



Nr. 2006:6

Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet


Forord

På oppdrag fra Forsvarsdepartementet har Statskonsult gjennomført en evaluering av departementets tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet. Organisasjonene som har vært gjenstand for evaluering er Folk og Forsvar (FOF), Den norske Atlanterhavskomiteé (DNAK), Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF), Kvinners Frivillige Beredskap (KBF), Norges Lotteforbund (NLF), Norges Forsvarsforening (NFF), Oslo Militære Samfund (OMS) og Norsk Militært Tidsskrift (NMT). Formålet med evalueringen har vært å gi FD et grunnlag for å vurdere hvorvidt utformingen av ordningen er tilfredsstillende, om forvaltningen fungerer tilfredsstillende og om organisasjonenes aktiviteter har forventet effekt ut fra formålet med tilskuddsordningen.

Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe relevant dokumentasjon.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Marianne I. Kvalvåg (prosjektleder), John Nonseid og Ragnhild Øvrelid.

Oslo, april 2005


Vivi Lassen

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	3
3	Kort beskrivelse av organisasjonene som mottar driftstilskudd	5
4	Metode	8
5	Faglig tilnærming	10
5.1	Frivillige organisasjoners rolle	10
5.1.1	Om frivillighetspolitikken	10
5.1.2	Ulike typer organisasjoner og støtteformer	14
5.2	Generelle krav til tilskuddsforvaltning	15
5.3	Informasjon og kommunikasjon	15
5.3.1	Fire modeller – fra påvirkning til kommunikasjon	16
5.3.2	Informasjonsarbeid i de frivillige organisasjonene	17
6	Forsvarsdepartementets tilskuddsordning	20
6.1	Mål og tildelingskriterier	20
6.2	Oppfølging og kontroll	21
7	Funn fra kartleggingen	22
7.1	Funn forvaltning av ordningen	22
7.2	Funn informasjon og kommunikasjon	26
8	Statskonsults vurderinger	30
8.1	Effekter av tilskuddene	30
8.2	Forvaltning av midlene	35
8.3	Utforming av ordningen	39
9	Oppsummering av anbefalinger	42

1 Sammendrag

På oppdrag fra Forsvarsdepartementet (FD) har Statskonsult evaluert tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet. Følgende organisasjoner inngår i evalueringen:

- Folk og Forsvar (FOF)
- Den norske Atlanterhavskomiteé (DNAK)
- Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF)
- Kvinners Frivillige Beredskap (KBF)
- Norges Lotteforbund (NLF)
- Norges Forsvarsforening (NFF)
- Oslo Militære Samfund (OMS)
- Norsk Militært Tidsskrift (NMT)

Felles for disse organisasjonene er at de har aktiviteter som på en eller annen måte er relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål. Tilskuddene til opplysningsorganisasjonene gis både som driftstøtte (grunnstøtte) og prosjektstøtte.

Statskonsult har basert evalueringen på en gjennomgang av tilgjengelig skriftlig materiale, og intervjuer med aktuelle informanter i organisasjonene og i FD.

Organisasjonene som mottar støtte, er ulike mht organisering, medlemsmasse, formål og arbeidsformer. Organisasjonene mottar svært ulike støttebeløp, og noen organisasjoner er svært sårbare da tilskuddet fra FD utgjør mesteparten av inntektene.

De færreste av organisasjonene ble i sin tid opprettet for å drive med informasjonsarbeid, eller har som hovedformål ”å drive med informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål”. Organisasjonene har også et noe ulikt fokus på utadrettet informasjonsarbeid med sikte på å ”øke kunnskap, forståelse for forsvarspolitikken, og øke forsvarsviljen”. Evalueringen viser imidlertid at alle organisasjonene driver med ulike former for informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter i større eller mindre grad.

Samlet sett representerer organisasjonenes informasjons- og kommunikasjonstiltak et rikt mangfold både i forhold til form og innhold. Samtidig viser evalueringen at organisasjonene får relativt lite oppmerksomhet i media. Evalueringen viser også at det er behov for et økt fokus på strategisk tekning rundt informasjon og kommunikasjon, og at organisasjonene bør evaluere informasjons- og kommunikasjonsaktiviteten mer enn i dag. Organisasjonene opererer stort sett med medlemmer som målgruppe, andre satser på andre målgrupper i tillegg. Generelt er hovedfokus i dag for orientert mot grupper i befolkningen som allerede har kunnskap og slutter opp om forsvaret.

Evalueringen viser også at noen av organisasjonene i mindre grad er det vi kan kategorisere som forsvarsopplysningsorganisasjoner.

Statskonsult vil anbefale at departementet avklarer formålet med tilskuddsordningene. Er formålet å støtte organisasjoner som driver med informasjon om forsvarsfaglig virksomhet, eller ønsker staten også å støtte organisasjonene som har et annet/videre formål? Hva er i så fall begrunnelsene for å støtte disse organisasjonene?

Dersom det er i tråd med Stortingets intensjoner med tilskuddene anbefaler vi at midlene deles i to deler.

- 1) En grunnstøttepost, hvor det er formulert et relativt vidt formål som dekker flere statlige begrunnelser for å støtte frivillige organisasjoner. Forvaltningen av disse midlene vil ikke kreve spesiell informasjonsfaglig kompetanse, og kan forvaltes av administrasjonsavdelingen i FD. Midlene her kan styres gjennom generelle dokumentasjonskrav og krav til rapportering om organisasjonens rolle og aktiviteter/virksomhet, supplert med evalueringer med mellomrom.
- 2) En prosjektstøttepost knyttet til mer konkrete informasjonstiltak som forvaltes av personer med informasjonsfaglig kompetanse i departementet. Midlene her kan styres gjennom å gi konkrete føringer for støtten gjennom tildelingskriteriene og krav til rapportering om oppnådde resultater.

Videre anbefaler vi at departementet:

- Endrer fordelingen mellom grunn/driftstøtte og prosjektstøtte slik at det gis forholdsvis mer prosjektstøtte
- Med mellomrom revurderer hvilke organisasjoner som skal få grunn/driftstøtte
- Setter i gang tiltak som stimulerer til mer samarbeid mellom organisasjonene, herunder etablerer et mer aktivt "samarbeidsforum" for gjensidig utveksling av ideer og erfaringer mellom organisasjonene og mellom stat og organisasjonene.
- Legger mer vekt på oppfølging av midlene gjennom å stille tydeligere krav til rapportering om organisasjonenes samfunnseffekter, og følge opp at rapportene er i tråd med kravene
- Setter krav om at organisasjonene har andre finansieringskilder enn FD for å redusere avhengigheten til departementet
- Endrer tildelingspraksis og tildelingskriterier for prosjektstøtten, og prioriterer større og mer strategiske prosjekter, samt samarbeidsprosjekter
- Informerer bedre om tilskuddsordningene

2 Innledning

Forsvarsdepartementet gir tilskudd til frivillige organisasjoner som driver forsvarsopplysning, og ønsker å evaluere disse tilskuddene. Bakgrunnen for å gi tilskudd til disse frivillige organisasjonene er ønsket om å støtte organisasjonenes informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål.

Følgende frivillige organisasjonene mottar driftstilskudd fra Forsvarsdepartementet på kapittel 1719 post 71:

- Det frivillige Skyttervesen (DFS)
- Folk og Forsvar (FOF)
- Den norske Atlanterhavskomite (DNAK)
- Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF)
- Kvinners Frivillige Beredskap (KBF)
- Norges Lotteforbund (NLF)
- FN- Veteranenes Landsforbund (FNVL)
- Norges Forsvarsforening (NFF)
- Oslo Militære Samfund (OMS)
- Norsk Militært Tidsskrift (NMT)

Organisasjonene som mottar støtte på post 71 deles inn i tre kategorier i st.prp. nr 1 (2005-2006):

- Frivillige forsvarsopplysningsorganisasjoner
- Det frivillige Skyttervesen
- FN-veteranenes Landsforbund

I 2005 ble det på kapittel 1719 post 71 delt ut 52 703 000 kr i statlige tilskudd til de frivillige organisasjonene. Hoveddelen av midlene er tilskudd til drift av de frivillige organisasjonene (50 958 000)(96 %), mens resten av midlene (1 745 000) er til diverse prosjektstøtte.

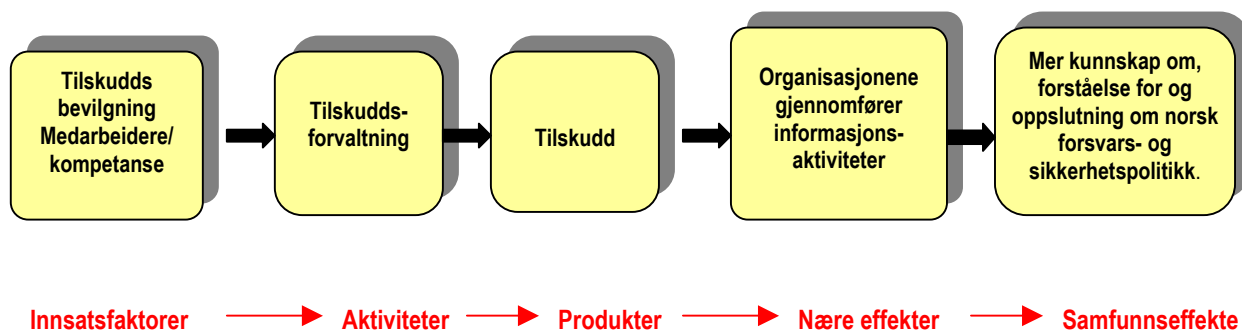
I 2006 er rammen redusert med 1,31 millioner kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2005, noe som skyldes en generell innsparing på posten. Totalt er det bevilget 52 176 000 kroner på posten i 2006. Av denne summen går nærmere 29 millioner kroner til driftstøtte til det frivillige skyttervesen og 5 millioner kroner til FN-veteranenes landsforbund. Midlene til det frivillige skyttervesen og FN-veteranenes landsforbund forvaltes av administrasjonsavdelingen. Resten av midlene, dvs 18 426 000 kr går til det som regnes som frivillige forsvarsopplysningsorganisasjoner, og forvaltes av informasjonsenheten i Forsvarsdepartementet. Av disse midlene er nærmere 8 % (1,4 millioner kroner) øremerket prosjektstøtte.

Tilskuddene til forsvarsopplysningsorganisasjonene gis dermed både som driftstøtte(grunnstøtte) og prosjektstøtte. Når det gjelder driftstøtten fremgår det av retningslinjene at denne støtten skal gå til organisasjoner som har som

siktemål å drive informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål. Målet med støtten er å sikre organisasjonenes arbeid med folkeopplysning om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, for på denne måten å øke forståelsen for og tilslutningen til denne.

Når det gjelder prosjektstøtte gis det støtte til organisasjoner med prosjekter som er i tråd med departementets mål om å fremme kunnskap om, forståelse for og oppslutning om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. I retningslinjene understrekes det at prosjektene som det gis støtte til skal være dagsaktuelle og ha størst mulig informasjonseffekt.

Sammenhengen mellom bruk av innsatsfaktorer (tilskuddsmidler, medarbeidere/kompetanse), forvaltningen av midlene og effektene som oppnås knyttet til tilskuddene til de frivillige forsvarsopplysningsorganisasjonene kan illustreres gjennom en effektkjede, jf nedenstående figur:



Figur 1: Effektkjede for tilskudd til frivillige forsvarsopplysningsorganisasjoner

Hvert år bevilger Stortinget midler til drift og prosjekter til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet. Tanken er at de frivillige organisasjonene gjennom sin generelle virksomhet og konkrete aktiviteter bidrar til mer kunnskap om, forståelse for og oppslutning om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Forenklet framstilt bruker staten tilskuddsbevilgningen, samt ressurser i departementet - i form av medarbeidere og deres kompetanse – på tilskuddsforvaltning som resulterer i tilskudd til de frivillige organisasjonene. De statlige tilskuddene bidrar til at det eksisterer organisasjoner som arbeider for fremme kunnskap om, forståelse for og oppslutning om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk (samfunnseffekte). For å oppnå dette driver organisasjonene ulike former for informasjonsaktiviteter overfor ulike målgrupper (nære effekter).

Felles for alle organisasjonene som mottar driftstøtte er det at de er frivillige organisasjoner som utfører aktiviteter som skal fremme kunnskapen om og forståelsen av det norske Forsvaret. Organisasjonenes virksomhet skal vurderes i lys av hvilken nytte den har for befolkningen og staten/Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet har bedt Statskonsult å evaluere ordningen, herunder gjennomgå omfanget av og kriteriene for tildelingen til de frivillige organisasjonene.

3 Kort beskrivelse av organisasjonene som mottar driftstilskudd

Under følger en kort presentasjon av de ulike organisasjonene som mottar driftstøtte fra Forsvarsdepartementet og som omfattes av denne evalueringen.

Folk og forsvar (FOF)

FOF er en paraplyorganisasjon (stiftet i 1951) for 75 medlemsorganisasjoner. Medlemsorganisasjonene består hovedsakelig av nærings- og arbeidslivorganisasjoner, fagforbund/-foreninger, personalorganisasjoner i Forsvaret og politiske organisasjoner. FOF inviterer medlemsorganisasjonene og andre til konferanser, kurs og studieturer i inn- og utland, og har egne websider med informasjon om forsvarsfaglige emner både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg produseres og publiseres en rekke artikler, rapporter, brosjyrer og annet. Selv beskriver FOF seg som et ”opplysningsinstitutt og samarbeidsorgan for demokratiske organisasjoner”. Hovedoppgaven er å drive informasjonsarbeid om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ungdom og kvinner beskrives som prioriterte målgrupper.

Den norske Atlanterhavskomiteé (DNAK)

DNAK arbeider med å informere om og øke forståelsen av norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det fokuseres særlig på det nordatlantiske samarbeidet, NATO og det internasjonale sikkerhetspolitiske samarbeidet. I tillegg til disse områdene har organisasjonen de siste år jobbet med en bredere definisjon av ”sikkerhet” som også omfatter temaer om atomsikkerhet, miljø og energi, nedrustning, terrorisme, menneskerettigheter og samfunnsikkerhet. Totalt er det 600 medlemmer i organisasjonen som ble stiftet 1955.

Organisasjonen arrangerer møter, konferanser, studieturer, seminarer og kurs og det gis også ut en rekke publikasjoner. Organisasjonens Internetsider innehar mye informasjon om de ulike temaene DNAK tar opp. Det legges hovedvekt på målgrupper som informerer videre som media, politikere, organisasjoner, embetsverk, militære, diplomater, forskere og lærere i den videregående skolen.

Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF)

Norske Reserveoffiserers Forbund er en landsdekkende upolitisk interesseorganisasjon bestående av reservebefal fra Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Forbundet består av 62 lokale avdelinger spredt over hele landet og av ca 9000 medlemmer. Medlemmene er i hovedsak offiserer som har tjenestegjort eller tjenestegjør i Forsvaret. Medlemmene tilbys kompetansegivende kurs/seminarer, idrettsaktiviteter (skyting, feltidrett, commandoraid o. l.), og deltakelse på studieturer og sosiale

begivenheter. NROFs hovedmål er å arbeide for at NROF blir en foretrukket pressekilde i forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, rekruttere nye medlemmer og ivareta eksisterende medlemmer. Medlemmene mottar også medlemsbladet Pro Partia/Vårt Vern. Tidsskriftet er særlig sentrert rundt forsvarspolitiske spørsmål og utvikling innen taktikk og våpenteknologi.

Kvinnens Frivillige Beredskap (KFB)

KFB er en nettverksorganisasjon for åtte humanitære og frivillige organisasjoner som til sammen har rundt 150000 medlemmer. En fellesnevner for organisasjonene i nettverket er samfunnssikkerhet, robusthet og beredskap. Noen av disse organisasjonene driver kun med informasjon, mens andre også kan delta operativt i krisesituasjoner. KFB ønsker dels å øke kunnskapsnivået om totalforsvaret, øke kunnskap om bredden i forsvarsarbeidet (terroranslag, naturkatastrofer, internasjonale operasjoner), øke kunnskap om Forsvaret blant kvinner og øke rekruttering av kvinner til Forsvaret. KFB arbeider videre for å styrke det sivile samfunns muligheter for å møte krisesituasjoner i fred eller krig, og å høyne og samordne medlemsorganisasjonene og beredskapsmyndighetene. Informasjon om totalforsvaret anses som en viktig oppgave. Ulike aktiviteter er seminarer/konferanser, kurs og møter på nasjonalt plan, fylkes plan og kommunalt plan. KFB organiserer deltakelse i øvelser og utgir tidsskriftet KFB-bladet (4 utgivelser årlig).

Norges Lottetforbund (NLF)

NLF er en sivil, partipolitisk uavhengig forsvars- og beredskapsorganisasjon for kvinner bestående av rundt 40 lokale foreninger og av ca 1500 medlemmer. NLF samarbeider i første rekke med Heimevernet, men har siden 1970-tallet også samarbeidet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. NLF's formålsparagraf ble endret i 1985, og man tok inn begrepet totalforsvaret i ordlyden. NLF har i dag til formål på frivillig basis å arbeide for å styrke nasjonens forsvars- og beredskapsvilje, samt å dyktiggjøre kvinner som i fredstid, ved krise og konflikt kan jobbe i og for totalforsvaret. Informasjon om totalforsvaret anses som en viktig oppgave. Ulike aktiviteter er seminarer/kurs og møter på nasjonalt og lokalt plan innenfor områdene foreningsteknikk, totalforsvar, sanitet, samband, stabsoppgaver, transport, ABC-vern, våpen og beredskap. NLF organiserer deltakelse i kurs, møter og øvelser og utgir tidsskriftet "Lotteblandet" (6 utgivelser årlig) i tillegg til å informere medlemmer og andre på egne Internettsider.

Norges forsvarsforening (NFF)

NFF er et landsforbund av forsvarsforeninger. NFF er videre en sivil, uavhengig og partipolitisk nøytral organisasjon og består i dag av over 80 lokale foreninger. NFF har som formål å arbeide for at forsvarsviljen til enhver tid er levende og at Norge alltid må ha et forsvar som verner landets frihet, uavhengighet og fred. Målet er å fremme bred enighet om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik basert på en grunnleggende forståelse av Norges sikkerhetsbehov. NFFs informasjonsmål er å informere om utviklingen og ivaretagelsen av Forsvaret, og dets meningsfulle rolle, betydningen av folkets støtte til Forsvaret og dets institusjoner og funksjonell drift av samfunnet i kriser og krig. Totalforsvaret er en grunnpilar i NFFs forsvarsfilosofi. Målgrupper beskrives som medlemmer, engasjerte og samfunnsbevisste

mennesker, ungdomsorganisasjoner, lag og organisasjoner, politiske myndigheter og media.

Aktiviteter er henvendelser til politiske myndigheter, informasjon gjennom presse, internett og andre medier i tillegg til møter, foredrag, kurs og seminarer.

Medlemmer er lokale forsvarsforeninger som slutter seg til NFF formålsparagraf.

Oslo Militære Samfund (OMS)

OMS er en forening bestående av 1600 medlemmer og kan beskrives som en talerstol. OMS eier lokalet Oslo Militære Samfund hvor foreningens aktiviteter finner sted. I tillegg eies Norsk Militært Tidsskrift (se under) av OMS.

Medlemmene består av offiserer med eksamen fra krigsskole og med nærmere bestemt offisersgrad, norske sivile embetsmenn og tilsvarende tjenestemenn fast tilknyttet Forsvaret eller andre personer som det er i OMSs særlige interesse å knytte til seg. OMS har som formål å utdype interessen for kunnskap om totalforsvaret og de militære vitenskaper gjennom foredrag, diskusjoner og utgivelse av Norsk Militært Tidsskrift, samt fremme kameratskap mellom offiserer av alle forsvarsgrener gjennom selskapeleg samvær. Hovedaktiviteter er foredragskvelder og sosiale arrangementer for medlemmer. Foredragene er i hovedsak konsentrert rundt utvikling og utfordringer i Forsvaret. Mediene inviteres jevnlig til foredrag enten ved pressemelding eller ved tilsendt program. Media er relativt ofte til stede under arrangementene. Program og foredragene distribueres via OMS sine nettsider.

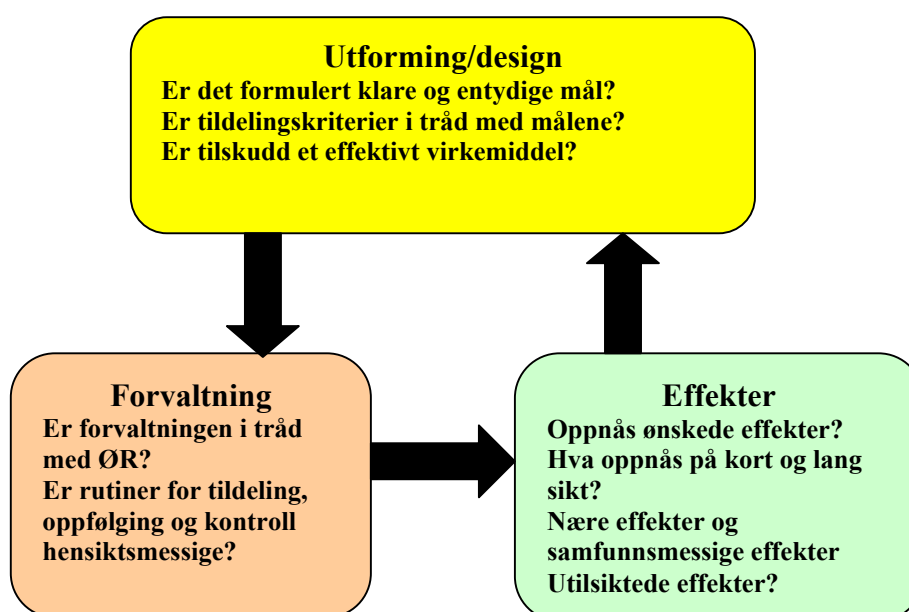
Norsk Militært Tidsskrift (NMT)

NMT er landets eldste fagtidsskrift, etablert tilbake i 1831. Tidsskriftet eies av Oslo Militære Samfund, men har en fri stilling og drives redaksjonelt i henhold til redaktørplakaten. NMT gis ut 10 ganger per år, og har et gjennomsnittsooplag på 3000 pr utgave. Opplaget distribueres til medlemmer av Oslo Militære Samfund, til andre betalende abonnenter og selges også i løssalg. I tillegg abonnerer samtlige militære avdelinger og generaler/admiraler på tidsskriftet. Tidsskriftet blir også sendt til en rekke nasjonale og regionale aviser og NRK. Noen av artiklene i tidsskriftet blir publisert på egne nettsider. NMT legger vekt på analyserende fagstoff og temaene er i hovedsak sikkerhetspolitikk, totalforsvar, strategi og militære operasjoner, taktikk og ledelse samt andre forhold av interesse for Forsvaret. Blant forfatterne finnes mange av Forsvarets sivile og militære ledere. Tidsskriftet utgir også bokanmeldelser i tillegg til en fast spalte om hva som skjer internasjonalt.

4 Metode

Ved evalueringer av tilskuddsordninger kan det skilles mellom tre typer fokus i evalueringen;

1. **Utforming/design:** Om tilskuddsordningen er hensiktsmessig utformet /designet
2. **Forvaltning:** Om forvaltningen av ordningen er hensiktsmessig
3. **Effekter:** Om en oppnår de tilsiktede effekter av ordningen



Figur 2: Oversikt over ulike fokus ved evalueringer av tilskuddsordninger, og sammenhengen mellom dem

Det er klar sammenheng mellom de ulike evalueringsområdene. Dersom en tilskuddsordning ikke er hensiktsmessig utformet, vil det være vanskelig å oppnå de ønskede effektene av tilskuddsmidlene. Tilsvarende vil en lite hensiktsmessig forvaltning av midlene påvirke måloppnåelsen.

I denne evalueringen har Forsvarsdepartementet ønsket å se på omfanget av og kriteriene for tildelingen til de frivillige organisasjonene. Statskonsult har derfor sett nærmere på hvordan dagens tilskuddsordning er utformet/designet, og hvordan midlene forvaltes, for å vurdere om det er forhold her som påvirker effektene. Erfaringsmessig er god måloppnåelse ved statlige tilskuddsordninger, avhengig av om ordningen er riktig utformet/designet og at midlene forvaltes godt.

Ut fra formål og problemstillinger har vi basert kartleggingen på henholdsvis dokumentstudier og intervjuer.

Dokumentstudier

Statskonsult har foretatt en systematisk og strukturert gjennomgang av tilgjengelig skriftlig materiale på området.

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området, blant annet:

- Dokumenter som angir politikken, og den overordnede styringen av området (stortingsdokumenter, etc)
- Materiale som beskriver mål og satsingsområder for organisasjonene
- Tilsagnsbrev, krav og retningslinjer for støtten
- Rapporter fra organisasjonene
- Informasjonsplaner/handlingsplaner/arbeidsplaner - dokumentasjon på konkrete informasjonsaktiviteter i organisasjonene

Intervjuer

I Forsvarsdepartementet har de som står ansvarlig for tilskuddsordningen i informasjonsenheten vært sentrale informanter. Vi har etter ønske fra oppdragsgiver intervjuet representanter for de frivillige organisasjonene som håndteres av informasjonsenheten i Forsvarsdepartementet. Dette innebærer at vi ikke har intervjuet organisasjonene som håndteres av administrasjonsavdelingen i Forsvarsdepartementet (Det frivillige Skyttervesen, FN-veteranenes Landsforbund).

Vi har benyttet personlige intervjuer og/eller telefonintervjuer. Til grunn for intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som ble sendt informantene på forhånd. Intervjuene ble konsentrert om å få innsyn i hvordan tilskuddsordningen, systemer, rutiner, informasjonsplaner/tiltak, relasjoner fungerer i praksis. Til sammen har Statskonsult gjennomført 9 intervjuer av 20 informanter.

5 Faglig tilnærming

5.1 Frivillige organisasjoners rolle

5.1.1 Om frivillighetspolitikken

Regjeringenes frivillighetspolitikk

Det fremgår av Sem-erklæringen at Samarbeidsregjeringen hadde som mål å styrke de frivillige organisasjonene bl. a gjennom følgende tiltak:

- Foreta en opprydning i de offentlige støtteordningene; ”et enklere frivillighets- Norge”. De små skulle kunne drive nærmest skjemafritt.
- En større andel av de offentlige midlene skulle være driftstøtte fremfor prosjektstøtte, slik at forutsigbarhet og kontinuitet sikres

I den nye regjeringens erklæring¹ vises det til at det skal legges opp til en ny og helhetlig frivillighetspolitikk.

Regjeringen viser til at folk aktiviseres til meningsfylt og samfunnsnyttig virksomhet gjennom frivillig arbeid. Frivillige organisasjoner yter betydelige økonomiske bidrag til samfunnet gjennom tjenesteproduksjon og omfattende ulønnet innsats. Tegn i tiden tyder på at frivillig virksomhet er i endring.

Allmenne moderniseringsprosesser og en generell individualisering i samfunnet setter frivillig sektor under press. For å sikre rekruttering av aktive og tillitsvalgte, er det nødvendig å redusere det administrative arbeidet i organisasjonene og frigjøre mer tid til aktivitet.

Regjeringen vil blant annet:

- Formelt gi frivillig virksomhet status som egen sektor gjennom etablering av et frivillighetsregister. Dette vil åpne for et enklere regelverk når det gjelder skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift.
- Respektere organisasjonenes egenart ved å redusere bruken av prosjektmidler. En større andel av tilskuddmidlene skal tildeles i form av frie midler.
- Tilpasse regelverk og tilskuddsordninger til dagens organisasjonsstruktur for å inkludere nye organisasjoner, organisasjonsformer og ad hoc engasjement.

Synspunkter fra sektoren

Frivillighet Norge (FriNor) som ble stiftet 19. september 2005, er et samarbeidsforum for alle frivillige organisasjoner og virksomheter i Norge. Det er første gang at bredden av frivillige organisasjoner har samlet seg i en felles interessepolitisk organisasjon. Organisasjon mener i et innspill til regjeringen Stoltenberg² at tiden er moden for noen store og helhetlige grep i frivillighetspolitikken.

¹ Fra erklæringen til regjeringen Stoltenberg 2005 (Soria Moria-erklæringen)

² Innspill til regjeringsplattformen – fra Frivillighet Norge Oktober 2005
Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet, Statskonsult 2006

Det vises til at det finnes et mangfold av ordninger for (grupper av) frivillige organisasjoner, og at dagens frivillighetspolitikk er altfor fragmentert og uforutsigbar. FriNor peker på at stabile og forutsigbare rammevilkår best kan oppnås ved at frivillig virksomhet rammes inn og behandles som en egen samfunnssektor. Organisasjonen håper at den nye regjeringen vil videreutvikle dialogen med frivillige organisasjoner knyttet til frivillighetens rammevilkår.

De viser til at frivilligheten har vært og er i endring, og at eksisterende definisjoner er utgått på dato. De tradisjonelle, demokratiske og hierarkiske nasjonale organisasjonene har gått tilbake, mens nye organisasjonsformer utgjør en stadig viktigere del av frivilligheten – nettverk, paraplyer, stiftelser, aksjoner. Samtidig pekes det på at det har skjedd en forskyvning fra frivillig innsats i form av tidsbruk, til frivillig innsats i form av deltakelse i informasjonsnettverk/abonnement, støttemedlemskap og gaver. Det er mindre av varige medlemskap, mer frivillig innsats med lavere terskel og ad hoc-organisering. Den lokale frivilligheten blir stadig viktigere og den organiseres i økende grad utenfor de nasjonale overbygningene. Frivilligheten har ikke gått tilbake, men funnet nye former og tilpasset seg.

Frinor peker på at det trengs en politikk for den frivilligheten som faktisk finnes, ikke den frivilligheten som en skulle ønske fortsatt fantes. Det innebærer at frivillighetspolitikken bør åpne dørene for den nye frivilligheten, forstå den og legge til rette for at den kan utvikle seg.

Følgende trekkes blant annet fram:

- Frivillighetens plass i demokratiet – organisasjonene som representative for interesser – har vært for sterkt vektlagt i forhold til frivillighetens mange andre samfunnsroller. Dette medfører krav om en bestemt type organisering og medlemskap for å kvalifisere for grunnstøtte. I dag fungerer disse kravene ekskluderende og sorterer frivillige virksomheter på en uheldig måte.
- En viss monopolisering av støtteordninger (hevd) gjør det vanskelig for nye organisasjoner som fyller ”sosiale tomrom” å få innpass i statlige ordninger.
- Frivilligheten utgjør en egen sektor. Mekanismene som utløser verdiskapning og styringsmulighetene er helt annerledes enn i markedet eller i offentlig sektor.
- Forståelse av og respekt for frivillighetens autonomi og egenart er helt avgjørende dersom det fortsatt skal være attraktivt og meningsfullt å engasjere seg som frivillig – enten engasjement uttrykkes i form av tidsbruk eller økonomiske bidrag.
- Rammevilkårene må legges til rette for at frivillig virksomhet kan drives på egne premisser.
- Løfter om mer støtte i form av ubundne midler (grunnstøtte) er ikke virkelig gjort. Utstrakt bruk av prosjektbasert støtte som finansieringskilde for frivillige organisasjoner, krever en

”profesjonalisering” på den frivillige siden som er særlig uheldig for mindre organisasjoner med begrensede ressurser.

- Støtteordninger for frivilligheten bør derfor i størst mulig grad være generell grunnstøtte, uten styrende tildelingsbrev og under et ubyråkratisk forvaltningsregime. Når resultat- og rapporteringskravene skjerpes og målstyringsstankegang florerer, fører det til at grensenettet offentlig/frivillig blir byråkratisert.

Strukturen på frivillig sektor i endring

Generelt vises det til at strukturen på frivillig sektor er i endring.³ Det er slutt på perioden med organisasjoner som varer i 150 år. Det antas at nyetablerte organisasjoner i overveiende grad vil ha mye kortere levetid. Frivilligheten er annerledes i dag enn før, og mange organisasjoner opplever en dramatisk tilbakegang. Dette gjelder spesielt de gamle folkebevegelsene.

Misjonsorganisasjoner, humanitære bevegelser og målrørsla har for eksempel hatt en markant tilbakegang. Men det er også noen ”vinnere” på området; for eksempel organisasjoner knyttet til idrett, sykdomsrelaterte virksomheter, kultur, grendelag og velforeninger, økonomiske foreninger som samvirkelag og borettslag som sørger for økonomisk vinning for medlemmene sine.

Det vises til tre faser av frivillighet i Norges historie.

- 1) Den første fasen varte fram til 1960. Da var det ideelle organisasjoner som ville hjelpe andre.
- 2) Den andre fasen varte fra 1960 – 1990. Dette var interesseorganisasjonenes tidsalder. De ville arbeide for egne medlemmer.
- 3) Fra 1990 legges det større vekt på aksjonspregede organisasjonsformer. Lokale behov førte til dannelse av aksjonsgrupper mot for eksempel vannkraftverk. Folk er gjerne veldig engasjert i en periode og så går det over.

I fremtiden vil sannsynligvis en rekke organisasjoner legges ned. Mange frivillige organisasjoner vil dø innenfra pga manglende fornyelse, og manglende nyrekruttering. Dette vil antagelig bli mer påtagelig i årene som kommer. Videre vil en se en del avdemokratisering, og flere organisasjoner vil bli omdannet til stiftelser. Den skjerpede konkurransen vil kunne føre til at organisasjonene utkonkurrerer hverandre.

Endringer i den statlige politikken på området kan også føre til at frivillige organisasjoner dør. I dag er mange organisasjoner nært knyttet til staten, og staten regnes ofte som en ”upålitelig sponsor”. Det vises til at staten i større grad enn tidligere ser på organisasjonene som aktører i et marked, som tilbyr tjenester som staten kan kjøpe. Det pekes på at organisasjoner som har skjønt dette har muligheten for å overleve. Endringer i organisasjonene skyldes også teknologisk utvikling. På grunn av nye behandlingsmetoder finnes det nesten ikke døve mennesker i Norge lenger, noe som selvfølgelig påvirker behovet for egne organisasjoner på området. Et annen trend når det gjelder frivillige

³ Basert på et intervju med Heitmann (Frikirken) 2005

organisasjoner er etablering av stadig mer spesialiserte og lokalt baserte organisasjoner, for eksempel en lokal sportsfrimerkeklubb.

Rapport fra et departementalt utvalg på området

I en rapport fra koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner⁴ pekes det blant annet på følgende forhold;

- Enkelte frivillige organisasjoner har et sektorovergripende formål/oppgaver. Det er argumenter som taler for at det er hensiktsmessig at grunnstøtteordninger for sektorovergripende oppgaver som har som formål å støtte opp om organisasjonenes egenverdi administreres av et eget statlig organ for frivillighetspolitikk. Det som taler mot en slik organisering er at sektorpolitiske hensyn vanskelig kan ivaretas gjennom samling av ansvaret til ett departement. Tilskudd til frivillige organisasjoner må ses i sammenheng med de sektorpolitiske målene de er ment å realisere, og sektortilhørigheten har gitt organisasjonene status som betydningsfulle samarbeidspartnere til offentlige myndigheter.
- Organisasjonene har en viktig rolle mht interesseartikulering og som korrektiv til staten. Dersom støtte til sektorovergripende organisasjoner legges til et departement kan det være behov for å etablere møteplasser, tverrdepartementale arenaer for å øke bevisstgjøringen og utvekslingen av erfaringer.
- Utvikling og endringer i frivillig organisering gjør det nødvendig med en kontinuerlig vurdering av innretningen på statlige tilskuddsordninger. Departementene bør vurdere i hvilken grad tilskuddsordningene bidrar til en uheldig segmentering av bestemte organisasjonsmønstre.
- Stadig flere organisasjoner utfører oppgaver på vegne av offentlige myndigheter.⁵ Myndighetene er blitt mer opptatt av forholdet mellom pris og kvalitet, mindre av ideologiske særtrekk ved de som leverer tjenestene.
- Frivillige organisasjoner som må konkurrere om å få tildelt offentlige oppgaver må tilpasse seg en ny virkelighet med hensyn til profesjonalitet, kvalitet, innsyn og kontroll.
- De frivillige organisasjonene har hatt en viktig rolle som premissleverandør og kanaler for folkelig innflytelse. Dersom organisasjonene tar på seg oppgaver for det offentlige kan denne rollen bli vanskelig å opprettholde. Et tett samarbeid mellom staten og de frivillige organisasjonene påvirker i stor grad organisasjonenes interne organisering, handlingsmønstre og ikke minst deres frie stilling.⁶

⁴ Rapport , mai 2004.

⁵ Selle, 1998

⁶ Tvedt 2003

5.1.2 Ulike typer organisasjoner og støtteformer

I frivillighetsmeldingene ⁷ er det satt opp ulike begrunnelser for å gi statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner deles inn i tre kategorier;

Kategori	Begrunnelse	Støtteformer
Medlemsbasert virke	Demokrati Tradisjon Mening Tilhørighet	Grunnstøtte
Verdibasert virke	Mangfold Alternativ Egeninnsats Nettverk	Aktivitetsstøtte
Fortjenestefri velferdproduksjon	Effektivitet Fleksibilitet Kompetanse	Produksjonsstøtte/ driftstøtte

Figur 3: Oversikt over kategorier frivillige organisasjoner og statlige begrunnelser for å gi støtte

Når staten gir grunnstøtte til frivillige organisasjoner (innenfor kategorien medlemsbasert virke) er det meningen at støtten skal stimulere organisasjonene til aktiv deltakelse i samfunnslivet på ulike nivå. Det understrekes at organisasjonene bør få relativt stor frihet til å bestemme selv hvordan målene skal nås, og at kravene til denne typen støtte bør formuleres på relativt overordnet nivå. Kontrollen av denne typen statlige tilskudd bør konsentreres til om tildelingskriteriene er oppfylt og kontroll av regnskapet. Evalueringer og dialog mellom departementet og organisasjonen kan i tillegg gi informasjon om organisasjonens aktiviteter.

Når det gjelder verdibasert samvirke kan dette være initiert av staten eller organisasjonene selv. De frivillige organisasjonene som tilhører denne kategorien vil ha særegne mål, verdipreferanser og aktiviteter. Offentlige midler kan utgjøre hele eller deler av den totale finansieringen av denne typen samvirkeprosjekter. Statlige tilskudd gis i form av aktivitetsstøtte. Statens oppfølging og kontroll av tilskuddene skal stå i forhold til den ressursinnsatsen som legges ned i dem. Konkrete resultatmål bør være utgangspunkt for statens kontroll av organisasjonene.

Fortjenestefri velferdsproduksjon er ofte noe som holdes atskilt fra organisasjonens øvrige virksomhet, og som kjennetegnes av høy profesjonalitet og fravær av frivillighet (for eksempel drift av institusjoner). Statens behov for kontroll ved tilskudd til denne typen formål vil være tilsvarende som når det er kommersielle aktører som utfører oppgaver for det offentlige.

⁷ St. meld. nr. 27 (1996-97)

Begrepene som brukes mht tilskudd til frivillige organisasjoner varierer en del. Begrepene i frivillighetsmeldingene (grunnstøtte, aktivitetsstøtte og driftstøtte) er i liten grad tatt i bruk i departementene.⁸ Departementene bruker fortsatt ulike betegnelser på støtteformene til frivillige organisasjoner.

De begrepene som brukes mest i departementene er driftstøtte og prosjektstøtte, men det varierer også mellom departementene hva som legges i disse begrepene. For eksempel oppfattes driftstøtte som grunnstøtte i enkelte departementer, mens andre departementer ser på driftstøtte som tilskudd til produksjon av tjenester for det offentlige. Videre bruker mange begrepet prosjektstøtte istedenfor aktivitetstøtte.

5.2 Generelle krav til tilskuddsforvaltning

Forvaltningen av statlige tilskuddsordninger, herunder tilskudd til frivillige organisasjoner skal oppfylle kravene i statens økonomiregelverk.⁹

I økonomiregelverket er det satt krav til selve utformingen av statlige tilskuddsordninger. For det første skal det formuleres mål for ordningen. Videre skal det settes kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og regler for oppfølging - og kontroll. Departementet har som tilskuddsforvalter også ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert. I regelverket understrekes behovet for å tilpasse forvaltningen av ordningene ut fra konkrete vurderinger av risiko og vesentlighet.

I regelverket fremgår at relativt små bidrag kan gis uten utførlige kontrolltiltak, og at rapportering fra tilskuddsmottakerne kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder. Krav til rapportering må ses i sammenheng med den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det er opp til departementet som tilskuddsforvalter å vurdere behovet for kontrolltiltak, herunder krav til særskilt revisorattestasjon.

5.3 Informasjon og kommunikasjon

Organisasjonene som mottar driftsstøtte skal som omtalt foran ha som siktemål å drive informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål. For organisasjonene som mottar prosjektstøtte er informasjonsarbeidet enda klarere prioritert da disse prosjektene ”skal ha en viss, og helst størst mulig informasjonseffekt” i følge kriteriene. I dette avsnittet ønsker vi kort å drøfte hva teorien definerer som de viktigste måtene å drive informasjons- og kommunikasjonsarbeid på. Under kapittel 7 vil vi si noe om hvordan organisasjonene arbeider i dag, herunder i hvilken grad organisasjonene arbeider med informasjon og kommunikasjon sammenlignet med annet arbeid.

⁸ Rapport fra Koordineringsutvalget for departementets forhold til frivillige organisasjoner (2004)

⁹ Statens økonomiregelverk 1.01.04

5.3.1 Fire modeller – fra påvirkning til kommunikasjon

Et historisk bakteppe som er relevant i denne sammenhengen, er utviklingen til informasjonsarbeidet i virksomheter og organisasjoner som sådan. Kommunikasjonsteoretikerne Grunig og Hunt utviklet fire forskjellige modeller for å utøve informasjon og samfunnskontakt på – publisitetsmodellen, informasjonsmodellen, den toveis asymmetriske og symmetriske modellen. Modellene er bygget opp ved å se på hvor ofte kommunikatører benyttet seg av bestemte former for aktiviteter som pressemeldinger, brosjyrer, direkte kontakt med målgrupper, undersøkelser og liknende.

Publisitetsmodellen kjennetegnes ved at kommunikasjonsarbeidet har som mål å få mest mulig, og mest mulig fordelaktig, oppmerksomhet fra omgivelsene, oftest via massemedia. Her støtter man seg i liten grad på teori og undersøkelser. Modellen kalles også propagandamodellen. Den blir gjerne forbundet med forsøk på å påvirke opinionen gjennom å påvirke media. Informasjonsarbeidet er ofte forsøk på å få mest mulig oppmerksomhet. Typiske aktiviteter er at informatørene ringer redaksjoner, sender ut pressemeldinger, inviterer til pressekonferanse.

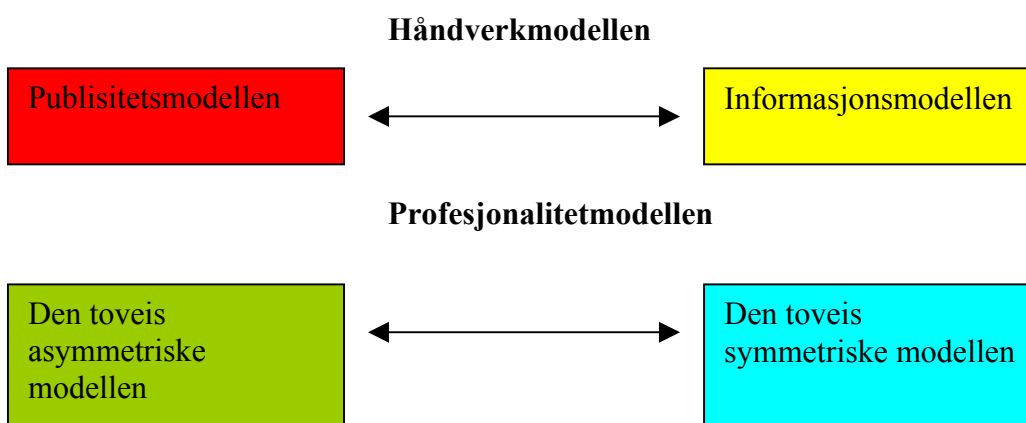
Informasjonsmodellen illustreres også best ved enveis informasjonsvirksomhet. Organisasjonene forsøker å informere omgivelserne om saker som organisasjonen mener det er viktig at omgivelsene kjenner til. Organisasjonene kan ikke kalles nøytrale, samtidig forsøker de ikke aktivt eller bevisst å manipulere omgivelsene. Det er som regel bare organisasjonens egen versjon av enhver sak som kommer fram. Informasjonsarbeidet baserer seg heller ikke her på teori og undersøkelser. I tillegg til aktiviteter overfor pressen, skrives rapporter eller lengre saklige dokumenter om saker som er viktige for organisasjonen. I publisitetsmodellen satser man relativt ensidig på massemedier for å nå kommunikasjonsmål, mens i informasjonsmodellen benytter man seg av kanaler som man har større kontroll over. Man bruker også gjerne flere kanaler på en gang.

Det blir påpekt at informasjonsarbeidet disse modellene beskriver er noe ineffektiv eller begrenset. Organisasjoner som arbeider på denne måten mener massemediene har stor påvirknings- eller gjennomslagskraft i målgruppene. Fokus ligger for eksempel ikke på å tilpasse budskap og kanaler ut fra målgruppens behov, meninger, vaner og preferanser. Samtidig viser forskning at medieutspill og enveis informasjonsformidling likevel fortsatt i dag er den mest vanlige måten å drive informasjon og samfunnskontakt på.

I den toveis asymmetriske modellen har informasjonsvirksomhet også til hensikt å påvirke noen. Formålet er å oppnå noe til eget beste. Det utelukker ikke at man samtidig ønsker å oppnå noe som er til den andre partens beste. Kommunikatørene undersøker interessentene for å få kunnskap om hvordan de best kan påvirke når de planlegger for kommunikasjonen. Brukerundersøkelser og evalueringer er derfor viktige redskap, og kommunikasjonen er mest mulig rettet direkte mot målgruppen og ikke via media. Dialog/toveiskommunikasjon med målgruppene er med andre ord viktig.

I den toveis symmetriske modellen handler det ikke om å påvirke organisasjonens interesser. Her kommuniserer organisasjonen for å skape og vedlikeholde gode relasjoner. Organisasjonen har et ønske om å oppdage og forsøke å komme fram til felles løsninger på mulige interessemotsetninger. Løsningene skal være til fordel for både organisasjonen og motparten. Begge parter må altså være rede til å lempe på målene sine eller kravene de har til den andre parten. Eksempler på tiltak er møter med målgruppene.

Det er stort sett formålet som skiller de to siste modellene. I den første ønsker man å påvirke omgivelsene, mens i den andre handler det om å bli enige om hvor mye begge parter skal flytte på seg. Også symmetrimodellen tar i bruk undersøkelser, men her er ikke formålet å påvirke. Modellen under er laget for å tydeliggjøre at organisasjoner ikke bruker bare den ene eller andre av de fire modellene. Man velger modell ut fra hensikt og situasjon.



Figur 4: Ulike informasjonsmodeller ¹⁰

5.3.2 Informasjonsarbeid i de frivillige organisasjonene

Vi ser altså at det er svært ulike måter å drive informasjonsarbeid på. Arbeidet spenner fra å først og fremst drive med enveis informasjonsaktiviteter til vektlegging av dialog og kommunikasjon for å nå målgruppene. Noen virksomheter arbeider mest med å skrive pressemeldinger og forsøke å få saker publisert i mediene, mens andre forsøker å tilpasse budskap og kanaler til målgruppens behov og preferanser. Det er også store forskjeller i hvilken grad virksomheter er strategiske i bruken av kommunikasjonsvirkemiddelet.

Informasjonsarbeid har en teknisk side hvor oppgavene er å lage brosjyrer, rapporter eller pressemeldinger, men den har også en strategisk side hvor oppgavene er å innhente kunnskap om målgruppene og nåsituasjonen, tenke ut gode mål for kommunikasjonen og lage en god strategi for å nå målene. Hovedmålet med strategisk informasjons- og kommunikasjonsarbeid er å sikre informasjonsaktiviteters relevans og effektivitet mht formålet med virksomheten og målgruppens behov og preferanser.

¹⁰ Modell av: James E. Grunig og Larissa A. Grunig (Grunig & Grunig 1992)

Illustrasjonen under viser hvordan Statskonsult i hovedsak har kartlagt de frivillige organisasjonene i forhold til informasjon og kommunikasjon. Funnene og vurderingene av disse kommer vi tilbake til i kapittel 7 og 8. Her vil vi kort redegjøre for hva vi legger i de ulike tilnærmingene.

Grad av opplysningsorganisasjoner Forholdet mellom informasjons- kommunikasjonstiltak og andre tiltak og aktiviteter	Type aktiviteter Informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter
Strategisk planlegging Planer Målsettinger og strategier Kartlegginger/evalueringer	Målgrupper Medlemmer Potensielle medlemmer Befolkningen

Figur 5: ulike tilnærminger i vurderingen av organisasjonenes informasjonsarbeid

Grad av opplysningsorganisasjoner

Et spørsmål blir å avklare i hvilken grad de ulike organisasjonene er forsvarsopplysningsorganisasjoner. En måte å vurdere dette på er å sammenligne innsatsen og ressursene organisasjonene legger ned i forhold til informasjon og kommunikasjon sammenlignet med andre aktiviteter. Dette analysepunktet er særlig knyttet opp mot tildelingskriteriet i driftsstøtten hvor det heter at tilskuddsmottaker må være en frivillig organisasjon som har som siktemål å drive informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål. Vi definerer kriteriene dit hen at organisasjonens informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter skal prioriteres.

Strategisk planlegging

Som vi var inne på i avsnittet over er det stor variasjon i hvilken grad organisasjoner og virksomheter arbeider strategisk med informasjon og kommunikasjon. Å arbeide strategisk vil i korte trekk si at man setter mål for kommunikasjonen, tenker ut hvilke kommunikasjonstiltak som egner seg best for å nå målene, bestemmer målgrupper, vurderer relasjonen til målgruppene, og velger ut kanaler for å nå målgruppene.

Statskonsult har vurdert i hvilken grad organisasjonene er strategiske ut fra flere forhold. Den viktigste variabelen er hvorvidt organisasjonene har utviklet strategier og planer for kommunikasjonen. Videre om organisasjonene har et klart syn på hvem som er deres målgrupper. En annen viktig variabel er om organisasjonene kartlegger og evaluere målgruppes behov, tilfredshet og preferanser. Strategisk planlegging i forhold til tilskuddsordningen vil si å tilpasse informasjons- og kommunikasjonsaktivitetene slik at de både blir relevante og effektive mht å fremme kunnskap om sikkerhets- og forsvarsspørsmål.

Informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter

En tredje måte å vurdere organisasjonene på er naturligvis å kartlegge hvilke informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter de gjennomfører. Har organisasjonene egne internettsider og egne tidsskrift, hvordan blir medlemmene og andre målgrupper informert, blir medlemmer eller andre målgrupper innkalt til møter/seminarer/kurs, lager organisasjonene brosjyrer og andre publikasjoner, sender organisasjonene pressemeldinger til media, når organisasjonene ut i media med reportasjer, kronikker, innlegg eller liknende, og i hvilken grad inviterer man media til ulike arrangementer.

Målgrupper

En fjerde måte å kartlegge organisasjonene på er vurdere hvilke målgrupper de opererer med. Er det kun egne medlemmer som står i fokus. Har man et fokus på potensielle medlemmer, gjør man tiltak mot yngre eller kvinner, og har man et fokus på befolkningen eller pressen. Et hovedpoeng med tilskuddsordningen er å styrke forsvarsviljen og kunnskap om forsvars- og sikkerhetspolitikk. Hos hvem styrker organisasjonene forsvarsviljen og kunnskapen, er det kun i grupper hvor viljen og kunnskapen er relativt stor eller forsøker man også å nå ut til grupper hvor viljen kanskje er mindre god og hvor kunnskapen mangler eller kunne vært bedre? Her er det ikke tilstrekkelig å vurdere hva organisasjonene sier, men vi vil også vurdere hvilke målgrupper som tegner seg ut fra organisasjonenes tiltak og aktiviteter.

Ulike måter å drive informasjons- og kommunikasjonsarbeid på

Vi ser altså at det er svært ulike måter å drive informasjonsarbeid på. Arbeidet spenner fra å skrive pressemeldinger og forsøke å få saker ut i mediene til å undersøke målgrupper og gå strategisk frem for å utvikle organisasjonen ved hjelp av kommunikasjon. Informasjonsarbeid har en teknisk side hvor rollen er å lage brosjyrer eller pressemeldinger, men den har også en strategisk side hvor rollen er å innhente kunnskap om målgruppene om nåsituasjonen og på basis av dette tenke ut gode tiltak for å påvirke eller avstemme organisasjonens og interessentenes behov og ønsker i forhold til hverandre.

6 Forsvarsdepartementets tilskuddsordning

6.1 Mål og tildelingskriterier

Målet med ordningene

Det er formulert ulike mål for henholdsvis driftsstøtten og prosjektstøtten.

Målet med driftsstøtten er ”å sikre organisasjonenes arbeid for å styrke folkeopplysningen om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, for derigjennom å øke forståelsen for og tilslutningen til denne”.

Målet med prosjektstøtten er ”å støtte frivillige organisasjoners og andre aktørers informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål, bl a gjennom å yte økonomisk bistand i form av prosjektstøtte”

I St.prp. nr 1.(2004-2005) har Forsvarsdepartementet gitt de frivillige organisasjonene følgende ”mandat”.

”Forsvarsdepartementet gir støtte til en rekke frivillige organisasjoner for å styrke befolkningens kunnskaper og forståelse av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. /.../ Aktivitetene skal støtte departementets mål om å fremme kunnskap om, forståelse for oppslutning om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Videre skal prosjektene ha størst mulig informasjonseffekt og aktualitet.” St.prp.nr.1, s. 72

Retningslinjer/tildelingskriterier

Det er også utarbeidet ulike retningslinjer/tildelingskriterier for henholdsvis driftsstøtte og prosjektstøtte.

Tildelingskriterier for driftsstøtten

- Tilskuddsmottaker må være en frivillig organisasjon som har som siktemål å drive informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål
- Forsvarsdepartementet skal som hovedregel være tilskuddsmottakers eneste statlige kilde for tildeling av slik støtte /driftsstøtte
- Tilskuddsmottaker skal være en juridisk person
- Tilskuddsmottaker må sende inn en årlig søknad

Det understrekes videre i retningslinjene at departementet fritt kan fordele driftsstøtten mellom de frivillige organisasjonene, og at departementets fordeling av midlene er basert på fri skjønnsutøvelse. Videre pekes det på at departementet når som helst kan endre praksis for tildeling, og at tildelingen av støtte skjer i samsvar med alminnelige saksbehandlingsregler.

Tildelingskriterier for prosjektstøtte til informasjonstiltak

- Tilskuddsmottaker må være en frivillig organisasjon

-
- Prosjektene det gis støtte til skal som hovedregel støtte departementets mål om å øke kunnskap om, forståelse for og oppslutning om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.
 - Prosjektene skal ha en viss, og helst størst mulig informasjonseffekt
 - Prosjektene skal være dagsaktuelle
 - Tilskuddsmottaker kan være en privat eller en juridisk person

I retningslinjene vises det til at det normalt skal settes vilkår for tilskuddet/tildelingen, og at prosjektstøtten gis på grunnlag av fri skjønnsutøvelse. Videre understrekes at søknader om prosjektstøtte skal behandles fortløpende.

6.2 Oppfølging og kontroll

Når det gjelder driftstøtten er søknadsskjema laget slik at det rapporteres direkte i søknadsskjema etter en gitt mal. Følgende rapporteringspunkter må organisasjonene besvare i søknadsskjema; navn, adresse, organisasjonens størrelse (antall medlemmer med mer) overordnet formålsparagraf, overordnede mål og virksomhetsområde, målgrupper, planlagte aktiviteter og publikasjoner i søknadsåret, enkeltprosjekter som planlegges innenfor tildelte driftsmidler, antall ansatte, budsjett, økonomisk grunnlag, mål, oppfylte mål og milepæler for året det rapporteres på (to år tidligere).

Ved tildeling av prosjektstøtten bes tilskuddsmottaker om å levere en kortfattet rapport fra prosjektet.

7 Funn fra kartleggingen

7.1 Funn forvaltning av ordningen

Svært ulike organisasjoner får driftstilskudd

Organisasjonene som mottar driftsstøtte på posten er svært ulike:

- Paraplyorganisasjoner (Folk og Forsvar, Norges Forsvarsforening, Kvinners frivillige bredskap)
- Noen tverrsektorielle organisasjoner (Den norske Atlanterhavskomite, Kvinners frivillige beredskap)
- Organisasjoner som er medlemmer i en eller flere paraplyorganisasjoner (Norges Lotteforbund, Norges Forsvarsforening)
- Talerstol/møteplass (Oslo Militære Samfund)
- Et tidsskrift (Norsk militært tidsskrift)
- En type interesse/kompetanseutviklingsorganisasjon (Norges reserveoffiseres forbund)

Organisasjonene som mottar støtte, er ulike mht organisering, medlemsmasse, overordnet formål og arbeidsformer. Felles for organisasjonene er at det er organisasjoner som har eksistert en stund og har en historie på området. Organisasjonene har vært ansett som viktige organisasjoner på forsvars- og sikkerhetsområdet.

Det ser ut for å være ulike begrunnelser for å gi statlig støtte til disse organisasjonene. Enkelte peker på at årsaken til at ansvaret for organisasjonene er plassert på Forsvarsdepartementet budsjett er historisk. Flere av organisasjonene viser til at de arbeider sektorovergripende og har etablert en relasjon til flere statlige aktører. Dette gjelder særlig for Den norske Atlanterhavskomite.

Organisasjonene mottar svært varierende statlige støttebeløp

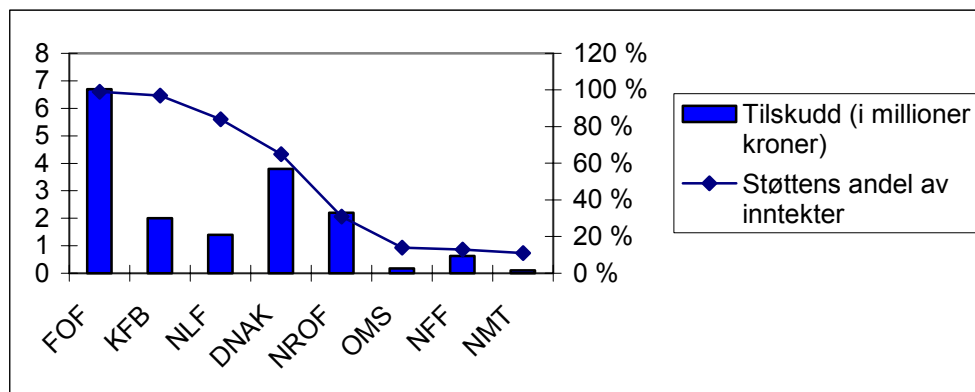
Det fremgår av oversikten over fordelingen av driftstøtten på post 71 at organisasjonene mottar svært varierende støttebeløp. Den organisasjonen som får mest driftsstøtte av de organisasjonene som inngår i denne evalueringen er Folk og Forsvar som mottar 6,7 millioner kroner. Til sammenligning mottok Norsk militært tidsskrift det laveste beløpet; 100 000 kroner i driftsstøtte i 2006.

Når det gjelder fordeling av driftstøtten på post 71 fordeles 55 % av totalbevilgningen til det frivillige skyttervesen, som mottok 28,7 millioner kroner i 2006, og 9 % til FN-veteranenes landsforbund. Støtten til disse organisasjonene forvaltes imidlertid av administrasjonsavdelingen og inngår ikke i denne evalueringen.¹¹

¹¹ Vi har ikke sett på tilskuddene til organisasjonene som forvaltes av administrasjonsavdelingen, herunder tilskuddet til det frivillige skyttervesen. Men organisasjonen får tilskudd på samme post, og inngår i tilskuddsordningen som sådan. Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet, Statskonsult 2006

Variasjonene i tildelt støttebeløp ser ikke ut for å henge sammen med ulike statlige begrunnelser for å gi støtte, organisasjonenes formål eller driftsform. Det pekes på at forskjellene i støttebeløp er noe tilfeldig og historisk betinget. Fordelingen mellom organisasjonene ser til dels også ut for å være tilfeldig, og basert på historiske årsaker.

Organisasjonene har i ulik grad andre finansieringskilder



Figur 6: Oversikt over organisasjonenes driftstøtte fra FD og driftstøttens andel av organisasjonenes inntekter, 2004 ¹²

Det fremgår av kartleggingen at organisasjonene som mottar driftstilskudd fra Forsvarsdepartementet i varierende grad har ulike finansieringskilder. Av figuren over ser en at driftstøtten fra Forsvarsdepartementet for noen av organisasjonene utgjør mellom 80-100 % av organisasjonens inntekter (FOF, KFB, NLF). For andre organisasjoner (NMT, NFF, OMS) utgjør støtten fra FD kun en liten andel av inntektene (rundt 10 %). Når det gjelder DNAK utgjør støtten fra departementet ca. 60 %, mens støtten til NROF utgjør ca. 30 % av organisasjonens inntekter.

Organisasjonene har ulike alternative finansieringskilder. Noen har inntekter fra medlemskontingenter, annonsering i tidskrift mm. Andre har også inntekter fra andre statlige aktører.

Organisasjonenes formål er ikke sammenfallende med Forsvarsdepartementets formål med tilskuddene

Målene til departementet og målene til de ulike frivillige organisasjonene som mottar støtte fra det samme departementet, er ikke alltid sammenfallende. Ofte er de forskjellige.

Organisasjonene som får støtte fra Forsvarsdepartementet er som nevnt relativt ulike. For det første er det ulike grunner for hvorfor organisasjonene i sin tid ble opprettet, og organisasjonene har siden utviklet seg i ulike retninger i tråd med samfunnet/medlemmers/styrets/ansattes behov og ønsker.

De færreste organisasjonene ble i sin tid opprettet for å drive med informasjonsarbeid, eller har som hovedformål ”å drive med informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål”.

¹² Beregningene er basert på oppgitte regnskapstall fra 2004 fra organisasjonene.

Det er klart at utadrettet informasjonsarbeid med sikte på å ”øke kunnskap, forståelse for forsvarspolitikken, og øke forsvarsviljen” har ulikt fokus/vekt i organisasjonene. Kartleggingen viser imidlertid at alle organisasjonene driver med ulike former for informasjonsaktiviteter.

Enkelte av organisasjonene som mottar driftstøtte er i utgangspunktet tverrsektorielle, dvs at de har et videre formål enn det Forsvarsdepartementet har ansvar for. Dette gjelder for Atlanterhavskomiteen og Kvinners frivillige beredskap (bl. a beredskap, sikkerhet, demokratibygging). Disse organisasjonene har derfor opparbeidet tette relasjoner til flere departementer/statlige etater (bl. a Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justisdepartementet), og peker på at det har en rolle mht å være brobygger mellom ulike politikkområder.

Det pekes på at bakgrunnen for at midlene til disse organisasjonene er plassert på Forsvarsdepartementets budsjett er historisk.

Tildelingskriteriene er både vide og spesifikke

Kartleggingen viser at dagens mål og føringer for tildelingen av tilskuddsmidlene er både vide (”øke forsvarsviljen”) og spesifikke (”dagsaktuelle infotiltak”). Tildelingskriteriene for prosjektstøtten er ment å være mer konkrete enn tildelingskriteriene for driftstøtten. Samtidig er tildelingskriteriene for driftstøtten relativt spisset eller konkret; for å få tilskudd må det være en frivillig organisasjon som ” har som siktemål å drive informasjonsvirksomhet relatert til sikkerhets- og forsvarsspørsmål”. Kartleggingen viser at alle organisasjonene oppfyller dette kriteriet, men i ulik grad. Noen legger mer vekt på informasjonsarbeidet enn andre.

Informantene i Forsvarsdepartementet viser til at de stiller spørsmål ved om kriteriene knyttet til opplysningsvirksomhet i tilstrekkelig grad oppfylles av organisasjonene som mottar driftstøtte.

Departementet har videre i sin forvaltning av midlene stilt spørsmål ved om de bør støtte organisasjonenes arbeid på områder som ikke direkte er knyttet til Forsvarsdepartementet ansvarsområde, for eksempel støtte seminarer om beredskap, demokratibygging, og internasjonalt arbeid.

Noen peker på at departementet har styrt organisasjonene for tett

Organisasjonene kan søke om prosjektstøtte til ulike informasjonsprosjekter/aktiviteter, og departementet har behandlet søknadene fra organisasjonen og gitt positivt eller negativt svar etter en vurdering av den informasjonsfaglige verdien av prosjektet. Prosjektmidlene er dermed fulgt opp tettere fra statens side enn driftstøtten. Noen av organisasjonene mener at departementet gjennom dette i for stor grad har styrt organisasjonenes arbeid. De viser til at styrets retningslinjer for organisasjonen kan være videre enn departementets formål med tilskuddsmidlene, og at styrets retningslinjer bør være førende for organisasjonens aktiviteter. Det trekkes fram som uheldig at arbeidet i frivillige organisasjoner i for stor grad styres av departementet (og den sittende regjering).

Flere peker på at statstøtten forplikter

Flere av organisasjonene gir uttrykk for at det at de får statstøtte gir begrensinger mht hva organisasjonen kan mene offentlig, bl. a i media - ”vi kan ikke si hva vi vil...”. Enkelte viser til at organisasjonen kan være uenige i deler av offisiell norsk forsvarspolitik på ulike områder, men at det er vanskelig å gå ut offentlig med dette så lenge organisasjonen er avhengig av støtten fra departementet. Samtidig viser de til at de ønsker å være konstruktive i samarbeidet med departementet, og at de ikke ønsker å være negative eller kritisere.

Flere ønsker mer statstøtte, mange klager på at støtten ikke inflasjonsjusteres

Samtlige organisasjoner ønsker mer statlig støtte. Flere peker på at driftsstøtten ikke er inflasjonsjustert de seneste årene, noe som har ført til et betydelig press på økonomien. Det vises til at mye av midlene går til å lønne de ansatte og at lønningene må inflasjonsjusteres. I praksis er derfor statstøtten redusert de siste årene. Noen av organisasjonene har fått prosjektstøtte i tillegg til driftstøtten.

Prosjektstøtten deles ut i noen få store og mange små beløp

Kartleggingen viser at det søkes om prosjektstøtte til ulike typer aktiviteter/tiltak. Departementet fordeler prosjektstøtten i større og mindre beløp alt etter hvilke type aktiviteter/tiltak organisasjonene søker om støtte til og basert på en informasjonsfaglig vurdering av disse.

Dokumentstudier viser at organisasjonene til tider har søkt om og fått tildelt relativt små beløp, for eksempel støtte til enkeltseminarer. I praksis har dermed prosjektstøtten blitt fordelt i noen få store og mange små beløp.

Organisasjonene har også fått avslag på søknader om støtte til prosjekter/aktiviteter som departementet ikke har regnet som en del av kjernevirksomheten for organisasjonen. I noen tilfeller er avslaget begrunnet i at prosjektet inngår som grunnlag for tildeling av driftstøtten. Organisasjonene har sett på prosjektstøtten som en mulighet til å øke den økonomiske rammen for virksomheten. Det er i liten grad søkt om støtte til samarbeidsprosjekter mellom organisasjonene.

Rapportering til departementet om bruken av midlene har ulik kvalitet

Gjennomgangen av dokumentene viser at dagens rapportering fra tilskuddsmottakerne (de frivillige organisasjonene) er av ulik kvalitet. Felles for organisasjonene er at de ikke utformer en skreddersydd rapport til departementet om bruken av tilskuddsmidlene. Rapporteringen er koblet til søknaden om midler for neste år i form av punkter i søknadsskjema. Punktene som er satt opp i søknadsskjema er i varierende grad fylt ut. Ofte vises det til vedlagte årsmelding og årsregnskap som er vedlegg til søknaden. Årsmeldingen er laget for andre målgrupper enn departementet. De gir en oversikt over hvilke aktiviteter organisasjonene gjennomfører, men sier lite om hvilke resultater som er oppnådd, hvilken rolle organisasjonen har på området, og hvordan arbeidet rettes mot nye utfordringer.

Når det gjelder prosjektstøtte bes tilskuddsmottaker om å levere en rapport.

Kontakten med Forsvarsdepartementet – infoforum

Forsvarsdepartementet har etablert en møteplass for gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer mellom departementet og de frivillige organisasjonene som mottar driftstøtte (Infoforum). Statskonsult har fått ulike tilbakemeldinger fra organisasjonene når det gjelder infoforumet. Noen av organisasjonene sier de aldri har blitt invitert til forumet, mens andre sier de deltar 4-5 ganger i året. Forsvarsdepartementet understreker at alle organisasjonene som inngår i ordningen inviteres til infoforumet i tillegg til noen andre organisasjoner. Enkelte organisasjoner viser til at de har møter med Forsvarsdepartementet i tillegg til infoforumet.

De fleste viser til at de føler en stor grad av åpenhet i møte med departementet. Samtidig uttaler noen av organisasjonene at infoforumet først og fremst blir brukt til å informere organisasjonene om viktige saker for Forsvaret. Organisasjonene har også et ønske om å informere om egne aktiviteter og diskutere/få tilbakemeldinger på disse.

Et par av organisasjonene uttaler at det var mer langsiktighet i planleggingen fra departementets side tidligere, og at det er mer fokus på mediedekning og "brannslukking" i dag. Noen sier også at litt av den nære kontakten med departementet er blitt borte. De fleste organisasjonene ønsker mer dialog og hyppigere kontakt med departementet. Bakgrunnen synes dels å være at organisasjonene vil sikre at departementet har et riktig bilde av organisasjonen og aktivitetene som gjennomføres, og dels å være et ønske om få klarere tilbakemeldinger og/eller ideer til gode tiltak.

7.2 Funn informasjon og kommunikasjon

Et mindretall har strategier for informasjon og kommunikasjon

Intervjuene og dokumentstudiene avdekker at organisasjonene i varierende grad tenker strategisk rundt bruken av kommunikasjon som et virkemiddel. Et mindretall av organisasjonene har egne informasjons- eller kommunikasjonsstrategier. De fleste av organisasjonene viser til arbeidsplaner eller årsmeldingen der aktiviteter både generelt og i forhold til informasjon og kommunikasjon er beskrevet.

Svært få evaluerer informasjonsarbeidet

Svært få av organisasjonene gjennomfører systematiske evalueringer av hvordan informasjon og kommunikasjon fungerer i forhold til ulike målgrupper. Nesten alle organisasjonene arrangerer for eksempel kurs, seminarer, konferanser eller liknende, men bare et fåtall innhenter evalueringer fra deltakerne og vurderer disse systematisk. Mange av organisasjonene arrangerer møter med målgruppene, deriblant medlemmene, styret og/eller utvalg hvor blant annet informasjons- og kommunikasjonsarbeidet diskuteres og vurderes. Få viser imidlertid til systematiske gjennomganger eller skriftlige vurderinger av tilbakemeldingene man har fått, og videre hvilke konsekvenser dette har for måten man arbeider på. En organisasjon gjennomfører omnibusundersøkelser, men denne omhandler folks holdninger til Forsvaret.

Det stilles ingen krav til rapportering når det gjelder planer og strategier for informasjon og kommunikasjon. Samtidig stilles det krav til å beskrive målgrupper i søknadsskjemaet for driftsstøtte fra FD. Mange av organisasjonene har en omfattende rapportering, men dette er i stor grad årsmeldinger og arbeidsplaner som ikke er utformet med tanke på driftsstøttens kriterier spesielt. Organisasjonene bes ikke om å begrunne og vurdere informasjons- og kommunikasjonstiltakene ut fra et strategisk perspektiv der sammenhengen mellom mål, tiltak, budskap, målgruppe og kanal synliggjøres. Det blir også i ulik grad rapportert på hvilke tiltak som det satses på for å nå nye målgrupper, samt hvilke tiltak som er rettet mot media og befolkningen generelt. Det rapporteres heller ikke på om det gjennomføres egne evalueringer av informasjons- og kommunikasjonssinnsatsen.

Stor aktivitet og ulike typer informasjonsaktiviteter

De fleste organisasjonene har stor aktivitet når det gjelder informasjons- og kommunikasjonstiltak. Vi legger i denne sammenheng en vid definisjon til grunn for hva som er informasjons- og kommunikasjonstiltak. Organisasjonene gjennomfører et mangfold av kurs, seminarer, konferanser og møter der Forsvars- og sikkerhetspolitiske temaer tas opp. Mange av disse aktivitetene åpner for dialog, debatt og tilbakemeldinger fra målgruppene, noe som er positivt.

Organisasjonene informerer og kommuniserer på mange ulike måter, både faglige og om aktivitetene som arrangeres. Alle har egne Internettsider. Kvaliteten på de forskjellige sidene varierer i forhold til innhold, mengde av informasjon, oppdateringsfrekvens og utforming/design. Videre har alle organisasjonene egne tidsskrift. Andre informasjonstiltak som kan nevnes er brosjyrer, artikkelserier, publikasjoner, oppslagsverk, studiehefter, undervisningsmapper, kart, bøker og liknende. Samlet sett representerer organisasjonenes et rikt mangfold av informasjons- og kommunikasjonstiltak både i forhold til form og innhold.

Ønsker å få mer oppmerksomhet i media

Flere av organisasjonene opplever at departementet forventer at de retter mer av aktiviteten mot mediene og at de arbeider mer for å gjøre organisasjonene synlige. Intervjuene viser at viljen til å få ut flere artikler i media i stor grad er tilstede. Samtidig understreker flere at det er problematisk å få ut artikler som har en positiv vinkling, da særlig i riks- og regional presse, radio og fjernsyn. Flere opplever på den andre siden at det er enklere å få inn konfliktfylt stoff i pressen, noe organisasjonene mener er problematisk med tanke på driftstilskuddet fra FD. De fleste mener selv at det er viktig å bli noe mer synlig i media og ønsker å forbedre seg her.

Tiltak for å øke samspillet mellom medlemmer og sekretariat er satt i gang i noen av organisasjonene (utgi kronikker, innlegg etc.). Statskonsult kan imidlertid ikke se at det foregår et utvidet systematisk informasjonsarbeid for å få større effekt på dette området. Flere av virksomhetene uttaler i den forbindelse at man ser på målgruppene (medlemmer og andre) som ambassadører som vil fungere som videreformidlere av organisasjonenes

informasjon, enten det er til venner, familie, kjente eller til nøkkelpersoner/kontakter innenfor media.

Ulik grad av kreativitet - flere jobber noe tradisjonelt

Organisasjonene er forskjellige i forhold til formål og målgrupper, og arbeider ulikt. Noen er svært aktive på informasjonssiden og må sies å være kreative, andre organisasjoner arbeider mer tradisjonelt. I intervjuene innrømmer flere at det jobbes litt for mye "slik man alltid har gjort", og at det er behov for å tenke nytt. Samtidig peker enkelte organisasjoner på at de har satt i gang flere spennende aktiviteter for å nå nye målgrupper (barn og ungdom) og utvikle formen. Noen eksempler på dette er utvikling av undervisningsmapper, studiehefter, kurset "Finn meg", rollespillet "Fred og konflikt", seminarer for lektorer, utdeling av ungdoms- og pressestipend, oversikt over presseutspill på Internett og debattforum.

Organisasjonene har ulike målgrupper

Alle organisasjonene operer med målgrupper. Noen har kun egne medlemmer som målgruppe, andre har målgrupper utenfor medlemsmassen. Flere av organisasjonene er lite målbevisst mht hvordan nå ut i media og mot befolkningen generelt.

Det er flere likhetstrekk blant mange av personene i organisasjonenes målgrupper. De fleste målgruppene består av personer med en eller annen tilknytning til Forsvaret. Et klart flertall i mange av målgruppene er menn fra 30/35 år og oppover, mens jenter/kvinner og barn/ungdom er et klart mindretall i målgruppene. På den andre siden oppgir flere av organisasjonene at de ønsker å få inn flere unge som medlemmer, også flere jenter/kvinner og flere oppgir at barn, ungdom og kvinner nå er prioriterte målgrupper. Noen av organisasjonene oppgir også tiltak i sine respektive arbeidsplaner som peker seg spesielt ut mot disse gruppene.

Med visse forbehold kan vi si at personene i et flertall av organisasjonenes målgrupper i dag kjennetegnes ved at:

- De har en eller annen form for tilknytning til eller interesse for Forsvaret
- De har en god forsvarsvilje og et positivt syn på et forsvar
- Mange har relativ god kunnskap om Forsvaret

På den andre siden peker mange av organisasjonene ut nye målgrupper der personene trolig kjennetegnes ved at:

- De er unge
- De er jenter/kvinner
- De ikke nødvendigvis har en god forsvarsvilje
- De ikke nødvendigvis er positive til et forsvar
- De har behov for økt kunnskap om Forsvaret

Endret forsvar har gitt større informasjonsmessige utfordringer

Flere informanter peker på at Forsvaret har større utfordringer knyttet til informasjon som en følge av nedleggelsen av mobiliseringsforsvaret og omstillingen i Forsvaret forøvrig. Det vises til at redusert verneplikt gjør at

færre får et forhold til Forsvaret, og i den forbindelse understreker også flere at de frivillige organisasjonenes presse- og informasjonsarbeid er mye viktigere nå enn tidligere.

Det er ulik forståelse av hva som er informasjons- og opplysningsarbeid

Det ser ut for å være litt ulike forståelser av hva som inngår i informasjons- og opplysningsarbeid. Noen viser til en ”streng definisjon” der informasjonsarbeid kun er de aktiviteter der man forsøker ved hjelp av informasjon å øke kunnskap og styrke forsvarsviljen. Andre har en noe videre definisjon og inkluderer aktiviteter som i seg selv styrker forsvarsviljen som informasjonsaktiviteter.

Det kan skilles mellom tre hovedtyper av informasjons- og kommunikasjonstiltak/aktiviteter:

- Informasjon som på en eller annen måte omhandler forsvars- og sikkerhetspolitikk – faglig informasjon (artikler, innlegg, rapporter)
- Informasjon om tiltak/aktiviteter innad i egen organisasjon rettet mot medlemmer eller andre – informasjon om aktiviteter (invitasjoner, program, orienteringer/referater fra seminarer og kurs)
- Informasjons- eller kommunikasjonsaktiviteter (seminarer, kurs relatert til forsvars- og sikkerhetspolitikk, konferanser eller møter om forsvars og sikkerhetspolitikk)

I tillegg har noen av organisasjonene aktiviteter som først og fremst er av kompetansehevende operative karakter som førstehjelpskurs, skytetrening, lederkurs og øvelser.

Lite samarbeid mellom organisasjonene

Det er i liten grad utviklet et samarbeid på tvers mellom de frivillige organisasjonene som mottar driftstøtte. Kartleggingen viser at organisasjonene i mange tilfeller arrangerer seminarer, og har aktiviteter for øvrig innenfor til dels de samme tematiske områdene. Flere viser også til at det kunne være rom for mer samarbeid mellom organisasjonene, blant annet med henblikk på å lage fellesarrangementer, og utveksle erfaringer i forhold til hvordan nå ulike målgrupper.

8 Statskonsults vurderinger

8.1 Effekter av tilskuddene

I en vurdering av hvilke effekter staten oppnår med å gi tilskudd er det nødvendig å ta utgangspunkt i formålet med tilskuddsbevilgningen, og se organisasjonenes aktiviteter i lys av dette.

Som tidligere nevnt har organisasjonene egne mål som ikke er helt sammenfallende med departementets mål. Dette innebærer at det kan være samfunnsmessige effekter av organisasjonenes virksomhet som ikke nødvendigvis er i tråd med de effekter departementet ønsker i forhold til tilskuddsordningen. Statskonsult vil her kun vurdere effekter av informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter i forhold til formålet og tildelingskriteriene for tilskuddsordningen.

Det kan være forskjellige typer effekter av informasjons- og kommunikasjonstiltak. Økt kunnskap og forståelse i målgruppen er en effekt. Endret mening og oppfatning er en annen. En tredje effekt kan være endret holdning eller verdisyn, og en fjerde at målgruppene har endret handling. Økt kunnskap og forståelse er de vanligste og mest realistiske effektene av informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter. Skal informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter ha som effekt endring i målgruppens holdninger, verdisyn eller føre til endret handling, må andre tiltak (økonomiske, juridiske, organisatoriske eller liknende) ofte kombineres.

Målet med driftstøtten er ”å sikre organisasjonenes arbeid for å styrke folkeopplysningen om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, for derigjennom å øke forståelsen for og tilslutningen til denne”. Ønsket effekt av driftstøtten er dermed økt kunnskap om og forståelse for forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det er også en ønskelig effekt at målgruppen får økt sin oppslutning om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Oppslutning har ikke bare med kunnskap å gjøre, men mer med meninger og oppfatninger, eller i vid forstand med holdninger og vilje å gjøre. Holdninger er det vanligvis vanskelig å endre. De ønskede effektene knyttet til økt kunnskap og forståelse er med andre ord enklere å oppnå enn effekten knyttet til økt oppslutning om politikken.

En effekt av tilskuddene er at organisasjonene jobber aktivt med informasjon og kommunikasjon som et virkemiddel. Statskonsult har ikke grunnlag for å vurdere den direkte effekten informasjons- og kommunikasjonstiltakene i regi av organisasjonene har hatt i ulike målgrupper. For å kunne gjøre det må det gjennomføres kartlegginger av målgruppene, noe som ikke har vært en del av dette prosjektet. Statskonsult vurderinger av effekter gjøres på grunnlag av gjennomførte intervjuer, og dokumentstudier, og må ses i lys av dette.

Målgrupper

Etter det Statskonsult kan se bruker organisasjonene mye ressurser og midler på informasjons- og kommunikasjonstiltak. Effekten av tiltakene kan trolig stort

sett knyttes til økt kunnskap om sikkerhets- og forsvarsspørsmål. Tilskuddsmidlene synes i så måte å ha en ønsket og positiv effekt.

Samtidig vil vi anta at effekten er størst i grupper som allerede har mye kunnskap om og som slutter opp om Forsvaret. Sett i lys av formålet med tilskuddsmidlene, mener Statskonsult at organisasjonenes tiltak bør ha en innretning som også fører til økt kunnskap og oppslutning i eksterne grupper. Viktige grupper i så måte er potensielle medlemmer, ungdom, kvinner og befolkningen generelt. Statskonsult understreker at dette forholdet ikke gjelder alle organisasjonene i like stor grad. Noen av organisasjonene har et bredt spekter av målgrupper og tiltak utover de som er rettet mot egne medlemmer.

Økt arbeid mot yngre og begge kjønn er viktig både med tanke på rekruttering, men også med tanke på endring i samsvar med samfunnet og den oppvoksende generasjon. Dersom ikke fokus er rettet mot endringer i samfunnet for øvrig vil organisasjonene lett kunne ”stivne” og det vil være en fare for at organisasjonene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar sine oppgaver - både overfor eget formål/egne medlemmer og i forhold til formålet med tilskuddsmidlene.

Økt synlighet i media er viktig for å øke kunnskap om organisasjonene og om Forsvaret i befolkningen generelt. Flere av virksomhetene uttaler i den forbindelse at man ser på målgruppene (medlemmer og andre) som ambassadører som vil bringe videre informasjon fra organisasjonene. Selv om dette kan være en hensiktsmessig strategi, vil ikke dette alene være tilstrekkelig for å sikre seg de ønskede effekter overfor ”eksterne” målgrupper. Etter Statskonsults vurdering bør organisasjonene bruke mer ressurser på å formidle informasjon til media eller andre kanaler som kan tilflyte befolkningen generelt.

Økt synlighet i media er viktig også av andre grunner. Opplevelsen av å bli lagt merke til styrker motivasjonen og stoltheten hos medlemmene. Videre er de fleste av organisasjonene opprettet med tanke på å styrke Forsvaret som institusjon og idé. Da må organisasjonene også våge å bli mer synlige på feltet. Det betyr ikke at organisasjonene skal være enig i den politikk som føres til enhver tid. Snarere kan en aktiv rolle av og til også være å stille spørsmål ved beslutningene som tas. Organisasjonene har en svært viktig rolle i å gi et bredt og nyansert bilde av Forsvaret, dets aktiviteter og formål. Korrigere for misforståelse og gale oppfatninger er også en måte å øke kunnskap og eventuelt oppslutning i befolkningen generelt.

Grad av opplysningsorganisasjoner

Det fremgår av kartleggingen at organisasjonene som mottar støtte i ulik grad kan regnes som opplysningsorganisasjoner. I organisasjonene under er informasjon og kommunikasjon om faglige temaer mer omfattende enn informasjon om medlemsaktivitetene. Effekten er derfor særlig knyttet til økt kunnskap og forståelse for sikkerhet og forsvar. Disse organisasjonene kan derfor kategoriseres som reelle informasjons- og opplysningsorganisasjoner:

- Den norske atlantehavskomiteé (DNAK)
- Folk og forsvar (FOF)
- Norges forsvarsforening (NFF)

-
- Norsk militært tidsskrift (NMT)¹³
 - Oslo militære samfund (OMS)

I følgende organisasjoner kan det se ut som at informasjon om egne aktiviteter er mer omfattende enn informasjon om faglige temaer.

- Kvinners frivillige beredskap (KFB)
- Norske reserveoffiserers forbund (NROF)
- Norges lotteforbund (NLF)

Effekten av disse organisasjonenes informasjons- og kommunikasjonstiltak er mer knyttet opp til økt kompetanse av operative karakter som er viktig i forhold til kriser og krig. Dette er i tråd med formålet for disse organisasjonene, og organisasjonene kan anses som viktige støttespillere for Forsvaret. Det ser således ut for at det er andre begrunnelser for å støtte disse organisasjonene enn det som kan leses av formålet med driftstilskuddet.

Statskonsult ser også forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder størrelsen på støtten og effekten av informasjons- og kommunikasjonstiltakene. Noen av organisasjonene som får relativt lite i støtte, ser ut for å oppnå relativt mye og har mange aktiviteter som trolig har effekter både mht økt kunnskap og synlighet. Andre organisasjoner som mottar relativt mye støtte, oppnår også trolig relativt mye i forhold til økt kunnskap og synlighet. Ytterligere andre organisasjoner som får relativt mye i støtte, har mange gode aktiviteter, men vi stiller spørsmål ved om effekten av aktivitetene treffer i forhold til målsetningen ordningen.

Stimulere til økt strategisk planlegging og evaluering

Det fremgår av funndelen at flere av organisasjonene er lite strategiske i sitt informasjonsarbeid. Effektiv bruk av kommunikasjon som et virkemiddel krever planlegging og presisjon i forhold til utforming av informasjonsmål, vurdering av tiltak, prioritering av målgrupper og valg av kanal. Flere av organisasjonene hadde vært tjent med å jobbe mer med kvaliteten enn med kvantiteten av informasjon og kommunikasjonstiltakene. Det er ikke slik at mange tiltak gir størst effekt, presisjon og kvalitet er ofte viktigere for å oppnå gode effekter av tiltakene.

Dersom departementet ønsker større effekter i andre målgrupper må organisasjonene stimuleres til økt fokus på arbeidet med strategier for informasjon og kommunikasjon. En måte er å utvide dagens rapporteringsordning til også å omfatte presisjon av tiltak rettet mot ulike målgrupper, tiltenkt effekter, og egne evalueringer av oppnådde effekter. Uansett om et slikt krav nedfelles i rapporteringsordningen bør organisasjonene følge opp disse momentene. I sammenheng med kravet om målgrupper i rapporteringsordningen, er det viktig å synliggjøre hvordan organisasjonene satser for å nå nye og gamle målgrupper, og hvilke tiltak som er rettet mot media og befolkningen generelt.

¹³ Er organisert under Oslo Militære Samfund, men drevet selvstendig under redaktørplakaten Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet, Statskonsult 2006

Evalueringer gir kunnskap om tiltakene har forventet effekt, om tiltakene er relevante og av god kvalitet. Det kan ikke forventes at organisasjoner av denne størrelsesorden har midler til å gjennomføre eksterne undersøkelser av målgruppene. Organisasjonene selv kan imidlertid gjennomføre enkle egne evalueringer, og systematisk hente inn synspunkter og tilbakemeldinger fra medlemmer og andre målgrupper. Organisasjonene bør også i større grad enn i dag gjennomføre enkle medieanalyser, for eksempel telle antall avisartikler/innslag i mediene, og vurdere disse ift relevans, type informasjon, kilde og eventuelt positiv/negativ/nøytral vinkling av organisasjonen/Forsvaret.

Vi vil også foreslå økt samarbeid mellom organisasjonene i forhold til evalueringer og kartlegginger av viktige målgrupper.

Forslag til evaluering av informasjons- og kommunikasjonstiltak

- Enkle egne evalueringer
 - Kursevalueringer
 - Medlemsundersøkelser per e-post, brev eller liknende
 - Enkle internettundersøkelser

- Samarbeid mellom organisasjoner, ved for eksempel prosjektstøtte, om årlige eller sjeldnere evalueringer i form av undersøkelser/kartlegginger av viktige målgrupper
 - Knyttet opp mot målformuleringer
 - økt kunnskap om Forsvaret
 - endring av oppfatninger om Forsvaret
 - preferanser og behov
 - innspill/ideer

Evalueringene bør tilpasses hvert enkelt aktivitetsområde og må være enkle å gjennomføre. Samtidig bør organisasjonene forsøke å utvikle et felles sett med kriterier og indikatorer i arbeidet. Vi vil anta at organisasjonene allerede sitter på en del data som kan utvikles og systematiseres videre med tanke på egnevaluering.

Stimulere til økt samarbeid

I en tid med kostnadskutt og økt fokus på effektivitet i Forsvaret er det viktig at det også i organisasjonene legges opp til å få mest mulig ut av tildelte ressurser. Dette kan oppnås både ved økt fokus på strategisk planlegging, men også ved å i større grad legge vekt på samarbeid mellom organisasjoner.

Statskonsult mener det begrensede samarbeidet mellom organisasjonene er uheldig. Det ligger et ikke ubetydelig potensial både til læring på tvers og til å få mer effekt ut av tiltak og ressurser. For å få til mer samarbeid mellom organisasjonene har Forsvarsdepartementet en viktig rolle. Et mulig tiltak kan være å bruke informasjonsforumet mer aktivt i den forstand at organisasjonene i større grad inviteres til å dele kunnskap og erfaringer på området.

Departementet kan også gi insentiver til mer samarbeid på tvers ved å prioritere samarbeidsprosjekter ved tildeling av prosjektstøtten. Organisasjonene på sin side bør også vurdere om det er hensiktsmessig eller behov for organisatoriske

endringer, for eksempel sammenslåinger. Dette må vurderes opp mot bevaring av egenart, effektivitet, effekt osv.

Et økt samarbeid på området er også viktig for at organisasjonene og Forsvarsdepartementene skal få et omforent bilde av hvilke forsvarsfaglige temaer som er viktige i tiden fremover, og hvilke tiltak og metoder som en tror vil kunne ha størst effekt.

Spredning mht informasjonstema

Enkelte organisasjoner har stor aktivitet og god kvalitet på prosjektene, men har et vidt spekter av tema det informeres om. Ikke alle tema representerer i like stor grad forsvars- og sikkerhetsmessige forhold. Organisasjonenes fokus på andre tilgrensende temaer fører imidlertid trolig også til økt kunnskap om sikkerhet og forsvar. Det å informere om tilgrensende tema kan både berike og nyansere debatten, og gi et utvidet fokus på Forsvarets rolle. En positiv effekt av utvidet tematikk kan være at det bygges bro og gir økt samarbeid mellom ulike politikkområder (beredskaps-, sikkerhets- og forsvarsmiljøer).

Samtidig kan det pekes på at organisasjoner bør utvise forsiktighet med å spre aktivitetene på for mange temaer. En stor spredning kan ha som effekt at organisasjonene fremstår som lite tydelige og videre bremse utforskningen og spredningen av kunnskap rundt problemstillinger som er spesielt viktige i sikkerhets- og forsvarssammenheng.

Behov for større synliggjøring

Kartleggingen viser at organisasjonene er lite synlige i media og andre relevante kanaler. Viljen til å få ut flere artikler i media er tilstede. En mulig vei å gå for og få mer oppmerksomhet om aktiviteter og tiltak, er at de enkelte organisasjonene inviterer pressen/media for å informere om organisasjonen og dens aktiviteter.

Videre mener Statskonsult at organisasjonene, særlig de med lokallag rundt omkring i landet, burde arbeide med å synliggjøre aktiviteter mer enn i dag. Relevante kanaler er Internettisider og i tidsskrift. Her kan det også lages utkast til reportasjer og artikler som beskriver relevante og interessante aktiviteter for media.

8.2 Forvaltning av midlene

Må finne rett balanse i ”styringen” av midlene

Et sentralt spørsmål ved evalueringer av tilskuddsordninger er om rapporteringen fra tilskuddsmottakerne er hensiktsmessig? Er det satt krav om hva rapportene skal inneholde, og er kravene eventuelt på riktig nivå? Dekker rapportene tilskuddsforvalter (departementets) behov for informasjon? Stilles det krav til dokumentasjon av planlegging, gjennomføring av tiltak og eventuelt evaluering av tiltak?

Når en skal vurdere oppfølgingen av tilskudd til frivillige organisasjoner som på dette området er det viktig å være klar over at mye styring fra departementets side gir fare for statlig integrasjon. Frivillige organisasjoners viktige samfunnsrolle som korrektiv til staten kan svekkes dersom staten gir for detaljerte føringer for hva støtten kan brukes til. Organisasjonene kan lett bli departementets ”løpegutter”, noe som kan være svært uheldig i situasjoner hvor departementet har behov for et korrektiv.

På den annen side kan ”svak eller ingen styring” fra departementets side føre til en viss sløvhets i organisasjonene, som forventer å få støtte uavhengig av hvilke resultater de oppnår. Spørsmålet er hvor mye departementet kan og bør styre bruken av tilskuddsmidlene uten at det går utover organisasjonens samfunnsrolle, og hvor lite departementet kan og bør styre uten at det er fare for at organisasjonene blir ”sløve” tilskuddsmottakere?

Bør ha andre finansieringskilder

En måte å sikre at organisasjonene ikke blir passive statstøttemottakere er å sette krav om at organisasjonene har andre finansieringskilder. Dersom organisasjonene er avhengig av inntekter fra flere kilder vil vi anta at organisasjonene blir mer avhengige av å ”prestere” for å overleve. Dette må også ses i lys av at finansiering fra en kilde skaper et betydelig avhengighetsforhold til denne kilden (her staten). Dersom en organisasjon har flere finansieringskilder vil det være lettere å spre ”avhengigheten”, noe som vil gjøre det lettere for organisasjonen å opprettholde den nødvendige frihet.

Det fremgår av figuren som viser fordelingen av driftstøtte og andel av inntektene som dekkes av denne at flere av organisasjonene får finansiert en betydelig andel av sine utgifter fra Forsvarsdepartementet.

Statskonsult tror at det vil være hensiktsmessig både for organisasjonene selv og staten at organisasjonene blir mer finansielt uavhengige av departementet.

Departementet bør revurdere hvilke organisasjoner som skal få støtte

I denne sammenheng bør en også vurdere om dagens organisasjoner er ”de rette” samarbeidsaktører for Forsvarsdepartementet i tiden fremover. Som samfunnet for øvrig er frivillig sektor i stadig utvikling /endring. Kanskje er det noen nye organisasjoner/frivillige nettverk som kan være aktuelle for et tettere samarbeid? Samfunnet endres og organisasjonene som støttes bør speile samfunnet for øvrig. Det er en rivende utvikling på politikkområdet (forsvarspolitik, samfunnssikkerhet, beredskap med mer). Bidrar dagens

støtteordning til å holde liv i organisasjoner som ikke har livets rett? Er det behov for nye organisasjoner? Er det noen organisasjoner som holdes nede pga manglende dynamikk i tildelingen av den statlige støtten?

Er det noen av de organisasjonene som mottar støtte i dag som er ”gått ut på dato” ev. er modne for fornyelse? Kartleggingen viser at dagens organisasjoner er relativt like og tradisjonelle mht arbeidsformer og virkemidler. Det er viktig at statstøtten ikke blir en ”sovepute” for organisasjonene, men bidrar til den nødvendige fornyelse av dem. (Jf monopolisering av støtteordninger (hevde) som gjør det vanskelig for nye organisasjoner å få innpass i statlige ordninger.)

Departementet bør derfor med mellomrom vurdere hvilke organisasjoner som skal få grunn/driftstøtte. Frivillig sektor er i stadig endring, og statlig støttepolitikk bør ta hensyn til dette. Kanskje er det dukket opp nye nettverk/organisasjoner som er vel så viktige for demokratiutviklingen og spredning av kunnskap om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk som de ”gamle” organisasjonene. Det er svært uheldig dersom departementet med dagens tilskuddsordning er med på å ”sementere” en lite tidsriktig organisasjonsstruktur på dette området, ved å bidra til å opprettholde organisasjoner som ikke har livets rett i dagens samfunn og/eller hindre at organisasjoner som naturlig hører sammen slår seg sammen. Samtidig er det viktig for de frivillige organisasjonene som mottar støtte at den statlige støtten er mest mulig stabil over tid. Sett fra sektorens ståsted er det viktig at departementet ikke i for stor grad ”bytter ut” organisasjoner.

Bør endre praksis for fordeling av prosjektstøtte

Prosjektstøtten gis i dag i form av noen store og mange små summer. Organisasjonene søker og får ofte tildelt støtte til enkeltseminarer. Spørsmålet er om denne forvaltningspraksisen ”koster mer enn det smaker” i form av administrative kostnader både for tilskuddsforvalter (FD) og tilskuddsmottaker (organisasjonene). Departementet bør vurdere om det ikke er mer hensiktsmessig å fordele midlene i større årlige beløp. Dette forutsetter selvsagt at organisasjonene som mottar prosjekttilskudd rapporterer godt til departementet om bruken av midlene i etterkant. Det er viktig at departementet legger større vekt på selve oppfølging av tilskuddsmidlene. Hva har organisasjonene oppnådd med midlene de har fått? Hvilke erfaringer har organisasjonen gjort og hvilke felles utfordringer står organisasjonen overfor i tiden som kommer? I dag bruker departementet mye tid og ressurser for selve tildelingen av prosjektstøtte (behandle mange søknader, gi positivt eller negativt svar, betale ut prosjektstøtten med mer). Selve forvaltningen av tilskudd koster det samme i form av administrative kostnader, enten tilskuddet er stort eller lite. Vi vil anbefale at ev. innspart tid i selve fordelingen av midler brukes i bedre oppfølging av midlene.

Bør endre tildelingskriteriene for prosjektstøtten

Dagens tildelingskriterier er som tidligere nevnt både vide og spesifikke. Etter Statskonsults oppfatning bør tildelingskriteriene for driftstøtten og prosjektstøtten endres avhengig av hvordan formålet med ordningene formuleres.

Konkret foreslår vi at følgende innarbeides i retningslinjene/tildelingskriteriene for prosjektstøtten:

- ***Prioritere samarbeidsprosjekter***

Det ser ut for å være et potensial mht mer samarbeid mellom de frivillige organisasjonene som mottar støtte på dette området (og kanskje andre organisasjoner som ikke mottar støtte). Ved å sette samarbeidsprosjekter som et av flere tildelingskriterier vil en i større grad kunne stimulere til denne typen samarbeid.

- ***Prioritere større og mer strategiske prosjekter***

Ved å vise at større strategiske prosjekter prioriteres vil det bli tydeligere for organisasjonene at dette må til for å få prosjektstøtte. I dag gis det lite signaler om at departementet ønsker seg denne typen prosjekter.

Informere mer om ordningen

FD informerer om ordningene, herunder gjeldende tildelingskriterier når de sender ut brev om tildeling av driftstøtten. Informasjon om ordningene med søknadsskjema med mer ligger også på Forsvarsdepartementets hjemmeside. Informasjonen er ”gjemt” under regelverk og Statskonsult er usikre på hvor godt ordningene er kjent for potensielle tilskuddsmottakere. Etter Statskonsults oppfatning bør Forsvarsdepartementet informere bedre om tilskuddsordningene. Et konkret tiltak kan være å tydeliggjøre ordningene på departementets hjemmeside. Alternativt kan det kunngjøres i aviser, ev. sendes ut informasjonsbrev til alle organisasjoner som er mulige/potensielle mottakere av tilskudd fra tilskuddsordningen.

Bør lage oversikt over hvem som mottar prosjektstøtte

Departementet bør lage en oversikt over hvem som mottar prosjektstøtte og størrelsen på støtten. Dette vil gi organisasjonene bedre oversikt over hvilke prosjekter som departementet støtter, hvilke informasjonstiltak/prosjekter som er igangsatt, samt motivere flere til å søke. Oversikten vil også gi økt innsyn i forvaltningen av tilskuddsordningen. Det er derfor viktig at oversikten gjøres kjent både for faktiske og potensielle søker om tilskuddsmidler.

Må legge mer vekt på oppfølging /rapportering

Det er viktig at departementet finner en god balanse mellom ulike hensyn i forvaltningen av tilskuddsordningen. Stor frihet til organisasjonene på den ene siden, og oppfølging og kontroll av statlige pengebruk på den andre siden. En måte å gjøre dette på er å legge mindre vekt på hvordan driftsmidlene skal fordeles, men større vekt på selve oppfølgingen av midlene som er tildelt. Departementet kan for eksempel vurdere om det er hensiktsmessig å sette tydeligere krav til rapporteringen fra organisasjonene. Fremfor å stille detaljerte krav til hva og hvordan organisasjonene skal bruke de statlige tilskuddsmidlene, kan departementet styre gjennom å sette krav til rapportering. Dersom dette skal ha noen effekt er det viktig at det får konsekvenser for organisasjonene dersom de ikke leverer den form for rapportering som departementet ber om. Organisasjonene bør i større grad gis insentiver til å foreta egne evalueringer og vurdere hva som er oppnådd med tilskuddsmidlene. Alle organisasjonene som

mottar statlige tilskudd bør også utfordres til å rapportere om egen samfunnsrolle. Hvorfor er det viktig at organisasjonen eksisterer? Hvordan bidrar organisasjonen med økt kunnskap om Forsvaret, og på hvilke måter øker den forsvarsviljen? Hvilke andre samfunns mål bidrar organisasjonen til?

Det er alltid en fare for at denne typen organisasjoner kan bli for ”innadvendte”- dvs. organisasjoner som har nok med seg selv. Krav til synliggjøring av formål og egen virksomhet kan være et middel for å motvirke slike tendenser.

Når det gjelder evalueringer av virksomheten, og informasjonsaktivitetene, kan disse gjøres på ulike måter avhengig av ambisjonsnivå og tilgjengelige ressurser. Eksempler på evalueringer som kan gjøres er:

- Enkle egnevalueringer
 - Kursevalueringer
 - Medlemsundersøkelser per e-post, brev eller liknende
 - Enkle internettundersøkelser

- Samarbeid mellom organisasjoner, ved for eksempel prosjektstøtte, om årlige eller sjeldnere evalueringer i form av undersøkelser/kartlegginger av viktige målgrupper
 - Knyttet opp mot målformuleringer
 - økt kunnskap om Forsvaret
 - endring av oppfatninger om Forsvaret
 - preferanser og behov
 - innspill/ideer

8.3 Utforming av ordningen

Behov for å definere et videre formål for driftstøtten

Formålet med driftstøtten er i dag formulert slik:

”å sikre organisasjonenes arbeid for å styrke folkeopplysningen om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, for derigjennom å øke forståelsen for og tilslutningen til denne”.

Departementet bør vurdere om dagens formål med tilskuddsordningen er hensiktsmessig formulert. Er formålet slik det nå er i tråd med det som oppfattes som merverdien staten ønsker å oppnå ved å støtte disse organisasjonene?

Ønsker staten å støtte organisasjoner som primært driver med informasjonsvirksomhet på forsvarsområdet, eller ønsker staten å støtte organisasjoner som har et videre formål enn dette? I den sammenheng er det viktig å avklare hva som er Stortingets intensjoner med å støtte disse organisasjonene.

Dersom Stortingets intensjoner med å støtte disse virksomhetene er å sikre deres eksistens fordi de har viktige funksjoner i samfunnet, utover den informasjonsmessige rollen, bør dette gjenspeiles i formålet med ordningen. Frivillige organisasjoner kan ha svært ulike samfunnsroller. Begrunnelsene for å gi statlige tilskudd til frivillige organisasjoner er mange (demokrati, tradisjon, korrektiv til staten, brobygger mellom sektorer, effektiv tjenesteleverandør) jf frivillighetsmeldingene. En rolle som ofte trekkes fram som viktig er rollen som korrektiv til staten.

Forsvarsdepartementet viser til at det er behov for en utdyping av statens policy på dette området. Det er spesielt behov for retningslinjer for hvordan utforme kriterier for fordeling av grunnstøtte til frivillige organisasjoner. Departementet viser til at Kulturdepartementet har en overordnet rolle på dette området.

Dersom begrunnelsene for å gi støtte til de frivillige organisasjonene på dette området er flere, bør dette gjenspeiles i formålet med støtten og tilskuddene bør gis mest mulig fritt som grunnstøtte. Departementet bør ikke gi for sterke føringer for hvilke tiltak og aktiviteter organisasjonene bør drive med.

Selv om det ikke bør være sterke føringer for hvordan organisasjonene bruker grunnstøtten i form av aktiviteter mm, kan tildelingskriteriene likevel være spesifikke. Det kan settes kvantifiserbare kriterier for tildelingen (for eksempel antall medlemmer) og/eller det kan utformes mer generelle skjønnbaserte kriterier som at organisasjonen skal være demokratisk oppbygd, være nyskapende med mer dersom dette er hensiktsmessig. Poenget er at tildelingskriteriene bør harmonere med formålet med støtten, samtidig som tildelingskriteriene er så konkrete at det er mulig for tilskuddsforvalter etter en skjønnsmessig vurdering å redusere støtten/utelukke organisasjoner dersom de

ikke oppfyller vilkårene for tildeling. (Jf problemet med manglende fornyelse i tildelingen).

Dersom Stortingets intensjoner med å gi støtte til organisasjonene er snevrere, og det først og fremst er ønskelig å bruke organisasjonene som departementet forlengede arm i forsvarspolitikken, er det imidlertid hensiktsmessig å ha den type ”spisset” formål med grunnstøtten som en har i dag. Det er i så fall legitimt for staten å gi konkrete føringer for hvordan organisasjonene bør bruke midlene. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å lage planer for hvordan organisasjonene kan og bør brukes i informasjonsarbeid i Forsvaret, og det bør etableres et tett samarbeid mellom departement og organisasjonene om aktuelle aktiviteter og tiltak. Det bør i så fall også oppfordres til et mer utbredt samarbeid mellom organisasjonene (og eventuelt stimulere til sammenslåinger mellom organisasjonene /gi støtte til færre organisasjoner som er mest mulig profesjonelle). Organisasjonene blir i en slik modell tjenesteleverandører for staten.

Etter Statskonsult vurdering er det mye som taler for at formålet med grunnstøtten bør defineres videre enn det som er formulert i dag. Det ser ut for at de organisasjonene som i dag får støtte har ulike formål, og flere av organisasjonene er i utgangspunktet ikke opprettet for å informere om forsvarspolitikken.

Dersom formålet med driftstøtten/grunnstøtten ikke knyttes så tett til den informasjonsfaglige virksomheten vil det være lettere å favne det mangfold av organisasjoner med ulike typer samfunns mål som i dag omfattes av ordningen. Dette vil også være i tråd med regjeringen Stoltenbergs politikk på frivillighetsområdet der det blant annet understrekes at organisasjonenes egenart skal respekteres ved at en større andel av tilskuddmidlene skal tildeles i form av frie midler.

Tilskuddet til det frivillige skyttervesen og tilskuddet til FN-veteranens landsforbund er allerede trukket ut av ”ordningen” og forvaltes av administrasjonsavdelingen som enkelttilskudd. Dette innebærer at støtten til disse organisasjonene ikke vurderes ut fra dagens tildelingskriterier for driftstøtten. Etter det vi kan se er det ikke etablert noen kriterier for støtten til disse organisasjonene. Etter Statskonsults oppfatning bør det lages et sett nye kriterier for tildelingen av drift/grunnstøtte som er tilpasset et videre formål, og som bør gjelde for samtlige frivillige organisasjoner som mottar støtte fra Forsvarsdepartementet på post 71.

Bør endre fordelingen mellom driftstøtte og prosjektstøtte

Dersom staten ønsker å styre bruken av tilskuddsmidler er det vanlig å gi tilskudd som prosjektstøtte. Spørsmålet er om statlig styring er hensiktsmessig sett i betraktning av Stortingets intensjoner med midlene? Dersom støtten til disse organisasjonene er begrunnet i et ønske om å holde liv i organisasjoner som har en merverdi for samfunnet på ulike måter, for eksempel ved å jobbe fritt mellom politikkområder og på den måten fungere som brobyggere, og /eller være et statlig korrektiv, er det problematisk at en for stor del av støtten gis som prosjektstøtte. Dersom en stor del av støtten gis som prosjektstøtte kan

dette gi for sterke føringer for organisasjonenes virksomhet. Organisasjonene kan komme i "lomma på" staten, og bli statens (eller Forsvarsdepartementets) forlengede arm istedenfor å være et korrektiv til den statlige politikken.

Dersom begrunnelsen for å gi støtte er å bruke de frivillige organisasjonene som sentrale nettverk for å øke kunnskapen om Forsvaret og øke forsvarsviljen er det mer legitimt for staten å styre tilskuddsmidlene gjennom å gi prosjekttilskudd.

Uansett begrunnelser for støtten er det behov for å gi organisasjonene på dette området insentiver til mer samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser, og en ikke ubetydelig fornyelse mht å ta i bruk nye virkemidler i sitt informasjonsarbeid. Det å gi en større andel av støtten som prosjektstøtte vil kunne gi departementet muligheter for å stimulere organisasjonene i denne retningen. Etter Statskonsult oppfatning bør derfor et ev. økt omfang av tilskuddbevilgningen gis som prosjektstøtte fremfor å øke driftstøtten.

Omfanget av midlene

Når det gjelder omfanget av midlene er det vanskelig å vurdere om det er et hensiktsmessig nivå på dette i dag. Flere av organisasjonene synes det er lite hensiktsmessig at driftstøtten ikke inflasjonsjusteres og i praksis reduseres fra år til år. Samtidig viser våre vurderinger av effekter av organisasjonenes arbeid at det er et visst potensial mht en mer effektiv bruk av midlene som er til disposisjon. Etter Statskonsults vurdering vil det ikke være hensiktsmessig å øke rammen på dette området, uten at det først gis insentiver til organisasjonene mht å drive mer effektivt, herunder stimulere til mer samarbeid mellom organisasjonene. Dersom rammen skal økes synes vi det er mer hensiktsmessig å øke andelen som gis som prosjektstøtte, fordi denne formen for støtte i seg selv vil gi denne typen insentiver. I hvert fall dersom tildelingskriteriene og selve fordelingen av prosjektmidlene endres slik at det i større grad oppfordres til og legges vekt å støtte større strategiske samarbeidsprosjekter.

Videre bør departementet vurdere om dagens fordeling mellom organisasjonene som mottar driftstøtte fra departementet er den optimale. I denne sammenheng bør departementet vurdere fordelingen av de statlige tilskuddsmidlene mellom alle de organisasjonene som mottar driftstøtte på post 71, også de som ikke inngår i denne evalueringen.

Dele midlene og ansvaret for forvaltningen av midlene

Etter Statskonsults oppfatning vil det være hensiktsmessig å dele forvaltningen av tilskuddsmidlene i to. En del som er grunnstøtte/driftstøtte som forvaltes av administrasjonsavdelingen. Denne delen bør få et mest mulig overordnet formål. Dvs at det informasjonsfaglige tones ned, mens andre begrunnelser for å støtte frivillige organisasjoner kommer bedre frem. Den andre delen bør være prosjektstøtte. Formålet og tildelingskriteriene for prosjektstøtten bør i mye større grad være knyttet til det informasjonsfaglige, og bør dermed forvaltes av informasjonsenheten i departementet.

9 Oppsummering av anbefalinger

Statskonsult vil anbefale at departementet:

- Avklarer formålet med tilskuddsordningene: Skal departementet støtte organisasjoner som driver med informasjon om forsvarsfaglig virksomhet eller organisasjoner som har et annet/videre formål? Hva er begrunnelsene for å støtte disse organisasjonene, og hva er Stortingets intensjoner med å gi tilskudd?
- Dersom intensjonen med ordningen er å støtte organisasjoner med et videre formål, anbefaler vi at midlene deles i to deler:
 1. En grunnstøtte/driftstøttepost, hvor det er formulert et relativt vidt formål som dekker flere statlige begrunnelser for å støtte frivillige organisasjoner. Forvaltningen av disse midlene vil ikke kreve spesiell informasjonsfaglig kompetanse, og kan forvaltes av administrasjonsavdelingen i FD. Midlene her kan styres gjennom generelle dokumentasjonskrav og krav til rapportering om organisasjonens rolle og aktiviteter/virksomhet, supplert med evalueringer med mellomrom.
 2. En prosjektstøttepost knyttet til mer konkrete informasjonstiltak som forvaltes av personer med informasjonsfaglig kompetanse i departementet. Midlene her kan styres gjennom å gi konkrete føringer for støtten gjennom tildelingskriteriene og krav til rapportering om oppnådde resultater.
- Endrer fordelingen mellom driftstøtte og prosjektstøtte slik at det gis forholdsvis mer prosjektstøtte
- Med mellomrom revurderer hvilke organisasjoner som skal få driftstøtte
- Setter i gang tiltak som stimulerer til mer samarbeid mellom organisasjonene, herunder etablerer et mer aktivt "samarbeidsforum" for gjensidig utveksling av ideer og erfaringer mellom organisasjonene og mellom stat og organisasjonene.
- Legger mer vekt på oppfølging av midlene gjennom å stille tydeligere krav til rapportering om organisasjonenes samfunns effekter, og følge opp at rapportene er i tråd med kravene
- Setter krav om at organisasjonene har andre finansieringskilder enn FD for å redusere avhengigheten til departementet
- Endrer tildelingspraksis og tildelingskriterier for prosjektstøtten, og prioriterer større og mer strategiske prosjekter, samt samarbeidsprosjekter
- Informerer bedre om tilskuddsordningene, herunder formidler en oversikt over hvem som mottar prosjektstøtte

Når det gjelder opplysningsorganisasjonene som mottar statlig støtte anbefaler vi at:

- De arbeider mer strategisk (presisjon, relevans) og lager strategier og planer for informasjon og kommunikasjonsarbeidet
- De styrker evalueringen av informasjons- og kommunikasjonsarbeidet
- De kartlegger viktige målgrupper i større grad
- De øker innsatsen mot ”eksterne” målgrupper
- De arbeider mer for økt synlighet i befolkningen og i media
- De samarbeider mer med hverandre for å øke kreativiteten, effekten og synligheten

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet
Statskonsults rapportnummer:	2006:6
Forfatter(e):	Marianne Kvalvåg, John Nonseid og Ragnhild Øvrelid
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131201
Prosjektnavn:	Evaluering av tilskudd til frivillige organisasjoner
Prosjektleder:	Marianne Kvalvåg
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Forsvarsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra Forsvarsdepartementet (FD) har Statskonsult evaluert tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet. Statskonsult har basert evalueringen på en gjennomgang av tilgjengelig skriftlig materiale, og intervjuer med aktuelle informanter i organisasjonene og i FD.</p> <p>Organisasjonene som mottar støtte, er ulike mht organisering, medlemsmasse, formål og arbeidsformer.</p> <p>Statskonsult vil anbefale at departementet avklarer formålet med tilskuddsordningen. Er formålet å støtte organisasjoner som driver med informasjon om forsvarsfaglig virksomhet, eller ønsker staten også å støtte organisasjonene som har et annet/videre formål?</p> <p>Vi anbefaler at midlene deles i en grunnstøttepost, hvor det er formulert et relativt vidt formål som dekker flere statlige begrunnelser for å støtte frivillige organisasjoner, og en prosjektstøttepost knyttet til mer konkrete informasjonstiltak.</p>
Emneord:	Frivillige organisasjoner, tilskudd, tilskuddsordning, forsvarsområdet, informasjonsorganisasjoner, kommunikasjonstiltak.
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	49
Dato for utgivelse:	19.04.06
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.statskonsult.no