årlige rundskriv. Rundskrivet sendes landsdekkende organisasjoner som arbeider for asylsøkere, flyktninger og innvandrere, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, andre organisasjoner samt landets kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Her orienteres om formål, tildelingskriterier, krav og vurdering i forbindelse med søknad, oppfølging, kontakt og rapportering.

Søknad om tilskudd skal sendes UDI, som foretar en selvstendig vurdering av søknaden og innstilling om fordeling av midlene sendes departementet. I rundskrivet oppfordres organisasjonene til dialog med UDI rundt spørsmål om organisasjonen faller innenfor ordningen samt organisatoriske og innholdsmessige krav, finansiering, faglig og økonomisk rapportering osv.

UDI foretar utbetaling av midlene og har ansvar for innhenting av regnskaps- og resultatrapporter. Avslutningsvis i rundskrivet orienteres det om at UDI og Riksrevisjonen har adgang til å iverksette kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene, jf Bevilgningsreglementets § 17.

---

## 6 Vurdering av tilskuddsordningen i forhold til økonomiregelverket

### 6.1 Innledning

I økonomiregelverket fastslås følgende krav eller hovedelementer i forvaltning av tilskudd til private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende m.m:

- Formulering av målsetting for hver tilskuddsordning, eventuelt grupper av tilskuddsordninger som dekkes av felles bevilgning.
- Utarbeidelse av oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen.
- Utforming av rapportmetoder om resultater i henhold til fastsatte kriterier.
- Oppfølging og kontroll overfor den enkelte mottaker, tilpasset den enkelte tilskuddsordning.
- Evaluering av om man oppnår de fastsatte målsettinger, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkninger.

I dette kapitlet vil vi vurdere i hvilken grad praksis, dvs. tilskuddsforvaltningen slik den er beskrevet i kapittel 5, er i overensstemmelse med regelverket, dvs. økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning, jf ovennevnte hovedelementer.

### 6.2 Mål for tilskuddsordningen

I økonomiregelverket stilles det krav om at det formuleres mål for hver tilskuddsordning. Viktige hensyn i denne sammenheng er hva som er Stortingets intensjon med bevilgningen, om det er formulert mål som med disse intensjonene og om målene er tydeliggjort. Presise mål for en tilskuddsordning er viktig fordi det legger føringer i forhold til tildelingskriterier, oppfølging og kontroll.

Ideelt sett bør målsettinger med en tilskuddsordning fungere som retningslinjer for tilskuddsmottakerne i deres prioritering av ressursbruk og oppgaveutførelse. Flertallet av de landsdekkende organisasjonene er tilfredse med de mål som gjelder for tilskuddsordningen, men sier at målene er svært generelle. Positive sider ved dette er at ”runde” og omfattende mål gir handlefrihet og virker forebyggende mot politiske vindretninger. Samtidig innvendes at målene gir lite føringer for hvilke virksomhetsområder organisasjonene skal konsentrere seg om, og at det er usikkerhet forbundet med hvilke krav som stilles til rapportering om aktiviteter. Organisasjonene er forskjellige med hensyn til hvor mål-bare aktivitetene de bedriver er, og dette gjenspeiles i synet på målsettingene.

Så vel KRD som UDI, gir uttrykk for at tilskuddet er ment å bidra til at organisasjonene kan utføre oppgaver som er i tråd med statens integreringspolitikk. Departementet understreker at staten legger vekt på faglig dyktige organisasjoner som i første rekke skal drive interesseartikulering. Departementet ønsker i den forbindelse at organisasjonene skal fungere som

---

”motspiller” for staten og være en kritisk røst i statens politikk på innvandrings- og integreringsområdet.

KRDs utsagn illustrerer, etter vår vurdering, at hensikten med tilskuddet er av instrumentell art, det vil si at organisasjonene skal utføre bestemte oppgaver. Etter Statskonsults vurdering går dette imidlertid ikke fram av målene for tilskuddsordningen. Det er vår oppfatning at KRD må være tydeligere på hva hensikten med tilskuddet. Det bør framgå av målene om midlene gis for å støtte organisasjonenes primæraktivitet eller om organisasjonene skal utføre bestemte oppgaver staten har definert. En kan også tenke seg at hensikten med midlene er at organisasjonene og staten skal realisere felles mål.

Etter Statskonsults vurdering er det vanskelig å operasjonalisere målformuleringer som ”ivaretagelse av innvandreres interesser, oppbygging av kunnskap om deres behov, brobygging mellom minoritet- og majoritetsgrupper osv”. Hvis statens hensikt er at tilskuddet skal bidra til å utføre bestemte oppgaver og dermed være en slags ”statens forlengede arm”, må det være mulig å etterprøve om og i hvilken grad målene nås. Dette fordrer blant annet at målene konkretiseres med tanke på å gjøre det mulig å lage oppfølgingskriterier og å stille kvantifiserbare krav.

Dersom hensikten med tilskuddsordningen derimot er å støtte landsdekkende organisasjoner fordi staten anser slik aktivitet som positiv og viktig, vil tilskuddet ha form av en rammebevilgning som ikke knyttes opp mot utførelse av enkelttiltak. Utfordringen for tilskuddsforvalter vil da være knyttet til tildelingskriteriene og til å påse at formålet med tilskuddet er oppnådd, for mføre evalueringer. Etter Statskonsults vurdering er målene tilstrekkelige dersom hensikten med tilskuddet er å støtte organisasjonenes primæraktivitet.

### **6.3 Tildelingskriterier**

Tildelingskriterier er ikke nevnt spesielt i hva de funksjonelle krav fastslår som hovedelementer til denne type tilskuddsordning. Det framgår imidlertid implisitt av økonomiregelverket at det er nødvendig å etablere et sett med kriterier eller regler for fordelingen av tilskuddet mellom tilskuddsmottakerne, jf blant annet funksjonelle krav 11-3.2 om regler for tilskuddsordninger der ”angivelse av støttekriterier/støtteformer/tilskuddsstørrelse” er en av oppgavene regelverket skal omtale.

To problemstillinger er sentrale i vurdering av tildelingskriteriene:

- Er tildelingskriteriene egnet til å skille støtteberettigede organisasjoner fra andre?
- Er tildelingskriteriene tydelige for fastsettelse av tilskuddets størrelse?

#### **6.3.1 Kriterier for åvære støtteberettiget**

Et kriterium for å bli vurdert som støtteberettiget er at organisasjonen er *landsdekkende*. Begrepet landsdekkende er i rundskriv fra UDI definert som:

heller ikke av kriteriene om den sentrale organisasjonsenheten i en paraplyorganisasjon i tillegg må ha landsdekkende karakter (i betydningen utføre oppgaver for hele landet). I 1999 fikk ingen organisasjon tilsagn fordi den var paraplyorganisasjon. Enkelte av organisasjonene mener imidlertid at de er paraplyorganisasjoner og tror at dette er lagt til grunn i tildelingen av støtte.

Videre synes det å være uklarhet rundt begrepet *innvandrersorganisasjon*. Tilskuddsordningen heter "Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet", mens tilskuddet bare benevnes "landsdekkende organisasjoner". Dette må likevel forstås som at det er landsdekkende *innvandrersorganisasjoner* det er tale om, til forskjell fra lokale innvandrersorganisasjoner.

Det framgår ikke av noen av styringsdokumentene hva som menes med en innvandrersorganisasjon. Lederen for en av organisasjonene sier det bør skilles mellom innvandrersorganisasjoners frivillige virksomhet og frivillige organisasjoner som jobber for innvandreres interesser. Det framgår imidlertid av tilsagnsbrevene at innvandrersorganisasjon er definert som det å jobbe for innvandreres interesser. Statskonsult har i den sammenheng merket seg at KRD i januar 1999 begrunnet avslag til Kristent interkulturelt arbeid (KIA) blant annet med at KIA ikke kan karakteriseres som en innvandrersorganisasjon. Ut fra KIAs formål kan vi imidlertid ikke se at denne organisasjonen er noe mindre rettet mot å ivareta innvandrernes interesser enn de øvrige organisasjonene.

Også andre sider av beslutningsprosessen rundt KIAs inntreden i tilskuddsordningen illustrerer at det er vanskelig å forstå hva som legges til grunn for tilskuddsberettigelse. I 1998 fikk KIA avslag fordi den var en livssynsorganisasjon. I 1999 begrunnet departementet avslaget med at organisasjonen, foruten ikke å være en innvandrersorganisasjon, heller ikke fungerte som talerør for en minoritetsgruppe. KIA klaget gjentatte ganger og fikk etter annen gangs vurdering gjennomslag. I vurdering av klagesaken ble det, jf brev fra KRD av

---

9. juni 1999, lagt vekt på at KIA ”gjennom sitt sosiale og integreringsrettede arbeid bygger opp kunnskap om behovene til asylsøkere og innvandrere og fremmer kontakt, dialog og samarbeid mellom frivillige organisasjoner og myndighetene”. KIA hadde i perioden fra første søknad til innvilgelse av søknaden ikke endret verken formål, planlagte aktiviteter eller annet.

Rainbow Foundation (RF) har i flere år fått avslag på søknad om støtte til landsdekkende organisasjoner. Avslaget ble i 1999 blant annet begrunnet med at organisasjonens aktivitet ikke var dokumentert, at det manglet dokumentasjon på prosjekter som RF hadde fått støtte til fra andre instanser, og at det heller ikke framkom informasjon som bekreftet at RFs formål og aktiviteter var sammenfallende med kriteriene for tilskuddsordningen.

Statskonsult tar ikke stilling til om RF eller andre organisasjoner er støtteberettiget, men vil bemerke at så langt vi kjenner til tildelingskriteriene for ordningen, framgår det ikke at søkerne skal dokumentere aktivitet for tilskudd som er bevilget fra andre instanser enn staten.

Alle organisasjonene mener at det er innslag av skjønnsmessige vurderinger ved utvelgelse av organisasjoner som ”kommer inn under ordningen”. Det antas at tradisjon, troverdighet, ryddighet i regnskap, personlige kontakter i byråkratiet og blant politikere samt andre ikke-målbare kriterier og skjønnsmessige vurderinger legges til grunn. En av tilskuddsmottakerne hevder personlige kontakter og tilfeldigheter var utslagsgivende for at organisasjonen fikk innpass på ordningen. Oppfatningen er ellers at har en organisasjon først fått tilskudd, så er den ”innenfor” og vil forbli tilskuddsberettiget.

Statskonsult er innforstått med at det er vanskelig å lage objektive kriterier for organisasjoner som driver en uensartet aktivitet innenfor et bredt område. Vi vil imidlertid bemerke at tilskuddet i St prp nr 1 er definert som frivillig virke, uten at det foreligger krav verken om medlemmer, demokratisk oppbygging eller andre kriterier for frivillige virke som er lagt til grunn i stortingsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner.

Slik tildelingskriteriene er utformet i dag er de, etter Statskonsults vurdering, lite egnet til å skille støtteberettigede søkere fra andre. Sentrale begreper vi antar er ment å være objektive, så som landsdekkende, paraplyorganisasjon og innvandrerorganisasjon, er ikke klart definerte i styringsdokumentene, og framstår som flertydige både for organisasjoner som har fått tilsagn og for organisasjoner som har fått avslag.

Vi er kjent med at UDI vektlegger kontinuitet for de etablerte og åpenhet for nye organisasjoner samt organisasjonenes faglige profil. Synliggjøring av at det legges vekt på faglig profil, i den forstand at organisasjonene skal utfylle hverandre, ville bidra til å forklare avgjørelser i mange tilfeller. Det vil imidlertid være vanskelig å gjennomføre bruken av dette kriteriet i praksis. Kriteriet er ikke lett verken å operasjonalisere eller å objektivisere, og jo mindre objektivt et kriterium er, desto vanskeligere er det å utelukke noen.

---

Når UDI inviterer organisasjoner som er i tvil om de er støtteberettigede til dialog, jf rundskriv, kan dette forstås som at det finnes kriterier utover de som oppgis i styringsdokumentene. I så fall bør disse kriterier synliggjøres i styringsdokumentene for om mulig å bidra til å forstå hvem som er støtteberettiget. En tydeliggjøring av ”inngangskriteriene” ville legitimere avslag i større grad enn i dag samt at dette ville skape større forutsigbarhet for organisasjonene og spare dem for arbeid med søknader som likevel ikke får gjennomslag.

### **6.3.2 Kriterier for fastsetting av tilskuddets størrelse**

Ingen av de offentlige dokumentene inneholder opplysninger om hvilke kriterier som benyttes for å fastsette tilskuddets størrelse. Det framkommer imidlertid av vårt datamateriale at UDI i sitt forslag til fordeling av midlene blant annet legger vekt på hvilke resultater søkerne har oppnådd og hvilke aktiviteter som er planlagt.

Etter organisasjonenes oppfatning er den kritiske faktor likevel å få innpass til ordningen. Hvordan støttebeløpet bestemmes det første året har de liten formening om, men det er enighet om at beløpsstørrelse det første året ser ut til å være bestemmende for neste og senere års bevilgninger. De fleste organisasjonene oppfatter dermed tilskuddets størrelse mer eller mindre som en videreføring av tidligere års bevilgninger. I mindre grad oppleves at rapporteringen har betydning for utmåling av tilskuddet.

I den grad det finnes objektive kriterier som begrunner utmåling av tilskuddsbeløp mener Statskonsult disse i større grad burde tydeliggjøres for organisasjonene. En mulig konsekvens av manglende kriterier for utmåling av tilskuddets størrelse er at organisasjonene resignerer i forhold til å oppnå gode resultater, - resultatene verken belønnes eller straffes ved neste års bevilgning.

## **6.4 Oppfølging og kontroll**

### **6.4.1 Rapportering fra tilskuddsmottakerne**

Ifølge økonomiregelverkets funksjonelle krav 11-1, skal det utarbeides oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og det skal utformes rapportmetoder om resultater i henhold til fastsatte kriterier. Fra og med 2000 er det i rundskrivet gjort rede for hvilke oppfølgingskriterier som gjelder for tilskudd til landsdekkende organisasjoner (avsnitt 5.4).

Flere av organisasjonene er usikre på oppfølging av virksomheten sin, blant annet om myndighetene er opptatt av aktiviteten de bedriver, i hvilken grad innholdet i virksomheten vurderes, og om resultatene får følger for videre bevilgninger.

I tillegg til det ordinære rapporteringsopplegget som er skissert i tilsagnsbrev (se avsnitt 5.4), viser organisasjonene til enkelte andre innspill som har å gjøre med rapportering.

Omkring årsskiftet 1998/99 ba UDI organisasjonene om å bidra til en kartlegging av omfanget av diskriminering. Flere av organisasjonene har reagert

Evaluering av om man oppnår de fastsatte målsettingene, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkningene, inngår som et av hovedelementene i økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning. I funksjonelle krav 11-5.3 heter det blant annet at ”jo mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater, jo viktigere er det med en mer omfattende evaluering”.

Et utvalg i regi av UDI avga i 1998 rapport med vurderinger og anbefalinger om prinsipper og mål for økonomisk støtte over statsbudsjettet til innvandrersorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner og virksomheter. Rapporten gir imidlertid ingen informasjon om oppnådde resultater eller effekter av tilskuddet, men er, i likhet med Statskonsults evaluering, konsentrert om tilskuddsforvaltningen.

Statskonsult mener at KRD og UDI bør vurdere å evaluere tilskuddsordningen med tanke på samfunnsmessige effekter. Statskonsults erfaring er at det er ektvurderinger. En mulig innfallsvinkel kunne være å se tilskuddet i sammenheng med andre virkemidler med tilsvarende formål.

I rundskrivet står det at i de tilfeller virksomheten er samfinansiert av flere instanser skal bruken av UDI's midler komme tydelig fram av regnskapsrapporten. Vi vil her vise til at økonomiregelverket konstaterer at det ”mange ganger er vanskelig å fastslå hvilke deler av resultatene som skyldes statstilskuddet og hvilke som skyldes mottakerens øvrige midler” og at ”det da



aktører gjøres kjent med tilskuddsordningen, at det fastsettes søknadstidspunkt osv. Når det gjelder krav til innhold i de oppgaver reglene skal omtale (formål, målgruppe, oppfølging m.fl.), er dette kommentert og vurdert andre steder i rapporten.

---

Vi konstaterer at kravet om å utforme regelverk er ivaretatt ved at UDI årlig sender ut rundskriv for tilskudd til landsdekkende organisasjoner og utarbeider regelverk som omfatter hele tilskuddsordningen under kap 521 post 73.

Vedrørende krav om kunngjøring og søknadsbehandling vil vi bemerke at selv om rundskrivet sendes en rekke relevante aktører (jf avsnitt 5.5.2), er det ikke sikkert alle potensielle søkere nås. Etter vår vurdering ville nedslagsfeltet utvides, og kravet innfris i større grad, dersom tilsk pressen.

Når myndighet til å behandle søknader er delegert til underordnet myndighet, skal det samtidig, i henhold til økonomiregelverket, gis tildelingsbrev. I tildelingsbrev fra KRD til UDI er det under avsnitt om "Bevilgningskontroll og budsjettoppfølging", angitt hvilke oppgaver departementet forutsetter at UDI utfører i forvaltningen av tilskuddsordningen under kap 521, post 73. Etter Statskonsults vurdering er dette i tråd med økonomiregelverkets bestemmelser.

I funksjonelle krav 11-3.4 står det at innvilget søknad skal bekreftes med tilsagnsbrev. Etter at vedtak om fordeling av tilskuddsmidlene er fattet blir alle som har fått innvilget sin søknad orientert om vedtakene i tilsagnsbrev fra KRD. Tilsvarende blir organisasjoner som ikke har fått innvilget søknaden orientert av departementet om avslaget. Kravet om tilsagnsbrev er dermed innfridd.

Økonomiregelverket stiller også krav til hvilken informasjon som skal gis i tilsagnsbrevene, jf funksjonelle krav 11-3.4. Statskonsults merknader til innholdet i tilsagnsbrevene er i stor grad sammenfallende med merknadene våre som gjelder regelverkets innhold, blant annet krav om formål, vilkår for bruken av midlene og oppfølgingskriterier.

I tilsagnsbrevene er det ikke oppgitt hva slags tiltak midlene skal brukes til. Dette framgår derimot av rundskrivet, slik at vi anser dette kravet for å være ivaretatt. Øvrige krav, så som utbetalingsrutiner, eventuelle kontrolltiltak, revisorbekreftelse m.fl. er det, i tråd med økonomiregelverket, informert om i tilsagnsbrevene.

### **6.5.2 Arbeidsdelingen mellom KRD og UDI**

En viktig side av forvaltning av tilskuddsordningen er at forvaltningen er delt mellom departement og underliggende virksomhet.

Fram til 1996 var tilskuddsforvaltningen samlet i UDI. Stortinget besluttet da å overføre vedtaksmyndighet for ordningen til KRD. Departementet har ved flere anledninger, senest i budsjettforslaget for 1996, foreslått å tilbakeføre vedtaksmyndigheten til UDI, men forslaget har ikke fått tilslutning i Stortinget, med begrunnelse at UDI mangler legitimitet. Samtlige partier i Kommunalkomiteen gikk imot forslaget om å overføre vedtaksmyndigheten til direktoratet, noe som også illustrerer den politiske oppmerksomheten rundt denne tilskuddsordningen.

---

Etter å ha gjennomgått ordningen vil Statskonsult likevel stille spørsmål ved om arbeidsdelingen mellom direktorat og departement er hensiktsmessig og effektiv. Argumenter som taler for å delegerede vedtaksmyndighet og dermed hele tilskuddsforvaltningen til UDI er at:

- Tilskuddsordningen er ”liten”, kun 9 mill kroner (2000), med lite rom for politiske prioriteringer.
- Når departementet er vedtaksmyndighet, går klagesaker til statsråd, og dermed oppstår en risiko for ”småsaker” i statsråd.
- Unødig dobbeltarbeid kan forekomme.
- Sammenslåingen av Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet og Urfolksminoritets- og innvandringsavdelingen i KRD vil øke arbeidsbelastningen på avdelingen som er ansvarlig for tilskudd til landsdekkende organisasjoner. Det kan derfor være behov for å vurdere om det finnes oppgaver som kan ivaretas av andre enn departementet.
- Uoversiktighet i forhold til hvem som reelt sett er tilskuddsforvalter kan skape problemer for organisasjonene.
- UDI’s legitimitet som søknadsbehandler og innstillende myndighet undergraves med dagens ordning.

På den andre siden finnes det argumenter som taler for å beholde dagens ordning:

- Stortinget har fastslått at avgjørelsesmyndighet for tilskuddet skal ligge i KRD.
- Vedtaksmyndighet i departementet sikrer politisk kontroll i større grad enn hvis direktoratet har alle fullmakter.
- Organisasjonene ønsker en forankring av tilskuddsordningen på politisk

Etter Statskonsults vurdering bør arbeidsdelingen mellom KRD og UDI vurderes på nytt. Ut fra argumentene vi har listet opp, synes den mest hensiktsmessige løsningen å være at hele tilskuddsforvaltningen forankres i UDI.

På den andre siden vil Statskonsult stille spørsmål ved om det er mulig for KRD selv å ta hånd om hele tilskuddsforvaltningen. Hvis ordningen har så stor politisk interesse som den later til å ha, er det trolig ikke enkelt å endre forvaltningen i retning av større avgjørelsemyndighet til UDI. Slik ordningen er utformet i dag, må departementet ha relativt detaljert kunnskap om tilskuddet og organisasjonene, blant annet ved prosessen rundt fordeling av tilskuddsmidlene og ved forberedelse av eventuelle klagesaker. Når så vidt mye ressurser allerede brukes på tilskuddsordningen bør muligheten for å overta de øvrige oppgavene vurderes.

Sist, men ikke minst mener Statskonsult det er behov for å rette oppmerksomheten mot omfanget av forvaltningsoppgavene, herunder oppfølging og kontroll. Vi vil bemerke at forvaltningen i dag framstår som omstendelig, og at det brukes uforholdsmessig mye ressurser på en liten tilskuddsordning. Hvis departementet var tydeligere i sin definering av formål og tildelingskriterier,

---

ville forvaltningsoppgavene forenkles, noe som trolig ville lette arbeidet for UDI. En omlegging av ordningen, der tildelingskriteriene i mindre grad er basert på skjønn, og oppfølgingen reduseres og forenkles, ville medføre mer rutinepregede oppgaver. Mange beslutninger kunne da tas automatisk.

Etter vårt syn bør en også være åpen for, og tenke igjennom om det er andre vareta UDIs oppgaver. Det er imidlertid grunn til å anta at dette er lite aktuelt.

---

## 7 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

Gjennomgangen av tilskudd til landsdekkende organisasjoner under kap 521, post 73 har vært gjenstand for analyse på to nivåer: *generelt* ved å belyse prinsipper for statlig støtte til frivillig virke i forhold til økonomiregelverket og *spesielt* ved å evaluere ordningen i forhold til krav i økonomiregelverket.

Etter Statskonsults vurdering er de landsdekkende organisasjonene som i dag mottar tilskudd, ikke frivillige utfra den idealtypiske definisjonen av begrepet i St meld nr 27 Om statens forhold til frivillige organisasjoner. Tilskuddsmottakerene er imidlertid å betrakte som «non-profit» organisasjoner med ideelle organisasjoner kan etter vår vurdering motta grunnstøtte etter samme prinsipper som medlemsbaserte frivillige organisasjoner.

Statskonsult har derfor kommet fram til at problemstillingen om prinsipper for statlig støtte til frivillig virke i forhold til økonomiregelverket, i første rekke er interessant i forhold til grunnstøtteordninger.

Vi har vurdert økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning i forhold til prinsippene om oppfølging og kontroll av grunnstøtteordninger i stortingsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Etter Statskonsults syn er det i det alt vesentligste samsvar mellom kravene i økonomiregelverket og prinsippene i stortingsmeldingen.

Statskonsult mener at økonomiregelverket må tolkes slik at det kan foretas kontroll av grunnstøtteordninger uten at dette vil medføre uforholdsmessige inngrep i tilskuddsmottakerens autonome stilling. Det forutsettes da at tilskuddsordninger til samfunnsnyttig virksomhet, der midler gis uten bestemte krav til anvendelse, kan omfatte denne type organisasjoner.

Når oppfølging og kontroll skal tilpasses formålet med en tilskuddsordning, blir formulering av klare og gode målsettinger et avgjørende punkt i tilskuddsforvaltningen. Klargjøres premisset for tilskuddet vil en lettere kunne nyttiggjøre seg den fleksibiliteten som ligger i økonomiregelverket.

Når det gjelder forvaltning av tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner, vil Statskonsult påpeke at hvorvidt kravene i økonomiregelverket er tilfredsstillende vil avhenge av hva som er intensjonen med tilskuddet. Dette legger føringer for hvilke krav som bør og kan stilles til tildelingskriterier, oppfølging og kontroll. Ifølge økonomiregelverket kan omfanget av hver av oppgavene i tilskuddsforvaltningen variere med tilskuddets art og formål.

Utgangspunktet vårt har derfor vært en vurdering av formålet med tilskuddet, slik dette framstår i dokumentene som legger føringer for tilskuddsordningen.

Etter Statskonsults vurdering går det ikke fram av formålet med ordningen hvilken intensjon staten har med tilskuddet. Vi vil derfor anbefale at målene for tilskuddsordningen gjennomgås og konkretiseres. KRD bør tydeliggjøre hva

som ledd i statens integreringspolitikk. Hensikten kan eventuelt være å støtte tilskuddsmottakernes ressurser og egenart for å realisere felles mål for organisasjonene og staten.

Videre vil Statskonsult påpeke at kriteriene for hvilke organisasjoner som er støtteberettiget, slik de er nedfelt i styringsdokumentene i dag, bør defineres mer presist. Så langt som mulig bør det utformes objektive kriterier, slik at det framgår tydelig hvilke organisasjoner som er støtteberettiget.

Kriterier for fastsettelse av beløpets størrelse bør synliggjøres, evt utformes, dersom det ikke finnes konkrete retningslinjer. I likhet med kriterier for støtteberettigelse bør kriteriene for fordeling av midlene ikke baseres på skjønn, men så langt som mulig være objektive. Dette er særlig viktig dersom det er organisasjonenes primæraktivitet som skal støttes.

Hvis hensikten med tilskuddsordningen er at mottakerne skal utføre bestemte enkelttiltak eller oppgaver, bør det legges større vekt på oppfølgingskriteriene enn det som framgår av rundskriv, regelverk og tilsagnsbrev for 1999. Dagens oppfølgingskriterier bør, etter Statskonsults vurdering, gjennomgås og utformes slik at resultatene kan dokumenteres overfor staten.

Dersom hensikten er å bidra til å opprettholde organisasjonene og deres aktivitet, må rapporteringen og vilkårene knyttet til terminutbetalingene - og regnskapssiden. Etter Statskonsults vurdering er dette ikke en hensiktsmessig oppfølging av en slik tilskuddsform.

Uavhengig av hvilken hensikt staten har med tilskuddet, er det Statskonsults mening at rapporteringen er for omfattende og detaljert. Dette begrunnes med at tilskuddet utgjør et relativt lite beløp, samt at rapporteringen tar en uforholdsmessig stor del av tilskuddsmottakernes ressursbruk.

Fordi de landsdekkende organisasjonene er en svært uensartet gruppe, og det i tillegg er vanskelig å måle virksomheten deres, bør det på et egnet tidspunkt, vurderes å evaluere ordningen med tanke på samfunnsmessige effekter.

Statskonsult vil også peke på muligheten av en todelt finansiering av de landsdekkende organisasjonene. Primæraktivitet kan støttes gjennom grunnstøtte, der organisasjonene sikres stabile rammebetingelser, mens bestemte oppgaver som staten ønsker at organisasjon finansieres med egne prosjektmidler. For sistnevnte tilskuddsmidler er det rimelig å stille krav til oppfølging og rapportering om resultater. Vi er kjent med at en slik todelt finansiering har vært praktisert overfor noen av organisasjonene, blant annet NOAS, og forslår derfor at dette vurderes

Til tross for at det åpenbart er vanskelig å lage felles kriterier, både på tildelings- og oppfølgingsiden, bør tilskuddet, etter vårt syn, ikke splittes opp

---

i enkeltbevilgninger. Dette ville ikke løse problemer knyttet til skjønsmessige avgjørelser, uforutsigbarhet med hensyn til støtteberettigelse og tilskuddsbeløp og hva tilskuddsmottakerene skal rapportere om.

Når det gjelder forvaltningen av tilskuddsordningen framstår denne, vurdering, som noe omstendelig, og det brukes uforholdsmessig mye ressurser på en liten tilskuddsordning. Statskonsult vil derfor anbefale en revurdering av forvaltningen av tilskuddsordningen, der blant annet arbeidsdelingen mellom KRD og UDI bør vurderes, hensiktsmessigheten av å dele forvaltningsoppgavene mellom to instanser og hvilken instans som i såfall vil være best egnet til å ivareta oppgavene. Vurderingen av forvaltningen må ses i lys av at Stortinget gjentatt ganger har fastslått at vedtaksmyndighet skal ligge i departementet samt at tilskuddet generelt sett er gjenstand for politisk interesse.

---

## **Informanter**

### **Antirasistisk Senter:**

S. Ananthakrishnan, *leder*

Mari K. Linløkken, *nestleder*

Henrik Lunde, *utreder/informasjonsmedarbeider*

### **Norsk Organisasjon for Asylsøkere:**

Jan S. Jørgensen, *generalsekretær*

### **Selvhjelp for innvandrere og flyktninger:**

Gerd Fleischer, *organisasjonsleder*

Jon Ole Martinsen, *organisasjonsmedarbeider*

Saynab Mohamud, *organisasjonsmedarbeider*

### **Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering:**

Akhenaton Oddvar de Leon, *daglig leder*

Anita Rathore, *organisasjonssekretær*

### **MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner:**

Fakhra Salimi, *leder*

### **Innvandrerens Landsorganisasjon:**

Orevaoghene C. Obaro, *daglig leder*

### **Islamsk Kvinnegruppe Norge:**

Nina Torgersen, *daglig leder*

Hege Noreen, *leder av lokallaget i Oslo*

Fatima Amith, *leder av lokallaget i Haugesund*

### **Kristent interkulturelt arbeid:**

Jon Østby, *landssekretær*

Mildrid Wik, *nestleder i KIA's landsstyre*

### **Rainbow Foundation/Stiftelsen Regnbuen:**

Sammy Korir, *president*

### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Thor Arne Aas, *ekspedisjonssjef*

Barbro A. Bakken, *avdelingsdirektør*

Ruth Andersen, *underdirektør*

Mariette Lobo, *førstekonsulent*

### **Utlendingsdirektoratet:**

Anne Siri Rustad, *underdirektør*

Jon Halvorsen, *førstekonsulent*



---

## Litteratur

St prp nr 1 (1998-99) for Kommunal- og regionaldepartementet

St prp nr 1 (1999-2000) for Kommunal- og regionaldepartementet

St meld nr 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner

St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge

St meld nr 44 (1997-98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner

Innst S nr 101 (1998-99) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.

*Økonomireglement for staten.* Finans- og tolldepartementet. Fastsatt ved kgl res 26. januar 1996

*Funksjonelle krav til økonomiforvaltning i staten.* Fastsatt av Finans- og tolldepartementet 24. oktober 1996.

Rundskriv UDI 31/98 INA Statsbudsjett 1999 – kap 521 post 73 Tilskudd til landsdekkende organisasjoner

Rundskriv UDI 48/99 INA Statsbudsjettet år 2000 kap 521 post 73 Tilskudd til landsdekkende organisasjoner

Regelverk for UDI's tilskuddsforvaltning, kap 521 post 73 Tilskudd til frivillig virksomhet

Utlendingsdirektoratet 1998: *Mål og prinsipper for tilskudd til frivillig virksomhet på innvandrerfeltet.* Vurderinger og anbefalinger fra et hurtigarbeidende utvalg om prinsipper og mål for økonomisk støtte til innvandrerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner og virksomhet.

”Voksenåserklæringen” – Politisk grunnlag for en Sentrumsregjering. 14. oktober 1997

Lorentzen, H. (1994): *Frivillighetens integrasjon.* Oslo, Universitetsforlaget.

Selle, P. og Øymyr, B. (1995): *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg.* Oslo, Samlaget.

Statskonsult (1995): *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner.* Rapport 1995:3

---

Statskonsult (1996): *Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*. Rapport 1996:4

Statskonsult (1997): *Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til krisetiltak*. Rapport 1997:18

**Andre skriftlige kilder:**

Beslutningsdokumenter, herunder tildelingsbrev og tilsagnsbrev

Søknader, hel- og halvårsrapporter fra de landsdekkende organisasjonene

Annet informasjonsmateriell om de landsdekkende organisasjonene

Brevveksling mellom KRD og UDI

.

## **Antirasistisk Senter (ARS)**

ARS er en uavhengig stiftelse med et styre som øverste myndighet. Styret er selvopnevnt og består av leder og minst fem medlemmer. Antirasistisk Senter har ingen lokallag eller medlemmer, men består av flere avdelinger som, med unntak av radiokanal og nærmiljøsentral, driver en virksomhet av landsdekkende karakter.

Om mål for ARS heter det i årsrapport for 1998:

*ARS' mål er å fremme innvandreres, flyktingers og minoriteters likestilling og mulighet til aktiv deltakelse i samfunnet. Dette innebærer å:*

- *avdekke og motarbeide rasisme og diskriminering*
- *bevisstgjøre og informere*
- *arbeide for økt samhandling mellom minoriteter og majoritetssamfunnet*
- *motvirke at marginaliserte og maktsvake grupper settes opp mot hverandre*

## **Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)**

NOAS er en medlemsbasert interesseorganisasjon for asylsøkere, men medlemsgruppen, som omfatter ca 800 private medlemmer, samsvarer stort sett ikke med brukergruppen. Organisatorisk består NOAS av generalforsamling, styre, råd, generalsekretær og lokale lag. Generalforsamlingen er NOAS' øverste organ og består av alle frammøtte medlemmer med betalt medlemskontingent for fullt medlemskap. Styret velges av generalforsamlingen og iverksetter generalforsamlingens vedtak. Styret velger igjen generalsekretær, som er ansvarlig for NOAS' daglige drift.

I vedtekter for NOAS er organisasjonens formål gjengitt:

**NOAS skal bistå juridisk eller verdimessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge. NOAS skal også engasjere seg i flyktningepolitiske spørsmål og i holdningsskapende arbeid mot rasisme og fremmedfrykt. NOAS' arbeid skal være politisk uavhengig.**

## **Selvhjelp for innvandrere og flyktinger (SEIF)**

SEIF er en interesseorganisasjon som ikke er medlemsbasert. Organisasjonen har hovedkontor med sekretariat i Oslo og lokalkontorer i Kristiansand, Ålesund og Trondheim. Organisasjonens leder er øverste instans for alle avdelinger og har øverste ansvar for administrasjon og økonomi. For organisasjonens flate struktur er arbeidsstyret for SEIF likestilt med lederen.

---

I søknad om driftsmidler over statsbudsjettet for 1999 viser SEIF til følgende formål og prioriterte arbeidsområder:

- *Reell likestilling, aktiv samfunnsdeltakelse og selvhjulpenhet som formål*
- *Ivaretagelse av asylsøkeres, flyktningers og innvandreres rettigheter*
- *Bygge opp kunnskap om asylsøkeres, flyktningers og innvandreres behov*
- *Supplering av det offentlige tjenestetilbud*
- *Rådgiving og konkret bistand i enkeltsaker*
- *Særlig fokus på situasjonen for kvinner og barn*
- *Oppbygging av kompetanse og aktivisering av langtidsledige innvandrere og flyktninger*
- *Et reelt landsdekkende tilbud*
- *Deltakelse i den offentlige debatten, for å motvirke forskjellsbehandling og landsmenn*
- *Særlig fokus på situasjonen til ungdom, med rådgivning og konkret bistand i enkeltsaker*
- *Registrering av opplevelser av diskriminering og rasisme*

## **Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)**

OMOD er en uavhengig stiftelse med et selvoppnevnt styre som består av en leder og minst fire medlemmer. Styret velges for to år av gangen og har beslutningsmyndighet når halvparten av dets medlemmer er tilstede, herunder styrets leder.

I vedtekter for OMOD heter det at OMOD skal:

- *Arbeide for reell og formell likestilling og rettssikkerhet for mennesker med annen etnisk opprinnelse eller hudfarge*
- *Samle og kartlegge informasjon om utslag av offentlig diskriminering og diskriminering i forbindelse med dette.*
- *Gi støtte og råd til enkeltpersoner og grupper som er utsatt for etnisk/rasediskriminering.*
- *Ta initiativ til generelle tiltak mot diskriminering gjennom drøftelser med myndigheter og organisasjoner, kontakt med forskningsmiljøer, kontakt med media samt gjennom informasjon, undervisning og deltakelse i samfunnsdebatten.*
- *Fremme forslag til lovendringer og andre tiltak som egner seg til å motvirke slik diskriminering.*

## **MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner (MiRA)**

MiRA er en interesseorganisasjon for innvandrerkvinner og –jenter, spesielt de fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst Europa. Organisasjonen er ikke medlemsbasert, men består av et styre, en leder, et sekretariat og en arbeidsgruppe. Styret som er senterets overordnede organ og har det formelle

---

ansvar for driften, er selvoppnevnt og sammensatt av en leder og minst fem medlemmer.

I følge vedtektene er MiRA's formål å:

- *Være et kompetanse- og ressurscenter i innvandrerkvinnespørsmål*
- *Arbeide for å styrke rettssikkerhet og selvorganisering blant innvandrerkvinner og arbeide for reell likestilling av minoritetskvinner i det norske samfunnet.*
- *Gjennom rådgivning, informasjons- og kursvirksomhet medvirke til økt kunnskap om, og forståelse i det norske samfunn for innvandrerkvinnens situasjon og rolle i det nye landet.*
- *Stimulere innvandrer- og flyktningekvinner til å delta i samfunnslivet og debatten og fremme kvinnenes kultur, og gjennom dette fungere som en brobygger mellom innvandrerkvinner og det norske samfunnet.*

## **Innvandrerens Landsorganisasjon (INLO)**

INLO er en sammenslutning av fylkesvise innvandreråd. INLO har sitt hovedsete i Stavanger og blir ledet av et styre og et sekretariat, med landsmøtet, representantskapet og styret som besluttende organer.

I INLO's søknad om statstilskudd for 1999 samt organisasjonens vedtekter heter det blant annet at:

*INLO arbeider for reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn, uavhengig av kjønn, rase, religion eller politisk overbevisning.*

*INLO's fem hovedmål mot år 2000 og som styrer virksomheten er:*

- *skape verdier for innvandrere og samfunnet*
- *møte innvandrerenes behov*
- *gi innvandreren muligheter for utvikling*
- *være en ledende innvandrerorganisasjon i Norge, Norden og Europa*
- *arbeide for å forbedre det formelle samarbeidet mellom sentrale og lokale myndigheter*

## **Islamsk Kvinnegruppe Norge (IKN)**

IKN er en interesseorganisasjon for muslimske kvinner og barn. IKN er tilrettelagt for muslimer, men er åpen for alle. I tillegg til hovedkontor i Oslo har organisasjonen lokallag i Oslo, Bergen, Bærum og Haugesund. IKN holder 2-3 møter ganger per år. Landsmøtet, som består av leder og nestleder i alle lokallagene velger styret for IKN.

I vedtekter for IKN heter det at foreningens mål er:

- 
- *Å øke muslimenes og nordmenns kunnskap om islam.*
  - *Å leve i fredelig sameksistens i et farverikt fellesskap, hvor muslimer integreres i det norske samfunnet samtidig som de kan praktisere sin religion.*
  - *Å lette hverdagen for muslimske kvinner, unge jenter og barn, og styrke deres posisjon til å ta del i det norske samfunnet og kunne påvirke sin og sine barns framtid.*

## **Kristent interkulturelt arbeid (KIA) (tidl. Kristent Innvandrerarbeid)**

KIA er en medlemsorganisasjon i den forstand at det er 18 organisasjoner som utgjør medlemmene. Medlemmene består blant annet av fem bispedømmeråd, Den norske Santalmisjon, Det Evangelisk Lutherske Kirkesamfunn, Det Norske Lutherske Indremisjonsselskap, Det Norske Misjonsselskap, Indremisjonsforbundet, Stiftelsen Diakonissehuset Lovisenberg samt syv lokale/regionale misjonsselskaper.

KIA har følgende styrende organer: landsmøtet, landsstyret og avdelingsstyrer. Landsmøtet er sammensatt av 1 representant fra hver av medlemsorganisasjonene, 2 representanter fra hvert avdelingsstyre og 2 representanter fra de ansatte, valgt blant de ansatte. Landsstyret ansetter landssekretær som blant annet samarbeider med avdelingskontorene og representerer KIA utad.

I følge vedtekter for KIA er organisasjonens basis at den ”bygger på den kristne tro, slik den er uttrykt i Bibelen og Den norske kirkes bekjennelsesskrifter”.

Om formålet heter det i vedtektene at KIA skal:

- *Gjøre evangeliet kjent for mennesker fra andre kulturer som bor i Norge og som ikke kjenner den kristne tro, og føre dem inn i levende kristne menigheter og fellesskap.*
- *Hjelpe kristne fra andre kulturer til fellesskap og åndelig vekst.*
- *Utøve diakonalt arbeid ved omsorg for det hele mennesket.*
- *Skape menneskelig kontakt over kulturgrenser.*
- *Hjelpe hverandre til å finne seg best mulig til rette i samfunnet.*
- *Oppmuntre og hjelpe menigheter og forsamlinger til å se sitt ansvar for de forskjellige folkegrupper.*
- *Hjelpe menigheter og forsamlinger til å få kontakt med mennesker fra andre kulturer i sin nærhet, samt bidra med informasjon og erfaringer som er samlet opp i arbeidet.*

---

## 8 referanser

<b>Tittel:</b>	Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrersorganisasjoner
<b>Forfatter(e):</b>	Ingebjørg Næs og Per Kristian Aasmundstad
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2000:5
<b>Prosjektnummer:</b>	22 449
<b>Prosjektnavn:</b>	Evaluering av tilskudd til landsdekkende organisasjoner
<b>Prosjektleder:</b>	Ingebjørg Næs
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kommunal- og regionaldepartementet

### Resymé:

Etter Statskonsults vurdering er det rimelig samsvar mellom økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning og prinsipper om oppfølging og kontroll av grunnstøtteordninger i St meld nr 27 (1996-97) Om Statens forhold til frivillige organisasjoner. Om tilskuddsordningen i dag oppfyller kravene i økonomiregelverket avhenger av hva som er intensjonen med tilskuddet. KRD bør gjennomgå og tydeliggjøre formål og tildelingskriterier for tilskuddsordningen. Oppfølgingen avhenger av formål, men rapporteringen bør uansett reduseres, da tilskuddet utgjør et lite beløp og rapporteringen krever for mye ressurser fra tilskuddsmottakernes side. Tilskuddsordningen bør evalueres med tanke på samfunnsmessige effekter. Forvaltningen, herunder arbeidsdelingen mellom KRD og UDI, bør vurderes.

<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Innvandrere, integrering, landsdekkende organisasjoner, frivillige virke, grunnstøtte, tilskuddsforvaltning, økonomiregelverket
<b>Dato:</b>	Februar 2000
<b>Sider:</b>	65
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO