

TRYGVE GULBRANDSEN

Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår

Trygve Gulbrandsen

Tilpasninger til endringer i økonomiske
rammevilkår

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2012

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2012
Rapport 2012:2

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
Co/Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.sivilsamfunn.no

ISBN (trykt): 978-82-7763-382-4
ISBN (pdf): 978-82-7763-383-1

ISSN (trykt.): 1891-2168
ISSN (web): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Virtuelt senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom Uni Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Forord	5
1. Innledning.....	7
2. Data og metode	11
3. Teori og tidligere forskning	13
4. De fire organisasjonene og deres økonomiske rammevilkår	19
5. Diskusjon	59
6. Konklusjon.....	75
Litteratur	77
Sammendrag/abstract.....	79

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene av en undersøkelse av inntektskildene og inntektsstrategiene til fire nasjonale frivillige/sivile organisasjoner. Formålet med denne undersøkelsen har for det første vært å beskrive hva slags inntekter disse organisasjonene har og endringer i sammensetningen av inntektene deres i løpet av de siste ti-tolv årene. For det andre har jeg forsøkt å beskrive hvilke endringer i økonomiske rammevilkår organisasjonene har stått overfor, hvilke utfordringer disse endringene har representert og hvordan organisasjonene har tilpasset seg utfordringene.

De fire organisasjonene som beskrives i denne rapporten har bidratt på en meget positiv måte til dette prosjektet. Jeg fikk full adgang til tilgjengelig skriftlig materiale. Der det var nødvendig stilte representanter for ledelsen opp til intervjuer eller bidro med tilleggsopplysninger og korreksjoner.

Under arbeidet med rapporten har jeg hatt stor nytte av kommentarer fra Bernard Enjolras, leder av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og seniorforsker Karl Henrik Sivesind, Institutt for samfunnsforskning.

Forskningsprosjektet har vært økonomisk støttet av Kulturdepartementet. Jeg er meget takknemlig for denne støtten.

Innledning

I løpet av de siste ti-femten årene har det funnet sted mange endringer i de økonomiske rammevilkårene til frivillige og sivile organisasjoner i Norge. Mange av de viktigste endringene er resultater av den statlige politikken overfor disse organisasjonene. En av de viktigste har vært en økning i den samlede økonomiske støtten til frivillig sektor (Lorentzen 2010). Som det pekes på i Stortingsmelding nr. 39 2006-2007 skjer statens bidrag gjennom direkte tilskudd til en rekke ulike formål og til kjøp av tjenester, gjennom tilskudd fra spillemidler og gjennom lotteritillatelser. I tillegg gir staten indirekte støtte gjennom lettelser på skatte- og avgiftssiden. Staten påvirker og fastlegger også i stor grad rammebetingelsene for organisasjonenes inntektsskapende arbeid.

Det har i den nevnte perioden blitt gjennomført flere endringer i dette systemet av økonomiske overføringer og reguleringer. På slutten av 1990-tallet ble det innført begrensninger i skatteplikten og arbeidsgiveravgift for frivillige og ideelle organisasjoner, fra inntektsåret 2000 ble det innført skattefradrag for personer som gir gaver til slike organisasjoner, og i 2001 ble det etablert en tilskuddsordning for å kompensere for merutgifter som de frivillige organisasjonene fikk med reformen av merverdiavgiften.

For det andre la myndighetene vekt på å redusere bruken av prosjektmidler og isteden gi en større andel av tilskuddsmidlene i form av frie midler. Regjeringen uttalte også i Stortingsmelding nr. 39 at den ville tilpasse regelverk og tilskuddsordninger for å inkludere nye organisasjoner, organisasjonsformer og ad hoc engasjement. Det ble i perioden dessuten etablert helt nye finansieringsordninger. Spesielt kan en nevne tilskuddsordningen Frifond. Frifond er en støtteordning som er opprettet av Stortinget i 2000 for å bedre de økonomiske vilkårene til organisasjoner som arbeidet for og med barn og unge. Formålet er å stimulere til økt aktivitet og deltakelse lokalt i organisasjonene. Den totale pengepotten for 2009 var på 168 millioner kroner (www.frifond.no). Pengene kommer dels direkte fra Kultur- og kirkedepartementet (43 millioner kroner i 2009), dels fra overskudd fra Norsk Tipping (125 millioner kroner i 2009). Frifonds formål er inndelt i fire grupper: Frifond organisasjon, Frifond barn og unge, Frifond teater, Frifond musikk. Fri-

fond forvaltes på vegne av Kultur- og Kirkedepartementet av tre ulike paraplyorganisasjoner: (1) Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, (2) Norsk Teaterråd og (3) Norsk Musikkråd. Det er LNU som fordeler brorparten av pengene gjennom Frifond organisasjon. I 2009 fordelte LNU 98,3 millioner, mens Norsk Musikkråd fordelte 34,8 millioner kroner til frivillige organisasjoner.

I Stortingsmelding nr. 39 erklærte den rød-grønne regjeringen at den også var opptatt av å videreutvikle og styrke studieforbundenes rolle som utdannings- og opplæringsaktører og bidragsyttere i det frivillige Norge. I følge stortingsmeldingen er det 20 offentlig godkjente studieforbund i Norge med mer enn 400 medlemsorganisasjoner.

På 2000-tallet ble det dessuten vedtatt at pengespill på utbetalingsautomater heretter bare skal tilbys av Norsk Tipping. Gevinstautomatene ble fjernet fra markedet 1. juli 2007. Mange av de frivillige organisasjonene eide selv slike automater eller samarbeidet med private operatører om drift av automater. Organisasjonene hadde til dels betydelige inntekter fra disse gevinstautomatene. For å kompensere de frivillige organisasjonene for tapet av disse inntektene ble det i årene 2008 og 2009 tilført 1 milliard kroner ekstra til disse organisasjonene. Milliarden ble finansiert av Norsk Tippings investeringsfond. I tillegg er det tatt i bruk en ny nøkkel for fordeling av overskuddet fra Norsk Tippings spill. I henhold til den nye fordelingsnøkkelen skal samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner motta 18 prosent av overskuddet.

I 2009 ble det for øvrig innført en ordning der spillerne selv kan gi 5 prosent av innsatsen på spill fra Norsk Tipping til et lokalt frivillig lag. Ordningen ble betegnet som «grasrotandelen». Grasrotandelen var et tiltak fra regjeringens side for i noen grad å kompensere de frivillige organisasjonene for tap av tidligere inntekter fra spilleautomater. Også organisasjoner som ikke hadde automatinntekter i 2002 kan bli med på denne ordningen.

For de frivillige organisasjonene har disse ulike endringene både hatt positive og uheldige konsekvenser. På den positive siden har økende bevilgninger fra offentlige myndigheter gitt flere organisasjoner bedre økonomi og større handlefrihet. Samtidig har det blitt innført strengere krav til rapportering om og evaluering av bruken av midlene. Dette har i enkelte organisasjoner ført til at mer tid og ressurser blir brukt på å tilfredsstille disse kravene, med økende byråkrati som følge. Flere organisasjoner har dessuten erfart at det har blitt sterkere konkurranse om de offentlige midlene. Det er noen ganger mange organisasjoner som konkurrerer om de samme støtteordningene. Andre organisasjoner har opplevd negative virkninger for sin økonomi av endringer i den offentlige politikken. For noen organisasjoner betød for eksempel forbudet mot gevinstautomater et vesentlig tap av inntekter, selv om de et godt stykke på vei ble kompensert for frafallet av disse inntektene av myndighetene. For andre organisasjoner har den sterke veksten i ulike typer pengespill som har

blitt utviklet og satt ut i livet av Norsk Tipping, undergravet lotterier som de selv i flere år hadde hatt som viktige inntektskilder.

I denne rapporten skal jeg se nærmere på hva slags endringer i økonomiske rammevilkår fire norske sivile organisasjoner har vært gjennom i løpet av de siste ti-tolv årene. Jeg skal beskrive både negative og positive endringer, og jeg skal vise hvordan de har tilpasset seg disse endringene.

Data og metode

For å belyse de temaene som ble beskrevet i innledningen har jeg valgt å gjennomføre en casestudie av et lite utvalg sivile/frivillige organisasjoner. Casestudie som metode gir mulighet for å studere flere sider av organisasjonene på en forholdsvis detaljert måte. Samtidig gis det anledning til å følge organisasjonene over flere år. Jeg har i denne studien kartlagt deres inntektskilder over en periode på 10-13 år. Jeg har videre undersøkt hvilke endringer de har opplevd i sine økonomiske rammevilkår i denne perioden, og kartlagt hvordan de møtte de utfordringene som disse endringene medførte.

Ved utvelgelse av case har jeg tatt utgangspunkt i St.meld. nr. 39 «Frivillighet for alle» (Stortingsmelding 39 2006-07). Frivillige organisasjoner blir her kategorisert innenfor ni ulike sektorer: Idrett, Kulturliv, Barne- og ungdomsorganisasjoner, Religion og livssyn, Velferdsorganisasjoner m.m., Solidaritet og bistand, Minoritetsorganisasjoner, Politiske partier og interesseorganisasjoner samt Beredskapsorganisasjoner. Fordi jeg har valgt å gå i detalj og i dybden i kartleggingen av hver organisasjon, var det ikke rom for å studere samtlige sektorer. Jeg har isteden valgt ut organisasjoner som hver kombinerer to sektorer. På den måten dekkes likevel flere av de sektorene som listes opp i stortingsmeldingen. Jeg valgte følgende fire organisasjoner: (1) Norges Blindforbund, (2) Antirasistisk Senter, (3) Norges Musikkorps Forbund, og (4) Frelsesarmeen. Norges Blindforbund er en interesseorganisasjon, men kan også ses som en velferdsorganisasjon. Antirasistisk Senter er i stortingsmeldingens terminologi både en politisk interesseorganisasjon og en minoritetsorganisasjon. Norges Musikkorps forbund er både en barne- og ungdomsorganisasjon og en sentral frivillig organisasjon innenfor kulturlivet. Frelsesarmeen er både en velferdsorganisasjon og en viktig aktør innenfor sektoren «religion og livssyn». På denne måten dekker jeg seks ulike sektorer av det sivile samfunnet. Jeg har utelatt idretten blant annet fordi den opererer med en noe annen finansieringsstruktur. Dessuten er det allerede blitt gjennomført en rekke egne studier av denne sektoren.

Som kilde til kunnskap om de fire organisasjonene har jeg primært benyttet meg av organisasjonenes årsberetninger gjennom de siste 11-13 årene. For enkelte år manglet det årsberetninger, men det betød ikke så mye for analyse-

ne. I Norges Blindforbund og Antirasistisk Senter hadde jeg tilgang på årsberetninger fra henholdsvis 1998 og 1997 og fram til og med 2010, I Norges Musikkorps Forbund fra og med 1999. I både Antirasistisk Senter og Norges Musikkorps Forbund hadde jeg også tilgang på årsregnskaper i de nevnte periodene. I tillegg gjennomførte jeg et eget intervju med nestleder i Antirasistisk Senter. I Frelsesarmeen har de ikke egne årsberetninger med beskrivelser av siste års aktiviteter og økonomiske situasjon. Årsberetningene er slått sammen med årsregnskapene, og disse årsberetningene inneholder lite informasjon om Frelsesarmeens virksomhet. Dessuten ble hele systemet med årsberetning og årsregnskap lagt om på midten av 2000 tallet. Tidligere hadde de enkelte delene eller virksomhetene innenfor Frelsesarmeen selvstendige årsregnskaper. Fra og med 2004 tok organisasjonen i bruk et samlet konsernregnskap for hele Frelsesarmeen. I tillegg har de et eget årsregnskap for hovedkontoret. Jeg fikk tilgang på disse regnskapene. Jeg har derimot ikke fått tak i skriftlig materiale om situasjonen i Frelsesarmeen fra årene før 2004. Regnskapene i Frelsesarmeen var en nyttig kilde til informasjon om organisasjonen, men likevel ikke tilstrekkelige for mitt formål. Jeg valgte derfor i tillegg å intervju forvaltningsjefen i Frelsesarmeen.

De inntektstallene som presenteres i rapporten er ikke alltid sammenlignbare på tvers av perioden. Det skyldes at regnskapene kan være satt opp på ulike måter i forskjellige år. I enkelte tilfelle oppdaget jeg at inntektstall i regnskapene ikke alltid stemte overens med tallene som var oppgitt i årsberetningene. Da valgte jeg å benytte meg av de tallene som ble presentert i årsberetningene.

I alle de fire organisasjonene stilte ledelsen velvillig opp når jeg ba om ytterligere informasjon i tillegg til det som framkom av årsberetningene og årsregnskapene. Alle organisasjonene fikk beskrivelsene som jeg utarbeidet til gjennomsyn og korrigering. I den forbindelse hadde jeg en lengre og meget nyttig samtale med en tidligere markedssjef i Norges Blindforbund. Organisasjonenes tilleggsinformasjon og korreksjoner bidro til at jeg fikk en bedre forståelse av situasjonen og strategiene i organisasjonene.

Teori og tidligere forskning

Det er to typer teori og tidligere forskning som det har vært aktuelt å trekke på i denne studien: Forskning om hva slags inntektskilder og inntektsstrategier frivillige og sivile organisasjoner benytter seg av og forskning om hvordan frivillige organisasjoner tilpasser seg vesentlige endringer i omgivelsene.

Inntektskilder og inntektsstrategier

Karen A. Froelich (1999) har pekt på at det som i USA kalles «non-profit» organisasjoner baserer seg på en rekke ulike aktiviteter og inntektskilder for å kunne finansiere sin virksomhet. Hun skiller mellom fire hovedtyper av inntektskilder eller -strategier: (1) Gaver fra individer eller bedrifter, (2) økonomisk støtte fra store private stiftelser som deler ut midler til ulike veldedige formål, (3) bevilgninger fra offentlige myndigheter, enten de er statlige eller kommunale, og (4) inntekter fra ulike typer kommersielle aktiviteter, dvs. at organisasjonene selger varer eller tjenester i et privat marked. Når det gjelder inntekter fra kommersielle aktiviteter, skiller hun mellom aktiviteter som er nært knyttet til organisasjonens virksomhet og slike som står mer fjernt fra organisasjonens formål eller misjon.

Froelichs hovedanliggende er å diskutere hvilke konsekvenser ulike typer inntektskilder eller inntektsstrategier kan ha for organisasjonene selv. Hun peker på at tidligere forskning har vist at gaver fra individer og bedrifter er ustabile og høyst varierende fra år til år. Ledere av frivillige organisasjoner rapporterer at denne typen inntekter gjør det vanskelig å planlegge for framtiden. Å få inn nødvendige midler gjennom individuelle gaver krever dessuten ofte en god del innsats av staben i organisasjonene. Dette kan lett ta bort oppmerksomheten fra organisasjonenes kjernesaker eller -aktiviteter. Hun peker også på at i enkelte tilfelle kan for stor avhengighet av slike inntekter føre til målforskyvning, fordi organisasjonen strekker seg langt for å tekkes sine største givere.

Grønbyerg (1993) har vist at gaver og bidrag fra bedrifter svinger fra år til år, men ikke like mye som gaver fra enkeltpersoner. En utfordring med gaver fra bedrifter er at slike økonomiske bidrag ofte er en del av bedriftenes opp-

legg for å markedsføre og profilere seg i offentligheten eller overfor kunder. De vil derfor ofte bare engasjere seg i saker og i organisasjoner som det kan være gunstig for bedriften å bli forbundet med. Dette kan lett vri organisasjonenes oppmerksomhet mot mål og virksomhet som er i tråd med disse givernes ønsker.

Bidrag fra større veldedige stiftelser kan også påvirke de frivillige organisasjonene. Stiftelsene kan for eksempel komme til å styre hvilke saker organisasjonene skal prioritere å arbeide med.

Som Anheier (2005) har vist har frivillige organisasjoner i flere land i økende grad blitt avhengige av offentlige bidrag. Det samme synes å gjelde i Norge (Lorentzen 2010). Anheier peker også på at offentlige myndigheter finansierer aktivitetene i sivile organisasjoner på mange forskjellige måter. Froelich (1999) hevder at offentlige bidrag er lettere tilgjengelige enn private gaver og bidrag. I følge Froelich er dessuten en vanlig erfaring at det er mindre svingninger i offentlige bidrag. Har en organisasjon først kommet inn på en offentlig støtteordning, vil organisasjonen få større sikkerhet for framtidige inntekter enn ved de foregående inntektskildene. Anheier (2005) viser imidlertid at for USAs vedkommende har det over en lengre historisk periode vært atskillige svingninger både i omfanget og typene av offentlige overføringer til non-profit sektoren. Salamon (1987) har funnet at faren for målforskyvning er mindre ved offentlig finansiering fordi myndighetene ikke stiller de samme krav til hva organisasjonene skal befatte seg med som en del private givere gjør. Myndighetenes økte betydning som inntektskilde for sivile organisasjoner har ført til økt samarbeid og gjensidig avhengighet mellom disse to sektorene. Salamon (2002) har vist at en følge av denne utviklingen er at forbindelsene mellom myndighetene og de sivile organisasjoner har blitt komplekse og mangefasetterte.

En viktig konsekvens for de sivile og frivillige organisasjonene av å satse på offentlig støtte er imidlertid mer profesjonalisering og byråkrati innad i organisasjonen. For å få støtte må de tilfredsstillende en rekke offentlige regler, f.eks. for anbud, rapportering, og evaluering. Myndighetene krever standardisert og formalisert dokumentasjon av hva pengene har vært brukt til. Dette krever mer kompetanse hos medarbeiderne i de frivillige organisasjonene og at flere av medarbeiderne må settes av til å arbeide med dokumentasjon, regnskap og rapportering. Dette fører til økte administrative kostnader for organisasjonene og til noe mindre armslag for organisasjonene. Gulbrandsen og Ødegård (2011) har pekt på at dette også kan gå utover organisasjonenes egenart og evne til nyskaping.

Froelich (1999) er også opptatt av at mange frivillige og sivile organisasjoner i økende grad har satset på kommersielle aktiviteter for å skaffe inntekter. Det vil si at de selger ulike tjenester eller varer for å tjene penger til organisasjonens kjernevirksomhet. Mange observatører har fryktet at slike kommersielle aktiviteter kan føre til at viktige verdier i organisasjonen blir satt til

side for å kunne tilfredsstille markedets krav. Det har også vært advart mot at samarbeidsånd og en veldedig kultur kan bli fortrenget til fordel for en mer konkurranseorientert innstilling innad i organisasjonen. Slike virkninger kan lede til en identitetskriser i de organisasjonene det gjelder og tap av legitimitet i offentlighetens øyne. I følge Froelich (1999) viser imidlertid studier som har sett på dette temaet at kommersielle inntektskilder gir få uheldige konsekvenser for organisasjonenes indre prosesser. Snarere synes slike inntektskilder å gi organisasjonene større fleksibilitet og autonomi enn mer tradisjonelle former for økonomisk støtte.

Strategiske tilpasninger i frivillige og sivile organisasjoner

Det settet av ulike inntektskilder som en frivillig eller sivil organisasjon har, kan være en sum av historiske valg, løpende tilpasninger og tilfeldigheter. Det kan imidlertid også være naturlig å se dette settet som uttrykk for en bevisst valgt inntektsstrategi som justeres over år i takt med muligheter og begrensninger i omgivelsene. I den tidligere forskningslitteraturen er det en god del bidrag om frivillige og sivile organisasjoners strategier og strategiske omstillinger. I det følgende skal jeg gå gjennom noen av de resultatene som har kommet fram i denne forskningen. Mot slutten av rapporten skal jeg sammenligne disse funnene med det jeg finner i min egen undersøkelse av de fire organisasjonene.

Et innledende spørsmål er om en frivillig organisasjon i det hele tatt har utformet en strategi for å nå sine mål eller for å realisere sine visjoner. Chew og Osborne (2009) hevder at det er nettopp hva mange organisasjoner har gjort i de senere årene. De mener å kunne observere at en rekke frivillige og sivile organisasjoner har vært opptatt av å posisjonere seg strategisk i sine omgivelser. De fant at mange organisasjoner særlig var opptatt av å skille seg ut fra andre organisasjoner. I tilknytning til dette kom det også fram at flere av organisasjonene søkte en strategisk posisjonering som gjorde det mulig å unngå direkte konkurranse med andre organisasjoner.

Chew og Osborne (2009) observerte også at mange av organisasjonene i stor grad er avhengige av ressurser fra noen få eksterne aktører, enten dette var offentlige myndigheter, veldedige stiftelser eller store givere. Som også Froelich har pekt på, har enkelte forskere vært bekymret for at slik avhengighet kan føre til målforskyvning, dvs. at organisasjonene blir opptatt av å prioritere aktiviteter som de viktigste finansieringskildene ønsker, på bekostning av organisasjonens hovedformål og medlemmer/brukere. Forskerne fant imidlertid lite tegn på målforskyvning eller tap av uavhengighet. Men de observerte at det likevel var en utfordring for de studerte organisasjonene å balansere

mellom krav og forventninger fra ulike eksterne interessenter og mellom opprinnelige mål og behovet for å tilpasse seg endringer i omgivelsene.

Uavhengig av frivillige organisasjoners forsøk på å skille seg ut fra andre organisasjoner har det i følge Chetkovich og Frumkin (2002) likevel blitt mer konkurranse innenfor den sivile sektor. Konkurransen handler dels om tilgang på gaver fra private personer og bedrifter, dels om offentlig støtte og dels om konkurranse med private bedrifter som leverer samme tjenester som de sivile organisasjonene. De to forskerne har gjennomført en større studie av konkurransestrategiene til Røde kors i USA. De fant blant annet at det var lettere for organisasjonen å ta vare på sine kjerneverdier på områder hvor de konkurrerte om givere enn der konkurransen foregikk på markedet der de solgte varer/tjenester. Dessuten var det vanskeligere å utvikle gode strategier i markeder for salg av tjenester. Flere av lederne var dessuten ukomfortable med å delta i slike kommersielle markeder.

I motsetning til dette har mange frivillige organisasjoner i Norge store inntekter fra salg av varer og tjenester som ikke selges i kommersielle markeder. De arrangerer loppemarkeder, selger pølser, kioskvarer, kaffe og kaker. Eller de utfører tjenester på dugnadsbasis som kommunen betaler, slik som søppelplukking og vakthold i idrettshaller. Dette er innteksbringende aktiviteter som ikke i samme grad fører til en målforskyvning i organisasjonen.

I tidligere forskning har det vært hevdet (Hwang og Powell 2009) at en tiltakende bruk av administrative styringsformer hentet fra det private næringslivet bidrar til å gjøre de frivillige og sivile organisasjonene mer like hverandre. Finner man en lignende tendens til likedanning, eller «isomorfisme», når det gjelder de sivile organisasjonenes strategier? Ramaya Ramanath (2009) fulgte utviklingen over tid i strategiene til tre sivile organisasjoner som opprinnelig virket som talsmenn og aktivister i boligpolitiske spørsmål på vegne av slumboere i Mumbai i India. Alle de tre organisasjonene hadde opprinnelig en konfronterende tilnærming overfor myndighetene. På slutten av 1980-tallet åpnet myndighetene i Mumbai for at sivile og frivillige organisasjoner kunne delta i det konkrete arbeidet med å utvikle boligområder. Denne endringen i myndighetenes politikk utløste press innenfor de tre organisasjonene og fra klientene om å revurdere organisasjonens strategiske posisjon og isteden bidra aktivt til utbygging av boligfelt for slumbeboere. Alle tre organisasjonene fulgte opp invitasjonen fra myndighetene og startet å engasjere seg i boligbygging. I kjølvannet av dette begynte organisasjonene å bli mer like hverandre i organisasjonsstruktur og arbeidsrutiner. Tilsynelatende fant det sted en likedanning. Men det viste seg at de tre organisasjonene likevel reagerte forskjellig på de nye mulighetene og utfordringene. For eksempel var det bare en av dem som maktet å bli en effektiv leverandør av nye boliger til slumbeboere. En av de to andre organisasjonene hadde store problemer med å gjennomføre sine nye mål. Den opplevde også en opprivende indre kamp mellom medlemmer som ønsket fortsatt konfrontasjon med myndighetene og de

som ønsket samarbeid. En viktig faktor som påvirket organisasjonenes reaksjonsmåte var hvor sterk lojalitet det var innad til de opprinnelige verdiene i organisasjonen. En annen faktor var om organisasjonen hadde så gode forbindelser med de byråkratiske og økonomiske elitene innen boligpolitikken at de raskt kunne komme i gang med utvikling av boligfelter. Tilgang på eksterne ressurser og gjennomtrekk i ledelsen hadde også stor betydning for reaksjonsformene. Ramanath (2009) konkluderte med at de ulike strategiene de tre organisasjonen endte opp med å følge snarere førte til differensiering enn til likedanning.

Oppfølging av teoriene

I tråd med den tidligere forskningen skal jeg i det følgende beskrive de fire organisasjonenes viktigste inntektskilder. Jeg skal undersøke hvorvidt inntektene fra disse kildene har variert over den studerte perioden og om det har vært vesentlige endringer i sammensetningen av inntektene for de enkelte organisasjonene. Har det for eksempel vært en økning i inntekter fra kommersielle aktiviteter? Jeg skal også vurdere om endringer i organisasjonenes inntekter har ført til målforskyvning.

Jeg skal vise at flere av organisasjonene har gjort mye for å tilpasse seg endringer i de økonomiske rammevilkårene. Som vist foran, har enkelte forskere pekt på at frivillige organisasjoner har blitt mer bevisst betydningen av strategisk posisjonering. I forlengelsen av denne forskningen er det nærliggende å spørre om de norske organisasjonenes tilpasninger kan ses som uttrykk for en bevisst inntektsstrategi. I tråd med den internasjonale diskusjonen skal jeg også vurdere om de fire organisasjonene har valgt like strategiske løsninger for å sikre seg tilstrekkelig med inntekter. Med andre ord, har det funnet sted en likedanning i organisasjonenes inntektspolitikk?

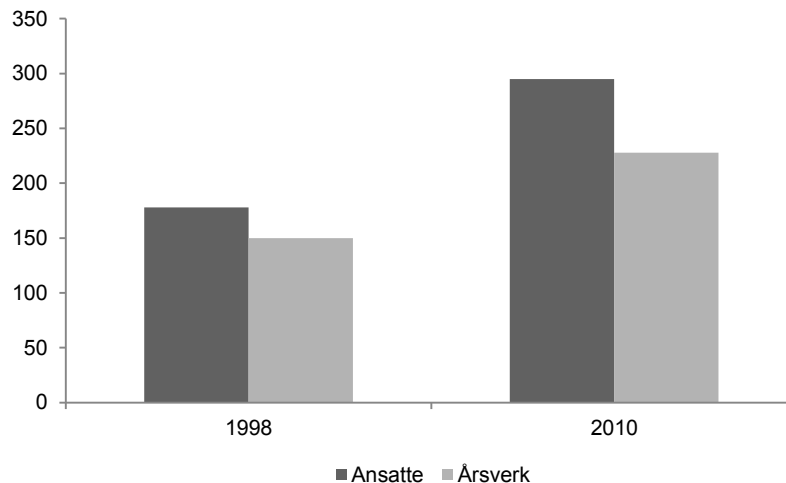
De fire organisasjonene og deres økonomiske rammevilkår

Norges Blindeforbund

Norges Blindeforbund er blindes og svaksyntes interesse- og serviceorganisasjon i Norge. Organisasjonens overordnede mål er at blinde og svaksynte skal ha samme muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen. Forbundet ble stiftet som De Blindes Selvhjælpsforening i 1900, men skiftet navn til Norges Blindeforbund i 1909. Blindeforbundet er dermed landets eldste organisasjon av funksjonshemmede. Norges Blindeforbund har i dag cirka 12 000 medlemmer fordelt over hele Norge representert med et fylkeslag i hvert fylke. Norges Blindeforbund organiserer et omfattende sett av aktiviteter. De arrangerer aktiviteter for barn og ungdom, arrangerer rehabiliteringskurs, driver bistandsarbeid og har en egen skole for førerhunder. I tillegg driver de med omfattende arbeid i forhold til forbrukersaker, har ulike givertjenester, forskningsfond og kurscenter. De driver også et eget arbeidssenter for synshemmede. Norges Blindeforbund har siden 1978 engasjert seg i bistandsarbeid, og har 21 nasjonale prosjekter fordelt på 12 land i Afrika og Asia.

Norges Blindeforbund har i alle år drevet en aktiv interessepolitikk på vegne av blinde og svaksynte overfor offentlige myndigheter både sentralt og lokalt. Dels har det skjedd ved å avgi høringsuttalelser til nye lovforslag, men også gjennom direkte lobbyvirksomhet overfor embetsmenn og politikere. Forbundet har også drevet aktivt interessearbeid overfor arkitekter, ingeniører, designere, og ergoterapeuter for å sikre økt tilgjengelighet og brukervennlighet for blinde og synshemmede.

For å ta seg av alle disse aktivitetene hadde organisasjonen i 2010 295 ansatte, 214 kvinner og 81 menn, som til sammen utgjorde 228 årsverk, jf. Figur 1. Blindeforbundet har bemannede kontorer i alle fylker. Til sammenligning hadde Norges Blindeforbund i 1998 4845 medlemmer og 178 ansatte fordelt på 150 årsverk. Det har med andre ord vært en klar vekst i antallet ansatte i denne perioden, noe som avspeiler en tilsvarende økning i forbundets aktiviteter.

Figur 1. Antall ansatte og årsverk i Norges Blindeforbund

I perioden 1998 til 2010 klarte Norges Blindeforbund seg økonomisk bra. I 1998 fikk forbundet for eksempel et driftsresultat som i datidens kroner var på 9,7 millioner kroner. Det førte blant annet til at forbundet kunne mer enn halvere den negative egenkapitalen som de hadde året før, fra 17,8 til 8,1 millioner kroner. Til sammenligning hadde Norges Blindeforbund i 2010 et driftsresultat på 31 millioner kroner. Det meget gode resultatet i 2010 skyldtes imidlertid i en viss grad engangsinntektene fra Lions' Røde fjær aksjon og at forbundet solgte eiendommer i Oslo og Kristiansand. De fleste av årene har forbundet hatt driftsoverskudd. Et unntak var året 2000. Dette året markerte Norges Blindeforbund sitt hundreårsjubileum. Som et startskudd på denne markeringen satte forbundet i gang en kampanje knyttet til førerhunder for å gjøre blindesaken mer synlig og bygge Blindeforbundet som en merkevare. Denne kampanjen kostet om lag 10 millioner i datidens kroner. Denne satsingen var en vesentlig grunn til underskuddet i år 2000.

I denne perioden klarte Norges blindeforbund også å bygge seg opp en økonomisk reserve. Ved utgangen av 2009 var forbundets bokførte egenkapital på 118 millioner kroner, hvorav 64 millioner kroner var bundet egenkapital. Oppbyggingen av disse økonomiske reservene var et resultat av at forbundets styrende organer på begynnelsen av 2000 tallet slo fast at det skulle være et overordnet mål for organisasjonen å sørge for opparbeidingen av en økonomisk reserve tilsvarende 20 prosent av årsumsetningen. Dette må sies å ha vært en klok politikk av forbundet. Denne politikken vokste fram på bakgrunnen av vissheten om at inntektene fra gevinstautomatene om noen få år ville

bli vesentlig redusert. Tallene foran antyder at reservene rundt 2010 var blitt enda høyere enn det som opprinnelig var målet.

Samtidig har det i perioden 1998 til 2010 skjedd vesentlige endringer i Blindeforbundets inntektskilder og inntektsstrategi. Generelt har Norges Blindeforbund opplevd det som en stor utfordring at forbundet i alle disse årene har vært helt avhengig av de inntekter organisasjonen kan få inn gjennom egne tiltak. På midten av 1970-tallet utgjorde forbundets eget inntektsarbeid bare 1/3 av årsbudsjettet, mens offentlige bevilgninger og refusjoner utgjorde resten. I de siste ti-femten årene har situasjonen vært omvendt. I denne perioden har de vært nødt til å skaffe brorparten av inntektene selv gjennom inn-samlinger, lotteri og spill.

Blindeforbundets inntekter ble i den studerte perioden særlig påvirket av to politiske vedtak: (i) Innføringen av moms på tjenester i 2001, og (ii) Stortingets vedtak i 2003 om at Norsk Tipping fra 1. januar 2005 skulle ha monopol på oppstilling av gevinstautomater. Vedtaket ble vurdert i norske domstoler og i EFTA-domstolen. Vedtaket ble derfor ikke endelig satt ut i livet før 1. juli 2007. Fra dette tidspunktet ble forbudt for de frivillige og ideelle organisasjonene å operere gevinstautomater. Effekten av dette vedtaket skal jeg beskrive nærmere nedenunder.

En tredje ytre faktor som i perioden har påvirket inntektene til Norges Blindeforbund har antakelig vært alle de ulike spillene som har blitt introdusert og administrert gjennom Norsk Tipping. Sannsynligvis har disse spillene over år bidratt til en sterk nedgang i oppslutningen om Blindeforbundets tradisjonelt innbringende landslotteri. Dette gjelder særlig Flax-loddene. Men som jeg skal vise nedenunder, Blindeforbundet har isteden engasjert seg i en rekke andre spill for å kompensere de tapte inntektene fra landslotteriet.

I forbindelse med innføringen av tjenestemoms i 2001 slo Stortinget fast at frivillige organisasjoner skulle skjermes for merkostnader. Refusjonsordningen innebar imidlertid betydelig administrasjon for myndighetene. Enkelte organisasjoner med Norges Idrettsforbund i spissen framholdt dessuten at det var vanskelig og kostnadskrevenende for dem å dokumentere innbetalt tjenestemoms. For å nå fram til organisasjoner med mange lokallag ble det innført en sjablongordning (fordeling etter et fast skjema) ved siden av ordningen med kompensasjon for dokumentert tjenestemoms. Regnskapsåret 2003 måtte imidlertid alle organisasjoner bruke sjablongsordningen. Dette slo høyst ulikt ut for forskjellige organisasjonstyper. Norges Blindeforbund fikk for eksempel refundert bare 1/3 av innbetalt tjenestemoms. Det førte til en forskjell mellom forventet refundert beløp og faktisk refundert beløp på kr. 2,4 millioner kroner. Norges Blindeforbund kostnadsførte dette beløpet i regnskapet for 2004 som tap på fordringer. I de neste årene ble det imidlertid igjen innført en to-delt ordning, og Blindeforbundet fikk tilnærmet den momsrefusjon de hadde krav på.

I det følgende skal jeg beskrive de ulike hovedkilder til inntekter som Blindeforbundet har satset på i de siste ti-femten årene. En kan dele Norges Blindeforbunds inntektskilder/tiltak inn i fem ulike grupper: (1) Spill av ulike slag, (2) lotterier, (3) gaver fra enkeltpersoner og bedrifter, (4) offentlig støtte, og (5) mer kommersielle tiltak, ofte i samarbeid med andre kommersielle aktører. Jeg skal beskrive hvordan Norges Blindeforbund i den studerte perioden dels videreutviklet og effektiviserte allerede eksisterende inntektstiltak, dels hvordan forbundet satte i verk eller prøvde ut nye typer tiltak.

Inntekter fra spill

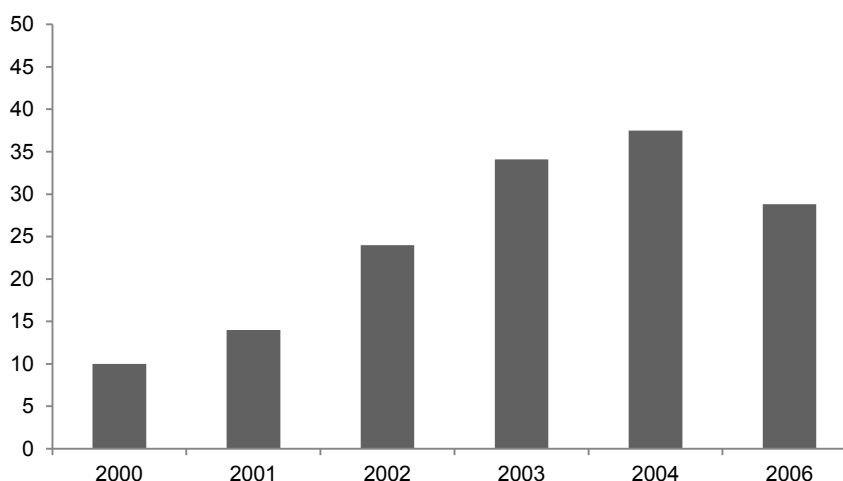
I flere år var spilleautomater som ble drevet i samarbeid med profesjonelle entreprenører en viktig kilde til inntekter for Blindeforbundet. I 1998 fikk Norges Blindeforbund 9,3 millioner kroner i nettoinntekt fra disse spilleautomatene. Enkelte av fylkeslagene hadde også eget engasjement innen spilleautomater. Fylkeslaget i Møre og Romsdal eide for eksempel egne automater.

På 2000-tallet utarbeidet Lotteri- og stiftelsestilsynet kriterier for hvor mange oppstillingstillatelser den enkelte organisasjonen skulle få. Der ble det lagt vekt på antall medlemmer, aktivitet og tilbud til barn og unge. Norges Blindeforbundet atskiller seg fra andre frivillige organisasjoner ved at medlemskap er begrenset. Bare blinde og svaksynte kan være medlemmer. Norges Blindeforbund arbeidet i flere år for å få aksept for at de på grunn av denne begrensingen på medlemstallet burde få flere tillatelser. Forbundet vant fram med denne argumentasjonen etter et par år og fikk 75 nye oppstillingstillatelser.

På slutten av 1990-tallet kom det flere politiske initiativ om å fjerne de gevinstautomater som var dominerende på den tiden. For å påvirke den politikken som myndighetene var i ferd med å innføre både når det gjaldt spilleautomater og lotterier engasjerte Blindeforbundets seg i flere lobbyaktiviteter. I 1998 ble Norges Blindeforbund enig med ni andre humanitære organisasjoner, blant annet Redd Barna, Røde Kors og Norges Kreftforening, om å opptre samlet overfor myndighetene i saker av felles interesse. I 1999 deltok de ti organisasjonene sammen med idrettsbevegelsen i en rekke møter med Justisdepartementet, Justisministeren og medlemmer i justiskomiteen i forbindelse med at Stortinget la fram Odelstingsproposisjon 84 med forslag til ny lotterilov. Uten å gå i detaljer om innholdet i denne proposisjonen, sett fra de nevnte organisasjonenes synsvinkel var både forslagene om gjennomføring av landslotterier og nye bestemmelser om spilleautomater utformet på en måte som organisasjonene mente ville gå kraftig utover deres framtidige inntektsmuligheter. Organisasjonenes aksjonering førte til at lovforslaget ble sendt tilbake til regjeringen med merknader fra Stortingets justiskomite som i stor grad tok hensyn til organisasjonenes innsigelser.

I årene fram til Norsk Tipping overtok gevinstautomatene hadde Norges Blindforbund store inntekter fra sine automater. Inntektene økte faktisk fra år til år til et høydepunkt i 2004, se figur 2. I År 2000 var nettoinntektene på 9,5 millioner kroner, noe som tilsvarte 10,6 millioner i 2006. I 2001 var inntektene på 13,5 millioner kroner (14,6 millioner i 2006), i 2002 kom inntektene på 22,9 millioner (24,5) kroner. Dette året hadde Blindforbundet tillatelser til stille opp hele 325 gevinstautomater. I 2003 var nettoinntektene på 32,7 (34,1 millioner kroner i 2006) og i 2004 på hele 36,9 (37,5) millioner kroner. Det var særlig disse gode inntektene som la grunnlaget for de økonomiske reservene som forbundet i denne perioden klarte å legge seg opp. I 2006 innførte myndighetene et forbud mot bruk av sedler i gevinstautomater og et påbud om nattestengning. Selv i 2006 hadde imidlertid Norges Blindforbund en inntekt fra gevinstautomatene på 28,8 millioner kroner. Regjeringen fastsatte så at det fra 1. juli 2007 skulle være en periode uten drift av spilleautomater etter flere runder i rettsapparatet og en endelig avgjørelse i EFTA-domstolen.

Figur 2. Blindforbundets automatinntekter 2000-2006, millioner kroner (2006-kroner)



Note: Tall for 2005 ikke tilgjengelig.

2008 var første år helt uten inntekter fra gevinstautomater. Som kompensasjon mottok Norges Blindforbund sentralt gjennom en overgangsordning 7 millioner kroner fra et avsetningsfond i Norsk Tipping. Kompensasjonen sentralt økte i 2009 til 13,5 millioner kroner, et beløp tilsvarende de automatinntekter de hadde i 2001. I 2009 fikk også fylkeslagene kompensasjon for tapte inntekter. Det betød at samlet mottok forbundet dette året i alt 18,5 millioner kroner

i kompensasjon. Myndighetenes kompensasjon dekket imidlertid ikke de betydelige inntektene som forbundet hadde hatt i årene 2002-2006.

I årsmeldingen for 2006 antydte forbundet at frafallet av automatinntektene kunne gjøre det nødvendig å redusere bemanningen for å tilpasse seg nedgangen i inntekter. Det viste seg etter hvert at dette ikke ble nødvendig i den grad ledelsen den gangen så for seg.

I 1996 gikk Blindeforbundet sammen med den Norske kreftforeningen og Nasjonalforeningen for folkehelsen for å få etablert et eget spill til inntekt for det frivillige helse- og rehabiliteringsarbeidet i Norge. Tiltaket ble kalt ExtraStiftelsen Helse og rehabilitering. Stiftelsen består i dag av 27 helse- og rehabiliteringsorganisasjoner som står bak TV-spillet Extra som opereres av Norsk Tipping. Stiftelsen administrerer og fordeler overskuddet av extra spillet basert på prosjektsøknader. Overskuddet fra spillet går til frivillige organisasjoners prosjekter innen forebygging, rehabilitering og forskning. Årsmeldingen for 2001 viser at midler tildelt fra ExtraStiftelsen var viktige for Blindeforbundet. I november 2001 bevilget «Helse og Rehabilitering» 5,6 mill. kr. til 26 prosjekter i regi av Blindeforbundet med oppstart i 2001. I november fikk forbundet melding om bevilgning av ytterligere 6,3 til 33 ulike prosjekter som ville bli igangsatt i 2002. I 2010 fikk Norges Blindeforbund imidlertid bare 4,9 million kroner i prosjektmidler fra ExtraStiftelsen, den laveste tildelingen på fem år.

Norges Blindeforbund prøvde i årene etter 2000 også ut flere nye typer spill. I desember i 1999 fikk for eksempel Blindeforbundet sammen med de ni andre humanitære organisasjonene konsesjon for drift av pengespill på Internett. De ti organisasjonene organiserte seg i to aksjeselskaper: (A) De ti humanitære AS, som skulle regulere forholdet mellom organisasjonene, og (B) Norske Spill A/S, spillselskapet hvor organisasjonene eide 51 prosent av aksjene. Planen var at overskuddet skulle deles likt mellom de ti organisasjonene. Det ble inngått samarbeidsavtale med selskapet CEE-TV som fikk ansvaret for driften av internettspillet. CEE-TV ble eier av 49 prosent av aksjene i Norske Spill AS og investerte millioner i dette samarbeidet. De humanitære organisasjonene verdsatte konsesjonene høyt og investerte derfor selv minimalt med penger. Blindeforbundet betalte for eksempel bare inn 100 000 kroner i aksjekapital. Etter avtalen fikk de humanitære organisasjonene likevel utbetalt penger fra første dag. De hadde med andre ord ingen risiko knyttet til prosjektet. Forventningene var betydelige til dette nye inntektstiltaket. Men Norske Spill A/S gikk aldri med overskudd. Det første året gikk det med atskillig tid og ressurser til å utvikle sikre systemer for å kunne overholde et krav fra myndighetene om 18 års aldersgrense, begrensning av spilleomfanget og krav om å utvikle sikre systemer for betaling. De godkjente spillene viste seg dessuten heller ikke å være så attraktive som initiativtakerne hadde håpet. Det skyldtes at konkurrerende spill, særlig de som ble organisert fra utlandet, i motsetning til Norske Spill ikke hadde noen begrensninger på hvor mye som

kunne utbetales i toppgevinst. Den kommersielle samarbeidspartneren måtte hele tiden skyte til midler for å holde driften i gang. Etter en lang dialog med Lotteritilsynet og Kulturdepartementet om rammebetingelsene for spillet lyktes organisasjonene til slutt, etter anke til kongen, å oppnå betingelser som de trodde skulle gjøre spillene mer attraktive. Bare et par år etter ble Norsk Spill overtatt av Reitan-gruppen og Røde Kors med 50 prosent hver. De andre humanitære organisasjonen skulle imidlertid fremdeles nyte godt av overskuddet.

I 2005 nedla myndighetene totalforbud mot interaktive spill. Dette førte til at Norske Spill dreide fokus fra interaktive spill til tradisjonelle lotterier. Organisasjonen innførte et lotteri som ble kalt YEZZ lotteriet og som utviklet seg til å bli markedets beste skrapelotteri. Yezz-loddene ble først og fremst solgt i Narvesen kioskene og 7-Eleven butikkene. I 2006 deltok Yezz-lotteriet i et samarbeid med TV2 i programmet «Alle mot en». Dette var en kostbar investering for eierne bak Norske Spill, men de ti humanitære organisasjonene hadde likevel avtalefestet rett til en andel av inntektene fra dag en. Samarbeidet med TV2 bidro imidlertid på ingen måte til å øke omsetningen i lotteriet i tråd med forventningene. Norske Spill valgte derfor å avslutte avtalen. Høsten begynte en å arbeide med nye spillkonsepter innenfor Yezz-produktene. Som følge av det kostbare samarbeidet med TV2 fikk Norges Blindforbund i 2006 bare 1 175 000 kroner i inntekter fra Norske Spill sammenlignet med 1 580 000 i 2005. I 2010 mottok forbundet 1,5 million kroner. Selv ikke Reitan-gruppen maktet å få opp tilstrekkelig omsetning for YEZZ lotteriet. Det ble derfor besluttet å legge det ned.

I 2009 kastet Blindforbundet seg også på Bingo. Etter anke fikk forbundet tre bingotillatelser, og det resulterte i 88 000 kroner i inntekter i 2009 og 352 000 i 2010. I tillegg bisto forbundet flere fylkeslag med å starte opp med Bingo. Forbundet ønsker å systematisere arbeidet på dette området og har satt seg mål om at alle 19 fylkeslag skal ha aktive tillatelser i løpet av få år. I 2010 hadde flere av fylkeslagene faktisk også kommet i gang med bingo. I 2010 fikk 13 fylkeslag inn 1,7 million kroner i inntekter på slik bingo virksomhet.

Inntekter fra ulike typer lotterier

Som foran nevnt, var tidligere Blindforbundets landslotteri en sentral inntektskilde. Med årene hadde omsetningen i dette lotteriet blitt atskillig redusert. Tidlig på 1990-tallet var omsetningen på rundt 100 millioner kroner. I 1998 var omsetningen på ca. 15 millioner kroner, noe som ga et inntektsoverskudd på noe i overkant av 3 millioner kroner. I 2006 var omsetningen på bare 3 millioner kroner. Det var ikke bare Blindforbundets lotteri som led denne skjebnen. Hele markedet for lotterier klappet sammen i denne perioden. En viktig årsak var Norsk Tippings innføring av Flax-loddene.

Høsten 2003 ble det igangsatt en rekke salgsfremmende tiltak for å gjenopprette det tradisjonelle Blinde-lotteriets kundeportefølje. Allerede i 2001 hadde forbundet inngått avtale med et nyopprettet telefonselskap. I 2003 ble det så gjennomført flere store utsendelser, samt tatt «skippertak» i markedsavdelingen med nysalg og porteføljesalg. Men det hjalp ikke så mye. Omsetningen i lotteriet fortsatte å gå nedover. I 2008 var salg av lodd i landslotteriet redusert til å være et inntektstilbud først og fremst til forbundets fylkeslag.

I 2003 satte Norges Blindesforbund i gang planlegging og utvikling av et nytt lotterikonsept. Målsettingen skulle være å skape det mestvinnende skrapelotteriet i Norge. Spillet skulle være enkelt, og det måtte ha milliongevinst. Det nye konseptet, NorgesLotto, fikk tillatelse fra myndighetene og ble offisielt åpnet 1. desember 2003. Det viste seg imidlertid at mange kunder trodde det var et spill under Norsk Tippings paraply. Norsk Tipping henvendte seg derfor til Blindesforbundet om dette problemet og tilbød forbundet å dekke investeringer og tapte inntekter dersom forbundet la ned spillet. Partene hadde en god dialog om dette, og løsningen ble at Norges Blindesforbund valgte å utvikle NorgesLotto.

Sommeren 2007 utviklet inntektsavdelingen så enda et nytt lotterikonsept som fikk navnet «Jackpot 10 000». Dette lotteriet bygget på suksessen bak utbetalingsautomatene. Det nye lotteriet fikk gode tilbakemeldinger. I 2007 ble det solgt lodd for 2,8 millioner kroner i dette lotteriet, året etter for 3,1 millioner kroner. I de neste to årene var omsetningen på 2,7 millioner kroner. Dette lotterikonseptet ble med andre ord aldri noen stor suksess.

Det lyktes dermed aldri for Norges Blindesforbund å etablere lotteri-spill som kunne erstatte inntektene fra det tradisjonelle landslotteriet etter at Norsk Tipping hadde utkonkurrert det med Flax-loddene sine.

Givere fra enkeltpersoner og bedrifter

I alle år har ulike typer gaver vært en viktig kilde til inntekter for Norges Blindesforbund. Forbundet har opp gjennom årene fått inn gaver på flere ulike måter. En viktig gavetype har vært testamentariske gaver. I 1998 tilførte slike gaver Norges Blindesforbund 11,9 millioner kroner. Dette er inntekter forbundet alltid har satt stor pris på. Men inntektene fra disse gavene har svingt atskillig fra år til år. Dette illustreres med at 2007 var et rekordår for slike gaver. Da fikk forbundet mer enn 22 millioner kroner i testamentariske gaver. Året før var imidlertid beløpet bare på 9 millioner kroner.

En stabil givertjeneste har i mange år vært det som heter «Lokal synsvenn» som i 2001 hadde 7 346 faste givere, og i 2009 hadde 15 000 givere. Den neste største av de faste givertjenestene er «Førerhundvenner» - hvor giverne årlig gir enkeltstående gaver og testamentariske gaver til Norges Blindesforbunds førerhundfond. I 2009 hadde denne givertjenesten 7 492 givere.

De viktigste kildene til gaver har likevel vært direkte henvendelser som Norges Blindeforbund årlig har gjort til både privatpersoner og bedrifter om økonomiske bidrag. Forbundets virksomhet for å mobilisere gaver har skjedd på ulike måter. I 1998 hadde Blindeforbundet et eget giverregister med navn på personer som tidligere hadde gitt gaver til forbundet. Personene på denne listen har regelmessig fått brev med anmodning om fornyet støtte. I 1998 ga disse henvendelsene nettoinntekter på 2,6 millioner kroner. I tillegg hadde Norges Blindeforbund i 1998 en egen markedsavdeling som sendte brev til og ringte opp et utvalg av den norske befolkningen. Denne markedsavdelingen var på den tiden skilt ut som et eget aksjeselskap. I 1998 var Blindeforbundets andel av overskuddet av denne virksomheten på 7,1 millioner kr.

I årene etter 2000 gjorde Norges Blindeforbund flere administrative grep for å effektivisere arbeidet med å rekruttere givere. I år 2000 ble alle forbundets giverregistre samordnet og samlet i en database. Dette ga mer oversikt over forholdet til de enkelte giverne og hindret dobbeltutsendelser. Registeret ga dessuten mulighet for analyser og etterkontroll av hvem som bør/ikke bør motta henvendelser. På denne måten kunne forbundet også spare kostnader til porto og telefon til personer som ikke var/er interessert. Dette økte lønnsomheten ved denne typen henvendelser og bedret forholdet til publikum. Det ble lagt ned mye arbeid i å forbedre kvaliteten på databasen og etablere rutiner rundt oppdatering av adresseopplysningene. Allerede i 2001 ga dette resultater. Markedsavdelingen AS gjennomførte 210 000 telefonsamtaler og sendte ut 850 000 brev med anmodning om støtte. Dette resulterte i 356 180 innbetalinger og et overskudd til Blindeforbundet på om lag 15 millioner kroner. I 2004 hadde Markedsavdelingen 50 ansatte, de fleste på deltid. Det ble også leid inn arbeidskraft gjennom Adecco. Dette året ble det sendt ut så mye som 1 808 156 brev med informasjon om blindesaken og anmodning om støtte. Det ble dessuten gjennomført 403 000 telefonsamtaler i forbindelse med innsamling av bidrag og salg av lodd. Arbeidet med denne givertjenesten hadde med andre ord fått et meget stort omfang. Etter hvert opplevde imidlertid forbundet at det ble stadig mer vanskelig og kostbart å rekruttere nye givere. De giverne som hadde støttet dem noen år var derimot lojale. På den positive siden kunne forbundet notere seg at gjennomsnittsbeløpet som ble gitt var økende.

I 2005 vedtok Norges Blindeforbund å avvikle Markedsavdelingen A/S og isteden integrere virksomheten dens i Norges Blindeforbunds eget organisasjonsapparat. Omorganiseringen ble iverksatt for å tilpasse virksomheten til ny moms- og avgiftslovgivning.

2008 ble samlet et nytt rekordår for forbundets givertjenester. Overskuddet av innsamlingene fra privatpersoner var på hele 53 millioner kroner. Innbetalt beløp fra giverne økte med 8 prosent fra året før. Samtidig klarte forbundet å redusere kostnadene med 21 prosent. Blindeforbundet arbeidet med andre ord systematisk med å effektivisere innsamlingsarbeidet. Det ble utsendt 1,1 mil-

lioni adresserte brev med informasjon om blindesaken og forespørsel om støtte. Uadresserte henvendelser ble redusert kraftig. Det ble gjennomført 147 000 telefonsamtaler med privatpersoner, en klar reduksjon fra året før. Også neste år, i 2009, ble antallet uadresserte henvendelser og telefonhenvendelser redusert betydelig. Begge disse administrative grepene bidro til å redusere kostnadene med innsamlingsarbeidet. Disse tiltakene for å effektivisere innsamlingen var til dels et svar på Innsamlingskontrollens (etablert i 2009) krav om at minst 65 prosent av innsamlede midler skulle være overskudd. Det vil si at administrative kostnader forbundet med innsamlingene ikke skal utgjøre mer enn 35 prosent av det totale innsamlede beløp.

Den største delen av innsamling fra bedrifter besto i salg av støttepakker av enkelt kontorutstyr som selges via telefon til bedriftene. Dette utgjorde om lag 70 prosent av omsetningen fra private bedrifter, mens sponsing og innsamling gjennom brev utgjorde 20 prosent, og støtteannonser sto for 10 prosent. Salget av støttepakkene var mer å regne som gaver enn som reell kommersiell virksomhet for å tjene inn penger til forbundet.

I 2006 ansatte Norges Blindeforbund en person i en ny stilling som forretningsutvikler. Vedkommende skulle arbeide med det som i årsmeldingen ble betegnet som «store gaver» og «offentlige tilskudd» og med forbundets relasjoner til sponsorer. Prosjektet «store gaver» omfattet blant annet å sende søknader om økonomisk støtte til ulike legater, fonds og private bedrifter. I dette arbeidet ble det lagt vekt på å utarbeide oversikter over mulige søkerobjekter og systematisere søknadsprosessene.

I 2009 satte Blindeforbundet i verk en storstilt kampanje for å verve nye medlemmer. Elementer i kampanjen omfattet TV- og radioreklame, utsendelse av magasinet ALT om Syn til 1,4 mill. husstander og lokal annonsering og mediedekning. Den viktigste rekrutteringen besto i 70 000 telefonhenvendelser til personer i forbundets giverregister. Kampanjen resulterte i en fordobling av forbundets medlemstall i løpet av året.

På begynnelsen av årtusenet vedtok Blindeforbundets styrende organer at det skulle være et overordnet mål å bygge opp en reserve tilsvarende 20 prosent av årsumsetningen. De gode resultatene i de første årene av årtusenet ga forbundet mulighet til å nå dette målet.

Helt siden 1999 hadde Norges Blindeforbund også organisert egne jule- og påskekortaksjoner. I 1999 ga for eksempel julekortaksjonen et nettoresultat på 800 000 kroner.

I 2009 organiserte Lions en (engangs) Røde Fjær aksjon hvor de samlet inn penger til utbyggingen av et syn- og mestringsenter som Blindeforbundet i alle år hadde drevet i Hurdal. Blindeforbundets bidrag besto i informasjons- og kunnskapsformidling til Lions' distrikter og klubber. Det endelige aksjonsresultatet kom på ca. 19 mill. kroner.

På slutten av tiåret var Blindeforbundets inntektsvirksomhet organisert i to avdelinger – inntektsavdelingen og markedsavdelingen. Men virksomheten i

begge avdelinger ble ledet av en markedssjef. Inntektsavdelingen hadde i tillegg 5 ansatte i hele stillinger. Markedsavdelingen driver innsamling fra privatpersoner og salg av støtteprodukter til bedrifter. Innsamlingsvirksomheten hadde ved årsskiftet 74 ansatte, de fleste arbeider på deltid med innsamling gjennom telefon. Omtrent to tredjedeler er kvinner.

Tilskudd fra offentlige myndigheter

Norges Blindeforbund har i flere år fått statlige driftstilskudd fra en egen post på statsbudsjettet for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. De har også fått driftstilskudd til forbundets punktskrifttrykkeri. I de siste årene har disse driftstilskuddene vært på om lag 6 millioner kroner. Norges Blindeforbund har også fått støtte til barne- og ungdomsleire og til et arrangement som ble kalt UngUke. I 2008 var denne støtten på litt over 1 million kroner. Forbundet får dessuten støtte til voksenopplæring via Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.

Kommersielle inntektstiltak

Forbundet har i flere år hatt et samarbeid med Storebrand om en egen synsforsikring. I 1998 hadde 10 800 enkeltpersoner og familier tegnet synsforsikring, og det ga forbundet nesten 1,5 millioner kroner i inntekter det året.

I 2005 og 2006 gikk Blindeforbund inn i samarbeid med kommersielle aktører for å prøve ut helt nye kilder til inntekter. Norges Blindeforbund etablerte for det første i 2005 et samarbeid med Norwegian Ferry Lines om utplassering og drift av utbetalingsautomater ombord på ferger mellom Norge og Sverige. Dette var en ren kommersiell avtale. Norges Blindeforbund gjennomførte en etisk analyse og en risiko analyse av prosjektet før de inngikk avtalen. Blindeforbundet skulle forskuttere et beløp ved avtaleinngåelsen og et beløp når båtene var klare for seiling og automatene var klare for drift. Blindeforbundets investering ble hentet fra overskuddet av et call- og markedsførings-selskap som forbundet noen år tidligere hadde kjøpt. Forbundet var opptatt av at investeringene ikke skulle tas av midler hentet inn gjennom innsamlinger eller fra offentlige bevilgninger. Norwegian Ferry Lines klarte i 2006 ikke å realisere prosjektet og utfordret Blindeforbundet til å investere mer midler før båtene var klare for seiling og rederiet hadde nødvendig konsesjon på plass. Slik risikoinvestering ville ikke forbundet gå ytterligere inn i og hevet derfor avtalen.

Norges Blindeforbund fikk høsten 2006 tilbud om å samarbeide med selskapet «Aquann Water» om salg av norsk kildevann på flaske til konsumenter i Norge. Selskapet ønsker seg humanitære samarbeidspartnere i Norge/Norden, og etter hvert ute i Europa. Disse skulle få 10 prosent av omsetningen. Selskapet hadde allerede gjort avtale med «Røde Kors» og «Redd

Barna» i Sverige og Danmark. Blindeforbundet mente dette var et godt prosjekt å profilere organisasjonen på. Det ble inngått en avtale høsten 2006 om en eierandel for Blindeforbundet i selskapet på 15 prosent. Denne eierandelen skulle gi forbundet andel av eventuelt overskudd i virksomheten også utenfor Norge. Avtalene gikk også ut på at Blindeforbundet skulle være alene som formålsmottaker i Norge i en 5 års periode, med rett til forlengelse i ytterligere 5 år. Det var også en intensjon mellom partene om at Blindeforbundets call-senter i Ørsta skulle selge vannprodukter til bedrifter i Norge. For dette arbeidet skulle Blindeforbundet motta salgsprovisjon, i tillegg til 10 prosent formålsandel pr. solgte flaske. Det var selskapets målsetning i første omgang å selge vann til bedriftsmarkedet i Norge, deretter til hoteller og butikker. Vannflasker produsert for salg i Norge skulle merkes med Norges Blindeforbunds logo og navn. Det var også til utredning om etikettene skulle være blindeskriftpreget. Salg av vann kom i gang i Danmark og Nederland i 2007. Selskapet hadde imidlertid utfordringer med tilgang på kapital. Det ble derfor gjennomført en emisjon av aksjer i desember 2007. Norges Blindeforbundet valgte å delta i emisjonen for å beholde sin eierandel. Det medførte en investering på 600 000 kroner.

«Water for life», tidligere «Aquann», hadde siden etableringen slitt med anstrengt likviditet og stadige utskiftninger av daglig ledelse og styre. Det ble forsøkt gjennomført en større aksjeutvidelse våren 2009, basert på profesjonelle salgsdokumenter. Formålet var å få til en emisjon på i overkant av 25 mill. kr. Dette lyktes ikke, og hele den nye ledelsen trakk seg ut av prosjektet høsten 2009. Dette medførte nye generalforsamlinger, og gründernes utestående lønn ble konvertert til aksjer. Norges Blindeforbund valgte å ikke delta i den siste emisjonen og fikk mindre eierandel. Forbundet valgte derfor å tre ut av styret i selskapet.

Som en oppsummering må det kunne sies at disse kommersielle eksperimentene ikke har vært spesielt vellykket. De har isteden skapt mye ekstraarbeid og utgifter for Norges Blindeforbund. Blindeforbundet var imidlertid fullstendig klar over risikoen som disse prosjektene var forbundet med. Alle i organisasjonen var klar over at dette like gjerne kunne gå godt som dårlig. Etter den kraftige nedgangen i inntektene fra Landslotteriet og bortfallet av gode automatinntekter var organisasjonen bare nødt til å prøve ut nye typer inntektstiltak. Sammen med de andre frivillige organisasjonene ble de for øvrig sporet til slike eksperimenter av ledende politikere. Både Valgerd Svarstad Haugland og Trond Giske uttalte i kjølvannet av forbudet mot spilleautomater at organisasjonene måtte være kreative og lete etter ny kilder til inntekter.

Sammenfatning

Norges Blindforbund er en stor frivillig organisasjon med mange medlemmer og forholdsvis mange ansatte. Organisasjonen har i alle år hatt et bredt sett av aktiviteter både for og på vegne av blinde og svaksynte, både nasjonalt og internasjonalt.

I tråd med hva Froehlich (1999) har rapportert om frivillige organisasjoner i USA, har også Blindforbundet i den studerte perioden hatt en rekke forskjellige inntektskilder. I det foregående har vi sett at forbundet har hatt inntekter både fra gaver fra privatpersoner og bedrifter, fra ulike typer lotterier og spill, fra offentlige myndigheter og fra aktiviteter som har vært gjennomført i samarbeid med kommersielle aktiviteter.

Det har imidlertid over tid funnet sted vesentlige endringer i sammensetningen av Blindforbundets inntektskilder. Den mest påfallende endringen er at forbundet i dag selv samler inn og skaffer to tredjedeler av inntektene, mens det et par tiår før var myndighetene som bidro med brotrenten av forbundets inntekter. En annen viktig endring er den sterkt reduserte betydningen av Blindforbundets landslotteri som kilde til inntekt. Som vist ovenfor, på begynnelsen av 1990-tallet hadde landslotteriet en årlig omsetning på 100 millioner kroner. I dag tyve år etter har dette lotteriet en svært liten omsetning og benyttes først og fremst av fylkeslagene. Mens landslotteriet fra år til år gikk ned i omsetning, hadde imidlertid Norges Blindforbund en periode hvor de mottok store inntekter fra et stort antall spilleautomater, med et høydepunkt i 2004. Myndighetenes forbud mot spilleautomater av den typen forbundet hadde, satte en stopper for disse gode inntektene. Norges Blindforbund har riktignok blitt kompensert av myndighetene for en del av den inntektsstrømmen som kom fra automatene, men ikke på det nivået som de nådde i 2004.

Disse endringene var, som pekt på foran, i stor grad påvirket av ytre begivenheter og utviklingstrekk. Norges Blindforbund har imidlertid i løpet av det siste tiåret vist stor evne til å svare på de ytre forandringene gjennom målrettet omlegging av sin inntektsstrategi. Mange av de tiltakene som forbundet har satt i verk har vært vellykket. Andre har kommet mindre heldig ut. Dette gjaldt særlig de kommersielle aktivitetene, men også lotteriene.

Det mest vellykkede strategiske grepet har vært den sterke satsingen på å mobilisere givere. Gaver fra privatpersoner har alltid vært en viktig inntektskilde. Men i årene etter 2000 ble innsatsen for å skaffe givere betydelig trappet opp. Dette illustreres ved at i 1998 fikk Norges Blindforbund nær 10 millioner (1998) kroner i nettoinntekter fra henvendelser til privatpersoner med anmodning om økonomiske bidrag. Bare ti år senere, i 2008, var overskuddet fra innsamlingene 53 millioner (2008) kroner. Selv om kronas verdi hadde endret seg på disse ti årene, var dette likevel en meget sterk vekst i inntektene fra gaver. Det lå et omfattende arbeid bak denne veksten i form av et meget stort antall henvendelser pr. brev og telefon. Dette var en målbevisst satsing fra forbundets side som altså ga meget gode resultater. Flere observatører me-

ner at Norges Blindforbund er blitt en av de mest profesjonelle aktørene når det gjelder arbeid for å mobilisere givere.

For å få til denne satsingen ble det innad i forbundets også gjennomført flere organisatoriske endringer. Det første som ble gjort var å slå sammen de ulike giverregistrene i en database, noe som ga gode muligheter til å analysere resultatene av giverkampanjene. En annen viktig endring var å integrere i forbundets eget organisasjonsapparat en enhet som arbeidet med givertjenester og som tidligere var organisert som eget aksjeselskap. For det tredje kjøpte Blindforbundet opp et call- og markedsføringsselskapet i Ørsta som forbundet tidligere hadde benyttet seg av. Dette ga en vesentlig innsparing i utgifter til oppringinger og markedsføring og ga henvendelsene til publikum en større grad av legitimitet. Et fjerde viktig tiltak var å opprette en ny stilling som forretningsutvikler som kunne arbeide med å hente inn støtte fra sponsorer og fra stiftelser og private bedrifter. Som Froehlich (1999) har vist, har ulike velde-
dige stiftelser vært en viktig kilde til finansiering for mange frivillige organisasjoner i USA. Det var derfor antakelig klokt av Blindforbundet å «utforske nærmere» denne kilden til finansiering.

Norges Blindforbund forsøkte også å lansere en rekke nye spill og lotterier. Disse forsøkene var ikke alltid vellykkede. Mens ExtraStiftelsen har vært en suksess, var verken pengespill på internett, YEEZ-lotteriet eller Norges-Lotto helt vellykkede tiltak. Alle tre ble da også nedlagt etter en tid.

Som vi så foran, forsøkte Norges Blindforbund også å inngå samarbeid med kommersielle aktører, dels med et fergeselskap om utsetting av spilleautomater, dels med en produsent av kildevann som ville profilere seg med hjelp av Blindforbund. Som vi så ovenfor, var ingen av disse to samarbeidsforsøkene noen suksess. De viser ikke desto mindre forbundets vilje og mot til å være innovative og prøve ut hel nye inntektstiltak. Men erfaringene fra disse to prosjektene har nok hevet terskelen hos ledelsen for å gå inn i tilsvarende kommersielle opplegg på nytt.

Foran så vi at Froehlich (1999) beskrev kommersielle aktiviteter som en type inntektskilde som gir autonomi og fleksibilitet og få uheldige konsekvenser for den aktuelle organisasjonen. Blindforbundets erfaringer med de kommersielle aktørene tyder på at det ikke er fullt så enkelt. Deres erfaringer antyder for det første at det kan være vanskelig å finne fram til passende kommersielle aktiviteter. For det andre kan det vise seg problematisk å få det til å fungere i praksis, kanskje i sær hvis organisasjonen er avhengig av samarbeid med en privat aktør.

I tidligere forskning har det ofte vært diskutert om endringer i institusjoner, og organisasjoner, hovedsakelig følger opptrukne spor preget av gårdsdagens løsninger, eller om organisasjonene kan ta helt nye veier (Streeck og Thelen 2009). Begrepet «sti-avhengighet» («path-dependency») har vært brukt om hvordan en organisasjons utviklingsbane og nåtidens strategiske valg kan være preget av fortidens beslutninger. I sin diskusjon av de indiske

boligpolitiske bevegelsene var for eksempel Ramanath (2009) opptatt av om endringene i deres strategiske posisjon kunne ses som sti-avhengige. Er sti-avhengighet en treffende beskrivelse og forståelse av inntektsstrategien i Norges Blindforbund? Etter mitt syn gir ikke dette begrepet et tilstrekkelig godt nok verktøy til å beskrive utviklingen og endringene i Blindforbundets inntektspolitikk. På den ene siden kan en hevde at den etter hvert sterke satsingen på givertjenesten i realiteten innebar at forbundet valgte en vei det allerede hadde fulgt noen år. På den annen side hadde Blindforbundet vært gjennom så store endringer i sine inntektskilder og prøvd ut så mange andre mulige inntektstiltak at «sti-avhengighet» ikke gir noe dekkende bilde av utviklingen. Det som slår en heller er hvordan Norges Blindforbund til enhver tid har forsøkt å tilpasse seg endringene i økonomiske rammevilkår gjennom en variasjonsrikdom i løsninger og forsøk på løsninger.

Antirasistisk Senter

Antirasistisk Senter er et uavhengig senter som arbeider for å bekjempe rasisme og diskriminering i Norge. Senteret ble startet av en gruppe studenter på slutten av 1970-tallet som et tidsskrift uten støtteordning. Tidsskriftet fikk småpenger fra en ordning for innvandringstidsskrifter. De som var med den gangen var halvparten norske og halvparten utenlandske. Det var ikke penger til nasjonale organisasjoner på innvandringsområdet på den tiden. Antirasistisk Senter ble etablert i 1983. Senteret kom inn på statsbudsjettet i 1986-1987. Senterets representanter var selv meget aktive lobbyister for å få myndighetene til å etablere en egen støtteordning for organisasjoner av deres type. Senteret har siden startet vokst en del, men ikke dramatisk mye.

Senteret har i alle år arbeidet for likestilling, rettigheter og plikter, rettssikkerhet og livsvilkår for innvandrere. Overfor nordmenn har Senteret lagt vekt på informasjon, kunnskap og holdningsskapende arbeid om rasismeproblematikk, innvandrere og innvandring. Senteret har også satset på å utvikle samhandling mellom innvandrere og nordmenn for å fremme gjensidig forståelse og gi råd og veiledning i arbeid med rasisme og konfliktløsning.

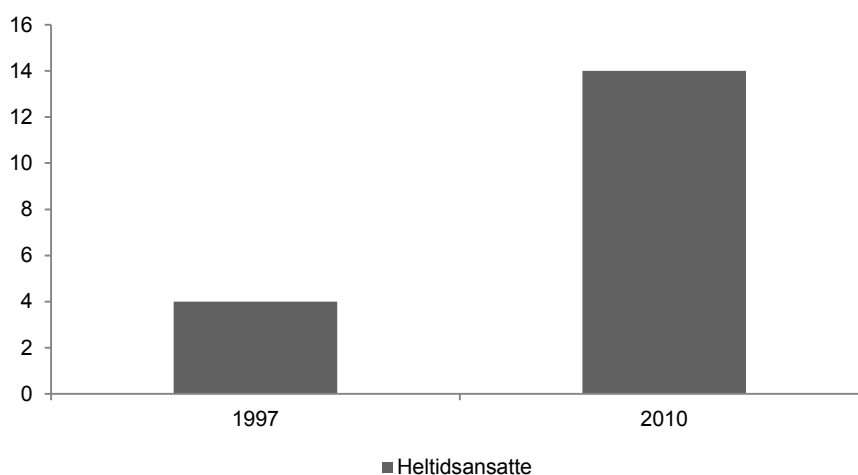
Dessuten har senteret i alle år vært en aktiv deltakelse i offentlig debatt for å sette dagsorden om det flerkulturelle Norge, om rasisme, innvandringspolitikk og lovverk. De har gjort det gjennom medieutspill, foredrag, deltakelse i råd og utvalg, gjennom egne publikasjoner og ved å arbeide målrettet for å få oppslag i massemedia. For eksempel kunne Senteret i 2001 registrere 230 medieoppslag basert på utspill og kontakt fra Senterets side. Antirasistisk Senter er også aktiv leverandør av høringsuttalelser til offentlige utredninger og lovforslag.

Representanter for Antirasistisk Senter har dessuten regelmessig deltatt på internasjonale konferanser, for eksempel som observatør i FNs komite mot rasisme, i FNs generalforsamling og menneskerettighetskommisjon i Geneve,

på europeiske NGO-møter, osv. I disse tilfellene har deltakelsen som regel vært finansiert av offentlige myndigheter, særlig Utenriksdepartementet.

Organisasjonen er ikke en medlemsorganisasjon. Dette har vært en bevisst strategi for å forhindre at bestemte politiske grupperinger skulle kunne bruke medlemsdemokratiet til å «kuppe» organisasjonen, noe som skjedde med andre organisasjoner. Antirasistisk Senter er en organisasjon med en fagpolitisk ledelse med fast ansatte, et styre og større antall frivillige som er knyttet til og som bidrar til å gjennomføre Senterets ulike aktiviteter. På slutten av 1990-tallet ble det som i dag kalles fagpolitisk ledelse betegnet som et sekretariat. I 1997 hadde Senteret fire ansatte, et styre med 15 medlemmer og 150 frivillige medarbeidere. I 2010 var i alt 37 personer ansatt i heltids- eller deltidsstillinger, i vikariat eller på timebasis. 14 medarbeidere var i heltidsstilling (jf. Figur 3). Styret besto i 2010 av 7 representanter, 71 prosent kvinner og 29 prosent menn.

Figur 3. Antall ansatte i Antirasistisk Senter



I 1998 besto Antirasistisk Senter nærmest av fire organisasjoner i en. Den gangen omfattet senteret et kjernesekretariat, et krise- og rådgivningskontor, en nærmiljøsentral og en nærradio. Nærmiljøsentralen arbeidet særlig med ungdom med minoritetsbakgrunn. Kjernesekretariatet var ansvarlig for helheten, for økonomistyring og planleggings- og utviklingsarbeid for den samlede virksomheten. Det var videre hovedansvarlig for informasjons- og mediearbeid og nettverksbygging, sto for utredninger og høringer, og gjennomførte enkeltprosjekter. De enkelte avdelingene opererte relativt selvstendig og med egne målsettinger, arbeidsplaner og finansiering, men var underlagt Senterets

styre og overordnede målsetning. Senteret hadde allerede den gangen en rekke forskjellige aktiviteter.

I dag består Antirasistisk Senter i tillegg til det fagpolitiske sekretariatet av tre avdelinger: (1) Agenda X som er et ressurscenter for flerkulturell ungdom. Senteret har en ansatt voksenleder og voksne som veiledere og tilretteleggere. Agenda X jobber for at ungdom skal ha innflytelse på egne liv. Det er ungdommen selv som planlegger og bestemmer aktivitetene. Agenda X har blant annet jente- og guttegrupper, arrangerer sommerleir, har et lydstudio og organiserer skrive-, foto- og filmverksteder. Flere hundre ungdommer er hvert år innom aktivitetene til Agenda X. (2) Jobb X er en avdeling som tilbyr gratis jobbsøkerkurs og karriereveiledning for flerkulturell ungdom mellom 16 og 26 år. (3) Rådgivningskontoret tar i mot henvendelser fra enkeltpersoner med minoritetsbakgrunn som trenger hjelp mot diskriminering på rasistisk grunnlag. I 2008 fikk kontoret for eksempel 176 henvendelser. 54 av disse gjaldt behov for og ønsker om nærmere rådgivning om for eksempel tilsetningsforhold og oppsigelse, trygd, bolig, diskriminering, og forholdet til politi og utlendingsmyndighetene. I disse tilfellene fulgte Senteret opp med mer behandling og oppfølging av sakene.

I 1982 startet Antirasistisk Senter en egen radio – Tellus radio. I 2003 hadde Tellus radio 15 forskjellige redaksjoner, over 100 frivillige, gjennomførte sendinger på ni språk og hadde 47 timer sending hver uke hovedsakelig i Oslo-området. Tellus radio mottok noe støtte fra ulike offentlige hold. Radioen hadde imidlertid i alle år økonomiske problemer. Antirasistisk Senter klarte ikke å utvikle nærradioen til en selvstående enhet som kunne dekke utgiftene til radiodrift og redaktørlønn. Radioen ble derfor nedlagt i 2007.

Opp gjennom årene har Antirasistisk Senter organisert flere offentlige markeringer mot rasisme, som 17. mai for alle i Spikersuppa i Oslo tidlig på 1980-tallet, fakkeltog mot rasisme i 1983 med oppslutning fra 70 partier, fagforbund og organisasjoner, demonstrasjonen «Snu ryggen til Myrdal» på Youngstorget i 1993, og en markering i 2000 mot Boot Boys. I 2001 var Senteret en av hovedinitiativtakerne til det store fakkeltog etter drapet på Benjamin Hermansen. De har organisert offentlige kampanjer og markeringer mot høyreekstremisme. I 2010 deltok Senteret i Homoparaden og satte offentlig søkelys på papirløse flyktninger og inkludering i arbeidslivet.

Antirasistisk Senter har kontakt og samarbeid med en rekke frivillige aktører som er engasjert på innvandringsfeltet, som MIRA-senteret, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Oslo Bispedømmeråd.

I offentlige dokumenter om det flerkulturelle Norge skiller myndighetene mellom majoritets-, minoritets- og brobyggerorganisasjoner. Antirasistisk Senter opplever ikke at noen av disse kategoriene passer på dem. De definerer seg som en rettighetsorganisasjon, der både minoriteter og majoritet er både deltakere og målgrupper. De arbeider mot diskriminering, men også for inte-

grering. Ofte blir dette sett på som to ulike mål og aktiviteter. Men de forsøker altså å arbeide med begge målsettinger.

I en evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet som ble utarbeidet av Rogalandforskning i 2005 (Nødland, Allred, Berg og Opedal 2005) ble Antirasistisk Senter beskrevet som en menneskerettighetsorganisasjon med kjernekompetanse på informasjon og deltakelse i samfunnsdebatten. Forskerne var også opptatt av at Senteret gir et viktig bidrag til å myndiggjøre minoritetsungdom og voksne med minoritetsbakgrunn. Senteret ble også betegnet som et kompetansesenter. Det ble dessuten pekt på at organisasjonen syntes snarere å rette seg mot det som ble kalt det offentlige rom enn mot avgrensede grupper og miljøer.

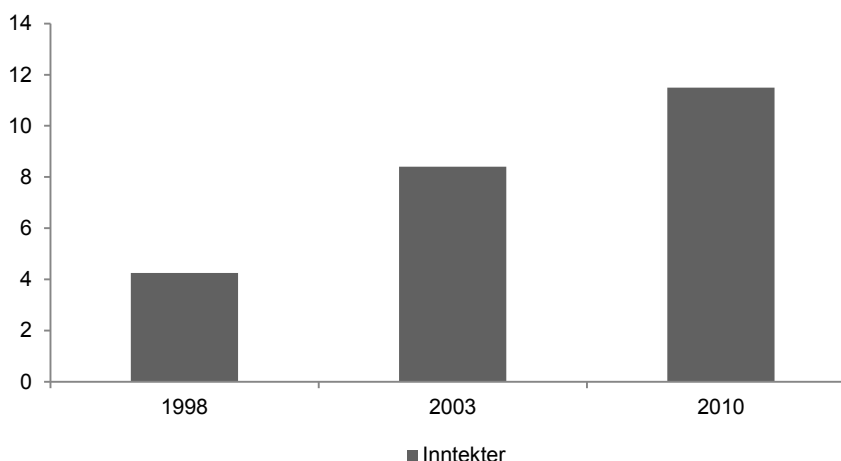
Økonomisk drift og inntektskilder

I 1998 hadde Antirasistisk Senter Drift en inntekt på 3,3 (4,25 i 2010 kroner) millioner kroner. Senteret fikk driftsstøtte til sin kjernevirksomhet fra Utlendingsdirektoratet/Kommunal- og Regionaldepartementet og Akershus fylkeskommune. I tillegg fikk de prosjektstøtte fra ulike instanser. Nærmiljøsentralen fikk for eksempel prosjektstøtte fra FRISAM, Utlendingsdirektoratet og Oslo kommune.

I tillegg hadde Senteret inntekter fra spilleautomater. På slutten av 1997 fikk Antirasistisk Senter godkjenning av Oslo Politikammer som mottaker av inntekter fra noen spilleautomater stilt opp i en butikk på Grønland i Oslo. De har hatt litt dårlig samvittighet for disse pengene, med tanke på at det kanskje ikke er de mest velhavende som legger igjen pengene sine på disse automaterne. Men automatene har opp gjennom årene gitt dem inntekter som har vært relativt store i forhold til bevilgningsnivået, og som har vært frie og uvurderlige for organisasjonen. Disse inntektene ble imidlertid vurdert som usikre fordi det var uklart hva som ville skje med dem når staten tok over som oppstiller av automater og fordeler av inntekten. En ville derfor ikke låse inntektene til dekning av lønn og dekning av ordinær drift, men til prosjekter og investeringer. Forretningsstyret besluttet derfor fra første stund at midlene skulle avsettes til et sikringsfond, og at en fra dette kunne overføre penger til utvikling av tiltak, investeringer og prosjekter på tvers av avdelingene. Antirasistisk Senter har med disse midlene opp gjennom årene for eksempel drevet jobbsøkerkurs og ungdomsavdelingen Agenda X. Jobb X og Agenda X fikk først driftsstøtte i 2009 fra Oslo kommune, men har igjen i 2012 opplevd å miste denne driftsstøtten. Senteret har også utviklet et friluftstilbud for unge innvandrere, som nå er overtatt av Norges Jeger- og Fiskerforbund.

I 2003 var Senterets samlede inntekter på 8,4 millioner kroner (9,6 i 2010 kroner). Senteret fikk 2,4 millioner kroner i støtte fra Kommunal- og regionaldepartementets støtteordning for landsdekkende organisasjoner. Beløpet utgjorde 29 prosent av det samlede inntektsbudsjettet.

Figur 4. Samlede inntekter i Antirasistisk Senter, millioner kroner (2010-kroner)



I 2010 hadde Antirasistisk Senter 11,5 millioner kroner i totalregnskap, inklusive underaktiviteter. Kjerneaktivitetene som særlig fagpolitisk ledelse tar seg av hadde et regnskap på litt under 5,5 millioner kroner. Dette inkluderer kostnader til lokale for alle Senterets avdelinger. Den fagpolitiske ledelsen ved Antirasistisk Senter mottok driftsstøtte fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Akershus fylkeskommune. De fikk videre ulike typer prosjektstøtte. Et eksempel på dette var midler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til en skyggerapport» til FNs komite for rasediskriminering.

Antirasistisk Senter mottok kompensasjon for bortfall av inntekter fra spilleautomater. Dette er midler som Senteret anvender til nytte for alle avdelinger. Disse midlene har vært en buffer for bortfall av inntekter og en reserve for igangsetting av nye aktiviteter som det ikke har vært mulig å finansiere på annen måte. Inntekten beløper seg til i underkant av 1,9 millioner kroner i året.

Kulturprosjekt ved Agenda X har fra 2006 driftsstøtte fra Kulturdepartementet, og ungdomsavdelingen som sådan fikk driftsstøtte fra Oslo kommune, Kultur- og utdanning fra 2009 til 2011. Agenda X fikk dessuten aktivitets- og prosjektstøtte fra Oslo kommunes enhet for Mangfold og integrering, budsjettpost for integrering- og mangfoldstiltak, bevilgninger fra Extra-stiftelsen i samarbeid med Redd Barna, driftsstøtte fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (en budsjettpost for fattigdomsmidler) i 2006, og støtte til sommerleir fra Helsedirektoratet og private stiftelser.

Avdelingen JOBB X fikk fra 2007 driftsstøtte fra Oslo kommune og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (budsjettposten for fattig-

domsmidler), og prosjektmidler til et forskningsprosjekt fra NAV i årene 2010-2011. Rådgivningsavdelingen får driftsstøtte fra Oslo kommune/Enheten for Mangfold og integrering.

Støtten fra private kilder er liten og ofte sporadisk. Gjensidigestiftelsen ga for eksempel prosjektstøtte til Senterets ungdomsarbeid i 2010. Scheiblerstiftelsen har også gitt noen midler, blant annet til friluftsliv. Jobb X har også fått noen midler ved å vinne en pris fra Microsoft. Årlig får de også gaver fra enkeltstående fagforeninger, veldedige organisasjoner og enkeltpersoner. Men dette er varierende og ikke forutsigbare inntekter.

Antirasistisk Senter opplever at det er tungvint å få offentlig støtte. Fra deres synsvinkel er større bevilgninger fra offentlig hold på deres område ofte preget av å være «panikkmidler», dvs. som myndighetene deler ut fordi de føler et press på seg til å demonstrere at de gjør noe på kontroversielle områder, som for eksempel tvangsgiftermål og omskjæring. Antirasistisk Senter opplever at de ofte må bruke mye tid på å forklare og argumentere for relevante offentlige myndigheter hvilke saker stat eller kommune bør satse på og hvilke behov organisasjonene har. Den totale bevilgningssummen til organisasjoner på feltet er lav, og det er lite økning. Krav til profesjonalisering følges ikke av midler. Dersom nye organisasjoner skal komme inn under ordningen, må noen av de eksisterende miste støtte.

Et annet problem er de strengere rapporteringskravene som har blitt innført fra myndighetenes side i de senere årene. Antirasistisk Senter opplever at disse kravene har ført til at de selv har blitt mer byråkratisert. Etter Senterets oppfatning rammer rapporteringskravene særlig mindre organisasjoner med små midler og lite administrativt apparat. Et eksempel på hvor vidtgående rapporteringskravene har blitt er at Agenda X flere ganger har måttet rapportere bruk og resultater for bevilgninger helt ned til 20 000 kroner.

Senteret synes også offentlige midler går utover muligheten til innovasjon fordi det følger ulike bindinger med disse midlene. De har også vært vitne til at de som en liten organisasjon med lite frie midler til nyskapning ikke blir tiltrodd evnen til å iverksette tiltak på nye områder. Fra deres synsvinkel var det for eksempel slående at de store midlene til å forebygge tvangsgifte gikk til majoritetsorganisasjoner og ikke til de små grasrotsorganisasjonene som var/er langt nærmere problemene og som både satte problemene på dagsorden og foreslo løsninger. Antirasistisk Senter viser til MIRA-Senteret som eksempel. De store organisasjonene blir tiltrodd kompetanse til ta seg av nye oppgaver, selv om de ikke har arbeidet med de aktuelle problemene i særlig grad før. En organisasjon som har kunnskap og nettverk fikk ikke midler til å utvikle og profesjonalisere sitt arbeid.

På grunn av automatinntektene har Antirasistisk Senter til en viss grad sluppet unna dette problemet. De har kunnet bruke disse inntektene til, som vist foran, å ta initiativ til helt nye tiltak. Senteret har dessuten vært forsiktige med de inntektene de har fått fra automatene. De har blant annet kjøpt lokaler,

og de har satt av midler til påkommende oppgaver, ikke brukt alt med en gang. Det siste har blitt et problem i forhold til myndighetene. IMDI forlangte i 2011 at inntektene fra automatene som ikke umiddelbart ble brukt, skulle inntektsføres på fagpolitisk avdeling, og at dette måtte gjøres tilbake til 2009-regnskapet, under regnskapsposten «drift». Med IMDIs nye regnskapspraksis og med nøktern bruk av midlene kom Antirasistisk Senter for 2009 og 2010 ut med overskudd når automatinntektene ble inntektsført på en avdeling. Dermed kunne IMDI si at Senteret trengte mindre midler fra IMDI. I 2011 ble faktisk bevilgningen fra IMDI kuttet fra 2,6 mill. kr. til 1,7 mill. kr. av disse grunner. Senteret klarte imidlertid gjennom lobbyvirksomhet å få Stortinget til å heve driftsbevilgningen til 2,1 mil. kroner for 2012. Senterets representanter frykter at svindelen i SOS Rasisme rammer andre organisasjoner fordi den har gjort IMDI langt mer vaktsonne når det gjelder inntekter og pengebruk hos organisasjonene. De føler at byråkratene på denne måten bidrar til å redusere deres fleksibilitet.

Et annet problem var at Antirasistisk Senter opplever at de møter en del skepsis fra enkelte offentlige myndigheter fordi de ikke er en medlemsorganisasjon med en egen medlemsmasse og en medlemsdemokratisk beslutningsstruktur. De blir rett og slett ikke oppfattet å være demokratiske nok.

Som det kom fram foran, har Antirasistisk Senter opp gjennom årene hentet inn en del midler i form av prosjektstøtte fra ulike hold. Dette er midler som det har kostet ganske mye arbeid å hente inn. Siden prosjektmidler ofte er engangsstøtte, har Senteret for hver gang måttet utarbeide prosjektsøknad og legge fram nødvendig dokumentasjon. For en liten administrasjon som senteret lenge hadde, ble arbeidet med å lage prosjektsøknader ganske belastende. Administrasjonen har vært avhengig av å involvere også de unge i Agenda X i det å skrive prosjektsøknader og rapporter som angikk Senterets ungdomsarbeid. Det positive er at ungdom gis opplæring. Det er imidlertid store utfordringer med at en dermed bruker så mye tid på å skaffe og rapportere for penger når bevilgningene er så små. Det går utover det å planlegge og gjennomføre aktiviteter for og med ungdom.

I det store og det hele opplever Antirasistisk Senter at de nyter stor legitimitet både hos offentlige myndigheter og i offentligheten generelt. Men de synes ikke myndighetene i tilstrekkelig grad forstår og setter pris på deres spesielle rolle og bidrag. De jobber på vegne av allmennheten, ikke bare på vegne av medlemsinteresser som mange andre organisasjoner gjør. De er opp-tatt av innvandreres rettigheter og muligheter til å delta i samfunnet. Og de jobber med å påvirke politikk og offentlighet.

Sammenfatning

Antirasistisk Senter er en liten organisasjon som ikke desto mindre har hatt evne til å organisere et bredt sett av aktiviteter og mobilisere relativt mange voksne og unge frivillige gjennom disse aktivitetene. Samtidig har organisasjonen spilt en viktig rolle som bidragsyter og kompetansesenter i den offentlige debatten om innvandreres rettigheter og situasjon. Senteret har i alle år i stor grad vært avhengig av inntekter fra offentlige myndigheter, enten i form av årlig støtte til drift eller gjennom bevilgninger til bestemte prosjekter. Siden Senteret ikke er en medlemsorganisasjon, har den ikke kunnet nyte godt av inntekter i form av medlemsavgifter eller gaver fra medlemmer.

Antirasistisk senter har gjennom de ti-femten siste årene stort sett hatt de samme større inntektskildene. Senteret har klart å tilpasse både aktivitetsnivå og -bredde til de inntektene Senteret har fått inn. Senteret har også hatt stor evne til å ta nye initiativ og utvikle nye tiltak, uavhengig av hva myndighetene prioriterer fra år til år. Senteret har ikke på samme måte som enkelte andre sivile organisasjoner opplevd store endringer i sine inntekter. Den vesentligste endringen er det nye kravet fra myndighetene om å føre automatinntekter på fagpolitisk avdeling og ikke overføre dem til et fond. Ved å avsette disse inntektene til et fond vil Senteret kunne oppnå større sikkerhet ved bortfall av inntekter og ha midler til utvikling av nye prosjekter og til drift av lokaler for alle avdelinger. At Senteret tidligere har kunnet gjøre dette har gitt Senteret en fleksibilitet som har vært meget viktig for en organisasjon med et så bredt sett av aktiviteter og roller. Det vil være uheldig for organisasjonen om denne fleksibiliteten skulle svekkes gjennom måten offentlige myndigheter bevilger sin støtte på.

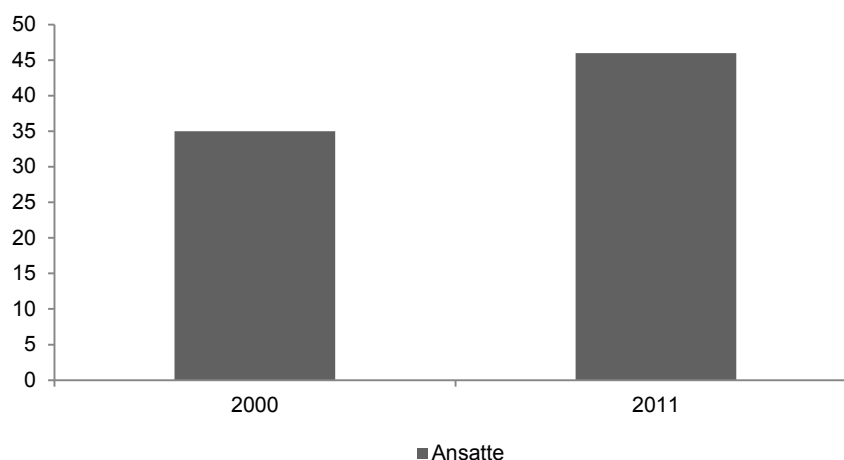
Norges Musikkorps Forbund

Norges Musikkorps Forbund er musikkorpsenes interesseorganisasjon. Den er en demokratisk medlemsbasert organisasjon med hovedkontor i Bergen. Forbundet har også 8 regionskontorer. I 2010 var antall musikkorps som var medlemmer 1 649, og disse korpse hadde i alt 64 735 individuelle medlemmer. Korpse omfatter både skolekorps, amatørkorps, generasjonskorps og spesielle ensembler. Det har over tid vært en nedgang i antallet medlemmer i Norges Musikkorps Forbund. I 1991 hadde forbundet totalt 2021 medlemskorps og 119 867 medlemmer. I år 2000 var 1 739 medlemskops og 66 830 individuelle medlemmer. Siden årtusenskiftet har det imidlertid vært en forholdsvis stabil utvikling i medlemstallet, med bare en meget svak nedgang i antallet medlemmer.

I 2000 var det 12 personer ansatt i sentraladministrasjonen og 23 personer ute i kretsene. I 2010/2011 hadde Norges Musikkorpsforbund 46 ansatte fordelt på ca. 40 årsverk (jf. Figur 5). Av disse arbeidet 17 ved det nasjonale kon-

toret i Bergen (3 av disse var tidsbegrensede engasjementer knyttet til internasjonalt arbeid) og 26 ved region/-avdelingskontorene.

Figur 5. Antall ansatte i Norges Musikkorps Forbund



Norges Musikkorps Forbund tar seg av rekke oppgaver. Årlig arrangerer forbundet en rekke kurser og symposier for de aktive musikerne og for dirigenter. Forbundet organiserer også hvert år Norgesmesterskap for amatørkorps, skolekorps og solister og ensembler. I tillegg holdes regelmessige samlinger for ansatte og tillitsvalgte. Forbundet har i alle år også lagt vekt på å stimulere og videreutvikle samarbeidet mellom korps, skole og musikk skolene. Opp gjennom årene har forbundet regelmessig forsøkt å fornye seg. I 2003 la forbundet for eksempel fram et nytt repertoar, var vertskap for et europamesterskap for brassband og ensembler, og etablerte et ettårig skoleringsprogram for utvalgte ungdommer i politikk og organisasjon.

Norges Musikkorps Forbund arbeider også mye med å bedre rammevilkårene for musikkorpsene i Norge. Årsberetningene gir inntrykk av at Musikkorps Forbundet opp gjennom årene har vært en meget aktiv lobbyist. Allerede i årsberetningen for 1999 forteller forbundet at det hadde brukt mye tid på å bygge opp og videreutvikle kontakten med relevante departementer og politikere. Det kom fram at NMF også hadde nedlagt mye arbeid på profilering og informasjon.

I de siste tolv årene har forbundet hatt flere «kampsaker» knyttet til sine økonomiske rammebetingelser. I 1999 var for eksempel Norges Korpsforbund sterkt engasjert i spørsmålet om hvilken instans som skulle fordele overskuddet fra det statlige skrapelotteriet Flax-lodd (administrert av Norsk Tipping).

Etter at Sentrumsregjeringen ble dannet i 1997, ble det foreslått å formidle statlige penger til lokallagene gjennom kommuner og fylkeskommuner. Etter lang og intens kamp fra de frivillige organisasjonenes side vedtok Stortinget i vårsesjonen 1999 at pengene (likevel) skulle fordeles gjennom organisasjonenes sentralledd. Stor var skuffelsen da Statsbudsjettet ble lagt fram uten en eneste krone til lokallagene. Gjennom intens lobbyvirksomhet i egne rekker så vel som i samarbeid med NMR OG LNU lyktes NMF i tolvte time å få gjennomslag for at Flax-midlene skulle bli tildelt korpsene i 2000.

En vanskelig sak for forbundet på begynnelsen av det nye årtuset var fordelingen av statlige midler til voksenopplæring. Forbundet var fram til 2002 medlem av paraplyorganisasjonen Norsk Musikkråd. Norges Musikkorps Forbund opplevde at de under denne paraplyen hadde hatt for lite selvstendighet og for dårlig uttelling lokalt for den statsstøttede voksenopplæringen som drives av korpsene. De ønsket også økt styring internt i korpsbevegelsen over hvordan midlene prioriteres, i tråd med at de faktisk er landets største aktør innen musikalsk, frivillig opplæringsaktivitet lokalt. NMF meldte seg derfor ut av paraplyorganisasjonen og fikk isteden medlemskap og voksenopplæringsmidler fra studieforbundet Folkeuniversitetet (FU) fra nyttår 2002. I 2002 etablerte Norges Musikkorpsforbund en egen studieavdeling som en direkte konsekvens av beslutningen om utmelding av Norsk Musikkråd og overgang til Folkeuniversitetet (FU). I følge NMF førte ikke utmeldingen til mindre samarbeid med andre organisasjoner eller til økt splittelse i musikklivet.

I 2003 var Musikkorps Forbundet for det første opptatt av at Regjeringen hadde bestemt at øremerkingen av midler fra statsbudsjettet til kulturskolene i kommunene skulle fjernes fra og med 2004. NMF hadde hele tiden uttrykt skepsis til bortfallet av denne ordningen. Øremerkingen hadde etter forbundets syn bidratt til en vekst i kulturskolene som musikkorpsene hadde hatt stor glede av. Bortfallet av øremerkingen pluss at maksimalsatsen for foreldrebetaling skulle forsvinne, ville etter forbundets oppfatning sette kulturskoletilbudet i hard klemme mellom kommunenes øvrige budsjettposter.

I 2003 engasjerte forbundet seg også i tre stortingsmeldinger på kulturområdet, alle tre viktige for Musikkorps Forbundets interesser. Særlig viktig var Kulturmeldingen – St.meld. nr. 48 (2002-2003) «Kulturpolitikk fram mot 2014». Forbundet opplevde denne meldingen som en skuffelse og som et direkte angrep på de frivillige kulturorganisasjonene. Grunnen til det var at forbundet mente at regjeringen i denne meldingen igjen foreslo at statlig kulturstøtte – denne gang fra Frifond - for framtiden skulle tildeles gjennom kommunene. Sett fra NMFs synsvinkel ville det å bytte ut paraplyorganisasjonene med 434 kommuner som fordelere av midlene bare innebære mer byråkrati og mindre penger til det enkelte korps. Etter Musikkorps Forbundets syn gjorde Kulturmeldingen heller ikke noe for å rydde opp i det problemet at det politiske ansvaret for det frivillige musikklivet var spredt på ulike departementer.

Forbundet mente at i Kulturmeldingen falt det frivillige kulturlivet mellom stolene til de profesjonelle store institusjonene og frie grupper/tidsavgrensede prosjekter.

I januar 2004 organiserte Norges Musikkorps Forbund sammen med andre frivillige musikkorganisasjoner en aksjon utenfor Stortinget. Aksjonen var knyttet til at Kulturmeldingen skulle behandles i Stortinget. Det ble laget plakater og skriftlig materiell som ble delt ut til politikere og publikum. Aksjonen fikk innslag på Frokost-TV på begge hovedkanaler. Senere samme kveld ble det organisert et større debattmøte om det frivillige musikklivets rammevilkår. I etterkant ble det sendt ut informasjonsmateriale til alle landets fylker, kommuner, kulturadministrasjoner og kulturskoler. Aksjonen fikk stor offentlig oppmerksomhet. Under behandlingen av Kulturmeldingen i Stortinget ble det slått fast at: (1) Organisasjonene fortsatt skal fordele Frifondmidlene, (2) at det er behov for bedre ordninger for musikk og teater når det gjelder midler til profesjonell skoloring, og at (3) det er behov for midler til forskning om de frivillige organisasjonene i kulturlivet. Dette resultatet ble opplevd som meget oppløftende i Norges Musikkorps Forbund.

Etter at den rød-grønne regjeringen kom til makten i 2005, arbeidet Norges Musikkorps Forbund politisk særlig med to saker. Under den borgerlige regjeringen hadde det blitt kuttet i midlene til voksenopplæring. Etter at den rød-grønne regjeringen kom til makten i 2005 drev NMF sammen med de andre kulturorganisasjonene intens lobbyvirksomhet for på nytt å få vekst i disse midlene. For det andre hadde Norges Musikkorps Forbund i flere år argumentert overfor myndighetene for opprettelsen av en ny ordning for støtte til instrumentkjøp for skolekorps. Begge disse lobbybestrebelsene ble «kronet med seier» i 2006. Se mer om dette nedenunder i tilknytning til beskrivelsen av de ulike inntektskildene.

Både i 2007, i tilknytning til stortingsmeldingen om frivillighet i Norge, og året etter jobbet Musikkorps Forbundet hardt for generelt momsfritak for frivillige organisasjoner. I 2007 betalte medlemskorpse i forbundet om lag 50 millioner kroner i moms for de ulike varer og tjenester de kjøpte.

Allerede i 2002 var Norges Musikkorps Forbund opptatt av å kartlegge og bygge allianser med viktige samarbeidspartnere. Utover på 2000 tallet opprettet de sammen med Norges korforbund, Norsk Musikkråd, Norsk Kulturskoleråd en uformell komite – 8. Januar komiteen – som skulle samarbeide og samordne lobby innsats overfor myndighetene i saker av felles interesse.

Den økonomiske situasjonen i Norges Musikkorps Forbund har variert over den studerte perioden (1999-2010). I 1999 hadde forbundet et positivt driftsresultat (inklusive finansinntekter) på ca. 260 000 kroner og en egenkapital på litt over 1 million kroner. Både i 2001 og 2002 hadde Musikkorps Forbundet derimot et underskudd i driftsresultatet. Denne situasjonen ble snudd til overskudd i 2003 og 2004. I 2006 fikk forbundet igjen et underskudd, og samtidig var egenkapitalen nærmest tapt. Det ble blant annet oppdaget omfat-

tende svikt i rutiner i økonomistyringen og i oppfølgingen av regnskapsføringen. Etter en større opprydding internt i forbundet ble underskuddet snudd til et overskudd i 2007. Det ble gjennomført en strammere budsjettkontroll, bedre regnskapsrutiner, bedre oppfølging av fordringer og fakturaer. Flere av regionene og kretsene skyldte dessuten betydelige beløp til NMF nasjonalt, og det ble viet mye tid på rette opp dette misforholdet. I tillegg ble det innført en ny ordning med at medlemskontingenten går inn i forbundets nasjonale økonomi, og at alle ansatte lønnes fra hovedkontoret og er direkte underlagt generalsekretæren. Det ble også etablert en ny administrativ ledergruppe bestående av generalsekretær, administrasjonssjef, musikkssjef, og kommunikasjonssjef. Samtidig ble det opprettet en utvidet ledergruppe hvor de regionale daglige lederne fikk en direkte linje til generalsekretæren. Samlet kan en si at de ulike endringene innebar en sentralisering av beslutningsmyndighet og kontroll innad i forbundet. I de neste årene fortsatte forbundet å ha overskudd på driften og klarte samtidig gradvis på nytt å bygge opp en egenkapital. I 2010 var egenkapitalen på 4,2 millioner kroner.

De viktigste endringene i de økonomiske rammevilkårene for Norges Musikkorps forbund i den studerte perioden har vært: (1) En nedgang i tilskudd til voksenopplæring fra og med 2003 og til og med 2006, (2) en nedgang de siste to årene i tilskudd fra Frifond og en nedgang i 2010 i tilskudd til voksenopplæring, (3) nye inntekter de senere årene i form av støtte til et instrumentfond, gjennom ordningen med full momskompensasjon, og gjennom den såkalte grasrotandelen. Se mer om disse endringene nedenunder.

En stor del av inntektene i et korps er midler opptjent gjennom loppemarked, flaskeinnsamling, basar og kakelotterier. I tillegg hadde mange korps i flere år gode inntekter fra spilleautomater som de eide. På forbundets web-side opplyses det om at Staten sammen med kommunene bidrar med til sammen med 14,5 prosent av det som det koster å drive et musikkorps. Norges Musikkorps Forbund sentralt får sine inntekter fra en rekke ulike kilder. Den viktigste finansieringskilden er likevel offentlige myndigheter.

Forbundet får inntekter i form av: (1) kontingenter fra medlemmene, (2) inntekter fra salg av CD'er, emnehefter o.l., (3) grunnstøtte til drift fra departementene, (4) støtte fra Frifond som tildeles via Norsk Musikkråd, (5) midler til voksenopplæring under Kulturdepartementet som fordeles via Folkeuniversitetet, (6) støtte til instrumentfondet som tildeles av Norsk Kulturråd, (7) momskompensasjon, (8) kompensasjon for tidligere inntekter fra spilleautomater, (9) et landsomfattende skrapelotteri som forbundet startet opp i 2003, (10) inntekter fra ulike sponsoravtaler, og (11) «grasrotandelen».

Kontingenter og salgsinntekter

I 2001 fikk Norges Musikkorps Forbund inn 7,2 millioner kroner i medlemskontingenter. I 2010 var inntektene fra kontingentene på 16,1 millioner kroner. Det høyere beløpet for kontingentinntekter i 2010 skyldtes i en viss grad at Norges Musikkorps Forbund hevet kontingentsatsen med 15 kroner i 2008. Dette beløpet er imidlertid først og fremst et resultat av de endringene i forbundets økonomiske styringssystem som ble nevnt foran. Etter disse endringene tilfaller nå all kontingent det nasjonale leddet i organisasjonen. Det nasjonale leddet dekker på sin side drift av regionskontorene og refusjon av lønnskostnader tilsvarende bortfall av kontingentinntekter regionalt. Kontingentbeløpet i 2010 er således en synliggjøring av disse nye prinsippene.

Salgsinntektene omfatter inntekter fra salg av forsikringsordninger for instrumenter og lagerforsikring, CDer, emnehefter, og diverse effekter. I 2001 hadde forbundet 6 millioner kroner i slike salgsinntekter, og i 2010 9,4 millioner kroner. Tar en hensyn til endret kronekurs i de mellomliggende årene, er det rimelig å si at salgsinntektene over år har vært forholdsvis stabile. Forbundet har også inntekter fra salg av billetter til ulike konserter og fra påmeldingsavgifter knyttet til forskjellige kurs

Offentlig driftsstøtte

Norges Musikkorps Forbund har i mange år fått driftsstøtte departementene. I 1999 fikk forbundet 2,5 millioner kroner i slik støtte fra Barne- og familiedepartementet (BFD). Det var en oppgang på 10 prosent fra året før. Fra BFD fikk forbundet støtte for medlemmer under 26 år. For øvrig var kriteriene for tilskuddet fra BFD knyttet til antall medlemmer, antall lokallag, antall fylker med lokallag og kursaktivitet. I 2005 fikk Norges Musikkorps Forbund 3,4 millioner kroner fra Barne- og familiedepartementet i driftsstøtte og i 2010 4,87 millioner kroner. Musikkorps Forbundet fikk også driftsstøtte fra Kulturdepartementet for medlemmer over 26 år. Under Kulturdepartementet ble driftsstøtten forvaltet av Norges Musikkråd (NMR). I 1999 var driftsstøtten fra NMR på 410 000. I 2005 fikk Norges Musikkorps Forbund 1,2 million kroner i driftstilskudd fra Norges Musikkråd og i 2010 1,7 millioner kroner.

Prosjektstøtte og tilskudd fra Frifond

Norges Musikkorps Forbund mottok i 1999 også prosjektstøtte fra ulike hold. Dette omfattet særlig Kulturdepartementets tildeling av midler til kulturfaglige prosjekter for barne- og ungdomsorganisasjoner. Denne ordningen under Kulturdepartementet ble forvaltet av Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner (LNU). Norges Musikkorps Forbund fikk også prosjektstøtte fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets til faglig virksom-

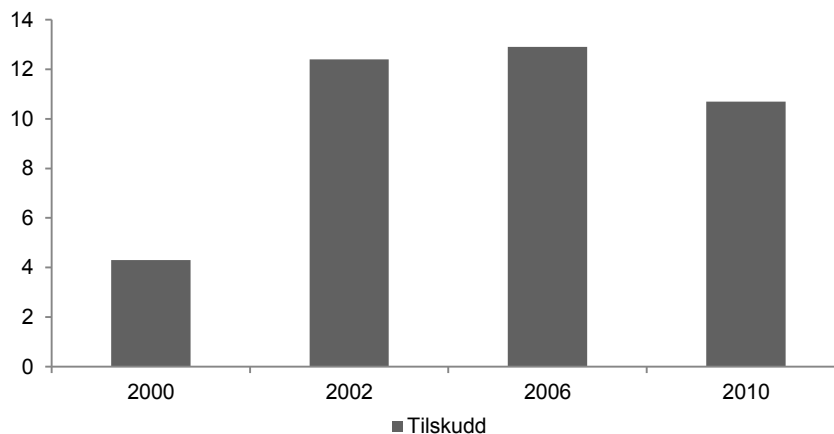
het. Disse midlene ble forvaltet av Norges Musikkråd. I tillegg hadde Barne- og familiedepartementet en egen prosjektstøtteordning for organisasjonsprosjekter. Fra sistnevnte ordning fikk Musikkorps Forbundet støtte til utvikling av interne styringsverktøy.

I år 2000, ble Frifond opprettet. Overskuddet fra Norsk tipping ble heretter delt ut via Frifond som tilskudd til lokallagene til barne- og ungdomsorganisasjoner, og igjen fikk LNU og Norsk Musikkråd et viktig ansvar for fordelingen av tilskuddene.

Norsk Musikkorps Forbund var i starten opptatt av å gjøre tildelingen til og rapporteringen fra lokallagene så ubyråkratisk og enkel som mulig. Forbundet brukte enkle søknadsskjemaer og lot korpsene selv få utforme rapporter, uten å måtte bruke kompliserte skjema. Dessuten måtte bare de av korpsene som mottok utvidet støtte rapportere bruken av midlene. Det innebar i praksis at 775 korps slapp å dokumentere noe som helst. I 2000 delte Musikkorps Forbundet ut 3,5 millioner kroner til korpsene og i 2001 nærmere 12 millioner kroner.

I de neste årene brukte forbundet mye tid på å informere korpsene om ordningen for å få flere av dem til å søke om støtte. I 2002 fikk 1 147 av korpsene i alt 10,6 millioner i støtte fra Frifond (jf. Figur 6). Tilskuddsordningen var todelt. Korpsene kunne velge å søke generell drifts- eller grunnstøtte eller prosjektstøtte. Dette året og i de neste årene var det bare opp mot 5 prosent av korpsene som søkte prosjektstøtte. I 2003 beregnet Norges Musikkorps Forbund at om lag 90 prosent av skolekorpsene og 24 prosent av amatørkorpsene mottok tilskudd. Forbundets mål var å oppnå full dekning blant skolekorpsene som alle var berettiget til tilskudd.

Figur 6. Norges Musikkorps Forbunds tilskudd fra Frifond, millioner kroner (2010-kroner)



I 2006 hadde Frifond en betydelig nedgang i disponible midler. Dette skyldtes blant annet en reell nedgang i overskuddet av spilleinntektene for Norsk Tipping. Norges Musikkorps Forbund mottok 11,8 millioner kr til fordeling blant korpsene, en markant nedgang fra året før. Året etter økte imidlertid tilskuddet til 13 millioner kroner. I 2009 mottok forbundet derimot bare 11,3 millioner kroner, og nedgangen fortsatte i 2010 med et tilskudd på 10,7 millioner kroner.

Midler til voksenopplæring

Ved årtusenskiftet var midler til voksenopplæring fordelt via Norges Musikkorpsråd fremdeles den viktigste finansieringskilden for Norges Musikkorps Forbund sentralt. I 2001 fikk forbundet 16 millioner tilskudd til voksenopplæringen sin. Det året hadde forbundet 222 026 studietimer fordelt på 75 850 deltakere.

Etter at Norges Musikkorps Forbund i 2002 flyttet over til Folkeuniversitet som paraplyorganisasjon (se mer ovenfor), fikk de 16,6 millioner kroner i tilskudd til studiearbeid fra Statsbudsjettets kapittel 251, post 70. Tilskuddet ble regnet ut etter forbundets gjennomsnittlige studievolum de siste tre årene. Forbundet mottok også 3,6 millioner kroner for å administrere og forvalte pengene. Denne forvaltningen omfattet godkjenning av studieplaner, mottak, registrering og videreformidling av innrapporterte studietimer, utbetaling av tilskudd til egne lokalledd, informasjon og veiledning av studieledere, osv.

Avtalen med Folkeuniversitetet ga også NMF mulighet til å kunne søke om andre midler fra statsbudsjettet, f.eks. (1) tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid, (2) tilskudd til forsknings- og utviklingsarbeid, (3) tilskudd til særlige målgrupper, (4) tilskudd til studieringer på høyt nivå og (5) reisestipend. For eksempel fikk forbundet 50 000 kroner til korps for psykisk utviklingshemmede.

Under de siste årene av den borgerlige regjeringens levetid ble voksenopplæringsmidler over Utdanningsdepartementets budsjett kuttet med 20-25 prosent. Samtidig hevet regjeringen aldersgrensen for tellende medlemmer fra 14 til 16 år, noe som ble gjort gjeldende fra 2005. Disse kuttene representerte i overkant av 7 millioner kroner i redusert støtte til korpsbevegelsen.

Den rød-grønne regjeringen som overtok i 2005 hadde gitt løfter om å øke bevilgningene til voksenopplæring (VO). Sammen med andre kulturorganisasjoner deltok Norges Musikkorps Forbund i en bred lobby virksomhet for å få den nye regjeringen til å følge opp sine løfter. I hvilken grad lobby arbeidet hadde en effekt er det vanskelig å vurdere. Uansett, i revidert nasjonalbudsjett som den rød-grønne regjeringen la fram i mai 2006 ble det foreslått å øke tilskuddet til voksenopplæring, og i statsbudsjettet for 2007 som ble lagt fram høsten 2006, ble det foreslått å øke midlene ytterligere. Det gikk med andre ord mot lysere tid for den offentlige satsingen på voksenopplæring. Norges

Musikkorps Forbund pekte imidlertid på i sin årsberetning for 2006 at det er likevel var et stykke fram til det nivået VO ordningen hadde i 2002.

Norges Musikkorps Forbund mottok imidlertid selv et tilskudd til studiearbeid i 2006 på bare ca. 10,9 millioner kroner. Dette innebar en prosentvis reduksjon i forhold til 2005 på 16 prosent. Den negative utviklingen i tildeling av voksenopplæringsmidler til NMF vedvarte dermed i 2006. Året etter – 2007 – fikk imidlertid endelig forbundet en klar økning i tilskudd til voksenopplæring. Dette fortsatte i 2008 hvor forbundet fikk 15 millioner kroner i tilskudd og i 2009 hvor forbundet fikk 16,5 millioner kroner. I 2010 var det imidlertid igjen en nedgang i tilskudd til voksenopplæring til 14,1 millioner kroner.

Offentlig støtte til instrumentfond

En ny tilskuddsordning for instrumentkjøp for skolekorps ble startet opp i 2006. Midler fra instrumentfondet er tilgjengelig for alle skolekorps uavhengig av organisasjonstilknytning. For å få tilskudd må minimum $\frac{3}{4}$ av medlemsmassen være i alderen 9-19 år. Ordningen var et resultat av et innspill fra Norges Musikkorps Forbund til den rød-grønne regjeringen. I 2006 ble de første 2,5 mill. kronene bevilget over statsbudsjettet, og Musikkorps Forbundet fikk ansvaret for fordelingen av midlene. 64 skolekorps av de 650 som søkte fikk tilskudd fra 15 000 til 75 000 kroner hver. I økte Kulturdepartementet bevilgningen til 5 millioner kroner, i 2008 til 7,5 millioner kroner og i 2009 til 10 millioner kroner. I 2009 fikk forbundet søknader om tilskudd fra fondet fra 602 korps. 310 korps ble tildelt midler i ulike kategorier.

Momskompensasjon

I 2001 ble ordningen med kompensasjon for frivillige organisasjoner for moms på tjenester innført. For Norges Musikkorps Forbund var det en «trang fødsel» for bruken av ordningen. Ved første søknadsfrist var det bare ca. 1 prosent av korpsene som søkte om refusjon, og organisasjonens samlede krav for perioden fra 1.7 juli 2001 og et år fram var på 400 000 kroner.

Den lave søknadsprosenten blant korpsene skyldtes i stor grad en, etter forbundets syn, for tungvint og vanskelig søknadsprosess. Dette førte til at korpsene gikk glipp av mellom en og to mill. kroner i momskompensasjon. Gjennom organisasjonen FRISAM gikk så NMF aktivt inn for å få endret søknadsrutinene, samt å få innført et eget lovverk for foreningene som kunne omfatte et generelt momsfritak.

I desember 2009 ble det i Stortinget vedtatt at frivillige organisasjoner skal få kompensasjon for all moms. Det betyr at korpsene etter hvert vil få kompensert sine utgifter i forbindelse med merverdiavgift på kjøp av varer og tjenester. Den nye ordningen skal ha en gjennomføringsperiode på 5 år. Norges

Musikkorps Forbunds medlemskorps betaler årlig ca. 50 mill. i moms. Denne nye kompensasjonsordningen vil med andre ord bety mye økonomisk for korpsbevegelsen. For regnskapsåret 2010 fikk Norges Musikkorps Forbund 13,2 millioner kroner i momskompensasjon, allerede et betydelig beløp.

Inntekter fra spilleautomater

I flere år hadde de enkelte korps spilleautomater som ga dem verdifulle inntekter. Da forbudet mot slike spilleautomater trådte i kraft i 2007 hadde korpsene i alt 400 automater. På bakgrunn av en intern spørreundersøkelse i 2004/2005 ble det anslått at korpsene til sammen hadde om lag 50 millioner kroner i automatinntekter. Korpsene fikk kompensasjon for de inntektene de hadde i 2001, og disse inntektene varierte mellom korpsene fra 419 000 kroner ned til bare noen få tusen kroner.

Skrapelotteri

I 1999 startet Norges Musikkorps Forbund med et landsomfattende skrapelotteri. Det skjedde i samarbeid med det private firmaet Lotteripartner og lotteriet fikk navnet «Musikklotteriet DaCapo». Alle korps ble invitert til å delta i lotteriet både gjennom post og telefon. I 2002 solgte 251 korps i alt 186 588 lodd. Dette tilførte korpsene 2 mill. kr., mens NMF sentralt fikk 378 000 kroner. Antall solgte lodd gikk ned i 2006, noe som skyldtes ny markedsføring. Det ble solgt 89 620 lodd, som samlet innbrakte 1,3 millioner kroner til 101 korps. Landslotteriet ble aldri noen stor inntektskilde men fortsatte i de neste årene å gi en liten, men stabil inntekt til korpsene og forbundet sentralt. I 2009 ble det solgt 105 000 lodd og 18 500 julekalendere, noe som ga en totalinntekt på 2,1 millioner kroner til korpsene.

Sponsoravtaler

Norges Musikkorps Forbund har i flere år hatt ulike sponsoravtaler, blant annet med Norsk Tipping, Norske Noteservice, IF, Choice, og Yamaha. Avtalen med norsk Tipping ble første gang inngått i 2003. En reforhandling av avtalen i 2006 ga en avtale for to år med en økonomisk ramme for de to årene på 4 millioner kroner. Disse pengene var fordelt på økonomiske tilskudd til konserter, premier og ulike tjenester og prosjekter. Yamaha har blant annet gitt støtte til premier og til et prosjekt for utøvere på slagverk. IF har bidratt med gode forsikringsordninger for medlemmene i Norges Musikkorps Forbund. Choice gir medlemmer av Musikkorps Forbundet 20 prosent rabatt på alle overnattinger i Norden. Samlet har imidlertid sponsoravtalene en mindre økonomisk betydning enn de sentrale offentlige støtteordningene.

Grasrotandelen

Norges Musikkorps Forbund har også vært opptatt av å legge til rette for at de enkelte musikkorpsene kan hente inntekter fra den såkalte «grasrotandelen» (se innledningskapitlet). For å kunne motta grasrotmidler må korpset være registrert i Frivillighetsregisteret. Ca. 1200 korps har registrert seg, og korpsene mottok til sammen 12 mill. kr. fra Grasrotandelen i 2009 og 12,8 millioner kroner i 2010. Grasrotandelen har med andre ord blitt en viktig inntektskilde for de enkelte korpsene.

Sammenfatning

Norges Musikkorps Forbund er en stor frivillig organisasjon med et stort antall medlemmer. Den er også en av de største organisasjonene når det gjelder organisering av opplæring for medlemmene. Forbundet har i mange år betydd svært mye for norsk musikkliv, ikke minst for rekrutteringen og opplæringen av senere profesjonelle musikere innenfor ulike musikksjangre.

Som vi har sett foran, har forbundet i mange år hatt et meget bredt sett av inntektskilder. De har både fått midler fra private givere og bedrifter, offentlig støtte, og har hatt inntekter fra kommersielle aktiviteter. De enkelte korpsene har i tillegg har hatt til dels betydelige automatinntekter. For Norges musikkorps Forbund sentralt har de viktigste finansieringskildene imidlertid hele tiden vært ulike offentlige støtteordninger, som grunn-/driftsstøtte fra departementene/Norges Musikkråd, midler fra Frifond, midler til voksenopplæring formidlet av Folkeuniversitetet, støtte til instrumentfondet og nå også kompensasjon for all moms.

For forbundet nasjonalt (sentralledet) har da også endringene i tilskuddene fra disse støtteordningene representert et stort problem for organisasjonen. Den uforutsigbarhet som disse endringene medfører, er den største utfordringen de står overfor. Norges Musikkorps Forbund opplever at de stadig må ta en kamp for å beholde midler som de tidligere har fått av myndighetene, eller for å få endret uheldige forskrifter. Særlig opplevde forbundet det som negativt at tilskuddene til voksenopplæring tidlig og midt på 2000 tallet hvert år ble redusert. Norges Musikkorps Forbund svarte på denne negative utviklingen i sine økonomiske rammevilkår med å intensivere sin lobby-virksomhet overfor politikere fra ulike partier og embets- og tjenestemenn i de relevante departementene. De arbeidet også aktivt gjennom de tilhørende paraplyorganisasjonene. Som ledd i denne lobby-strategien styrket også forbundet samarbeidet med de andre frivillige organisasjonene på musikkfeltet. En kan faktisk si at en mer aktiv lobby-virksomhet ble en viktig strategi for forbundet for å motvirke forverringen i de økonomiske rammevilkårene. Som pekt på foran, kan det være vanskelig å vurdere hvilken effekt denne lobbystrategien har hatt. I alle fall var opprettelsen av instrumentfondet et klart resultat av forbundets påvirkning av politikerne. Og faktum er at tilskuddene til voksenopplæring

etter hvert økte fram mot 2010. Gitt det store antallet medlemmer, og deres foreldre, særlig i norske skolekorps er det ikke usannsynlig at politikerne har tenkt på hvilket velger potensiale det ligger i å ta hensyn til Norges Musikkorps Forbunds interesser. Men dette blir naturligvis en ren spekulasjon.

På slutten av 2000 tallet fikk imidlertid forbundet en nedgang i tilskudd både fra Frifond og til voksenopplæring. Men da hadde organisasjonen i mellomtiden takket være politikerne fått nye inntektskilder som instrumentfondet, grasrotandelen og full momskompensasjon.

På midten av 2000 tallet var økonomiske underskudd og tap av egenkapital som følge av dårlig økonomistyring en like stor utfordring for Norges Musikkorps Forbund som endringene i de økonomiske rammevilkårene. Som vi har sett ovenfor, klarte imidlertid forbundet på relativt kort tid å rydde opp i problemene og komme på rett spor igjen. Viktige elementer i de løsningene som ble valgt var å sentralisere både beslutningsmyndighet og økonomi- og personalansvar. Denne sentraliseringen er en parallell til det en kan observere i flere andre norske frivillige organisasjoner (se Gulbrandsen og Ødegård 2011 for mer om dette).

Frelsesarmeen

Frelsesarmeen er et kristent kirkesamfunn som tilbyr omsorg for hele mennesket. Dette uttrykkes i slagordet «suppe, såpe og frelse». Frelsesarmeen ble grunnlagt i London i 1865. En norsk avdeling ble startet i 1888. I dag er Frelsesarmeen i Norge organisert sammen med Island og Færøyene. Frelsesarmeen i Norge ble offentlig godkjent som et eget juridisk kirkesamfunn i 2005. Dette kirkesamfunnet har 7-800 medlemmer. Ikke alle medlemmene i de enkelte menighetene er medlemmer av dette kirkesamfunnet. Frelsesarmeen i Norge er en stor organisasjon. I Norge driver organisasjonen 105 korps, som er det samme som «menigheter», 6 divisjonshovedkontorer som i følge Frelsesarmeen tilsvarer «bispedømmer», 57 sosiale institusjoner, 2 frivillighets-sentraler, 3 skoler, fire heleide aksjeselskap (Fretex, Frelsesarmeens eiendom, Frelsesarmeens offisersskole, Grimsrød eiendom), 42 Fretex-butikker, og 1 400 innsamlingsbokser.

En viktig del av Frelsesarmeens virksomhet er sosialt arbeid. I Norge driver organisasjonen i dag barne- og ungdomshjem, mødrethjem, omsorgsboliger, 30 institusjoner for rusmisbrukere, herberge og mange andre sosialinstitusjoner. Fretex er en arbeidsmarkedsbedrift som er eid og drevet av Frelsesarmeen. I Fretex hjelpes arbeidsuføre tilbake til arbeidslivet samtidig som det organiseres samfunnsmessig resirkulering av klær og møbler. Frelsesarmeen er aktiv innenfor barne- og familievern blant annet gjennom 7 barne- og ungdomsinstitusjoner, ett ettervernstiltak, og et familiesenter. Frelsesarmeen er videre kjent for sitt arbeid med å finne mennesker som er kommet bort fra familier og venner. Tilsvarende kjent er organisasjonens arbeid med innsatte i

fengsler. Frelsesarmeen besøker de innsatte på cella og følger dem opp etterpå. I tillegg har Frelsesarmeen en rekke prosjekter i «den tredje verden» som kombinerer misjon og bistand. Dessuten har flere av menighetene egne hjelpetiltak

Frelsesarmeen i Norge har om lag 2 500 personer i lønnet arbeid. Av disse er 180 offiserer, 1149 er sivilt ansatte, mens 1 190 er tilsatt på ulike former for arbeidsmarkedstiltak gjennom Fretex-systemet. Dette utgjør i alt i 1 366 årsverk. 63 prosent av årsverkene utføres av kvinner.

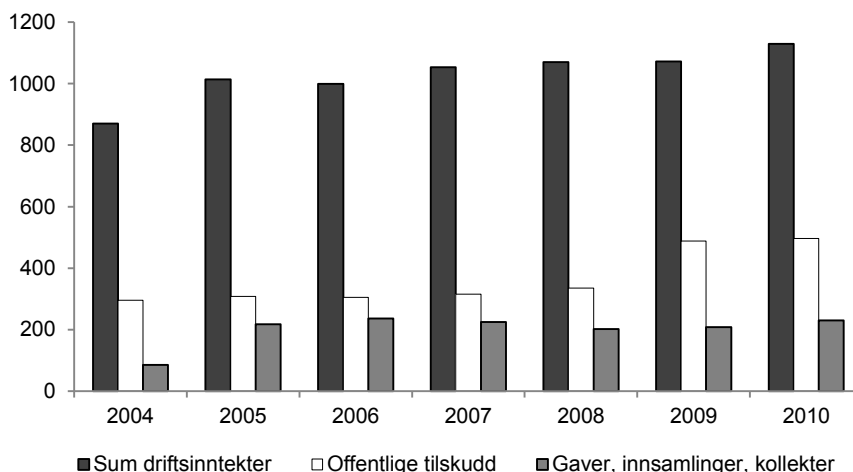
I tillegg har Frelsesarmeen mange medlemmer. Enkeltpersoner kan velge mellom ulike former for medlemskap: (1) «Tilhørig» er et mindre forpliktende, men fullverdig og likestilt medlemskap. Som tilhørig benytter ikke medlemmer uniform, men bekrefter at de regner Frelsesarmeen for å være sin menighet. (2) «Soldater» er frivillige medlemmer som inngår et forpliktende medlemskap, der de lover å leve etter Frelsesarmeens retningslinjer for tro og liv. Soldater har anledning til å bruke Frelsesarmeens uniform med blå skulderklaffer. I tillegg har Frelsesarmeens «frivillige» som ikke er medlemmer av organisasjonen men som deltar i armeens arbeid. I 2011 hadde Frelsesarmeen Norge 4 603 soldater og 1 419 tilhørig. Dessuten hadde organisasjonen 3 619 medlemmer i Frelsesarmeens barn og unge, organisert i 190 grupper rundt om i landet.

Det varierer mellom forsamlingene, eller menighetene, hvor aktive de er. Noen er meget aktive, andre er mer marginale. En utfordring i menighetene er medlemsrekruttering. Det har i løpet av de siste ti-femten årene vært en nedgang i antallet medlemmer, men ikke dramatisk nedgang. Frelsesarmeens erfaring er at mange heller vil være frivillige uten å forplikte seg som medlemmer. I Nord-Norge har derimot nedgangen i antallet medlemmer vært dramatisk. Det skyldes blant annet fraflytting. Det er et prinsipp innenfor Frelsesarmeen at hver av menighetene skal klare seg selv økonomisk. Ledelsen i Frelsesarmeen sentralt ser imidlertid at flere menigheter ikke har nok inntekter og må ha tilskudd fra sentralt hold eller må trekke på inntekter fra utleie av eiendom for å kunne overleve. Dette gjelder en tredjedel av forsamlingene. Menighetene får lite støtte fra næringslivet. De har heller ingen direkte offentlige bidrag. Ca. 60 prosent av inntektene i menighetene kommer fra medlemmenes eget bidrag.

I 2004 hadde Frelsesarmeen 766 millioner kroner i samlede driftsinntekter (jf. Figur 7. Tallene i det følgende baserer seg på Frelsesarmeens konsernregnskap). 29 prosent av inntektene kom fra salg, hovedsakelig av klær og møbler i Fretex-butikkene, men også fra salg av bøker, CD'er og produkter til bedriftsmarkedet. 33 prosent av inntektene kom i form av offentlige tilskudd og kjøp av tjenester, i alt om lag 260 millioner kroner. Gaver, innsamlinger og kollekter brakte i 2004 inn 75 millioner kroner. Dette utgjorde 10 prosent av driftsinntektene.

I 2010 omsatte Frelsesarmeen for 1,13 milliarder kroner, et vitnesbyrd om organisasjonens omfattende virksomhet. 24 prosent av inntektene kom fra salg, en noe lavere andel enn i 2004. Fretex hadde i 2010 en omsetning på 420 millioner kroner. Fretex er Norges største attføringsbedrift. Halvparten av inntektene besto av tilskudd fra NAV. 10 prosent av omsetningen i Fretex-butikkene går for øvrig til Frelsesarmeen sentralt og gis så videre til ulike sosiale tiltak. Dette utgjør 17-18 millioner kroner hvert år. Overskudd kan derimot ikke tas ut i en attføringsbedrift som Fretex. I tallene for salg ligger også foreldrebetaling i barnehagene m.m.

Figur 7. Frelsesarmeens inntekter, millioner kroner (2010-kroner)



I 2010 kom 44 prosent av inntektene i form av offentlige tilskudd og kjøp av tjenester, i alt 496 millioner kroner. Fra 2004 hadde det med andre ord vært en klar vekst i andelen av driftsinntektene til Frelsesarmeen som helhet som kommer fra offentlige kilder. I 2010 hadde således offentlige myndigheter blitt den klart største inntektskilden for Frelsesarmeen. For eksempel hadde institusjonene og tiltakene innenfor Frelsesarmeens rusomsorg i 2010 en omsetning på om lag 200 millioner kroner. Så å si alle midlene til rusomsorgen kom fra offentlige myndigheter – kommuner og stat. En annen viktig del av Frelsesarmeens sosialtjeneste er barnevernsinstitusjoner og -tiltak. Dette omfatter også barnehager. Også her hentes mesteparten av midlene fra offentlige kilder. Der Frelsesarmeens driver sosialtjenester som ikke er lovpålagt, f.eks. daghjelp til rusmisbrukere, finansierer armeen selv tiltakene med 50 prosent. Resten dekker myndighetene.

Nedenfor blir det pekt på at Frelsesarmeen som følge av tap i anbudskonkurranser har måtte nedlegge flere institusjoner. At andelen inntekter fra offentlige myndigheter likevel har gått så kraftig opp fra 2004 skyldes for det første at Frelsesarmeen også har vunnet en del anbud, særlig innenfor barnevernssektoren. For det andre har Fretex i årene 2004 til 2010 hatt en vekst som har vært ledsaget av økende offentlige tilskudd. Noen av veksten i økte offentlige overføringer gjenspeiler også etableringen av Gatehospitalet som har fått en god mottakelse hos de bevilgende myndighetene.

En tredje viktig inntektskilde er gaver, innsamlinger, kollekter og testamentariske gaver. Dette omfatter også medlemskontingent fra medlemmene og kollekt fra gudstjenestene. Disse ulike inntektene utgjorde i 2010 i alt 230 millioner kroner, 20 prosent av de samlede inntektene. Som en ser er dette en klar vekst fra 2004. Allerede i 2005 var imidlertid inntektene fra gaver, innsamlinger og kollekter økt fra 75 til 194 millioner kroner.

Inntektene fra medlemmene (medlemskontingent og kollekt) og fra bidrag fra «mannen i gata», f.eks. gjennom salg av Krigsropet, er samlet på ca. 120 millioner kroner. En viktig form for innsamling av midler er julegrytene. Det har i løpet av det siste tiåret vært en økning i beløpet som samles inn på denne måten, fra 12 millioner kroner til 25 millioner kroner i dag. Pengene som kommer inn gjennom julegrytene går til armeens sosialtjeneste. For eksempel lever Frelsesarmeens slumstasjon av disse pengene. Ellers er det ikke spesifikke innsamlinger til sosialtjenesten, siden mesteparten av midler til de sosiale tiltakene som nevnt kommer fra de offentlige myndighetene.

Frelsesarmeen er største mottaker av testamentariske gaver i Norge. I 2010 fikk de litt over 100 millioner kroner i arv. Disse pengene kommer fra mange arvesaker. Trenden er at det er vel så mange ikke-medlemmer som medlemmer som gir testamentariske gaver. Halvparten av disse gavene er øremerket en bestemt institusjon, virksomhet eller tiltak. Resten går til Frelsesarmeen sentralt som overfører midler videre til sosiale tiltak og til arbeidet med å ettersøke savnede familiemedlemmer. De testamentariske gavene er en usikker inntektskilde. Frelsesarmeen synes det er for usikkert å la den daglige driften være avhengig av inntektene fra disse gavene. Det diskuteres derfor innad om de skal la være å bruke midlene samme året som de mottas og isteden legge disse gavene inn i et fond som de kan bruke av senere.

For det fjerde hadde Frelsesarmeen leieinntekter fra de ulike eiendommene armeen eier. Dette utgjorde i 2010 om lag 8 prosent av inntektene.

Ved hovedkvarteret i Frelsesarmeen i Oslo arbeider info- og innsamlingsavdelingen blant annet med å få økonomiske bidrag fra næringslivet. Frelsesarmeen har pr. i dag avtaler med COOP og Mr. Grønn og får støtte fra Kavli-fondet. De henter inn 30 millioner kroner i året på denne måten. Dette er midler som de kan bruke på sosiale tjenester som trenger ekstra tilskudd eller som kan overføres til menigheter som trenger det. Hovedkvarteret har også en gruppe som arbeider med bistand og misjon. Denne delen av deres virksomhet

finansieres med 10 millioner kroner fra NORAD til bistand, 7 millioner kroner i gaver fra enkeltpersoner og 7 millioner i faddergaver, i alt nær 25 millioner kroner

Den største endringen i deres inntekter kom da det offentlige begynte med anbudskonkurranser. Tidligere hadde Frelsesarmeens institusjoner driftsavtaler med myndighetene som rullet og gikk over flere år. Nå må de konkurrere med andre om driftsavtalene, og konkurrentene kan være andre sivile organisasjoner, kommunale virksomheter eller private bedrifter. Frelsesarmeen har bare et rustiltak som er unntatt fra anbudskonkurranse – Gatehospitalet. I anbudskonkurransene taper de eller vinner. Taper de, er de nødt til å legge ned virksomheten eller institusjonen. Som følge av tap i anbudskonkurranser har Frelsesarmeen måttet nedlegge flere institusjoner. En representant for ledelsen uttaler resignert at «vi har blitt flinke til å nedlegge». De hadde for eksempel to store «flaggskip» som begge ble lagt ned, et hjem for rusbehandling på Fet og et sykehjem i Oslo. Begge steder tapte de anbudskonkurransen i annenrunde, og så seg nødt til å legge ned institusjonene. Situasjonen i Fet var at hele rusbehandlingen i Sør-Øst helseregion ble lagt ut på anbud. Det dreide seg om 150-200 plasser, fordelt på 10-14 institusjoner. Det var 10-12 konkurranter. Hvorfor tapte de? Det offentlige hadde vektet betydningen av kort avstand til sentrale strøk litt sterkere enn tidligere, og deres institusjon lå noe mer avsides. I første runde i anbudskonkurransen hadde de også problemer med å få på plass en god bemanning. Men i andre runde hadde de klart å få til en god bemanning. Men det var likevel ikke nok.

En særlig utfordring ved anbudskonkurransene er den kortsiktige horisonten for bevilgningene. Det er for eksempel vanlig å få driftsavtaler som bare varer i fire år. Ved en så kort tidshorison kan de verken ta sjansen på å investere hundrevis av millioner i et nytt sykehjem eller oppgradere bygningsmassen på et eksisterende sykehjem.

På barnevernssektoren har en annen utfordring for Frelsesarmeen vært at den offentlige politikken har vært preget av at institusjonene skal bort og barna isteden flyttes over til fosterhjem. Innenfor denne sektoren har tradisjonelt Frelsesarmeen vært sterkest på institusjoner. Gjennomføringen av den endrede politikken har derfor ført til at Frelsesarmeen har måtte nedlegge flere barnevernsinstitusjoner.

Frelsesarmeen mener at deres fortrinn i driften av en sosial institusjon, f.eks. et pleiehjem, er deres sterke vekt på verdier. Armeen har utarbeidet en verdibok som deres ansatte i de ulike institusjonene er forventet å følge. Dette er verdier blant annet for hvordan de skal behandle klienter og beboere. Motivet for Frelsesarmeen for å drive institusjoner er ikke profitt, men verdier. De opplever selv at verdiboken har hatt positive resultater i behandlingen av beboerne. Men en verdibasert drift kan gjøre det vanskelig for ansatte i et kommunalt eller privat drevet sykehjem å fortsette å arbeide der etter en anbudskonkurranse hvor sykehjemsdriften overtas av Frelsesarmeen. Frelsesarmeen

er klar over at ikke alle de ansatte nødvendigvis deler deres verdier eller vil føle seg komfortable med å arbeide under Frelsesarmeens banner. Men omvendt kan det også være vanskelig for de ansatte i et sykehjem under Frelsesarmeens vinger å forsone seg med seg nye eiere, enten det er en profittorientert bedrift eller en kommune. Bytte av «leverandør» kan derfor bli en bremse på utviklingen ved et sykehjem eller en annen type institusjon. De ansatte vil nærmest måtte «sosialiseres» på nytt hver gang en ny aktør får driftsavtale.

Det store spørsmålet i anbudssituasjonene er pensjonene. Frelsesarmeen har samme pensjoner som det offentlige. I konkurranse med private aktører har de dermed større kostnader til pensjoner. 17 prosent av deres samlede kostnader går til å dekke pensjonsutgifter. Mange private aktører har tilsvarende utlegg til pensjoner som bare utgjør 2-3 prosent av deres kostnader. Dette fører til at Frelsesarmeen blir dyrere og dermed står svakere i anbudskonkurransene. Et annet problem er etterregninger for pensjonsforpliktelser for medarbeidere i institusjoner som ble nedlagt for flere år siden. Nye lovregler om dette i 2004 hadde tilbakevirkende kraft. De har opplevet å få etterregninger for 11 ansatte i institusjoner helt tilbake til tidlig 1990-tallet. Det kan gi dem 20-30 prosent høyere pensjonskostnader. I flere av tiltakene deres for eldre er pensjonsforpliktelsene nå like høye som lønnskostnadene. Hadde de vært et aksjeselskap ville etterregningene ha forsvunnet ved nedleggelse. Frelsesarmeens synes at myndighetene i for liten grad bryr seg om disse problemene. Frelsesarmeens ledelse mener at dersom sosialtjenesten deres nedlegges, vil det skyldes tap i anbudskonkurransene eller at pensjonskostnadene tar livet av dem.

De ideelle organisasjonene fikk imidlertid for få år siden gjennomslag for at det skal være mulig å gjennomføre anbudskonkurranser hvor private virksomheter ikke inviteres med. Dette har blant annet skjedd innenfor barnevernsektoren. Det er lovlig etter EØS-reglene, noe som er fastslått i en uttalelse fra EFTA Surveillance Authority¹ i 2010. Staten har i disse tilfellene overkjørt helseregionene og hatt en sentral anbudskonkurranse bare for ideelle organisasjoner.

Innføringen av anbudskonkurransene har gjort at Frelsesarmeen er seg mer bevisst at de har konkurrenter, kanskje særlig på sosialsektoren. Bymisjonen er for eksempel en konkurrent til Frelsesarmeen. Men akkurat dette konkurranseforholdet oppleves som uproblematisk. I realiteten har de en stilltiende avtale med bymisjonen om at de ikke skal legge inn anbud på hverandres institusjoner. Konkurransen er først og fremst med private bedrifter og kommu-

1. http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1265#_ftnref2

nale virksomheter. De er imidlertid på ingen måte så konkurranseorientert som i andre bransjer. Frelsesarmeen er likevel opptatt av å beholde omfanget av driften sin innenfor sosialtjenesten, særlig innenfor barnevern og rusomsorg. På dette området opplever de at de pustes i nakken av enkelte av misjonsorganisasjonene.

Etter Frelsesarmeens oppfatning blir ideell sektor skviset mellom stat og marked. Et eksempel er ordningen med momsrefusjon. Staten bevilger 1 milliard i momskompensasjon, noe som ikke fullt ut dekker organisasjonenes samlede kostnader. Etter innføringen av kompensasjon for alle typer moms, og ikke bare tjenestemoms, har dekningsgraden gått ned. Dette fører til at færre organisasjoner og lag fullt ut får momskompensasjon. Etter Frelsesarmeens syn burde det ha vært en øre for øre kompensasjon. Dessuten har denne ordningen ført til ekstra arbeid for organisasjonen med å utarbeide søknader.

Frelsesarmeen opplever det som meget problematisk at deres teologi blir brukt mot dem når det gjelder statlige tilskudd. For eksempel ble barne- og ungdomsarbeidet deres satt utenfor LNU-midler, fordi de hadde regler om homofile som myndighetene ikke likte. Poenget var at Frelsesarmeen har en regel om at styrelederne i deres barne- og ungdomsorganisasjoner skal være soldater. I deres regelverk står det at soldater skal legge vekt på et samliv mellom mann og kvinne. Frelsesarmeen er med andre ord i mot at personer med et homofilt samliv skal ha styreleder verv i barne- og ungdomsorganisasjonene. Frelsesarmeen er ikke glad for at staten skal være premissleverandør for deres virksomhet på denne måten. De stiller derimot ingen krav til sine sivilt ansatte når det gjelder seksuell praksis.

Frelsesarmeen har aldri hatt inntekter fra spilleautomater. Det har vært en prinsipielt begrunnet politikk fra armeens side.

Sammenfatning

Frelsesarmeen er en stor kristelig organisasjon som både virker som et selvstendig kirkesamfunn og som en stor leverandør av tjenester innenfor helse- og sosialsektoren. Frelsesarmeen har et godt omdømme i befolkningen, ikke minst takket være aktiviteter som arbeidet med å spore opp forsvunne personer, besøkstjenesten i fengslene, julegrytene for innsamling av pengegaver og nyere velferdstiltak som Gatehospitalet. Frelsesarmeen har en høy omsetning – på over en milliard kroner. Offentlige myndigheter er den største inntektskilden. Men Frelsesarmeen har også store inntekter gjennom gaver, innsamlinger og kollekter.

Frelsesarmeen er den av de fire organisasjonene i denne rapporten som har mest omfattende forretningsmessig aktivitet. Fretex-kjeden er en meget stor aktør i Norge når det gjelder salg av brukte klær og møbler. Formålet med Fretex er imidlertid ikke å tjene inn mest mulig penger til driften av Frelsesarmeens øvrige aktiviteter. Fretex sin forretningsidé – med vekt på resirkule-

ring og sysselsetting av personer på attføring – må i høyeste grad sies å være i pakt med Frelsesarmeens overordnede visjon og verdier om hjelp til utsatte mennesker. Riktignok går en liten andel av de pengene som Fretex tjener til andre aktiviteter innenfor Frelsesarmeen. Men først og fremst pløyes overskuddet tilbake til driften av Fretex selv.

For Frelsesarmeen har den store utfordringen vært myndighetenes innføring av anbudskonkurranser for driftsavtaler innenfor helse- og sosialektoren. De opplever at særlig konkurransen med private aktører har vært urettferdig. Dette skyldes særlig at Frelsesarmeen har større pensjonsutgifter enn de private aktørene. Dermed vil Frelsesarmeen måtte legge inn anbud med en høyere pris enn mange av de private konkurrentene. Frelsesarmeen kan vanskelig senke anbudsprisen ved å bruke inntekter fra andre deler av armeens virksomhet for å dekke kostnader knyttet til tjenester utført for det offentlige.

Et annet problem knyttet til de offentlige anbudskonkurransene er at driftsavtalene som inngås med myndighetene er så kortsiktige. Ofte inngås avtaler for bare fire år av gangen. Dette gjør det vanskelig for Frelsesarmeen (og andre leverandører) å investere større beløp i for eksempel oppgradering av bygningsmassen eller i å utvikle driften og personalet. Som følge av tap i flere anbudskonkurranser har Frelsesarmeen måttet nedlegge flere institusjoner, f.eks. sykehjem og institusjoner innenfor rusomsorgen og barnevern. Organisasjonen har imidlertid utvidet virksomheten på andre områder, for eksempel gjennom innovasjoner som Gatehospitalet.

Diskusjon

Endringer i rammevilkår og organisasjonenes tilpasninger

Det har i løpet av de siste ti-femten årene skjedd vesentlige endringer i de økonomiske rammevilkårene til sivile og frivillige organisasjoner. På den ene siden har det vært en betydelig økning i offentlige tilskudd til de frivillige organisasjonene. Håkon Lorentzen (2010) anslår at det har vært en firedobling av tilskuddet til organisasjonene i løpet av de siste 25 årene og en tredobling de siste 15 årene (Lorentzen 2010). I tillegg har myndighetene innført skattelettelse for frivillig virksomhet som begrensede unntak fra plikt til å betale arbeidsgiveravgift og skatt av lønninger, samt økt skattefradrag for pengegaver. For barne- og ungdomsorganisasjonene har opprettelsen av støtteordningen Frifond vært særlig gunstig og populær.

Samtidig har nye spill i regi av Norsk Tipping, særlig Flax-loddene, i stor grad ødelagt for de frivillige organisasjonenes egne lotterier. Det er naturlig å spørre hvorfor Norsk Tipping innførte Flax-loddene, når de hadde så store negative følger for mange av de frivillige organisasjonene i Norge. Forbudet mot spilleautomater utenom Norsk Tipping som kom i 2007 tok også vekk en viktig inntektskilde for flere organisasjoner. De har riktignok en periode blitt kompensert av myndighetene for en del av det inntektstapet dette innebar.

Grasrotandelen, Stiftelsen Helse og Rehabilitering og endringer i tippenøkkelen har gitt organisasjonene andre tilganger til spillemidler. Omfanget er imidlertid kraftig redusert for mange store organisasjoner, og pengene kommer via det offentlige og ikke som egenhentede inntekter. Jakten på nye selvstendige inntektskilder har resultert i mye prøving og feiling i de frivillige organisasjonene, noe Blindeforbundet er et godt eksempel på. Når det gjelder moms på innkjøp, er de frivillige organisasjonene i stor grad å regne som «sluttbrukere». De selger ikke varer og tjenester videre til noe neste ledd og blir dermed sittende med hele momsregningen selv. Utvidelsen av kompensasjonsordningen for tjenestemoms til å omfatte alle typer moms bidrar til å endre dette. Beløpet som settes av til ordningen, er imidlertid foreløpig for lite

til å gi full kompensasjon. Likevel har mange organisasjoner allerede blitt tilført betydelige midler, noe musikkorpsene illustrerer.

For organisasjoner som er virksomme innenfor helse- og omsorgssektoren har særlig myndighetenes innføring av anbudskonkurranse ved tildeling av offentlig støtte til velferdstiltak vært en utfordring. I 1999 vedtok Stortinget en egen «Lov om anskaffelser» og en ny lov om det samme i 2006. «Lov om anskaffelser» krever at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheters anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider skal være basert på konkurranse. I lovens paragraf 1 står det at den skal bidra til verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Filosofien bak det anbudssystemet loven legger opp til er at konkurransen om få oppdraget om å levere en bestemt tjeneste vil skjerpe både kvaliteten på tjenestene og effektiviteten i produksjonen av dem. Slike anbudssystemer er innført innenfor bygging og vedlikehold av veier, innenfor produksjon og service på vann- og avløpstjenester, og innenfor velferdssektoren. Denne loven er i stor grad inspirert av den internasjonale ideologien som betegnes som New Public Management. Denne ideologien er sterkt preget av ideer om den økonomiske nytten av å bruke markedsprinsipper hentet fra privat sektor i styringen av offentlig virksomhet. For flere av de frivillige organisasjonene betyr det at de må konkurrere med kommersielle produsenter av de samme tjenestene, ofte også med offentlige enheter som er engasjert på samme området. Blant de fire organisasjonene som er beskrevet i denne rapporten er det først og fremst Frelsesarmeen som har fått føle virkningene av det nye anbudsregimet.

De endringene som er beskrevet i det foregående har vært initiert og iverksatt av ulike aktører og av ulike deler av statsapparatet. De har hatt ulike formål og motiver. Tilsvarende slår de ulikt ut i de ulike sektorene av sivilsamfunnet. For eksempel kan ikke alle frivillige organisasjoner ha glede av grasrotandelen, og ikke alle kan få momskompensasjon.

Hvordan har så de fire organisasjonene vært finansiert, hvilke endringer har de stått overfor i sine inntekter og hvordan har de tilpasset seg endringene i de økonomiske rammevilkårene? Som vist foran, har alle fire hatt et bredt sett av inntektskilder. Dette er i tråd med hva Froelich (1999) fant for frivillige og sivile organisasjoner i USA. Men det varierer mellom dem hvor tyngdepunktet i tilgangen på midler har ligget. Mens Norges Blindforbund hovedsakelig har hentet sine inntekter gjennom gaver og spill, har Norges Musikkorps Forbund og Antirasistisk Senter særlig hatt sine inntekter fra ulike offentlige kilder. Norges Blindforbund har med andre ord i større grad enn de andre organisasjonene måttet skaffe seg midler gjennom egen virksomhet. Norges Musikkorps Forbund og Antirasistisk Senter skiller seg fra hverandre ved karakteren av de offentlige tilskuddene. En stor andel av de offentlige midlene som Norges Musikkorps Forbund sentralt mottar er årlige tilskudd. Disse tilskuddene har imidlertid variert atskillig over tid. Antirasistisk Senter

mottar derimot mer kortvarig prosjektstøtte, noe som gir mindre forutsigbarhet og krever mer arbeid med søknader fra administrasjonens side. Også i Frelsesarmeen har offentlige tilskudd vært den største inntektskilden, særlig fordi organisasjonen utfører tjenester som det offentlige betaler for. Frelsesarmeen har imidlertid også hatt solide inntekter fra gaver, særlig testamentariske gaver, og innsamlinger.

Tross økonomiske utfordringer i å skaffe nødvendig finansiering har likevel alle de fire organisasjonene klart seg godt. De har alle hatt vekst i sine inntekter og aktiviteter gjennom de siste ti-tolv årene. De har imidlertid samtidig måttet gjennomføre omfattende tilpasninger til endringene i de økonomiske rammevilkårene. Stort sett har disse tilpasningene vært vellykket.

Norges Blindeforbund er kanskje den av de fire som har stått overfor de største endringene i sine inntektskilder og som dermed har hatt de største utfordringene i sin inntektspolitikk. Den kraftige nedgangen i inntekter fra forbundets landslotteri og bortfallet av en god del av inntektene fra spilleautomater skapte en stor usikkerhet i Blindeforbundet på midten av 2000-tallet. Ledelsen så for seg at det kunne bli nødvendig å si opp medarbeidere for å kunne holde budsjettene. Gjennom en meget vellykket satsing på innsamling av penger fra givere ble imidlertid en slik innstramning ikke nødvendig. Tvert om førte denne satsingen til en økning i forbundets inntekter. Norges Blindeforbund prøvde også ut flere andre inntektstiltak i denne perioden. Enkelte av de nye spillene som ble lansert må kunne betegnes som vellykket, mens samarbeid med kommersielle aktører i næringslivet ikke har falt like heldig ut. Norges Blindeforbund har ikke vært redd for å prøve nye muligheter i sin inntektsstrategi for å møte de utfordringene de sto overfor. Risikoen ved å være nyskapende er at ikke alle nye satsinger gir gode resultater. Dette er noe ledelsen i Blindeforbundet har vært seg meget bevisst. Men de har likevel valgt å prøve ut nye, men usikre inntektstiltak.

Også Norges Musikkorps Forbund har stått overfor flere utfordringer på 2000 tallet. For eksempel opplevde forbundet sentralt på midten av 2000-tallet en klar nedgang i en av de viktigste offentlige støtteordningene. Forbundet svarte med å legge mer innsats i å forsøke å påvirke politikerne til å snu denne utviklingen. De arbeidet også aktivt med å foreslå helt nye typer støtteordninger. Denne innsatsen må kunne sies å ha gitt gode resultater. Variasjonene i offentlige tilskudd har imidlertid over tid skapt uforutsigbarhet og mye ekstra arbeid for å forsvare skansene gjennom aktiv lobbyinnsats.

Frelsesarmeen har i løpet av det siste tiåret hatt en sterk vekst i omfanget av offentlige tilskudd. Denne gunstige utviklingen kan imidlertid lett skygge for at Frelsesarmeen har stått overfor vesentlige endringer i sine økonomiske rammevilkår. Myndighetenes innføring av anbudskonkurranser for driftsavtaler innenfor helse- og sosialsektoren har vært en vesentlig utfordring for Frelsesarmeen. De opplever at konkurransen, særlig med private aktører, er urettferdig, og at en kort tidshorisont for de offentlige driftsavtalene gjør langsiktig

planlegging og satsing vanskelig. Frelsesarmeen har måttet nedlegge flere institusjoner, f.eks. sykehjem og institusjoner innenfor rusomsorgen og barnevern. Frelsesarmeens tilpasning til denne (nye) konkurransesituasjonen har for det første vært å legge flere ressurser inn i utarbeidingen av sine anbud. For det andre har organisasjonen lagt større vekt på å framheve sine særskilte fortrinn. Slike fortrinn er for eksempel at driften av de sosiale tiltakene er verdi-basert og at de har en billigere drift enn tilsvarende offentlige institusjoner. Som Norges Musikkorps Forbund har også Frelsesarmeen vært opptatt av å holde kontakt med politikere for å påvirke deres beslutninger i saker av betydning for Frelsesarmeen. I tillegg har Frelsesarmeen markert seg ved å utvikle helt nye typer velferdstilbud, noe Gatehospitalet er et godt eksempel på.

Antirasistisk Senter har ikke på samme måte som enkelte andre sivile organisasjoner opplevd store endringer i sine inntekter. Utfordringen for organisasjonen har snarere vært at senterets valg av roller og organisasjonsform ser ut til å ha begrenset deres tilgang på større inntekter. Anti-rasistisk senter valgte fra starten av ikke å være en medlemsorganisasjon og er dermed del av en ny utvikling i det norske organisasjonssamfunnet. Grunnen til dette var at de opprinnelige stifterne og ildsjelene i organisasjonen ikke ønsket at utenforstående grupper skulle bruke medlemsdemokratiet til å overta senteret for egne politiske formål. I dag opplever imidlertid senteret at det å ikke være en medlemsorganisasjon i flere tilfelle har begrenset deres adgang til offentlige tilskudd. Deres organisasjonsform gjør også at de ikke har tilgang på inntekter i form av medlemskontingenter og gaver fra medlemmer. Organisasjonen har bevisst valgt å være det en kan kalle et «aktivistisk kompetansesenter». Anti-rasistisk Senter har stor kompetanse på sitt virkeområde, og de bidrar meget aktivt til offentlig debatt på dette området. Deres arbeids- og organisasjonsform kan imidlertid tenkes å begrense mulighetene for vekst. Organisasjonen forblir med andre ord forholdsvis liten. Det kan synes som om senterets størrelse i enkelte tilfelle også har ført til at de blir forbigått når myndighetene ønsker å sette i gang nye større tiltak på diskriminering-/innvandrings-/integreringsfeltet.

Som vist foran, har den amerikanske forskeren Froelich (1999) hevdet at det er mindre svingninger og mer stabilitet i offentlige økonomiske bidrag (se innledningen). De erfaringene jeg har rapportert ovenfor tyder ikke på at denne påstanden treffer helt godt for norske forhold. Som vist ovenfor, har særlig Norges Musikkorps Forbund opplevd betydelige svingninger i sine offentlige tilskudd. Tilsvarende har Frelsesarmeen måttet være vitne til at anbudskonkurransene har skapt uforutsigbarhet om fortsatt drift ved en rekke av deres institusjoner.

Froelich (1999) observerte også i sin studie fra USA at det var blitt langt vanligere blant sivile organisasjoner å satse på å skaffe inntekter gjennom ulike kommersielle aktiviteter. Heller ikke denne observasjonen passer så godt for norske organisasjoner. Riktignok viste jeg foran at både Norges Blinde-

forbund, Norges Musikkorps Forbund og Frelsesarmeen har vært engasjert i salg av varer til et kommersielt marked. Blindeforbundets engasjement var imidlertid beskjedent og heller ikke særlig vellykket. Musikkorps Forbundets salgsvirksomhet har først og fremst vært rettet mot egne medlemmer og har ikke primært hatt som formål å skaffe forbundet nye inntekter. Til sammenligning har Fretex-butikkene i Frelsesarmeen et omfattende salg til vanlige forbrukere, og organisasjonen får overført en del inntekter fra denne virksomheten. Men som pekt på foran, er Fretex først og fremst et tiltak som springer ut av Frelsesarmeens overordnede visjon og verdier om å hjelpe utsatte mennesker.

I teorikapitlet pekte jeg på at forskere i andre land mener å ha iaktatt en sterkere strategisk bevissthet blant frivillige/sivile organisasjoner. Gjelder det også de fire organisasjonene som er beskrevet i denne rapporten? Det er ikke tvil om at alle fire organisasjonene har gjort mye for å tilpasse seg endringene i økonomiske rammevilkår. Det er derimot vanskeligere å fastslå om organisasjonenes tilpasninger har vært resultater av en bevisst inntektsstrategi, eller om de mer har vært fortløpende reaksjoner på utfordringene de har stått overfor. Når det gjelder Norges Blindeforbund, synes det rimelig å hevde at deres disposisjoner og valg har sprunget ut av en ganske klar inntektsstrategi. Det er noe usikkert om det i samme grad har vært tilfelle for de andre tre organisasjonene. Men uansett er det tydelig at de har vært klar over hva de har måttet gjøre for å sikre fortsatt tilgang på inntekter.

Enkelte forskere observerer at det er en tiltakende likhet i hvordan sivile organisasjoner organiseres og ledes (Hwang og Powell 2009). I innledningskapitlet reiste jeg spørsmål om det er en tilsvarende likedanning i måten organisasjonene tilpasser seg endringer i de økonomiske rammevilkårene. De beskrivelsene som er gitt i det foregående indikerer at svaret er nei. Norges Blindeforbund, Antirasistisk Senter, Norges Musikkorps Forbund og Frelsesarmeen har valgt ulike strategier for å møte de utfordringene de har stått overfor. Det skyldes naturligvis i stor grad at de er virksomme innenfor ulike sektorer og har ulike formål og aktiviteter. Det er mulig at tilpasningsstrategiene er likere blant organisasjoner som tilhører samme sektor i sivilsamfunnet. Det må imidlertid være opp til videre forskning å undersøke dette nærmere.

Endring av inntektsstrategi og målvridning

I tidligere forskning, særlig i USA (Minkoff og Powell 2006), har det vært gitt eksempler på at sivile organisasjoner helt har forandret sin inntektsstrategi og fått helt nye finansieringskilder. Dette har ofte hatt som konsekvens at det har blitt vanskelig å opprettholde tidligere formål og verdier. I hvilken grad kan forandringene i inntektsstrategien til de fire norske organisasjonene sies å ha vært av en så fundamental karakter? Tabell 1 kan illustrere dette nærmere. En kan skille mellom om en organisasjon har satset på eksisterende inntektskilder og i hvilken grad den har innført helt nye tiltak. Videre kan en skille mellom om de eksisterende og nye tiltakene har blitt dominerende eller bare er supplerende innenfor organisasjonens inntektsstrategi.

Tabell 1. Endringer i inntektsstrategi

	Nye inntektskilder	Eksisterende inntektskilder
Dominerende		X
Supplerende	X	

De nevnte eksemplene i tidligere forskning dreier seg om tilfelle der organisasjonene har plassert seg i øvre, venstre celle. De fire norske organisasjonene som er studert her, plasserer seg i motsetning til dette samtidig i cellene øverst til høyre og nederst til venstre. Med andre ord, endringene i deres inntektsstrategi har vært kjennetegnet av at de har holdt fast på eksisterende inntektskilder, og disse har fortsatt å være dominerende. Nye inntektstiltak har kommet som supplerende finansieringskilder til de som allerede ble benyttet.

Selv om en sivil organisasjon ikke fullstendig legger om sin inntektsstrategi, kan avhengigheten av bestemte inntektskilder likevel gjøre det vanskelig for organisasjonen å bevare sine opprinnelige verdier og visjoner. Farene for målvridning har vært et sentralt tema i tidligere forskning om sivile og frivillige organisasjoner (Minkoff og Powell 2006). Tre av organisasjonene er i stor grad avhengige av offentlige tilskudd. Som pekt på i innledningen, mener imidlertid Salamon (1987) at faren for målforskyvning ved offentlig finansiering er mindre enn dersom inntektene kommer fra store, private givere. Dette bildet bekreftes også i denne undersøkelsen. Organisasjonenes mål og «misjon» synes i liten grad å være påvirket av at de har offentlige myndigheter som viktige inntektskilder.

Dette kan dels skyldes at det i mange tilfelle er liten grad av offentlig styring av hva organisasjonene skal gjøre med de midlene de får overført. En må med andre ord skille mellom høy og lav grad av offentlig styring av de ulike støtteordningene. For eksempel er det knyttet relativt få krav til driftsstøtten

som musikkorpsene får gjennom Frifond. Til sammenligning er de omsorgstjenestene som Frelsesarmeen utfører på vegne av det offentlige strengt regulert både når det gjelder standard og kompetanse hos personalet.

Derimot har den offentlige finansieringen virket inn på deres interne organisasjon og styring. Myndighetenes strengere krav til registrering av medlemmer, til rapportering og evaluering av hvordan de offentlige midlene har blitt brukt, har ført til mer internt byråkrati. Organisasjonene bruker mer tid på å dokumentere sine aktiviteter og sin pengebruk. Endringene og variasjonene i de økonomiske rammevilkår som myndighetene tilbyr har også ført til at organisasjonene har sett seg nødt til å bruke mer tid og ressurser på lobbyvirksomhet. Den positive siden av de interne organisasjonsendringene er at organisasjonene har blitt mer profesjonalisert og mer effektive i sin styring. Det har blant kommet til uttrykk i en mer «strømlinjeforming» av den interne organisasjonsstrukturen, en mer sentralisering av beslutningsmyndighet og bedre regnskapsrutiner og økonomistyring.

Internasjonal forskning har vist at i pakt med økende konkurranse om private gaver og offentlige tilskudd har ledelsen i enkelte sivile organisasjoner blitt mer konkurransebevisst og konkurranseorientert (Chetkovich og Frumkin 2002). I hvilken grad kan en observere en økende konkurransebevissthet blant norske sivile/frivillige organisasjoner. Blant de organisasjoner som er beskrevet i det foregående er det først og fremst Frelsesarmeen som i de seneste årene har vært utsatt for mer direkte konkurranse om inntektene. Ikke overraskende er da også ledelsen i Frelsesarmeen bevisst sin konkurranseposisjon. Men det er tydelig at deres konkurransebevissthet er langt mindre framtredd enn innenfor det private næringslivet.

Forholdet mellom de sivile organisasjonene og myndighetene

Vi har i det foregående sett at offentlig finansiering og regulering har stor betydning for de sivile og frivillige organisasjonene. Dette er i tråd med situasjonen i flere andre vestlige land. Denne situasjonen har stimulert flere forskere til å utvikle teorier om forholdet mellom myndighetene og sivilsamfunnet. Anheier (2005) viser at tre tidlige teoretiske bidrag beskrev den sivile sektorens, eller «nonprofitt» sektorens rolle i forhold til myndighetene som henholdsvis: (1) Erstatning eller supplement, (2) utfyllende og (3) som motstander.

I den første teorien (Weisbrod 1989) argumenteres det for at sivile/frivillige går inn for å kompensere for myndighetenes manglende evne til å tilfredsstille bestemte behov i befolkningen for kollektive tjenester. Det er gjerne på områder hvor befolkningens preferanser og behov er sammensatte. Dermed blir det vanskelig for myndighetene å dekke alle gruppers behov. Det

antas innenfor denne teorien at de to sektorene ikke har noe insentiv til å samarbeide. I den andre teorien (Salamon 1995) ses sivile organisasjoner som en første linje i å peke på og ta seg av nye sosiale problemer. Over tid har imidlertid ikke disse organisasjoner tilstrekkelig ressurser til å ta seg av problemene alene. Myndighetene kommer da inn og bidrar med finansiering til de sivile organisasjonene. Teorien forutsetter således at rollene som leverandør av de nødvendige tjenestene og ansvar for finansieringen er delt mellom de sivile organisasjonene og myndighetene. Den tredje teorien presenterer relasjonen mellom den sivile sektoren og myndighetene som motsetningsfylt. Denne teorien (Young 2000) tar også utgangspunkt i Weisbrods (1989) poeng at minoriteters behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt av myndighetene når befolkningen etterspør mange og sammensatte tjenester. I denne teorien antas det imidlertid at i en slik situasjon vil minoritetsgruppene organisere seg og opponere mot myndighetenes fordeling av ressurser og tjenester til beste for majoritetsgrupper. Young (2000) har også foreslått at alle disse tre typene relasjoner, i varierende grad, er til stede samtidig i forholdet mellom stat og sivilsamfunn.

Senere forskning har, som pekt på i innledningen i denne rapporten, argumentert for at relasjonene mellom de to sektorene kan være enda mer mangefasettert enn disse teoriene beskriver. I nyere forskning er en også opptatt av at det særlig i kjølvannet av «new public management» har oppstått nye typer partnerskap og nettverk mellom både sivile organisasjoner, private bedrifter og offentlige myndigheter (Anheier 2005; Steen-Johnsen, Eynaud og Wijkstrøm 2011).

I det følgende ønsker jeg å følge opp disse ulike innsiktene fra tidligere forskning i beskrivelsen av de fire organisasjonene som jeg har studert i dette prosjektet. Jeg skal gjøre det ved å peke ut en rekke ulike roller som sivile/frivillige organisasjoner kan ha i forhold til offentlige myndigheter. Mange organisasjoner kombinerer flere av disse rollene samtidig. Jeg skal deretter vise hvilke rollekombinasjoner henholdsvis Norges Blindforbund, Antirasistisk Senter, Norges Musikkorps Forbund og Frelsesarmeen utøver og diskutere konsekvensene av slike kombinasjoner.

Sivile og frivillige organisasjoner kan ha én eller flere av følgende roller:

- 1) De kan fungere som *instrumenter for* offentlig politikk. Som instrumenter mottar de offentlige tilskudd for å gjennomføre aktiviteter eller levere tjenester som bidrar til å realisere den sittende regjeringens eller en kommunes politiske mål. Organisasjoner som fungerer som instrumenter kan lett komme til å nedtone sine egne, eventuelt medlemmenes, mål og verdier, til fordel for mest mulig effektiv oppfølging av de politiske målsettingene.

- 2) De kan være *partnere* til de offentlige myndighetene, enten de er statlige, fylkeskommunale eller kommunale. Som partnere bidrar de til å produsere goder eller levere tjenester som myndighetene ønsker. Samtidig bevarer de sin autonomi og egenart og forfølger sine egne mål og visjoner. Et eksempel på et slikt partnerskap i norsk sammenheng er offentlige tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner. Disse organisasjonene har ulike verdier, mål og aktiviteter. For myndighetene har imidlertid et viktig felles motiv for å gi dem tilskudd at de stimulerer til demokratisk deltakelse og engasjement blant unge mennesker. På den måten blir disse organisasjonene partnere for myndighetene. I andre tilfelle kan myndighetenes motiv for økonomisk støtte være at organisasjonene bidrar til å skape lokal sosial kapital, dvs. nettverk, fellesskap og tillit.
- 3) En del organisasjoner bidrar for myndighetene ved å utvikle nye tjenester, løsninger og tiltak. De fyller med andre ord rollen som *innovatører*. Denne rollen kan være særlig nyttig for myndigheter som har mindre muligheter selv til å prøve ut nye løsninger og dekke nye behov i befolkningen. De blir således en slags spydspisser for myndighetene, som senere kan komme inn med større overføringer dersom det viser seg at de nyskapende tiltakene er vellykket. Gatehospitalet til Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjons tilbud om å hjelpe brukergrupper som representerer fattige – Batteriet – er begge eksempler på slike innovasjoner.
- 4) Det skjer kontinuerlige endringer i et samfunn. Nye behov og nye problemer vokser fram. Det statlige og kommunale byråkratiet har ikke alltid evne eller kapasitet til å oppdage eller lære om slike endringer. Enkelte sivile organisasjoner kan i en slik situasjon virke som *lytteposter* for myndighetene. De kan stå nærmere deler av befolkningen eller samfunnet og får tidligere kjennskap til problemer og utfordringer som myndighetenes i neste omgang kan måtte ta seg av. Antirasistisk Senter har til dels en slik rolle.

- 5) Enhver regjering, ethvert politisk lederskap har behov for aksept eller legitimitet hos borgerne, de som har valgt dem. Enkelte frivillige organisasjoner kan ha som rolle å *skape legitimitet* for de politiske myndighetene. Dette trenger ikke være organisasjonenes formål, men en sidevirkning av deres aktiviteter. Et eksempel på dette er idrettsbevegelsen. Idrett og sportsprestasjoner engasjerer mange mennesker. En regjering som yter store midler til idrettsorganisasjoner eller idrettsarrangementer kan sole seg i glansen av eventuelle nasjonale seire eller spektakulære prestasjoner.
- 6) Frivillige organisasjoner kan være *klienter*. Med det mener jeg at de mottar offentlig økonomisk støtte til sin virksomhet uten at myndighetene nødvendigvis ser noe vesentlig behov for deres tjenester.
- 7) Sivile organisasjoner kan opptre som klare *alternativer* til offentlig politikk. Dette ser en til dels illustrert innenfor skolesektoren hvor religiøse samfunn oppretter skoler som er preget av de religiøse gruppens verdier og religiøse budskap. Mange av disse skolene får likevel offentlig støtte. I et sosialdemokratisk samfunn som det norske synes det å være en ganske høy toleranse for alternativer og også opposisjon. Det fører til at alternative og også opposisjonelle frivillige organisasjoner ofte mottar støtte i Norge.
- 8) En rekke organisasjoner fungerer som rene *interesseorganisasjoner* for sine medlemmer. Når de opptre som lobbyister, bruker disse organisasjonene mye tid på å fremme sine medlemmers interesser overfor myndighetene.
- 9) En sivil sammenslutning kan også opptre på vegne av bestemte minoriteter eller hensyn i samfunn uavhengig av medlemmenes og ledelsens personlige interesser. De blir med andre ord *representanter* for mer generelle, kollektive verdier. Dette gjelder for eksempel Antirasistisk Senter og flere av organisasjonene innenfor miljøarbeid.
- 10) En del slike organisasjoner er særlig aktive i politisk sammenheng ved å organisere aksjoner, delta i den offentlige debatten, osv. Disse organisasjonene har inntatt en rolle som *politiske aktivister*.

Disse forskjellige rollene varierer etter om de (i) bidrar til å realisere myndighetenes mål, (ii) om de utløser offentlige tilskudd, og (iii) om rolleinnehaveren står i et likeverdig eller ulikevektig forhold til myndighetene. Dette illustreres i tabell 2.

Tabell 2. Roller i forhold til offentlige myndigheter og mål

	Bidrar til å realisere myndighetenes mål		Bidrar i liten grad til å fremme myndighetenes mål	
	Får offentlig støtte	Får ikke offentlig støtte	Får offentlig støtte	Får ikke uten videre offentlig støtte
Likeverdig forhold mellom organisasjon og myndighetene	- Partner - Innovatør - Lyttepost - Produsent av legitimitet - Representant - Interessegruppe	- Politisk aktivist - Innovatør	- Interessegruppe - Representant - Alternativ - Politisk aktivist	- Alternativ - Politisk aktivist
Ulikevektig forhold mellom organisasjon og myndighetene	- Instrument		- Klient	

Rollene som partner, innovatør, lyttepost og produsent av legitimitet er alle verdifulle for de politiske myndighetene. Det er dermed grunn til å tro at organisasjoner som innehar slike roller mottar økonomiske tilskudd fra det offentlige. Samtidig ligger det i disse rollene en stor grad av likeverd med myndighetene. Det sier seg selv at et partnerskap nødvendigvis må være preget av stor grad av balanse og gjensidig respekt. Rollene som innovatør og lyttepost krever tillit fra myndighetene side, en tillit som også innebærer et likeverd. Produsenter av legitimitet leverer et gode som politikerne kan føle seg avhengige av. Slike organisasjoner opplever derfor antakelig likevekt i forhold til stat og/eller kommune. Organisasjoner som opptrer som interessegrupper og representanter kan også bli definert som bidragsytere til politiske målsettinger. Folkebevegelser eller interessegrupper med et stort medlemstall vil dessuten i kraft av sin brede representasjon få en makt som myndighetene regelmessig må ta hensyn til. Rollen som instrument gir midler, men vil lettere være preget av et overordnings-/underordningsforhold mellom organisasjon og myndigheter.

Både politiske aktivister og innovatører kan tenkes å bidra til å fremme politiske mål uten at de nødvendigvis mottar noen økonomisk støtte fra offentlige myndigheter. Det kan skyldes at de relevante politikerne eller myndighetsorganene ikke i tilstrekkelig grad ser eller verdsetter deres bidrag.

Organisasjoner som fyller rollene som interessegrupper eller representanter trenger ikke nødvendigvis å bli oppfattet av myndighetene som forvaltere av viktige samfunnsmessige mål og verdier. De kan isteden lett ses som talerør for snevre gruppeinteresser eller for sære idealistiske mål. Jeg har derfor også

plassert dem i boksen oppe til høyre i tabellen. Avhengig av oppfatningene hos politikere og offentlige tjenestemenn kan organisasjoner som inntar slike roller få eller ikke få økonomisk støtte. Ofte får de likevel støtte fordi de er flinke til å få offentlig og politisk oppmerksomhet.

Klienter får støtte, men deres bidrag betyr lite for staten eller kommunen. Dette betyr også at de kommer i et underordningsforhold til myndighetene. Organisasjoner som satser på å være alternativer og politiske aktivister vil ofte representere særinteresse eller minoritetsinteresser. De kan få problemer med både å få aksept for sine bidrag og få tilskudd fra myndighetene. Men som jeg var inne på foran, er det i det norske politiske systemet vanlig at frivillige organisasjoner som forfekter alternative eller opposisjonelle ideer til myndighetene likevel ofte får økonomisk støtte. Myndighetene har med andre ord stor grad av aksept for kritiske røster i det politiske/sivile landskapet.

Sivile og frivillige organisasjoner varierer også etter om de oppviser et bredt eller begrenset sett av disse rollene. Videre varierer det dessuten hvordan de har fått eller inntatt disse rollene: (1) Enkelte organisasjoner har selv bevisst valgt å ta opp bestemte roller, for eksempel som innovatør, lyttepost eller interessegruppe. (2) Andre kan ha blitt gitt eller påtvunget en bestemt rolle av myndighetene. Myndighetene kan for eksempel ha forlangt at organisasjonene leverer bestemte typer tjenester som vilkår for støtte. (3) Til sist er det mulig at enkelte sivile sammenslutninger har drevet inn i en rolle uten at ledelsen helt har tenkt gjennom situasjonen eller utviklingen.

Over tid kan en observere visse typiske endringer i organisasjonenes rollesett: (1) Det er grunn til å tro at mange organisasjoner går fra begrensede til bredere sett av roller. (2) Enkelte organisasjoner går fra enkle til mer komplekse og tilsynelatende motstridende rollesett. Bellonas utvikling fra å være primært en politisk aktivist til å bli en kombinasjon av partner for myndighetene, aktivist og innovatør er et eksempel her. (3) Andre organisasjoner har vært gjennom en utvikling fra å være en klient til å bli et instrument, en produsent av sosiale goder eller tjenester for myndighetene.

Til sist kan det variere mellom organisasjonene hva som har vært deres motiver for å ta opp en bestemt rolle. Jeg skiller mellom fire ulike motiver: (1) Motivet kan være å få bedre tilgang til offentlig finansiering. (2) Organisasjonen kan ha valgt bestemte roller eller rollesett som en strategi for å bevare autonomi i forhold til myndighetene. (3) Formålet kan ha vært å øke organisasjonens legitimitet overfor medlemmer, interessenter eller myndigheter. (4) En organisasjon kan ha gått inn i en rolle, for eksempel som partner til statlige eller kommunale myndigheter, for å få mulighet til å påvirke politiske holdninger og beslutninger. Vi kan kanskje kalle dette en «trojansk hest» strategi.

Den foregående teoretiske typologien over ulike roller kan benyttes til å gi en nærmere beskrivelse av de fire organisasjonene. Alle de fire organisasjonene i mitt materiale kan sies å ha et bredt sett av roller:

- 1) Blindeforbundet er partner for myndighetene ved at organisasjonen produserer velferdstjenester for en viktig gruppe funksjonshemmede. De bidrar gjennom sin virksomhet til å bygge nettverk og samhörighet mellom blinde og svaksynte. Organisasjonen er samtidig en aktiv interessegruppe på vegne av denne gruppen av mennesker.
- 2) Antirasistisk Senter er både en politisk aktivist, en lyttepost for hva som foregår i det multietniske Norge og en innovatør når det gjelder å komme opp med ideer til nye løsninger.
- 3) Norges Musikkorps Forbund er en partner for myndighetene i å legge til rette for musikalsk opplæring og utfoldelse. Gjennom dette bidrar de også til å skape sosial kapital ute i lokalsamfunnene. De opptrer også som en aktiv interessegruppe på vegne av musikkorpsene i Norge. Ved å støtte korpsbevegelsen er det mulig at den til enhver tid sittende regjeringen også kan vinne større legitimitet for seg selv. Med andre ord, korpsforbundet kan være en produsent av legitimitet for politikerne.
- 4) Frelsesarmeen er en partner for myndighetene på helse- og sosialsektoren. Med det nye anbudssystemet drives imidlertid Frelsesarmeen til tider over i en rolle som instrument for offentlig politikk hvor myndighetene bestemmer hva som skal gjøres og hvem som skal få gjøre det. Men Frelsesarmeen er gjennom å være et selvstendig kirkesamfunn og gjennom sine skoler også et alternativ til den rådende politikken. Frelsesarmeen er også en innovatør noe Fretex butikkene og Gatehospitalet er gode eksempler på. Gjennom sitt arbeid for sosialt og psykisk utsatte mennesker virker Frelsesarmeen dessuten som en lyttepost som fanger opp viktig kunnskap om velferdssamfunnets mørke sider. Frelsesarmeen er den av de fire organisasjonene som kan sies å ha det bredeste sett av roller.

Har de fire organisasjonenes rollekombinasjoner konsekvenser for deres tilgang på inntekter og for deres evne til å tilpasse seg endringer i de økonomiske rammevilkårene? Ut fra generell organisasjonsforskning og organisasjonsteori skulle en vente at et bredt rollesett gir større fordeler for en organisasjon enn et begrenset rollesett. Forskning om strategisk ledelse har for eksempel vist at bedrifter som har et bredt virkefelt i form av mange ulike produktlinjer har større sjanser for å overleve enn bedrifter med et begrenset produktspekter (Berkovitz og Mitchell 2007). Samtidig viste deres studie at økt aktivitet i urelaterte produktområder hadde en negativ virkning på sannsynligheten for å

overleve. Det er med andre ord grenser for hvorvidt en bedrift eller en organisasjon kan favne når det gjelder inntektsbringende aktiviteter.

Riktignok har en innenfor teorien om ressursavhengighet («resource dependence theory») pekt på farene ved å være for avhengig av bare en ekstern kontraktpartner, enten det gjelder en leverandør av innsatsfaktorer, avtaker av produkter, en långiver eller en inntektskilde (Pfeffer og Salancik 1978). Flere av de rollene som diskuteres her forutsetter nettopp økonomisk avhengighet av myndighetene. Ensidig ressursavhengighet skaper lett et underordningsforhold hvor den underordnede kan presses av den andre til å etterkomme dennes ønsker. For frivillige organisasjoner kan dette lett medføre at deres opprinnelige verdier og mål kommer i bakgrunn, eller at de mister noe av sin egenart. De offentlige myndighetene er imidlertid ikke én aktør, men består av enheter og instanser på ulike nivåer - kommuner, fylkeskommuner og stat. Og innenfor staten er det igjen en rekke ulike departementer og direktorater som har støtteordninger som en sivil/frivillig organisasjon potensielt kan søke midler fra. En sivil organisasjon med flere ulike roller og aktiviteter kan dermed ha flere forskjellige instanser innenfor offentlig sektor å spille på når det gjelder å skaffe inntekter.

Samtidig er det ikke uviktig hvilke roller som inngår i organisasjonenes rollesett. En organisasjon som er partner med myndighetene i å frambringe bestemte tjenester har antakelig gode muligheter til å få offentlige tilskudd. Det samme gjelder sannsynligvis en organisasjon som opptrer som innovatør og lyttepost. En slik organisasjon vil dessuten kunne beholde sin egenart og vinne legitimitet for sine særegne bidrag både i offentligheten og blant medlemmer og andre interessenter. En organisasjon som satser på å være et lojalt instrument for myndighetenes politikk vil antakelig være sikret finansiering. Men denne rollen kan gå ut over organisasjonens egenart og verdier og føre til at den taper aksept blant medlemmene eller i offentligheten.

Vi så foran at Norges Musikkorps Forbund ved flere anledninger har vært en aktiv interesseorganisasjon på vegne av korpsbevegelsen. Sivile organisasjoner som har rollen som interesseorganisasjon i sitt rollesett har gjennom aktiv lobbyvirksomhet gode muligheter til å påvirke den offentlige politikken til egen fordel. Samtidig har langt flere sivile organisasjoner enn tidligere blitt oppmerksomme på betydningen av aktiv kontakt med og påvirkning av politikere og offentlige tjenestemenn. Det betyr at det oppstår en ny konkurranse mellom de sivile organisasjoner om offentlig oppmerksomhet og om å få adgang til politikere. Lobbyvirksomhet vil dermed kreve ytterligere tid, ressurser og oppmerksomhet hos organisasjonene.

Sivile organisasjoner som satser primært på å være politiske aktivister eller tilby alternativer til offentlige tjenester vil til dels være i motsetning til myndighetene. De kan likevel bli betraktet av myndighetene som nyttige korrektiver og som viktige representanter for grupper eller interesser som bare har oppslutning av et mindretall i befolkningen. I kraft av dette vil de sannsynlig-

vis kunne få en del midler i offentlige tilskudd. Og i alle fall er det høy grad av aksept for slike organisasjoner hos norske myndigheter. Men deres karakter av å være en-saks talsmenn eller nisjeforsvarere kan lett begrense hvor mye myndighetene er villige til tildele dem av økonomisk støtte. Hvis de i tillegg har avstått fra å være medlemsorganisasjoner, kan dette føre til at slike organisasjoner ofte forblir relativt små. For organisasjoner som prioriterer rollen som politiske aktivister er dette ikke nødvendigvis noe problem. De foretrekker ofte å være små og isteden basere seg på stor innsats fra en liten gruppe ildsjeler som i en periode av sitt liv er villige til å gi all sin tid til organisasjonsarbeidet. Slike organisasjoner er slagkraftige. Deres fortsatte eksistens forutsetter imidlertid en løpende tilgang på nye ildsjeler, eller at organisasjonen skaffer seg nye inntektskilder. Det siste gir mulighet for å profesjonalisere organisasjonen ved å ansette flere personer i faste stillinger.

Konklusjon

Innledningsvis i denne rapporten beskrev jeg noen av de viktigste endringene i statens politikk når det gjelder de frivillige organisasjonenes økonomiske rammebetingelser. I det foregående har jeg undersøkt nærmere hvordan disse endringene har blitt opplevd av fire utvalgte organisasjoner og hvordan de har tilpasset seg endringene.

Som pekt på foran, har alle de fire organisasjonene klart seg økonomisk bra gjennom de siste ti-tolv årene. Alle har hatt en vekst i inntekter og aktiviteter. Organisasjonene har hatt flere ulike inntektskilder, noe som har vært en fordel når inntektene fra enkelte kilder har vært variable og uforutsigbare. Enkelte av organisasjonene har dessuten hatt stor evne til å omstille inntektsstrategien sin da viktige inntektskilder tørket inn. På tross av de store endringene i de økonomiske rammevilkårene har således alle de fire organisasjonene mestret de utfordringene de har vært stilt overfor. Som vist i det foregående, har imidlertid dette skjedd gjennom ulike tilpasningsstrategier.

Flere av endringene i den offentlige politikken har blitt sett som positive. Den samlede økningen i offentlige overføringer til frivillig sektor har naturligvis vært gunstig for også de organisasjonene som her er studert. Det samme gjelder også begrensningene i organisasjonenes skatte- og avgiftsplikt og fritak for skatt på gaver som enkeltpersoner gir til frivillige organisasjoner. Antakelig har både Norges Blindeforbund og Frelsesarmeen nytt godt av at givere får skattefradrag på pengegaver til disse organisasjonene. Den nye tilskuddsordningen Frifond har vært populær blant barne- og ungdomsorganisasjonene.

De politiske reformene som frivillig sektor har opplevd er et uttrykk for at staten i økende grad har tatt denne sektoren på alvor og har sett behov for en mer bevisst politikk på området. De frivillige organisasjonene har ikke nødvendigvis vært i mot de endringene som har vært gjennomført. Problemet er snarere at reformene i perioder har gitt større uforutsigbarhet for organisasjonene. Det har dessuten vært nødvendig for organisasjonene å sette inn atskillig energi og ressurser for å tilpasse seg endringene. Dette har vært krevende for organisasjoner med forholdsvis små administrative apparater.

Enhver regjering er naturligvis i sin fulle rett til enhver tid å endre den statlige politikken overfor frivillig sektor i større eller mindre grad. Etter den reformperioden en har vært gjennom, kan det imidlertid synes som om det i sektoren nå er et behov for mer forutsigbarhet og stabilitet i rammebetingelsene.

Enkelte av endringene i den statlige politikken har vært særlig utfordrende. Dette gjelder for eksempel innføringen av et anbudssystem for å få offentlige kontrakter om levering av velferdstjenester. Som vist ovenfor, har dette for Frelsesarmeens vedkommende ført til at flere institusjoner har blitt lagt ned, og at organisasjonen har vegret seg for å investere store midler i nye institusjoner eller oppgradering av gamle. På dette området er det et behov for at det etableres like konkurransevilkår mellom ulike tilbydere av velferdstjenester, særlig mellom private, kommersielle aktører og frivillige organisasjoner. Eller det bør legges til rette for at de frivillige organisasjonenes særpreg kan ivaretas, slik at det sikres reelle alternativer å velge mellom.

Noen av de endringene som Regjeringen tillyste i Stortingsmelding nr. 39 synes ikke å ha nådd alle frivillige organisasjoner. Løftet om å lempe på kravet om at organisasjonene skal være medlemsbaserte har tydeligvis ennå ikke kommet en organisasjon som Antirasistisk Senter fullt ut til gode. Det er behov for at myndighetene i større grad har øye for denne type kompetansesentra som både opptrer interessepolitisk, men også som lytteposter og innovatører innenfor sitt arbeidsfelt.

Litteratur

- Anheier, Helmut K. (2005), *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*. London: Routledge.
- Berkovitz, Janet og Will Mitchell (2007), «When is more better? The impact of business scale and scope on long-term business survival, while controlling for profitability». *Strategic Management Journal*, 28: 61-79.
- Chetkovich, Carol og Peter Frumkin (2002), «Balancing Margin and Mission: Nonprofit Competition in Charitable versus Fee-Based Programs». Working paper no. 11. The Hauser Center for Nonprofit Organizations and the Kennedy School of Government. Harvard University.
- Froelich, Karen (1999), «Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28:246.
- Grønbjerg, Kirsten A. (1993), *Understanding nonprofit funding*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gulbrandsen, Trygve og Guro Ødegård (2011), *Frivillige organisasjoner i ny tid. Utfordringer og endringsprosesser*. Rapport 2011:1. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hwang, Hokyung og Walter Powell (2009), «The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector». *Administrative Science Quarterly*, 54:268-298.
- Lorentzen, Håkon (2010), *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*. Rapport 2010:4. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Minkoff, Debra og Walter W. Powell (2006), «Nonprofit mission: Constancy, responsiveness, or deflection?» I: W. W. Powell og R. Steinberg (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Nødland, Svein Ingve, Kirsten Allred, Christin Berg og Ståle Opedal (2004), «*Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet*». Rapport 2005/061. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Pfeffer, Jeffrey og Richard Salancik (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Ramanath, Ramya (2009), «Limits to Institutional isomorphism. Examining Internal processes in NGO-Government Interactions». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38:51-76.
- Salamon, Lester (1999), *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center.

- Salamon, Lester M. (1987), «Partners in Public Service». I: W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Salamon, Lester M. (2002), *The Tools Of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Steen-Johnsen, Kari, Philippe Eynaud og Filip Wijkstrøm (2011), «On Civil Society Governance: An Emergent Research Field». *Voluntas*, 22 (4):555-565.
- Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007), *Frivillighet for alle*. Oslo: Kultur- og Kirkedepartementet.
- Weisbrod, Burton A. (1988), *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Young, Dennis R. (2000), «Alternative Models of Government-Nonprofit Relations: theoretical and International Perspectives». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29:149-172.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2012:2

<i>Forfatter/Author</i> Trygve Gulbrandsen
<i>Tittel/Title</i> Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår
<i>Sammendrag</i> I løpet av de siste ti-femten årene har det funnet sted en rekke vesentlige endringer i de økonomiske rammevilkårene til frivillige og sivile organisasjoner i Norge. Mange av de viktigste endringene er resultater av den statlige politikken overfor organisasjonene. Denne rapporten viser hvordan fire utvalgte organisasjoner har opplevd endringene, og hvordan de har tilpasset seg disse. De fire organisasjonene er Norges Blindeforbund, Antirasistisk Senter, Norges Musikkorps Forbund og Frelsesarmeen. De ulike endringene har på forskjellige måter representert krevende utfordringer for de fire organisasjonene. Rapporten viser imidlertid at alle organisasjonene har klart seg økonomisk bra gjennom de siste ti-tolv årene. Alle har hatt en vekst i inntekter og aktiviteter. Organisasjonene har hatt flere ulike inntektskilder, noe som har vært en fordel når inntektene fra noen kilder enten har falt bort eller vært variable og uforutsigbare. Enkelte av organisasjonene har dessuten hatt stor evne til å omstille inntektsstrategien sin da viktige inntektskilder tørket inn. På tross av de store endringene i de økonomiske rammevilkårene har dermed alle de fire organisasjonene mestret de utfordringene de har vært stilt overfor. Det har imidlertid skjedd gjennom ulike tilpasningsstrategier.
<i>Emneord</i> Frivillige organisasjoner, økonomiske rammevilkår, inntektsstrategi, tilpasning
<i>Summary</i> During the latest ten-fifteen years significant changes have taken place in the economic conditions of voluntary and civic organizations in Norway. Many of these changes are results of the public policy relating to these organizations. This report describes how four selected companies have experienced the changes and how they have adapted to them. To all the four organizations the changes in the economic environment represented demanding challenges. The report shows, however, that the organizations nonetheless have managed well during the latest decade. All have experienced growth in incomes and activity. The organizations have had several sources of income, helping them to maintain their level of activity when specific incomes have vanished or have been variable and unpredictable. Moreover, some of the organizations have demonstrated a considerable ability to adjust and change their income strategy when necessary. In other words, in spite of the significant changes they have faced, the four organizations have coped with the challenges in an ably way.
<i>Index terms</i> Civic organizations, economic conditions, income strategies, adaptation