

Hedda Lombardo

Statstilskudd til frivillige organisasjoner

- Norsk Forening for Fartøyvern som case

**Masteroppgave i styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2012**

Forord

Målsettingen med denne oppgaven har vært å øke forståelsen for hva det vil innebære når ansvaret for det statlige tilskuddet til en interesseorganisasjon går fra departement til direktorat. Caset i oppgaven er Norsk Forening for Fartøyvern som i forbindelse med nye forskrifter for tilskudd til frivillige miljøvernorganisasjoner får bevilget midler på Riksantikvarens budsjett i stedet for på Miljøverndepartementet som tidligere. Riksantikvaren vil ved siden av det faglige ansvaret med å fordele midler til fartøyvernprosjekter ha ansvaret for å vurdere driftstilskudd til en frivillig organisasjon.

I dette arbeidet har jeg møtt erfarne og velvillige folk fra departement, politisk ledelse, direktorat og frivillig organisasjoner som har stilt opp som informanter. Jeg vil rette en stor takk til dere alle for den tid dere har satt av til dette forskningsprosjektet.

Jeg vil også takke professor Harald Koht ved høgskolen i Oslo og Akershus som har veiledet meg gjennom oppgaven og bidratt med sin kunnskap og verdifulle kommentarer.

Oslo, april 2012

Hedda Lombardo

INNHold

1. INNLEDNING	8
2. PROBLEMSTILLING	9
3. METODE	10
Valg av organisasjoner	11
Rekruttering av informanter	12
Ethiske aspekter	13
4. BAKGRUNN.....	13
Historisk om Norsk Forening for Fartøyvern	13
Historisk om frivillige organisasjoner	14
Definisjoner på frivillig organisasjon	16
Frivillige organisasjoner som interesseorganisasjoner	17
Hensikten med statlige tilskudd	18
5. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	22
Behov for endringer innen offentlig sektor	23
New Public Management	24
Staten, borgere og sivilsamfunnet	27
New Public Management i frivillige organisasjoner	29
Governance og samstyring	30
Nettverk og samstyring	32
Maktforhold i nettverk	33
Strukturelle endringene i nettverk	34
Forholdet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner	36
6. PRESENTASJON AV FUNN	38
Presentasjon av funn fra dokumenter	38
Presentasjon av funn hypotese 1	43
Presentasjon av funn hypotese 2	48
Presentasjon av funn hypotese 3	52
7. KONKLUSJON.....	56
Referanser	60
Vedlegg 1. Intervjuguide.....	65

Sammendrag

Denne oppgaven undersøker hva det vil innebære når ansvaret for tildeling av tilskudd til en frivillig organisasjon går fra departements- til direktoratsnivå. Caset i oppgaven er Norsk Forening for Fartøyvern, der ansvaret for å tildele driftstilskudd til foreningen gikk fra Miljøverndepartementet til Riksantikvaren fra og med 2012. Studien bygger på tidligere forskning og litteratur om offentlig styring og frivillige organisasjoner, data fra dokumentanalyse og kvalitative intervjuer med ansatte i Miljøverndepartementet, politisk ledelse i Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og fem ulike frivillige organisasjoner.

Miljøverndepartementets begrunnelse for omleggingen er at direktoratet er nærmere til å vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige nytte. Riksantikvaren har fagekspertise, men manglet kompetanse på interesseorganisasjoner og deres samfunnsfaglige nytte. Å delegere Riksantikvaren ansvaret for tildeling av tilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern kan vise seg å gå på bekostning av større transaksjonskostnader og uklare ansvarsforhold.

Riksantikvaren og Norsk Forening for Fartøyvern jobber begge for fartøyvern samtidig som de har forskjellige roller og ståsted. Som fagekspert er det naturlig for et direktorat å vektlegge det faglige samtidig som direktoratet er i en maktposisjon. Hvis forholdet og samarbeidet mellom foreningen og Riksantikvaren blir for nært er det en fare for at det fører til et for ensrettet felt ved at det faglige blir tillagt for mye vekt.

Frivillige organisasjoner forsøker å tilpasse seg statlige regler for å få mest mulig tilskudd. Hvis et direktorat legger større føringer i et nytt regelverk for tilskuddsordninger, vil konsekvensen være at direktoratet har innflytelse over hvordan en frivillig organisasjon skal være. Dette strider i mot selve grunnlaget for frivillige organisasjoner som har oppstått i sivilsamfunnet utenfor statlige reguleringer.

Det at det ikke eksisterer en enhetlig praksis ved forvaltning av tilskuddsmidler innenfor samme fagområde, kulturminnevern, kan føre til forskjellsbehandling av organisasjonene og dermed at noen felt innen kulturminnevernet prioriteres mer enn andre. Hva som skal prioriteres har tradisjonelt vært et politisk ansvar og ikke en faglig oppgave for embetsverket.

Abstract

Government finance to nongovernmental organizations - The Norwegian Ship Preservation Association as a case study.

This thesis investigates what is involved when the responsibility for financing a nongovernmental organization (NGO) goes from department to directorate level. The case study in this thesis is The Norwegian Ship Preservation Association, where the responsibility for financing the organization was transferred from the Ministry of the Environment to the Directorate for Cultural Heritage in 2012. The study builds on earlier research and literature on public administration and NGOs, data from document analysis and interviews with employees from: the Ministry of the Environments, political leadership in the Ministry of the Environments, the Directorate for Cultural Heritage and five NGOs.

The Department`s grounds for the restructuring are that the Directorate is better able to evaluate the NGOs technical and social benefits. The Directorate for Cultural Heritage has expertise on cultural heritage, but lacks expertise to evaluate the NGOs and their social benefits. To transfer the responsibility of financing The Norwegian Ship Preservation Association to The Directorate for Cultural Heritage may lead to greater transaction costs and unclear distribution of responsibility.

The Directorate for Cultural Heritage and The Norwegian Ship Preservation Association both work for vessel protection while they have different roles and perspective. As an expert, it is natural for the Directorate to focus on the academic as well as it is in a position of power. If the relationship and cooperation between The Directorate for Cultural Heritage and The Norwegian Ship Preservation Association becomes too close, there is a danger that it will lead to a uniform field where the professional side of vessel protection is given too much emphasis.

NGOs are trying to adapt to government rules to get the highest financial support possible. If the Directorate places greater constraints in the new regulations for the grant, the consequence will be that the Directorate has influence over basic premises for an NGO. This is in conflict with the very foundations of NGOs that have arisen in civil society outside of government regulations.

That there is no uniform administrative practice even within the same field, cultural heritage conservation, can lead to unstandardized or discriminatory treatment. This in turn will lead to some sectors being given higher priorities than others, which has hitherto been a political rather than an administrative responsibility.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2012

1. INNLEDNING

Frivillige organisasjoner er en viktig del av norsk samfunnsliv som bidrar til demokrati gjennom sitt arbeide og sakene de fremmer. Mange av de frivillige organisasjonene består av interesseorganisasjoner. Disse har som mål å bringe sine interesser inn i det offentlige rom og opplyse og påvirke beslutningstakerne om sakene de arbeider for. Frivillig sektor er en ønsket sektor som staten bidrar til å opprettholde ved å tildele organisasjonene statlige tilskuddmidler, både prosjekttilskudd og tilskudd til drift.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en faktisk situasjon der ansvaret for tildelingen av tilskudd til drift av en frivillig organisasjon gikk fra departements- til direktoratnivå fra og med 2012. En ny forskrift for tildeling av tilskuddsmidler til frivillige miljøvernorganisasjoner trådte i kraft i 2011, hvilket førte til at Riksantikvaren fikk ansvaret for å fordele driftstilskuddet til Norsk Forening for Fartøyvern.

I høringsbrev¹ fra Miljøverndepartementet er begrunnelsen for omleggingen på budsjettet at direktoratet er nærmest til å vurdere den fagspesifikke miljøorganisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning.

Foreningen på sin side er redd for at når driftstilskuddet ikke lenger blir oppført på en post for seg på Miljøverndepartementets budsjett, men blir lagt til Riksantikvarens budsjett, vil fartøyvernet ikke lenger bli underlagt politisk styring. Konsekvensen av dette er at en frivillig organisasjon vil bli styrt av byråkrater som besitter faglig kunnskap om fartøyvern, men som ikke vil ha forutsetning for å vurdere hvor stort statlig tilskudd foreningen bør tildeles. Grunnen til dette er at spørsmålet er et politisk spørsmål om fordeling av offentlige ressurser. At Riksantikvaren skal vurdere tilskuddets størrelse strider også i mot forutsetningene for frivillig sektor, nemlig frivillighetens frie og uavhengige stilling i norsk demokrati.

Målsettingen med oppgaven har vært å bygge videre på tidligere forskning om offentlig styring og frivillige organisasjoner. Oppgaven supplerer dette med intervjuer foretatt med ansatte i Miljøverndepartementet, den politiske ledelsen i Miljøverndepartementet,

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/tillskudd-frivillige-miljoorganisasjoner/horingsbrev.html?id=636891>, publisert 28.03.11., lastet ned 19.04.12.

Riksantikvaren og med andre frivillige organisasjoner der hensikten er å beskrive utfordringene disse står overfor når statlige tilskudd blir overført til Riksantikvaren. Målet er å øke vår forståelse for hva som skjer når ansvaret for tildeling av tilskudd til drift av Norsk Forening for Fartøyvern delegeres Riksantikvaren og ikke Miljøverndepartementet.

2. PROBLEMSTILLING

Som jeg påpekte innledningsvis, Miljøverndepartementets begrunnelse for å legge ansvar for tildeling av Norsk Forening for Fartøyverns tilskudd til Riksantikvaren, er at direktoratene er nærmest til å vurdere de fagspesifikke miljøorganisasjonenes faglige og samfunnsfaglige betydning. I dag delegerer flere departementer forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner til underliggende etater/direktorater. Betyr dette at staten blir mer opptatt av at de frivillige organisasjonene skal oppfylle statlige mål, og ikke være opptatt av at de er uavhengige interesseorganisasjoner som skal tale medlemmenes sak og være et bindeledd mellom det private og det offentlige? De frivillige organisasjonene og direktoratene har forskjellige roller og ståsted. Riksantikvarens rolle er som faglig rådgiver for Miljøverndepartementet. De frivillige organisasjonenes rolle er å være en formidler mellom det private og det offentlige, mellom individet og staten, mellom særinteresser og allmenne interesser. De frivillige organisasjonenes rolle er også å være et korrektiv til staten – en ”vaktbikkje”. Samtidig jobber de begge innenfor samme fagområdet, og en omorganisering kan ha en positiv effekt for samspillet mellom direktorat og organisasjon slik at fagområdet blir styrket.

Forskningsspørsmål:

- *Hva vil det innebære når driftstøtten til den frivillige organisasjonen ikke blir vedtatt av et departement, men blir delegert til en underliggende direktorat/etat?*

Hypoteser

1. *Direktoratet med sin faglige ekspertise kan bedre vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning.*
2. *Samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket.*

3. Den frivillige organisasjonens rolle som interesseorganisasjon vil bli svekket dersom et statlig direktorat styrer tildelingsmidlene.

I denne oppgaven vil jeg se på problemstillingen og hypotesene i lys av hva som er statens mål med å tildele driftstøtte til frivillige organisasjoner, og om statens mål vil oppfylles dersom forvaltningen av driftsmidlene delegeres til et underliggende direktorat. Som jeg har vist til tidligere i oppgaven, har rollen til de frivillige organisasjonene i Norge vært å synliggjøre lokale interesser slik at de blir tatt opp på et nasjonalt beslutningsnivå, at de kan påvirke statlig politikk, være en opplæring i demokrati og at de kan være med å tilføre samfunnet verdier som produsenter uten fortjeneste. Hele grunnlaget for at de frivillige organisasjonene oppsto var at de skulle fremme interessene i sivilsamfunnet i motsetning til staten og markedet. Vil egenskapene og rollen til Norsk Forening for Fartøyvern endre seg dersom driftstøtten deres blir vedtatt av Riksantikvaren i stedet for Miljøverndepartementet?

For å belyse problemstillingen har jeg sett på tidligere forskning og teorier om offentlig styring og frivillige organisasjoner. Dette suppleres med intervjuer foretatt med ansatte i Miljøverndepartementet, den politiske ledelsen i Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og med andre frivillige organisasjoner. Oppbyggingen av oppgaven er som følgende: I kapittel 3 beskrives metoden for undersøkelsen. I kapittel 4 redegjøres for bakgrunnen til Norsk Forening for Fartøyvern, frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner generelt og hensikten med tildeling av statlige tilskudd. I kapittel 5 presenteres og diskuteres teoretiske perspektiver på offentlig styring og frivillige organisasjoner. I kapittel 6 presenteres funnene fra undersøkelsen og hvordan disse stemmer med teorien fra tidligere i oppgaven.

3. METODE

Målsettingen med denne oppgaven er å undersøke og kartlegge hva det vil innebære når driftstøtten til en frivillige organisasjon ikke blir vedtatt av et departement, men blir delegert til en underliggende direktorat. For å studere dette ble det valgt en kvalitativ tilnærming til undersøkelsen. Jeg anså det som hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med sentrale personer som jobber i frivillige organisasjoner, departement, direktorat og politisk ledelse i departement. Dette skulle være informanter som kjente til ordningen med driftstøtte til de frivillige organisasjonene og som kunne beskrive eventuelle fordeler og ulemper de kjente til gjennom erfaringer de har gjort i sitt arbeide. Ved hjelp av samtaler med personer i fem

forskjellige frivillige organisasjoner der driftstøtte kommer enten fra departement, direktorat, eller begge deler, eller som tidligere har mottatt driftstøtte fra departement og som nå skal motta driftstøtte fra direktorat, har jeg forsøkt å få en forståelse av hva det innebærer at Riksantikvaren får ansvaret for å tildele driftstøtte til Norsk Forening for Fartøyvern. Gjennom samtaler med en ansatt som jobber med det nye regelverket for driftstøtte til frivillige miljøvernorganisasjoner i Miljøverndepartementet, en fra politisk ledelse i Miljøverndepartementet og en ansatt hos Riksantikvaren, som vil få ansvaret for å tildele driftstøtte til Norsk Forening for Fartøyvern gjennom den nye ordningen, har jeg forsøkt å få fram bakgrunnen for omorganiseringen og hva man ønsker å oppnå med den nye ordningen.

Valg av organisasjoner

Norsk Forening for Fartøyvern, som er caset i denne oppgaven, er en kulturminnevernorganisasjon som hører innunder Miljøverndepartementets sektorområdet. Riksantikvaren er direktoratet under Miljøverndepartementet som har kulturminnevern som fagfelt og som vil bli ansvarlige for tildelingen av driftstilskuddet til Norsk Forening for Fartøyvern. De frivillige organisasjonene som er med i utvalget tilhører enten andre sektorer og/eller departement og mottar derfor ikke driftstilskudd fra Riksantikvaren. Dette er fordi Norsk Forening for Fartøyvern var den eneste kulturminnevernorganisasjon som var foreslått delegert fra Miljøverndepartementet til Riksantikvaren i de nye forskriftene. Med andre sektorer og fagområder er det tenkelig at utfordringene ikke er nøyaktige de samme som de vil bli for Norsk Forening for Fartøyvern. Det er allikevel forholdet mellom interesseorganisasjoner og statlige organisasjoner som er det sentrale i undersøkelsen og som det blir spurt om, snarere enn faglige problemstillinger.

De frivillige organisasjonene som er med i utvalget får alle tildelt driftstilskudd av forskjellige offentlige instanser. En organisasjon får driftstilskudd fra et departement. En annen organisasjon fikk tidligere driftstilskudd fra et departement men vil fra 2012 få fra et direktorat. En tredje organisasjon får driftstilskudd både fra et departement og et direktorat. En fjerde organisasjon får driftstilskudd både fra et direktorat og fra et fordelingsutvalg som blir administrert av et direktorat, men der retningslinjene for tildelingene kommer fra et departement. En femte organisasjon får driftstilskudd fra tre ulike offentlige instanser; et direktorat, samme fordelingsutvalg som beskrevet over og fra en paraplyorganisasjon som mottar driftstilskudd fra et departement som de fordeler videre. Driftstilskuddet er frie midler der det ikke er lagt noen føringer fra staten på hvordan midlene skal brukes. I tillegg mottar

organisasjonene prosjektilskudd, men dette blir holdt utenfor denne undersøkelsen da disse midlene går til spesielle tiltak over et begrenset tidsrom.

Et casestudie som dette vil aldri kunne gi et representativt bilde av hva det innebærer når driftstøtten til Norsk Forening for Fartøyvern ikke blir vedtatt av Miljøverndepartementet, men blir delegert til Riksantikvaren som underliggende etat. Til det er caset for unikt. Dette fordi de frivillige organisasjonene som er med i utvalget tilhører andre sektorer og departementer enn Norsk Forening for Fartøyvern. Foreningen er også eneste kulturminnevernorganisasjon som er foreslått delegert fra Miljøverndepartementet til Riksantikvaren i de nye forskriftene. Med andre sektorområder, departement og direktorater er det tenkelig at utfordringene ikke er nøyaktig de samme som de vil bli for Norsk Forening for Fartøyvern. Det er allikevel forholdet mellom interesseorganisasjoner og statlige organisasjoner som er fokus i undersøkelsen og som jeg har ønsket å få fram, og hvilke utfordringer dette forholdet kan innebære.

Rekruttering av informanter

Det ble i alt gjennomført åtte intervjuer. For rekruttering av informanter i departement, direktorat og politisk ledelse i departement, ble det tatt kontakt per e-post direkte til personer som var aktuelle for intervju. Disse hadde tilskudd til frivillige organisasjoner innenfor sine arbeidsoppgaver. Alle de tre spurte stilte seg positive til intervju. For rekruttering av informanter i de frivillige organisasjonene ble øverste administrative leder i organisasjonen kontaktet per e-post. Flere organisasjoner svarte ikke på henvendelsen, eller svarte at de ikke ønsket å la seg intervju da de ikke kjente til den nye ordningen og ikke forsto problemstillingen. Da jeg hadde gjennomført intervju med fem organisasjoner anså jeg det som tilstrekkelig mange for å få en forståelse av frivillige organisasjoner og tilskuddsmidler, også i forhold til den tid og de ressurser jeg hadde til rådighet. I de fem organisasjoner som lot seg intervju, snakket jeg med øverste administrative leder.

Det ble utarbeidet en intervjuguide, en for ansatte i direktorat/departement og en for ansatte i frivillige organisasjoner, som la grunnlaget for samtalene. På den måten ble det sikret at de samme spørsmålene ble løftet fram i intervjuene. Intervjuene bar slik preg av å være semi-strukturerte ved at de samme temaene ble drøftet med de forskjellige informantene. Samtidig har det vært viktig å være fleksibel slik at andre viktige opplysninger fortsatt skulle få komme fram.

Hvert intervju tok mellom 15-32 minutter og ble tatt opp på bånd. Ingen av informantene motsatte seg dette. Intervjuene av ansatte i direktorat/departement ble foretatt i november 2011, og intervjuene av ansatte i frivillige organisasjoner ble foretatt i januar-februar 2012.

De kvalitative intervjuene har blitt supplert med offentlige rapporter og brev der data fra disse har vært med på å danne grunnlaget for analysen.

Etiske aspekter

I denne undersøkelsen kan det tenkes at enkelte av informantenes anonymitet ikke blir opprettholdt til tross for at de ikke blir benevnt ved navn. Dette fordi deres posisjon samt navn på departement eller etat er nevnt, og dermed vil det kunne være mulig for leseren å spore opp hvem de er. Dette er informantene innforstått med, og alle har samtykket til at navn på offentlig organ, men ikke person blir brukt i oppgaven. Målsettingen med undersøkelsen er for øvrig ikke å få fram personlige synspunkter eller utfordringer, men i stedet å kartlegge og belyse hva det vil si for organisasjonen som helhet dersom ansvaret for driftstilskuddet går fra departement til direktorat.

4. BAKGRUNN

Historisk om Norsk Forening for Fartøyvern

Norsk Forening for Fartøyvern er en landsomfattende organisasjon for vernede fartøy med oppgave å fremme bevaring av fartøy som kulturminner etter antikvariske retningslinjer. Foreningen arbeider for at offentlige myndigheter skal ta større ansvar for fartøyvernet og legge forholdene til rette for det frivillige arbeidet². Foreningen oppsto i 1984, etter initiativ fra Miljøverndepartementet, og det ble arrangert et seminar om fartøyvernets status og framtid. Dette var første gang det offentlige kulturminnevernet, sjøfartsmuseene og det frivillige fartøyvernet samlet seg for å kunne diskutere fartøyvernets situasjon og framtid. En av de viktigste konklusjonene man kom frem til var at det var behov for en bedre organisering av det frivillige fartøyvernet for å samle vernefeltets interesser overfor politikerne, fagmyndighetene og de bevilgende myndighetene (Masdalen 2001, 5-6). Foreningen ble etablert i 1985, på et tidspunkt da det ikke fantes en organisert fartøyverngruppe i Norge.

² <http://www.norsk-fartoyvern.no/nfff/public/>, lastet ned 02.04.12.

Vernefeltet var nylig lagt under Miljøverndepartementet som ga små bevilgninger fra det offentlige til fartøyvernprosjekter rundt om i landet. De første 5 årene etter etableringen var hovedmålet med foreningens arbeid å mobilisere de enkelte fartøyvernmiljøene for å finne fram til felles løsninger. Fra 1990 la styret opp en ny arbeidsstrategi der ett av hovedarbeidsfeltene var å styrke foreningen organisatorisk. I 1994 ble det tilsatt en daglig leder i foreningen, og i 2004 fikk foreningen en organisasjonskonsulent (Masdalen 2001, 7). I dag er sekretariatet bemannet med en generalsekretær og en organisasjonsrådgiver og har kontorfellesskap med syv andre kulturvernorganisasjoner. Foreningen har 150 fartøy som medlemmer. Disse utgjør en variert samling av dekkete eller større åpne fartøyer, fra fiskefartøyer, redningsskøyter, galeaser, jakter til slepebåter og passasjerskip. Fartøyene er lokalisert over hele landet, og hele 10 000 personer er tilknyttet medlemsfartøyene på frivillig basis³. Som frivillig organisasjon har Norsk Forening for Fartøyvern mottatt årlig driftstøtte av staten siden etableringen i 1985.

Historisk om frivillige organisasjoner

De første frivillige organisasjonene oppsto på 1800-tallet for å bekjempe helse og fattigdom som på den tiden var et privatanliggende og ikke et offentlig ansvar. Slike grupperinger, foreninger og organisasjoner som eksisterer mellom og uavhengige av privatsfæren og staten i et demokratisk samfunn har fått betegnelsen *det sivile samfunn* (Østerud 2007, 258). Perioden mellom 1900 og 1940 var en gullalder for sammenslutninger tilknyttet folkebevegelsene. Stat og kommune aksepterte det sivile mangfoldet og koplingene mellom velferd og verdier. De ga pengestøtte uten føringer på virksomheten. I etterkrigsårene oppsto en ny form for frivillige organisasjoner knyttet til det politiske – sosialdemokratiske og arbeiderbevegelsen. Fra 1970-tallet kom barne- og ungdomsorganisasjonene til. De skulle sikre forsyningen av nye rekrutter og fungere som en skole i demokratiet. I 1960-70 årene ble de korporative båndene mellom sivilsamfunnet og staten styrket. Hvert enkelt fagdepartement fikk ansvar for de ulike organisasjonene som kunne sies å virke innenfor departementenes fagfelt, og det ble bygget nære bånd til organisasjonene innenfor departementets ansvarsfelt. Gjennom samarbeidsutvalg, råd, komiteer, utvalg, høringer og lignende ble sivilsamfunnet knyttet til utformingen av den offentlige politikken (Lorentzen 2007, 105-110). Fra 1980-tallet gjorde nyliberalismen sitt inntog og førte med seg et skifte fra det kollektive til det individuelle, noe som innebar å sette egne behov framfor andre og som skapte en avstand til ideene om

³ <http://www.norsk-fartoyvern.no/nfff/public/>, lastet ned 02.04.12.

kollektive verdier. Denne forskyvningen fra kollektiv til individ er fortsatt tilstede i de frivillige organisasjonene (Wollebæk og Selle 2002, 31-32).

De frivillige organisasjonene i Norge har historisk sett spilt en viktig rolle som bindeledd mellom lokal deltakelse og sentral beslutningsvirksomhet. Organisasjonene har mobilisert ulike grupper i samfunnet og sikret at disses synspunkter er kommet fram i sentrale beslutningsprosesser. Gjennom medlemskap i landsdekkende frivillige organisasjonene har det brede lag i befolkningen engasjert seg i samfunnsspørsmål og presset på for å finne politiske løsninger (Statskonsult 1995, 6). Dette har også vært hensikten med Norsk Forening for Fartøyvern. Fartøyvernerne står sammen og fungerer som et talerør mot politikerne for å sikre at de tar ansvar for fartøyvern i kulturminnevernpolitikken. Slik er foreningen et bindeledd mellom det lokale og det sentrale, og på den måten kopler de enkeltindividet til storsamfunnet.

De frivillige organisasjonene har i følge Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) tre grunnleggende egenskaper/roller. For det første er organisasjonene *sosialt integrerende*. Organisasjonene skaper og vedlikeholder kollektive normer og felles verdier blant medlemmer. Organisasjonene fungerer som en arena der mennesker med felles interesser får anledning til å komme sammen, diskutere, utvikle en felles praksis og en felles virkelighetsforståelse. For det andre kan organisasjonene ses på som *demokratiske* institusjoner, både som en påvirkningsarena mot staten, for å påvirke individuelle interesser i politikktutforming, en opplæring i hvordan demokratiske prosesser foregår og en møteplass der argumenter kan brytes mot hverandre. Dette bidrar til å vedlikeholde og utvikle demokratiet. For det tredje kan frivillige organisasjoner ses som *økonomiske aktører* som produserer uten fortjeneste. Dette fordi de frivillige aktører bidrar i samfunnet med innsats i form av dugnad, verv, innsamlinger og lotteri (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, 87). Slik kan man også se Norsk Forening for Fartøyvern. Foreningen er *sosialt integrerende*, fordi alle medlemmene har fartøyvern som felles interesse. De utvikler praksiser og normer vedrørende hva som er viktig å ta vare på av fartøy, antikvariske metoder og verdier. Foreningen er en *demokratisk institusjon* fordi den har en demokratisk oppbygging og fordi avgjørelser blir tatt gjennom demokratiske prosesser. Foreningen er også en *økonomiske aktør* fordi medlemmene gjennom dugnader skaper verdier ved at de restaurere og tar vare på fartøyene som kulturminner for kommende generasjoner.

De frivillige organisasjonene har endret seg. Medlemmene er ikke lenger like villige til å påta seg arbeid og verv i organisasjonene, men er mer opptatt av uforpliktende og uformelle aktiviteter i organisasjoner med formål å ivareta medlemmenes egne behov og interesser (Lorentzen 2007, 20). Denne utviklingen har sammenheng med at mennesker har fått mindre tid og at velstanden har økt. Med høyere inntekt og mindre fritid velger folk å bruke tiden sin på hytter, reiser og personlige interesser og aktiviteter (Wollebæk og Selle 2002, 227-228, Gulbrandsen og Ødegård 201, 15). Det er en tendens i alle de nordiske landene til at de samfunnsrettende organisasjonene taper mot de mer individorienterte organisasjonene der sistnevnte fungerer som sosiale møteplasser (Wollebæk og Selle 2002, 30-31, 225, 171-180, Wollebæk, Selle og Strømsnes 2008, 44). Det kan være en utfordring for politikere og offentlig forvaltning å forholde seg til de frivillige organisasjonene når mange av disse er i endring og inntar nye former. Tildeling av tilskuddsmidler gjøres på bakgrunn av hvordan organisasjonene var utformet tidligere og ikke hvordan de faktisk er utformet i dag (Lorentzen 2007, 22). Det er derfor behov for en gjennomgang av hvilke organisasjoner, hvorfor og hvordan de får statlige tilskuddsmidler.

Definisjoner på frivillig organisasjon

I St. meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* ble det redegjort for forskjellige definisjoner av frivillige organisasjoner som var hentet fra St.meld.nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillig organisasjoner*, NOU 2006, 15 *Frivillighetsregister*, John Hopkins-prosjektet, Lov om lotterier, Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner og Skatte- og avgiftsregelverket. Jeg vil herunder gjengi definisjonene av frivillige organisasjoner fra St. meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillig organisasjoner* og John Hopkins-prosjektet, som er en internasjonal standard for sammenligning.

I St. meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillig organisasjoner* ble følgende virksomheter definert som frivillig organisasjoner:

1. Organisasjoner som kjennetegnes ved at de
 - har et allmennyttig siktemål
 - bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner
 - har en demokratisk styringsstruktur
2. Virksomheter som eier eller drives av en organisasjon som faller inn under punkt 1
3. Stiftelser med allmennyttig formål
4. Økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som formål

5. Trossamfunn og livssynsorganisasjoner

I tillegg skisserte meldingen tre ulike former for frivillig virke:

1. *Medlemsbasert virke*: der organisasjonene ses som bærere av demokrati, kultur og tradisjoner, og hvor virksomheten skaper mening, tilhørighet og fellesskap
2. *Verdibasert samvirke*: der hensikten med støtten er å utløse frivillige ressurser og egenart for å realisere felles mål
3. *Fortjenestefri velferdsproduksjon*: der organisasjonene kan ses som produsenter av velferdsytelser for offentlig regning, vanligvis med ansatt bemanning, og etter nærmere angitte offentlige retningslinjer

Hensikten med inndelingen var å tydeliggjøre at statens samspill med frivillig virke kan ta ulike former og å etablere overordnede normer i statsforvaltningen som tildeling til frivillige formål kunne forankres i. Det ble pekt på at skillet mellom de ulike formene i praksis ikke alltid vil være like klart (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 24).

De viktigste kriteriene for å definere en organisasjon som frivillig er i følge Johns Hopkins-undersøkelsen at 1) organisasjonen ikke overfører overskudd til eiere eller andre, 2) organisasjonen er ikke underlagt offentlig styring, 3) medlemskap i organisasjonen er frivillig og 4) det dreier seg om organisasjoner med en viss varighet og styringsstruktur (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 25).

Kriteriet om at organisasjonen ikke skal være underlagt offentlig styring er interessant i og med at Riksantikvaren nå får ansvaret med å tildele midler til Norsk Forening for Fartøyvern. Betyr omstruktureringen på budsjettet at Norsk Forening for Fartøyvern underlegges det offentlige og mister sin autonomi? Denne diskusjonen vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

Frivillige organisasjoner som interesseorganisasjoner

I årene mellom 1945-1980 var det en kraftig vekst i interesseorganisasjoner. Bakgrunnen for denne utviklingen hadde å gjøre med ekspansjonen av statens ansvar for befolkningens velferd etter krigen. Dermed oppsto et behov for å synliggjøre grupper i befolkningen og fremme deres interesser. Interesseorganisasjonene hadde som oppgave å øke forståelsen for sin "sak" og få det offentlige til å engasjere seg for politikken innfor organisasjonens interesseområde. I dag ser man fremdeles en økning i antall interesseorganisasjoner, noe

Norsk Forening for Fartøyvern (stiftet i 1985) er et eksempel på. Som kulturminnevernfelt er fartøyvernet et ungt felt der bygningsvern og særlig bondekulturen inntil nylig var rådende (Berkaak ukjent år, 4, 49). Det første tydelige offentlige ansvaret for fartøyvern var i 1977 da Fartøyvernutvalget ble nedsatt av Norsk kulturråd. Utvalgets mandat var å legge faglige, økonomiske og administrative retningslinjer for fartøyvernet i Norge. På et seminar i 1984 om fartøyvernets status og fremtid ble deltakerne enige om å ta initiativ til en pressgruppe som kunne representere de private fartøyeierne ovenfor politikerne (Jensen 2009, 7).

Det er nære forhold mellom interesseorganisasjonene og politikere, både på Stortinget og i de politiske partiene. Det er for eksempel vanlig prosedyre i mange partier å invitere organisasjoner til å komme med innspill i partiprogramprosessen (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 168-169). Samtidig som at antall interesseorganisasjoner har økt, har det også vært et i øyenfallende utviklingstrekk i etterkrigstiden at kontakten og samarbeidet mellom organisasjonene og staten har økt. På 1950-tallet ble det for eksempel etablert en rekke råd der myndigheter og organisasjoner var representert (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 23).

Interesseorganisasjoner ser det som sin oppgave å formidle medlemmenes krav og være opponenter til offentlig politikk. Det kan derfor virke paradoksalt at myndighetene skal finansiere kritikk av seg selv og sin egen politikk gjennom å tildele organisasjonene tilskuddsmidler. Det kan også hende at det oppstår situasjoner der myndighetene misliker krav og kritikk fra organisasjonene. Samtidig har forvaltningen og interesseorganisasjonene sammenfallende interesser der begge parter ønsker å skape et best mulig fagfelt med best mulig tiltak ovenfor feltets brukere (Lorentzen 2011, 6-7). Ved at alle parter får komme til ordet, oppnår man en bredde i fagfeltet. Dermed er man tjent med å opprettholde interesseorganisasjonene gjennom finansiell støtte.

Hensikten med statlige tilskudd

Statlige tilskuddsordninger til frivillig virksomhet blir bevilget over de enkelte departementenes budsjetter og er virkemidler for å realisere målene på vedkommende departements ansvarsområde (sektorpolitikk). I følge St.meld.nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* kan frivillige organisasjoner motta tilskudd fra generelle sektorpolitiske tilskuddsordninger, og det er da sektorpolitikken som avgjør hvilke organisasjoner som får tilskudd. Ulike mål og begrunnelser, og ulik praksis i forvaltningen av tilskudd kan blant annet skyldes formål, type mottakere og størrelse på tilskuddene. Målet med en

tilskuddsordning kan i noen tilfelle være avgrenset til å styrke aktivitetene hos tilskuddsmottakeren. Dette er ofte tilfelle med grunntilskudd til frivillige organisasjoner der støtte til virksomheten blir et mål i seg selv. I andre tilfeller kan tilskuddet være et rent virkemiddel for å nå bestemte overordnede sektorpolitiske mål fra statens side (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 176).

Statlige tilskudd kan deles inn i tre hovedkategorier: *Grunntilskudd*, *prosjektilskudd* og *driftstilskudd*. **Grunntilskudd** kan betegnes som frie midler, det vil si uten krav om bestemt anvendelse til organisasjonenes drift og aktiviteter fordi organisasjonene finnes og fordi organisasjonene i kraft av sin eksistens bidrar til samfunnsutviklingen. **Prosjektilskudd** er rettet mot en avgrenset oppgave som oppfyller overordnede politiske målsettinger. Midlene styres gjennom tildelingskriterier og krav til rapportering om oppnådde resultater. **Driftstilskudd** er finansiering av frivillige organisasjoners tjenestetilbud for befolkningen som for eksempel organisasjonseide institusjoner (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 178).

Betegnelsene *grunntilskudd*, *prosjektilskudd* og *driftstilskudd* blir ikke brukt konsekvent av verken statlige organer eller frivillige organisasjoner. Det som blir betegnet som *grunntilskudd* ovenfor blir ellers ofte betegnet som driftstilskudd, tilskudd til drift, driftstøtte og grunnstøtte. Dette skaper uklarhet og forvirring når det gjelder hvilket tilskudd det refereres til. I denne oppgaven vil driftstilskudd, tilskudd til drift, driftstøtte og grunnstøtte bety midler som frivillige organisasjoner får til drift og aktiviteter. Denne tilskuddsordningen blir gitt årlig i motsetning til prosjektilskudd, som dreier seg om et enkelt prosjektforetak som er begrenset i tid. Finansiering av frivillige organisasjoners tjenestetilbud for befolkningen, som for eksempel organisasjonseide institusjoner, vil ikke bli omhandlet i denne oppgaven.

I henhold til St.meld.nr. 27 (1996-97) og St.meld.nr. 39 (2006-2007) er begrunnelsen for grunntilskudd til frivillige organisasjoner deres medlemsbaserte virke for å realisere mål som deltakelse, demokrati og å stimulere til lokal aktivitet. Disse midlene betegnes som frie, det vil si, uten krav om bestemt anvendelse. I henhold til St.meld.nr. 27 (1996-97) er ikke målet med grunntilskudd å skaffe flest mulig medlemmer til organisasjonen, men aktivitet og deltakelse staten ønsker å fremme. Grunntilskuddet skal støtte opp om organisasjonenes primæraktiviteter og ikke true deres autonomi. Videre framheves det at en demokratisk organisasjonsstruktur som tar hensyn til interessene til et flertall er avgjørende for å motta

grunntilskudd, samt organisasjonens formål og samfunnsnytte (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 178-79, St.meld.nr. 27 (1996-97) .

I Statsbudsjettet for 2011 under Miljøverndepartementets budsjett kap. 1401 post 70 Grunntilskudd til frivillige miljøvernorganisasjoner, står det under mål: *Tilskotsordninga skal medverke til å halde oppe eit breitt utval av demokratisk oppbygde, landsomfattande organisasjoner med miljøvern som hovudarbeidsfelt, for å sikre frivillig engasjement og styrkje medverknaden i miljøvernspørsmål lokalt, regionalt og sentralt, basert på fagleg innsikt. Storleiken på driftstilskota blir fastsett bl.a. ut frå ei vurdering av organisasjonanes aktivitetsnivå lokalt, økonomien deira og alternative høve til finansiering, saman med medlemstalet i organisasjonane.*

Etter ny ordning med ny forskrift i 2011 står det i Statsbudsjettet for 2012 under Miljøverndepartementets budsjett kap. 1401 post 70 Frivillige miljøvernorganisasjoner og allmennyttige miljøvernstiftelser under mål: *Formålet med tilskotsordninga er å leggje til rette for eit breitt folkelig engasjement for miljø saker. Tilskotsordninga skal stimulere til miljøaktivitetar lokalt, regionalt og nasjonalt. Tilskotsordninga gjeld for frivillige organisasjonar og allmennyttige stiftelsar med hovudformål for verksemda innanfor miljøforvaltninga sitt ansvarsområde.*

Det er vanskelig å se hva forskjellen i målformuleringene i Statsbudsjettet fra 2011 til 2012 innebærer annet enn at teksten i 2012 åpner opp for at også stiftelser kan søke grunntilskudd etter den nye ordningen. Stiftelser er ikke demokratisk oppbygde organisasjoner. Resultatet av den nye målformulering ble at stiftelser som Norsk Kulturarv mottok grunntilskudd i 2012. Målet med grunntilskudd til frivillige organisasjoner er ikke lenger å holde oppe et bredt utvalg demokratiske organisasjoner, men i stedet å legge til rette for et bredt folkelig engasjement. Dette viser at prinsippet om demokrati settes til side når staten ønsker å støtte organisasjoner som ikke passer inn under tildelingskriteriene.

Hensikten med statstilskudd når det gjelder grunntilskudd er at dette er frie midler gitt fra staten til organisasjonen som de skal bruke på selvbestemte aktiviteter. Det er ikke lagt noen føringer fra staten annet enn at det skal legge til rette og stimulere til et bredt folkelig engasjement. Som jeg vil komme tilbake til videre i oppgaven, kan det være en fare når Riksantikvaren styrer tildelingsmidlene at organisasjonen som interesseorganisasjon vil bli

svekket og mister sin autonomi. I motsatt fall vil staten, når det gjelder prosjekttilskudd, stille krav til at organisasjonen må oppfylle politiske målsettinger og styre organisasjonene gjennom tildelingskriterier og krav om rapportering. Hvor sterkt staten skal styre organisasjonen gjennom tilskuddsmidler, ved enten å gi grunntilskudd eller prosjekttilskudd, handler om hvilken politikk som til en hver tid vil gjelde på dette området. I Soria-Moria-erklæringen heter det: *”Regjeringen vil respektere organisasjonenes egenart ved å redusere bruken av prosjektmidler. En større andel av tilskuddmidlene skal tildeles i form av frie midler”* (Soria-Moria-erklæringen 2005, 63).

Frivillig sektor har selv fremmet ønske om mindre prosjektstøtte og mer generell støtte. Dette fordi prosjektstøtte kan virke førende på organisasjonens virksomhet. (St.meld.nr. 39 (2006-2007), 178). I følge Frivillighet Norges høringsuttalelse til St.meld. 10 *Kultur, inkludering og deltaking* (2011-2012)⁴ bør det offentlige yte driftstilskudd snarere enn mange ulike prosjekttilskudd fordi det siste ofte innebærer mer byråkrati og i større grad binder/styrer organisasjonenes virksomhet. Offentlig økonomisk støtte må i størst mulig grad gis i form av midler som frivilligheten kan benytte i tråd med egne prioriteringer og som ivaretar frivillighetens frie og uavhengige stilling. Driftsmidler gir større rom for frihet enn prosjektmidler, som øremerkes bestemte formål. Organisasjoner som i stor grad får økonomiske støtte gjennom prosjektstøtteordninger tvinges til å sette seg kortsiktige mål på bekostning av systematisk langsiktig arbeid som organisasjonen ønsker å engasjere seg i. Når arbeidet domineres av kortsiktighet går det også ofte utover stabiliteten blant frivillige og eventuelt ansatte, og bidrar dermed til at organisasjonene blir sårbare⁵.

Norsk Forening for Fartøyvern har i sin høringsuttalelse⁶ for nytt regelverk for tilskudd til frivillige miljøorganisasjoner og allmennyttige miljøstiftelser sagt at foreningen er redd for at

⁴ http://www.frivillighetnorge.no/www.frivillighetnorge.no/Frivillighet%20Norges%20innspill%20til%20stortin%20gsmelding%20om%20kultur%20og%20inkludering.b7C_wtrQYS.ips, publisert 15.04.11, lastet ned 19.04.12.

⁵ http://www.frivillighetnorge.no/www.frivillighetnorge.no/Frivillighet%20Norges%20innspill%20til%20stortin%20gsmelding%20om%20kultur%20og%20inkludering.b7C_wtrQYS.ips, publisert 15.04.2011, lastet ned 19.04.12

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/tillskudd-frivillige-miljoorganisasjoner/horingsuttalelser.html?id=636888>, lastet ned 19.04.12.

en omplassering, som at foreningen mottar sine driftsmidler på Riksantikvarens budsjett, vil føre til en sterkere styring av organisasjonen. Foreningen ønsker å være underlagt Miljøverndepartementets budsjett på lik linje med de andre kulturminnevernorganisasjonene. Norsk Forening for Fartøyvern er en interesseorganisasjon for det frivillige fartøyvernet. Foreningen ivaretar medlemmenes interesser og har som oppgave blant annet å være vaktbikkje overfor faginstanser som Riksantikvaren. At en frivillig organisasjon skal motta tilskudd fra Riksantikvaren, som er en statlig etat, kan bety at de mister denne muligheten til å opptre som en uavhengig instans.

Foreningens bekymring over og begrunnelse for at de ikke ønsker å komme innunder Riksantikvarens budsjett er mulige hypoteser for en fremtidig utvikling. Hva som vil skje og hvilke følger dette får for fartøyvernet i fremtiden er uvisst. I denne oppgaven søker jeg ikke å avdekke utfallet av en omlegging på budsjettet, men heller å kartlegge og belyse situasjonen slik den nå oppleves av de involverte parter. Ved å gjøre dette vil man kunne være forbredt på fordeler og ulemper som en omlegging av tilskuddsmidler på budsjettet fra departement- til direktoratnivå vil kunne medføre og dermed være i stand til å møte disse på en best mulig måte.

5. TEORETISKE PERSPEKTIVER

I det følgende vil jeg presentere teorier for når og hvorfor omstillinger, fornyinger og reformer i offentlig sektor skjer. Dette for å belyse og gi bakgrunn for hvorfor departementet har omorganisert budsjettet slik at ansvaret for tilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern har blitt delegert til direktoratsnivå. Teoriene vil danne grunnlag for videre analyse, gi en implikasjon på hva jeg forventer å finne i empirien og bidra til å styrke eller svekke mine hypoteser: 1) Direktoratet med sin faglige ekspertise kan bedre vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning. 2) Samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket. 3) Den frivillige organisasjonens rolle som interesseorganisasjon vil bli svekket dersom et statlig direktorat styrer tildelingsmidlene. Hypotesene 1 og 2 henger sammen, begge er positive. Hypotese 3 innebærer at interesseorganisasjonen mister sin autonomi, og spørsmålet blir da om det er hensiktsmessig å legge ansvaret for tildeling av tilskuddsmidler til direktoratsnivå.

Behov for endringer innen offentlig sektor

Det har skjedd store endringer i offentlige sektor i Norge i de siste årene med blant annet innføring av ny budsjettpraksis, økende bruk av økonomiske insentativer, nye former for organisering, styring og kontroll og generelt en sterkere vekt på resultatorientert ledelse. Offentlig sektor har gjennomgått store institusjonelle forandringer og tatt i bruk organisasjonsmodeller man finner i privat og frivillig sektor. Det som før var forvaltninger og arenaer for profesjonelle grupper er nå blitt omformet til organisasjoner og selvstendige strategiske enheter. Man kan også se et sterkere innslag av samarbeid mellom organisasjoner i form av nettverk og partnerskap. Disse endringene i offentlig sektor kom som et svar på en velferdsstat som utviklet seg til å bli for stor og kostbar (Pollitt og Bouchaert 2011, 6-7). Det blir hevdet at offentlig sektors størrelse har skapt slakk og skjult ineffektivitet. Når offentlig sektor blir for stor, fører dette til høyere skatter, noe som har skapt problemer for privat sektor. Denne utviklingen har forårsaket negative budsjettbalanser og uønskede makroøkonomiske resultater. Dette er blant annet noe som kan forklare behovet for omstilling og økt effektivitet i det offentlige (Døving og Johnsen 2005, 277). En annen forklaring fra Mulgan (2009) er at for mange svakheter og ubalanse i den demokratiske styringskjeden i vestlige land er med på å forklare et ønske om endringer og reformer i offentlig sektor. I følge Mulgan er det et behov for nye prosesser for å få frem ønsker og behov i samfunnet. Dette gjøres ved å overføre mer makt til borgere og brukere ved å finne måter å involvere dem i avgjørelser og gjøre offentlig sektor mer åpen og transparent (Mulgan 2009, 46). Behovet for endringer i offentlig sektor har i mange tilfeller ført til omorganiseringer og omplasseringer og at enkelte oppgaver har blitt lagt fra departement til direktorat. Hvis et direktorat står nærmere en frivillig organisasjon i fagområdet enn et departement, kan det tenkes at det fører til bedre effektivitet å legge administreringen av tilskuddsordningen til direktoratet. Når direktoratet gis ansvaret for tildelingen av tilskuddsmidler kan dette føre til et tettere samarbeid med den frivillige organisasjonen ved at de for eksempel har samme mål. Et tettere samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner kan være med på å involvere organisasjoner i avgjørelser og gi dem innsikt i forvaltningen. En ulempe med denne ordningen er at det offentlige og de frivillige tilpasser seg hverandre for mye, og at frivillige får tildelt en avgrenset rolle i samarbeidet. Dermed mister de sin selvstendighet eller får svekket sin uavhengige rolle til å drive frem saker på egen hånd.

New Public Management

Moderniseringsbølgen i offentlig sektor, som har vært toneangivende innen reformer og styringsmodeller, har fått fellesbetegnelsen New Public Management (NPM). NPM startet i New Zealand og Storbritannia tidlig på 1980-tallet, og har siden spredt seg i mange OECD-land – industrialiserte vestlige land. NPM er ikke en enhetlig teori eller idé, men heller en sammenfatning av mange ulike reformelementer, virkemidler og ideologier/doktriner (Klausen 2005, 55-57). Gammel offentlig styring kan knyttes til Webers byråkrati – et system som består av at man skiller mellom personer og stillinger, at strukturen er hierarkisk, at det innebærer formalisert og skriftlig dokumentasjon, rekruttering er basert på formell kompetanse, forfremmelse baseres på intern konkurranse, upartiskhet og lojalitet (Johnsen 2007, 87). Denne tradisjonelle måten å styre på fikk mye kritikk etter hvert fordi offentlig sektor var blitt for stor, treg, mektig og lite omstillingsdyktig. Dette kunne vitaliseres ved hjelp av nye styringsredskaper hentet fra private virksomheter. I følge Johnsen (2007) blir det i NPM lagt mindre vekt på prosesser og mer vekt på resultater. Mens gammel offentlig styring la vekt på direkte styring gjennom hierarkier, legger NPM mer vekt på indirekte styring gjennom desentralisering, regulering og konkurranse. NPM tar i bruk kontrollinstrumenter i stedet for hierarkisk kontroll (Johnsen 2007, 88). En delegering av ansvaret for tildelingen av driftstøtte til Riksantikvaren vil være i tråd med NPM der styringen skjer indirekte gjennom desentralisering, ved at Riksantikvaren får ansvaret for tildeling av driftstøtte, og utenfor den tradisjonelle hierarkiske organiseringen med en politisk ledelse som øverste ansvarlige.

Pollitt og Bouckaert (2000) har gjort en sammenlignende analyse av NPM reformer i ti land og har funnet at det politiske systemet møter to store utfordringer. Det første er et fiskalt (nasjonaløkonomisk) problem knyttet til store offentlige utgifter. Det andre er det politiske systemets legitimitet. For å håndtere disse finnes fire grunnleggende strategier: mobilisering, modernisering, markedsgjøring og minimalisering. Mobilisering går ut på å begrense offentlige utgifter gjennom kontrolltiltak. Modernisering dreier seg om å ta i bruk nye budsjettssystemer og ledelsesprinsipper. Markedsgjøring vil si å ta i bruk mest mulig markedsmekanismer for å øke effektivitet og brukerorientering. Minimalisering innebærer å overlate oppgaver til markedet og de frivillige organisasjonene gjennom konkurranseutsetting og privatisering. I følge Pollitt og Bouckaert har de nordiske landene allerede vært igjennom mobiliseringstiltak og brukt moderniserings- og markedsgjøringsstrategier for å møte utfordringene i det politiske systemet (Bouckaert 2001, 15-16, Pollitt og Bouckaert 2000 sitert i Busch m.fl 2005, 17). Et spørsmål er om bruken av disse strategiene virkelig har redusert

offentlige utgifter og bidratt til større legitimitet i det politiske systemet. Mye av kritikken mot NPM reformer er at de har ført til større transaksjonskostnader (kostnader i forbindelse med å ha et økonomisk system) og forskyving av politisk ansvar. Begrunnelsen for at ansvaret for tildeling for tilskuddsmidler blir delegert fra departement- til direktoratsnivå, er at fagetaten er nærmere til å vurdere organisasjonens faglige og samfunnsfaglige nytte. Når det er fagetaten som skal vurdere organisasjonens nytte er det ikke lenger politiske prioriteringer, men teknokratiske. Interesseorganisasjoner er sivile enheter og har oppstått i det sivile rom, utenfor det offentliges regulering. Betegnelsen "interesseorganisasjoner" bygger på et syn om at deres viktigste funksjon er å bringe gruppers krav og behov nedenfra og opp til politikere på nasjonalt nivå (Lorentzen 2010, 8).

En av grunntankene innen NPM teori er at ansvaret for oppgaveutførelsen desentraliseres. For å beholde styringen innføres resultatvurderinger og kvalitetsmålinger (Vanebo og Strømsnes 2001, 40). Dette fører til nye roller og ansvarsområder innen offentlig styring. I følge Pierre og Peters (2000) får innføringen av NPM to virkninger. For det første at staten gir fra seg kontroll av egen organisasjon. Ved å la ansatte ledere styre, får politikerne en mer perifer rolle i forhold til den tradisjonelle måten å styre på. Politikerne sitter igjen med ansvaret for å sette mål. Dette gjøres for å begrense kostnader og for å bedre effektiviteten. For det andre, blir vektleggingen av resultater og evaluering viktigere. Dette krever nye styringsmodeller. Disse styringsmodellene blir ofte hentet fra privat sektor og er mer tilpasset privat næring og dens måte å tenke på enn offentlig sektor og byråkratiske teorier (Pierre og Peters 2000, 64). Det er en utbredt oppfatning i ledelsespraksis at styring i offentlig og privat sektor har mange likhetstrekk og derfor kan styres likt (Døving og Johnsen 2005, 276). Stokke og Olsen (1993) understreker imidlertid at offentlig sektor framfor alt har politisk karakter og ikke kan gjøres til et teknisk-administrativt spørsmål om hvordan man oppnår best mulig effektivitet. Slik sett mener Stokke og Olsen at styringsmodellene brukes som en opprydding fordi det er lettere å måle og dokumentere effekter i form av dokumentstrømmer, møter, seminarer og konferanser enn effekter i form av bedre styring og økt evne til å løse samfunnsproblemer og gjøre folks hverdag bedre (Stokke og Olsen sitert i Busch m.fl. 2001, 41). Vil det at direktoratet står nærmere den frivillige organisasjonen gi en bedre ressursutnyttelse, og i så fall vil økte ressurser føre til et bedre fartøyvern, eller er fartøyvern som fagområde politisk, noe som betyr at det krever andre virkemidler enn ressursbesparelse for å anses som vellykket? Vil direktoratets faglige ekspertise bedre kunne vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning, eller er det politiske prioriteringer som spiller inn for hvordan

ressurser skal fordeles, og som vil kunne avgjøre hvor mye tilskuddsmidler en organisasjon bør få? I så fall taler det for at ansvaret for fordelingen av tilskuddsmidler bør ligge på departementsnivå, nærmere politisk ledelse.

Mange strategimetoder og modeller som er hentet fra privat næringsliv passer ikke i det offentlige fordi oppgavene i det offentlige må ta hensyn til legitimitet, offentlige verdier og det faktum at politikere i det offentlige ofte ønsker å bli gjenvalgt. I noen tilfeller kan det til og med være ødeleggende å bruke strategimetoder og modeller fra det private i det offentlige fordi innsparingene kan føre til dårligere tjenester, at offentlige verdier vil gå tapt og et svekket demokrati (Mulgan 2009, 22-23). En viktig forskjell innenfor privat og offentlig strategi er tidsaspektet. I det offentlige kan prioriteringen bety at man fører videre til neste generasjon, noe som er bedre enn det man hadde før, i stedet for at man automatisk foretrekker forbruk i nåtid framfor forbruk i framtiden (Mulgan 2009, 24). Innenfor kulturminnevern/fartøyvern er selve begrunnelsen for fagområdet å føre verdier/historien videre til neste generasjon slik at en ressursbesparelse i nåtid vil være en dårlig investering. I følge Mulgan har det offentlige mye å lære av det private når det gjelder strategi og utforming. I det private begynner ofte strategisk tenking ved at man først måler organisasjonens kapasitet og ressurser og deretter ser man hvordan man får mest mulig verdier ut av dette. Som et eksempel var det helt legitimt å skifte forretningsstrategi slik Nokia gjorde da de gikk over fra kabler og ledninger til mobiltelefoner. I det offentlige begynner strategisk tenking motsatt vei, ved at man først tenker mål og deretter utformer planer. Det er ikke like legitimt i det offentlige å se seg om etter nye roller, selv om det er det politikk dreier seg om – å lete etter nye behov og ønsker i dialog med borgerne uten at man på forhånd har satt seg mål (Mulgan 2009, 25). Det kan tenkes at det er lettere for Riksantikvaren å se behovene i fartøyvernet enn det er for Miljøverndepartement, fordi departementet har et bredere fagområdet. Når behov, ressurser og hvilke rolle det offentlige og de frivillige skal innta er på plass, kan man sette mål.

Det har etter hvert vist seg at reformelementene som er tatt i bruk fra NPM ikke har klart å løse alle problemene i det offentlige. Mange av foregangslandene for NPM, som Australia og New Zealand, begynte etter hvert å modifisere NPM tiltakene som var tatt i bruk, eller erstatte dem med mer post-NPM modeller der økt styring og samordning er det sentrale (Christensen 2006, 215). Man ønsker i stedet å styrke den sentrale statlige kapasiteten til styring og samordning. Dette viser seg ved at det blir flere ansatte i sentrale departementer og ved at

kontrollen over underliggende etater og statlige bedrifter styrkes. Noen direktorater integreres i departementene, eller de får pålagt et strengere kontrollregime. Dermed har NPM ført til mer delegert ansvar samtidig med at det er innført flere revisjons- og kontrollordninger (Christensen 2006, 219). Et eksempel på denne måten å styre på er Bestiller – utfører modellen som brukes i norske kommuner. Bestiller – utfører modellen går bort fra hierarkisk styring til i stedet å styre gjennom kontrakt og forhandling mellom bestiller og utfører. Denne modellen er ment å gi mer brukerorientert styring, høyere kvalitet og bedre ressursutnyttelse av tjenester utført av offentlig sektor. Ansvaret til bestiller vil ligge ved utforming, forhandling og oppfølging av kontrakten, mens ansvaret for selve utførelsen av tjenesten er delegert til utfører (NOU 2005 3). Er det delegering av ansvar når direktoratet får i oppgave å tildele tilskudd til frivillige organisasjoner, eller er ansvaret fortsatt hos departementet? Vil delegeringen av oppgaven føre til at Miljøverndepartementet fører en kontroll av Riksantikvaren når det gjelder tildeling av grunntilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern, eller vil Riksantikvaren stå helt fritt når det gjelder hvordan midlene skal fordeles?

Staten, borgere og sivilsamfunnet

Når det gjelder samfunnet og brukerne av offentlige tjenester har NPM, i følge Vigoda (2002), øvet et press på byråkratiet for at de skal bli åpnere og at de bør møte borgere som kunder eller klienter. Samtidig ser dagens samfunn en utvikling der borgere blir mer passive, at de vil være kunder i stedet for samfunnsdeltakere. Vigoda argumenterer for at dette fører til en forvaltning som stadig har mindre lyst til å dele, delta og samarbeide med borgerne. Når borgerne får tildelt rolle som kunder eller klienter får man en stat som stadig blir mer opptatt av å tilfredsstille kundenes/klientenes behov (Vigoda 2002, 527). I følge denne teorien betyr dette at staten ser sin rolle ovenfor de frivillige organisasjonene som å være åpen og inkluderende til dem som passive kunder og ikke som samfunnsdeltakere. Vigoda (2002) har en teori på samspillet mellom det offentlige og borgerne som han kaller ”An Evolutionary Continuum”. Den viser at rollen til borgerne har endret seg over tid fra å være **borgere** sett som *subjekter* til *velgere* til *kunder* til *partnere*, en utvikling som muligens vil ende opp i rollen som *eiere*. Myndighetenes rolle har endret seg fra rollen som *herskere*, til *forvaltere*, til *ledere*, til *partnere* og vil muligens ende opp i rollen som *subjekter*. Dette er hva Vigoda kaller ”evolutionary continuum” (Vigoda 2002, 531). Vigoda argumenterer for at det ikke er mulig å styre gjennom de tradisjonelle byråkratiske strukturene lengre, men at man i stedet må bygge på de nye rollene som borgerne og myndighetene til enhver tid har. Dette vil fra myndighetenes side skape en annerledes og mer fleksibel form for styring som inneholder

imøtekommenhet og samarbeid. Fra samfunnet og borgernes sin side vil det føre til en mer ideell form for eierskap (Vigoda 2002, 537). Slik vil borgerne og frivillige organisasjoner bli medprodusenter av offentlige tjenester. Samtidig vil det offentlige interesse for samarbeid med frivillige organisasjoner kunne forstås ut i fra prinsipal - agent teori. Det vil si at prinsipalen (det offentlige) er avhengig av agenten (de frivillige organisasjonene) fordi agenten alltid vil besitte relevant informasjon som prinsipalen mangler (Østerud 2007, 229). Vigoda sier videre at denne nye rollen til staten kan virke som selve essensen i NPM, samtidig som NPM virker helt atskilt fra ideen om samarbeid. Dette forklarer han med at det eksisterer to forskjellige typer forvaltninger med to forskjellige syn på rollen til myndighetene og borgerne når det gjelder offentlig styring. Det kan ses på som en dame med to forskjellige hatter. Den ene hatten er en forvaltning som er mer rettet inn mot at makten skal ligge hos det offentlige. Byråkratiet er politikernes høyre hånd der makten er sentralisert med kontroll over alle avgjørelser og ressurser. Her er det ikke rom for samarbeid. Den andre hatten er mer moderne med en forvaltning som har mer åpenhet og samarbeid med samfunnet og innbyggerne. Man er ikke redd for å miste makt eller kontroll, men setter pris på å dele ansvar og ha en dialog med resten av samfunnet som leder til samarbeid og partnerskap (Vigoda 2002, 530-31). Har forvaltningen to hatter i sin samhandling med de frivillige organisasjonene, eller sagt på en annen måte viser forvaltningen to forskjellige ansikter ovenfor de frivillige organisasjonene?

I kontrast til dette mener Lorentzen (2007) at for å få en velfungerende maktbalanse mellom stat og sivilsamfunn er det essensielt at sivilsamfunnet anerkjennes og aksepteres av staten som en selvstendig part. Dette fordi staten i utgangspunktet utøver makt overfor innbyggerne og samfunnet. For at statens makt ikke skal bli egenrådlig og for å få impulser for hvordan virkeligheten kan fremstå fra innbyggernes ståsted, dannes det grupper i samfunnet. Disse gruppene representerer et mangfold av verdier og interesser som de kanalisere til staten. Staten tar dette videre og utformer en offentlig politikk. Siden staten har monopol på lovgivning og fysisk maktutøvelse, kan staten i prinsippet tvinge sine interesser igjennom (Lorentzen 2007, 96-97). Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) derimot, mener at sivilsamfunnet kan virke som et vern mot en sterk stat der det offentlige ser på frivillige organisasjoner som medhjelpere som skal løse omfattende kollektive oppgaver (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, 88, 95).

New Public Management i frivillige organisasjoner

Hwang og Powell (2009) hevder at det i løpet av det siste tiåret i USA har vært en økende tendens til at forretningsmodeller og tiltak overført fra det private næringslivet også tas i bruk i frivillige og sivile organisasjoner. Hwang og Powell har funnet at den tiltakende bruk av administrative styringsformer hentet fra det private næringslivet bidrar til å gjøre de frivillige og sivile organisasjonene mer lik hverandre (Hwang og Powell 2009, 288, 294; Gulbrandsen og Ødegård 2011, 92-93). Gulbrandsen og Ødegård (2011) har i sin undersøkelse av frivillige organisasjoner ikke funnet at denne påstanden uten videre er gyldig for forholdene i Norge, men at det i Norge kan synes som om myndighetenes strengere krav til dokumentasjon og evaluering av organisasjonenes aktiviteter har tvunget fram administrative reformer (Gulbrandsen og Ødegård 2011, 93). Håkon Lorentzen (2010) fant at mottakere av offentlige tilskuddsordninger bruker mye tid og ressurser på å oppnå en høy "score" på tildelingskriterier. Men som Lorentzen peker på, har en i dag altfor lite kunnskap om slike virkninger og det er behov for mer forskning (Lorentzen 2010, 14; Gulbrandsen og Ødegård 2011, 92-93).

Gulbrandsen og Ødegård (2011) har i sin undersøkelse funnet at frivillige organisasjoner gjør endringer for å tilpasse seg offentlige rammevilkår. Dermed oppstår et dilemma der organisasjonene må balansere mellom å tilpasse seg offentlige krav og samtidig beholde organisasjonens egenart. De tvinges til å bruke standarder og arbeidsformer som gjør dem mer lik offentlige organisasjoner. Inntrykket er at de frivillige organisasjonene er seg dette dilemmaet meget bevisst og i praksis er flinke til å ta vare på sin egenart (Gulbrandsen og Ødegård 2011, 98). På den annen side mener Lorentzen (2007) at frivillige organisasjoner identifiserer seg med offentlige velferds mål på måter som gjør det vanskelig for dem å kritisere det offentlige. Det er ingen enkel oppgave å være tjenesteproducent og kritiker på samme tid. Spesielt når organisasjonens virksomhet er basert på faglig kompetanse innenfor rammen av offentlige planer og finansieringer (Lorentzen 2007, 126).

Et annet dilemma som Gulbrandsen og Ødegård fant i sin undersøkelse, var at organisasjonenes forhold til politiske myndighetene har endret seg. Gjennom det siste tiåret har det vært en økende politisk interesse og velvilje for de sivile og frivillige organisasjonene. Dette har ført til positive økonomiske rammevilkår for frivillige organisasjoner. Samtidig har myndighetene, som en konsekvens av dette, utarbeidet nye og strengere regelverk for hvordan tilskuddene skal fordeles og kontrolleres. En fare med dette er at for strenge krav fra

myndighetene kan presse organisasjonene i retning av å bli en slags utøver av offentlig politikk. I undersøkelsen kom det fram at avhengighet av økonomisk støtte fra departementet og direktoratet innen helsesektoren, fikk de frivillige organisasjonene innen dette området til å opptre som en slags forlenget arm for staten. Dette kom i veien for først og fremst å ha medlemmenes eller sivilsamfunnets behov for øye, og det svekket organisasjonenes evne til nytenking (Gulbrandsen og Ødegård 2011, 98, 103).

Koht (2009) har tatt for seg betydningen av arenaer og prosesser i kommunikasjonen mellom offentlig sektor og representanter for frivillige organisasjoner. Hans undersøkelse viser at mange arenaer og prosesser synes å fungere og bidra til fleksibilitet, eksperimentvilje og fornyelse. Men det finnes en risiko for at sentralisering og modernisering av lokalforvaltningen kan gi negative føringer på hvordan dette samspillet vil utvikle seg videre. Han peker på et potensielt motsetningsforhold mellom demokratiske verdier og moderne ideer vedrørende styring av offentlig sektor. I undersøkelsen kom det fram at blant politikere og tjenestemenn eksisterte det et press for å fatte enstemmige beslutninger. Dette for å ha et enhetlig syn overfor andre beslutningstakere. Enstemmighet ga innflytelse og makt. Videre viste det seg at moderne styringsmodeller og reformer førte med seg økt sentralisering og færre muligheter for forvaltningen til å følge opp synspunkter fra lokalbefolkningen (Koht 2009a, 90-91).

På den annen side, i følge Thesen og Rommetvedt (2009), har kontakten mellom organisasjoner og direktorater og etater steget betraktelig i takt med en økende delegering av ansvar fra departementene til offentlige instanser. Deres analyse indikerer at organisasjonene tilpasser sine strategier etter forskyvinger i maktbalansen, både politisk mellom Stortinget og regjeringen og administrativt mellom departementene på den ene siden og direktorater og etater på den andre siden (Thesen og Rommetvedt 2009, 58).

Governance og samstyring

Det har de senere årene vært en økende interesse i mange land for å forandre de politiske prosessene. I vestlige land har det vært eksperimentert med nye modeller for å få fram interessene i samfunnet for deretter å utforme politikken. Eksempler på dette er et økende bruk av konsulenter, tankesmier, internettsider der folk kan komme med sitt syn på offentlig politikk osv. (Pierre og Peters 2000, 23). Innen statvitenskapslitteratur er "governance" et begrep som blir mye brukt for å beskrive de nye måten offentlig politikk blir utformet på. Det

kan bli forstått på ulike måter, men ofte betegner ”governance” at det eksisterer forskjellige typer koordinering og involvering fra samfunnet i styringen av offentlig sektor (Pierre og Peters 2000, 7). Mer presist vil det si at offentlige og private aktører definerer innholdet av offentlige tjenester, og former de sosiale, økonomiske og politiske prosessene som inngår i produksjonen av de offentlige tjenestene (Knill og Lehmkuhl 2002:43).

Johan From (2002) argumenterer for at governance erstatter NPM som et konsept for fornying i offentlig sektor. Governance åpner opp for en bredere debatt rundt rollen til frivillige organisasjoner i politikken og de stadig økende antall nettverk som de frivillige organisasjonene er en del av. I disse nettverkene blir avgjørelsene tatt på bakgrunn av forhandlinger som skiller seg fra den markedsorienteringen man finner i NPM. Governance kan også ses som et svar på en fragmentering av vertikal autoritet man finner i den moderne stat (From 2002, 23, 25; Koht 2009b, 58). Koht (2009b) viser i sin artikkel til hvordan man i Norge har tolket og tatt i mot nye ideer om governance fra internasjonale organisasjoner, hvordan norske forskere har diskutert og implementert begrepet i sin forskning og hvilke praktiske forsøk som har blitt gjort for å ta i bruk governance i norsk forvaltning. Koht konkluderer med at når det gjelder governance og nettverk, har vektleggingen av rollen til borgerne og sivilsamfunnet vært av stor betydning (Koht 2009b, 50, 66). Med et direktorat som har god kjennskap til det frivillige feltet innen sitt fagområde vil vektleggingen av rollen til de frivillige organisasjonene kunne bli styrket. Når det gjelder Riksantikvaren og Norsk Forening for Fartøyvern vil dette kunne tilføre Riksantikvaren synspunkter sett fra de frivilliges ståsted. Governance som koordinering og involvering fra samfunnet i styringen av offentlig sektor kan forstås i tilknytning til hypotesen om at samarbeidet mellom direktoratet og den frivillige organisasjonen vil bli styrket gjennom at ansvaret for tildeling av driftstøtte blir delegert til direktoratsnivå.

Røisland og Vabo (2008) erstatter begrepet ”governance” med det norske begrepet ”samstyring”. I deres forståelse er det tre momenter som kjennetegner samstyring: gjensidig avhengighet mellom partene, at beslutninger baserer seg på diskurs eller forhandlinger og at det offentlige er involvert i å koordinere aktører og ressurser og gi disse felles retning og mening (Røisland og Vabo 2008, 91). I sin artikkel ser de på samstyring gjennom et teoretisk perspektiv der begrep som nettverk, regimer og partnerskap går igjen i litteraturen. Regimelitteraturen anvendt på samstyring er rettet mot de underliggende prosesser som bestemmer maktfordeling og den gjensidige avhengigheten blant aktørene. Litteraturen om

partnerskap, det vil si samarbeid mellom parter, dreier seg om å diskutere grunnlaget for partnerskap og fokuset er på ulike effekter av partnerskapet, som for eksempel at beslutningsprosessene foregår gjennom forhandlinger der partene kan måtte gi avkall på verdifulle ressurser, men der det forventede resultatet likevel vurderes å gi en merverdi. Nettverk knytter seg til sektorer og politikkområder for å forklare hvordan offentlige myndigheter, markedet og sivilsamfunnet inngår i politikktutforming. Kritikken mot disse teoriene er at de ikke forklarer samhandlingen i seg selv. Gjensidig avhengighet er ikke nok til å holde aktørene sammen, men forskjellige typer organisasjonsprosesser er både en forutsetning for og en sentral del av samstyringen. Røisland og Vabo konkluderer med at det ikke finnes noen enkelt avgrensbar teori om samstyring og at dette heller ikke er noe mål, da samstyring i praksis kommer til uttrykk på mange forskjellige måter (Røisland og Vabo 2008, 97, 102). Dette viser at selv om man tilrettelegger og åpner opp for et samarbeid mellom myndighetene og frivillig sektor med gjensidig avhengighet og beslutninger basert på forhandlinger, vil det likevel ikke være noe garanti for et samarbeid med resultater som er gode for fartøyvernet som helhet. Det er selve prosessene i seg selv som er avgjørende for hvor gode resultatene blir av samarbeidet.

Nettverk og samstyring

Governance assosieres ofte med nettverk. I Europa knyttes nettverk til sektorer og politikkområder der det offentlige, privat og sivilsamfunn inngår i politikktutforming. Sørensen og Torfings (2004) definerer nettverk som et fellesskap av horisontale, selvstyrte aktører der forhandlingene foregår gjennom et normativt, regulert rammeverk og med hensikt å bidra til offentlig styring (Sørensen og Torfings 2004, 7).

Styringen av offentlige tjenester i vestlige demokratier har det siste århundre vært preget av Webers byråkratimodell. I stedet for at det har eksistert et bindeledd mellom offentlige og private interesser har man opprettholdt et skille mellom dem. Den kollektive interessen har vært styrt av det offentlige og skilt ut fra resten av samfunnet gjennom lover og reguleringer. Statlige organer har virket gjennom en hierarkisk modell med kommandolinjer og kontrollsystemer. Kritikerne av denne hierarkiske styringsmodellen mener at den passet i en tid der man hadde standardiserte offentlige tjenester, statlig kontrollerte markeder og en stat med sterk autonomi og suverenitet uten ekstern påvirkning, men når disse faktorene er endret bør hierarkiet opphøre. Man må legge vekt på fleksibilitet, interessevariasjon og uformell utveksling i stedet for formell kontroll og maktfordeling mellom stat og marked og et tydelig

skille mellom det offentlige og private (Kettl 1993, 21-23; Pierre og Peters 2000, 15). Det sies at samfunn i den vestlige verden blir mer og mer horisontale. Nettverk fører sammen en variasjon av aktører som sammen former en mektig interessekoalisjon. Det blir hevdet at hierarkier ikke lenger reflekterer makt i samfunnet. Staten er for svak til å opprettholde den samme kontrollen den hadde tidligere (Pierre og Peters 2000, 16). En utvikling der staten, markedet og frivillige organisasjoner går sammen i nettverk for å styre sammen vil være positivt i den forstand at man vil danne samme mål og retning.

Når det gjelder Norsk Forening for Fartøyvern og Riksantikvaren vil man kunne oppnå et sterkere fagfeltet og bedre utnytting av ressurser avsatt til fartøyvern dersom man har samstyring i nettverk. På den annen side vil samstyring i nettverk og inngåelse av interessekoalisjoner mellom staten og frivillige organisasjoner stride imot selve ideen om frivillige organisasjoner som selvstendige enheter, og at disse danner en motvekt til staten, det som opprinnelig utgjorde selve grunnlaget for interesseorganisasjonenes eksistens.

Maktforhold i nettverk

I governance-litteraturen skilles ofte mellom marked, hierarki og nettverk som ulike måter å koordinere offentlig politikk på. Mens markedet preges ofte av uavhengighet mellom aktørene og et hierarki er preget av avhengighet mellom over og underordnede instanser, preges nettverk av en gjensidig avhengighet mellom aktørene. I et nettverk vil ingen enkel aktør ha tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å dominere alene og det forutsettes en viss grad av autonomi og selvorganisering. Beslutningene i nettverket må baseres på diskurs og/eller forhandlinger. Det offentliges oppgave blir derfor å involvere og koordinere aktører og ressurser og å gi disse en felles retning (Røiseland og Vabo 2008, 91). For å få til et godt samarbeid gjennom nettverk er gjensidig avhengighet i seg selv ikke nok til å bringe aktørene sammen, eller holde dem sammen over tid. Forskjellige typer organisasjonsprosesser er både en forutsetning for og en sentral del av samstyringen, og for å få til dette må samstyringen ved hjelp av nettverk organiseres (Røiseland og Vabo 2008, 100). Det er nødvendig å ha en strategi for hvordan samarbeidet skal foregå, få avklart roller og enes om hva man vil oppnå hvis det offentlige skal samarbeide med frivillige organisasjoner gjennom nettverk. Det er åpenbart at makt ikke alltid vil være likt fordelt mellom aktørene når det skal oppnås konsensus eller forhandles. De offentlige aktørene har ofte en dominerende posisjon pga sin formelle autoritet, kapasitet og ressursituasjon. Den faglig ekspertise som direktoratet innehar, vil veie opp mot kontroll over informasjon og ideologi, som den frivillige

organisasjonen har. Makt vil dermed være utslagsgivende for utfallet av nettverket og samstyringen (Røiseland og Vabo 2008, 92). Et samarbeid mellom direktorater og frivillige organisasjoner vil møte utfordringer i maktbalansen som vil ha innvirkninger på beslutninger.

Strukturelle endringene i nettverk

Med governance blir det lagt mer fokus på prosess og utfall enn den formelle institusjonelle oppbygningen. Selv om den institusjonelle oppbygningen er viktig fordi den bestemmer hvilken rolle staten kan ha i samhandlingen. Governance handler ikke så mye om den strukturelle oppbyggingen i organisasjonen, men mer om samhandlingen mellom strukturene (Pierre og Peters 2000, 22). Nettverk regulerer og koordinerer de forskjellige aktørene slik at preferanser og interesser kommer fram. Dermed blir den offentlige politikken på området farget av hvilke aktører som er med i nettverket mer enn allmenne interesser. Nettverket vil inneha kontrollen på utformingen av politikken, samtidig som politikerne vil bli holdt ansvarlige for utfallet av politikken. Slik fører governance til at kontroll og ansvar blir adskilt – en svakhet i det representative demokratiet (Pierre og Peters 2000, 20). Vabo, Hanssen og Klausen fant i sin studie av urbane policynettverk (2004) at selv om nettverk skapte horisontale avgjørelser, der partene diskuterte seg fram til avgjørelser, fantes det i praksis veldig stor vertikal distanse mellom implementering og de overordnede politiske beslutningene tatt av folkevalgte organer. Dette kunne føre til problemer med å plassere ansvar (Vabo, Hanssen og Klausen 2004, 175-176). En fare med nettverk kan da være at fartøyvernet ikke lengre blir et politisk felt der de politiske prioriteringene gjenspeiles og ressurser blir fordelt etter politisk fattede vedtak. I stedet blir fartøyvernet et fagfelt der interessene og preferansene til de personene som til en hver tid arbeider med faget får gjennomslag (i dag er det 1,5 stillinger hos Riksantikvaren). Politikerne sitter igjen med ansvaret for en politikk de ikke er med på å forme.

Delegering av ansvar

I følge NPM litteraturen er det å delegere ansvar et utbredt virkemiddel innenfor offentlig styring. I følge Christensen m. fl. (2009) består en moderne, instrumentell og administrativ forståelse av ansvar i at den som får et formelt ansvar også skal redegjøre og rapportere systematisk for hvordan ansvaret forvaltes. Tillit er ikke nok. Dette er også tanken i Prinsipal – agent- teorien som fokuserer på prinsipalens kontroll av agenten. Begge parter antas å være opportunistiske og nyttemaksimerende. Agenten kan skjule informasjon og handlinger for prinsipalen, hvorpå prinsipalen har forskjellige styringsinstrumenter til rådighet for å

kontrollere agenten (Greve og Ejersbo 2005, 131). Slik ser man også at sentrale politiske og administrative ledere disponerer et mer utbygd formelt rapporterings- og kontrollapparat enn før, særlig overfor underliggende forvaltningsorganer. I følge studier er det ofte flere problemer knyttet til et slikt system. Omstillingen til systemet kan skape konflikter og det blir problemer med å definere ansvar, mål og resultater klart nok. Da det ofte er løse formelle forbindelser mellom et politisk ansvar og et administrativt ansvar, medfører dette at den politisk ledelsen får skylden uansett om de har mulighet til å gripe inn etter at saken er delegert. Dermed får politiske ledere ansvar for noe de har liten kontroll over. Det kan også bli problemer med å plassere ansvar fordi mange ulike aktører er involvert, som igjen fører til ansvarspulverisering. Slik viser det seg at et formalisert kontrollsystem, som skulle skape klarhet i ansvarsrelasjoner, i realiteten har skapt et større kontrollapparat og flere konflikter og uklarheter rundt lederansvaret. Problemer med kontroll av delegert ansvar har ofte å gjøre med problemer med å definere klare mål som det skal styres etter og rapporteres ut fra (Christensen m. fl. 2009, 134-135; Pollitt og Bouchaert 2011, 7).

Det kan vise seg å være utfordrende vedrørende ansvarsforholdet når Riksantikvaren får delegert ansvar for tildeling av tilskuddsmidler til Norsk Forening for Fartøyvern. Hvem er det i realiteten som bestemmer hva grunntilskuddet skal være – departement eller direktorat? Hvem har ansvaret for hvilke mål og resultater man ønsker å oppnå, fagetaten eller departementet med politisk ledelse? Er ansvaret kun en formell, teknisk løsning på budsjettet? Man kan også spørre seg om faglig ekspertise kan begrunne ansvar for hvilket beløp en frivillig organisasjon skal tildeles, eller om avgjørelsen rundt tildeling av offentlige midler er et politisk ansvar.

Ansvarsforholdet når det gjelder tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner har vært aktuelt denne vinteren i forbindelse med at den frivillige organisasjonen Jenteforsvaret ble gitt offentlig tilskudd fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uten at midlene var lyst ut slik at andre organisasjoner hadde muligheter for å søke. Da media først brakte dette fram i nyhetsbilde var inntrykket at feilen begått var embetsverkets ansvar. Senere tok statsråd Lysbakken på seg ansvaret, og følgende var at han måtte gå av. Også statssekretæren gikk av. Like etter frasteg departementsråden sin stilling etter 15 år som øverste leder for embetsverket

i departementet⁷. Dette eksempelet viser behovet for å ha klare og tydelige regler for hvordan tildeling av tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner skal foregå og hvem som er ansvarlig.

Forholdet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner

Et iøynefallende utviklingstrekk i etterkrigstiden er den økte kontakten og samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og staten. St.meld.nr.27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* trekker fram at framveksten av den moderne velferdsstaten har ført til grunnleggende endringer i forholdet mellom staten og organisasjonene. Dette skyldes i første rekke en utvidelse av det offentliges ansvarsområde, som gradvis har flyttet seg inn på områder der frivillige organisasjoner tidligere har vært dominerende (St.meld.nr.39-2006-2007, 23). Samtidig blir de frivillige organisasjoner stadig mer profesjonaliserte. En grunn til dette er at vi lever i et kunnskapssamfunn der kravet til faglig kompetanse har økt, også i de frivillige organisasjonene. En annen grunn er at offentlig sektor har blitt større og at markedet har fått høyere legitimitet enn tidligere. Denne utviklingen har ført til at organisasjonenes oppmerksomhet ofte er rettet inn mot å påvirke offentlig politikktutforming (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, 79).

I *Statens forhold til frivillige organisasjoner* (St.meld.nr. 27 (1996-97)), blir det trukket fram at et økende samarbeid mellom de frivillige organisasjonene og statsforvaltningen har lagt grunnlaget for en styrking av sekretariatene i de frivillige organisasjonene. For å kunne fremme sine syn og argumenter på en profesjonell måte ble det nødvendig å styrke kompetansen gjennom ansatt personal. Dette ga bedre muligheter for å påvirke statens ressursfordeling. Den sterke veksten i samarbeidsarenaer mellom staten og organisasjonene i statlige bevilgninger til deres formål har ført til mer profesjonelt ansatte i de frivillige organisasjonene (St.meld.nr. 27 (1996-97), 3.2). Det økende bruk av lønnsarbeid og faglig kompetanse har gjort de frivillige organisasjonene mer profesjonelle og ført til at personer med en bestemt utdanning blir ansatt for å bruke sin kunnskap på organisasjonens arbeidsfelt. Det har vist seg at kontakten mellom organisasjonene og offentlige forvaltning blir lettere når ansatte begge steder har samme fagbakgrunn og deler forståelsen av hvordan problemene best kan løses (Heitmann og Selle 1999, 162-164).

⁷ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Audun-Lysbakkens-departementsrad-gar-av-6779140.html#.T4-pSk8Zn6H>, publisert 07.03.12, lastet ned 02.04.12.

Det offentlige krever profesjonalitet og spesialkompetanse fra de frivillige organisasjonene når de skal oppfylle det offentliges forventninger om fortjenestefri velferdsproduksjon (St.meld.nr. 27 1996-97, 6.4; Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, 83-83). Samtidig ligger det en fare i at de frivillige organisasjonene og offentlig forvaltning blir for like.

Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner har i sin rapport (2004) kartlagt behovet for forskningsbasert kunnskap. De kommer fram til at det er ønskelig med bedre kunnskap om utviklingen av organisasjonene som følge av at de stadig blir mer profesjonaliserte, og deres tilknyttingen til det offentlige, som har fordelings- og kontrollopgaver ovenfor dem. Vil dette ha konsekvenser for medlemmenes innflytelse i egen organisasjon og for organisasjonens funksjon som talerør for medlemmenes interesser? (Koordineringsutvalget 2004, 37).

I følge Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) har det offentlige hatt større fokus og økt interesse for frivillige organisasjoner, som har ført til et nærmere forhold og et tettere samarbeid enn tidligere mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Dermed har det oppstått noen hybrider mellom frivillig og offentlig sektor som har uklare grenser. Skillelinjene mellom stat og sivilsamfunn viskes ut. Hybridene gjør det vanskeligere enn før å finne frem til det særegne ved de frivillige organisasjonene, og det kan bli vanskeligere for organisasjonene å opprettholde sin identitet og hva de står for. For mange frivillige organisasjoner har kravene om økonomisk effektivitet og faglig drift blitt overordnet organisasjonens opprinnelige verdimålsetting. Samtidig tar det offentlige i bruk organisasjonsprinsipper som tidligere har vært forbeholdt de frivillige organisasjonene som selvhjelpsgrupper, foreninger for brukergupper, pasientforeninger og andre med et brukerperspektiv som legitimerende ideologi. Det offentlige har også tatt i bruk stiftelsesformer for å skille ut bestemte virksomheter. Disse blir økonomisk kontrollert av det offentlige og inngår i den offentlige politikken samtidig som de har et allmennyttig formål som går utover den statlige politikken målsettinger (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, 79, 84-85). Dette er også i samsvar med Christensen (2006) som mener at den fremtidige utviklingen av den statlige forvaltningen vil bli stadig mer multistrukturell, en utviklingen som er et resultat av at det finnes så mange ulike hensyn og interesser og avgjørelser som skal tas av ulike politiske og administrative ledelser (Christensen 2006, 226). Selv om samarbeidet mellom staten og frivillige organisasjoner har økt, vil det samtidig være en ulempe at staten

går inn i organisasjonens interessefelt og dermed svekker organisasjonenes rolle som interesseorganisasjoner.

6. PRESENTASJON AV FUNN

Under arbeidet med oppgaven ble alle tilsagnsbrev som Norsk Forening for Fartøyvern hadde mottatt siden foreningens stiftelse i 1985 gjennomgått. Disse viste begrunnelsen for tilskuddet, hvor mye tilskudd som ble bevilget og hvem som bevilget tilskuddet. Dette gjengis nedenfor. Ved gjennomgåelse av tilsagnsbrevene kom det fram at Riksantikvaren i 1996 og 1997 var ansvarlig for tildeling av driftstøtte til Norsk Forening for Fartøyvern, og i den forbindelse ble det gjort mange formelle henvendelser per brev mellom Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og Norsk Forening for Fartøyvern. Jeg vil kort gjengi innholdet av brevene og hvilke problemer som oppsto da Riksantikvaren fikk ansvaret for tildeling av tilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern på midten av 90-tallet. Dette vil være med på å danne datagrunnlag og belyse forskningsspørsmålet: Hva vil det innebære når driftstøtten til den frivillige organisasjonen ikke blir vedtatt av et departement, men blir delegert til en underliggende direktorat. Videre vil jeg analysere forskningsspørsmålet gjennom tre hypoteser der dokumenter og intervjuer vil danne datagrunnlaget. Funnene jeg gjør vil jeg drøfte opp mot teori fra tidligere i oppgaven. Jeg vil starte med dokumentanalyse. Deretter vil jeg analysere intervjuene med ansatte i: Miljøverndepartementet, politisk ledelse i Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og de fem organisasjonene rundt hver hypotese:

1. Direktoratet med sin faglige ekspertise kan bedre vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning.
2. Den frivillige organisasjonens rolle som interesseorganisasjon vil bli svekket dersom et statlig direktorat styrer tildelingsmidlene.
3. Samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket.

Presentasjon av funn fra dokumenter

Tildeling av tilskuddsmidler til Norsk Forening for Fartøyvern

Som frivillig organisasjon har Norsk Forening for Fartøyvern mottatt årlig driftstøtte av staten siden etableringen i 1985. Fra årene 1985 til 1991 kom tilskuddsmidlene fra Statsbudsjettet under Miljøverndepartementets budsjett kapittel 1465 og 1401. Det var Miljøverndepartementet som hadde ansvaret for fordelingen av tilskuddsmidlene.

Tilskuddene fra kapitel 1465 ble begrunnet i følge brev med svar om tilsagn: dekning av foreningens påløpne utgifter, tilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern, støtte til foreningens arbeid med fartøyvern og foreningstilskudd. Fra 1985 til og med 1988 var grunntilskuddet fra kapitel 1465 mellom kr 30 000 og kr 55 000. Tilskuddene gitt fra kapitel 1401 var omtalt ”driftstøtte” og hadde som forutsetning for tildeling at årsberetning og revisorbekreftet regnskap skulle sendes departementet. Disse tilskuddene var på mellom kr 15 000 og kr 50 000, og de ble gitt i årene fra 1986 til og med 1991. Fra og med 1992 til og med 1995 ble det i tillegg til tilskudd gitt fra Miljøverndepartementets budsjett fra kapitlene 1401 og 1422, gitt tilskudd fra Riksantikvarens budsjett kapitel 1429. I tilsagnsbrev fra Miljøverndepartementet til Riksantikvaren ble det opplyst om hvilket beløp Riksantikvaren skulle tildele foreningen og fra hvilken post. De statlige tilskuddene utgjorde til sammen kr 200 000 i 1992, kr 325 000 i 1993, kr 475 000 i 1994 og kr 700 000 i 1995. Begrunnelsen for tilskuddet i disse årene, både fra Miljøverndepartementet og Riksantikvaren, var driftstøtte. Forutsetningen for tildelingen var at årsberetning og revisorbekreftet regnskap skulle sendes departementet. I årene 1996 og 1997 ble tilskuddene gitt kun gjennom Riksantikvarens budsjett kapitel 1429. Beløpet var begge årene kr 700 000. Dokumentasjon for tilskudd gitt i 1998 mangler. Fra 1999 ble det gjort nytt vedtak om at departementet igjen skulle behandle søknaden, og tilskuddet ble deretter gitt fra Miljøverndepartementets budsjett kapitel 1401 fram til og med 2001. Deretter ble tilskuddet gitt fra Miljøverndepartementets budsjett kapitel 1400 fram til 2011. Begrunnelsen for tilskuddet i disse årene var driftstøtte, og forutsetningen for tildelingen var at årsberetning og revisorbekreftet regnskap skulle sendes departementet. Tilskuddet var fra kr 700 000 til kr 1 657 000 pr år (Miljøverndepartementet 1988-2011. Tilsagnsbrev til Norsk Forening for Fartøyvern).

Riksantikvaren forvalter tilskudd i 1996-1997

Som vist til i avsnittet foran ble forvaltningen av driftstilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern i 1996 delegert fra Miljøverndepartementet til Riksantikvaren. Da Riksantikvaren fikk ansvaret for å bevilge driftstøtte til foreningen, gikk tilskuddet fra kr. 700 000 i 1995 ned til kr. 300 000 i 1996. Foreningen klaget på behandling av søknaden. Riksantikvaren skrev i sitt svar på klagen i brev datert 26. mai 1997: ”Behovet for midler til fartøyvern er, som NFF kjenner til, meget stort. I henhold til sitatene over gjelder dette både konkrete, fysiske tiltak og videreføring av tradisjonelle håndverksteknikker. I denne situasjonen er det derfor ikke forsvarlig å sette av et større beløp til drift av en interesseorganisasjon”. Riksantikvaren hadde i flere år hatt ansvar for å tildele prosjektstøtte til fartøyvernprosjekter, mens det var

Miljøverndepartementet som hadde ansvaret for å tildele driftstøtte til frivillige organisasjoner. Sitatet over viser at Riksantikvaren har erfaring med å vurdere prosjektstøtte og fordele dette, men når de får ansvaret for å vurdere driftstøtte til en interesseorganisasjon blir dette bortprioritert til fordel for prosjektene. I nytt brev fra Riksantikvaren til Norsk Forening for Fartøyvern angående behandling på klage, datert 7. juli 1997, står det:

”I et møte med Riksantikvaren 16. juni 1997 hevdet Norsk Forening for Fartøyvern at forutsetningen for dette (at Riksantikvaren fikk ansvaret for å fordele driftstøtte til Norsk Forening for Fartøyvern) hadde vært at tilskuddsnivået ble opprettholdt. Riksantikvaren har derimot ikke mottatt noe signal om at så skulle være tilfelle. I Miljøverndepartementets tildelingsbrev for 1996 står det kun at Riksantikvaren skal sette av nødvendig midler til drift av Norsk Forening for Fartøyvern. Det er med andre ord Riksantikvarens oppgave å vurdere hva som er nødvendige midler til drift av Norsk Forening for Fartøyvern”.

Sitatet viser at Riksantikvaren ble fra Miljøverndepartementet gitt ansvaret å fordele driftstilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern uten at det fulgte med regler eller retningslinjer for hvordan tildelingen skulle foregå. Videre i brevet skriver Riksantikvaren: ”Behovet for fartøyvern er meget stort og Riksantikvaren vil derfor alltid måtte vurdere Norsk Forening for Fartøyverns behov opp mot andre gode formål”. Dette sitatet viser igjen at Riksantikvaren vurderer driftstøtte til en interesseorganisasjon på samme måte som prosjektstøtte. Riksantikvaren konkluderte med at de ikke ville omgjøre sin beslutning og sendte saken til videre behandling hos Miljøverndepartementet i henhold til forvaltningsloven. Etter at Miljøverndepartementet hadde behandlet klagen ble tilskuddet til foreningen for 1997 økt tilbake til kr 700 000, men da hadde ikke foreningen hatt nok midler til å holde et sekretariat fra 1997 fram til klagen ble ferdigbehandlet i slutten av 1998. I 1998 ble det besluttet at for 1999 skulle Miljøverndepartementet igjen behandle søknad om driftstilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern.

Denne situasjonen viser at Riksantikvaren har fagkompetanse, erfaring, regler og retningslinjer til å vurdere tilskudd til faglige prosjekter, men ikke når det gjelder drift av en interesseorganisasjon. Dette har vært Miljøverndepartementets ansvarsområde. Når en fagetat skal vurdere en organisasjons faglige og samfunnsfaglige nytte kan disse to hensyn gå på

bekostning av hverandre. En fagetat vil kunne vurdere faglige hensyn, men ikke nødvendigvis samfunnsfaglige nytte, som handler om verdiene interesseorganisasjonen skaper i samfunnet.

Denne situasjonen er interessant fordi den kan gjenta seg. Ved delegering av ansvaret for tilskudd til et direktorat er det nødvendig å klargjøre og ha tydelige regler og retningslinjer for hvordan fordelingen skal foregå. Det vil også være nødvendig for direktoratet å skaffe seg kompetanse innen frivillighet og organisasjonsvirksomhet for å klare å vurdere en organisasjons samfunnsfaglige betydning. Som eksempelet foran viste, er det viktig at direktoratet er i stand til å skille mellom prosjektstøtte og driftstøtte slik at de ikke setter faglige og samfunnsfaglige behov opp mot hverandre og nedprioriterer midler til driftstøtte. Denne problemstillingen ble ikke tatt opp under intervjuene da brevene der forholdet kom fram ble lest først etter intervjuene ble utført.

Ulik praksis ved forvaltning av tilskudd

Forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner er organisert ulikt i departementene. Flere av departementene har delegert forvaltningen av tilskudd til underliggende etater, oppnevnte utvalg eller brukerstyrte organer. I følge en rapport fra koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner (2004) setter delegering av forvaltningsansvaret andre krav til kontroll og styring enn når departementene har direkte kontakt med tilskuddsmottakere. Koordineringsutvalget mente at dersom delegeringen innebærer at flere ulike aktører på forskjellig forvaltningsnivå involveres i tilskuddsforvaltningen, vil gjennomføring av en enhetlig praksis bli vanskeligere (Koordineringsutvalget 2004, 26). Norsk Forening for Fartøyvern er den eneste organisasjonen innen kulturminnevern som er overført til Riksantikvaren. De andre organisasjonene får fortsatt tilskuddsmidler fra Miljøverndepartementet. Etter den nye ordningen vil frivillige organisasjoner ha ulikt regelverk å forholde seg til, og styring og kontroll fra myndighetene vil også være ulikt etter om ansvaret ligger på departement eller direktorat. At det ikke eksisterer en enhetlig praksis vedrørende forvaltning av tilskuddsmidler innenfor samme fagområde, kulturminnevern, er å forskjellsbehandle organisasjonene og vil kunne gi utslag i at noen felt innen kulturminnevernet blir prioritert framfor andre. Dette vil ikke være god forvaltningspraksis da ikke alle interesseorganisasjonene får lik behandling og dermed samme muligheter til å få fram sitt fagfelt. Dette styrker hypotesen 3 om at den frivillige organisasjonens rolle som interesseorganisasjon vil bli svekket dersom et statlige direktorat styrer tildelingsmidlene.

Ulik praksis rundt kontakt og samarbeid

Koordineringsutvalgets (2004) erfaringer viser også at det er ulik praksis i departementene når det gjelder kontakten de har med de frivillige organisasjonene. Det er også store forskjeller mellom departementene i hvordan de praktiserer åpenhet, tilgang og inkludering i politiske beslutningsprosesser. Samarbeidsmåtene kan avhenge av hvor mange organisasjoner departementet gir tilskudd til, størrelsen på organisasjonene og hvilke mål som ligger til grunn for tilskuddsordningene. Kontakten og samarbeidsmåtene vil også være bestemt av hvorvidt tilskudd til frivillige organisasjoner og frivillig arbeid forvaltes av et departement, eller er delegert til et underliggende etat (Koordineringsutvalget 2004, 26-27). Om samarbeidet med frivillige organisasjoner er bedre når et direktorat styrer tilskuddsordningen framfor et departement kommer ikke fram, bare at det eksisterer store forskjeller departementer og direktorater i mellom. Det tyder på at grobunnen for et godt samarbeid ligger i andre forhold enn nivå på forvaltningsorganet som har ansvaret for tilskuddsordningen til den frivillige organisasjonen. Dette svekker hypotese 2 om at samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket ved at direktoratet får ansvaret for tilskuddsordningen.

I følge Statskonsults rapport (2005) har dialogen mellom ulike deler av fartøyvernet og Riksantikvaren ikke alltid vært like bra (Statskonsult 2005, 25). Statskonsult skriver videre i rapporten at både fra søkersiden og fra andre aktører gis det imidlertid uttrykk for at særlig prosessene hos Riksantikvaren framstår som lite åpne. Dette gjelder spesielt fartøyvern, men også bygningsvern (Statskonsult 2005, 31). Statskonsult fremhever også at fartøyvernmiljøet er et lite og ”tett” miljø med mange uformelle kontakter mellom de ulike aktørgruppene. I følge Statskonsult kan dette føre til at forvaltningen ikke virker tilstrekkelig objektiv og distansert. Dette er en utfordring for Riksantikvaren, en utfordring de etter Statskonsults vurdering best kan møte gjennom en så åpen og ”gjennomsiktig” forvaltning som mulig (Statskonsult 2005, 24). Statskonsult mener videre at høy kompetanse og stort faglig engasjement kan medvirke til sammenblanding av roller. Siden kulturminnevernet er en liten sektor, er det svært vanlig at en og samme person har flere ”hatter” – forvalter/bevilger, prosjekterer, kontrollør, forsker osv. Erfaringsmessig mener Statskonsult at dette lett kan påvirke objektiviteten i forhold til fastsatte kriterier, og at eksperter lettere faller for fristelsen til å styre tettere enn de skal, i henhold til den fastlagte rolle- og ansvarsdelingen. De sier videre at innenfor andre sektorer er det mer vanlig å skille klarere mellom rollene enn det som

ser ut til å være praksis i kulturminnevernet. Etter Statskonsults vurdering kan det være uheldig at Riksantikvaren opptrer med så mange ulike roller fordi en konsentrasjon av roller innenfor et fagfelt eller virksomhet kan generelt føre til en form for "elitisme" og hindre spredning av kompetanse. Statskonsult ser tegn til at det i noen grad ses tendenser til dette når det gjelder Riksantikvaren og anbefaler derfor at denne problemstillingen drøftes nærmere (Statskonsult 2005, 33). Dette kan ses i sammenheng med Vigoda (2002) teori "An Evolutionary Continuum" som er nevnt tidligere i oppgaven. I følge denne teorien har rollen til borgere gått fra subjekter til partnere, og myndighetenes rolle har gått fra herskere til partnere. Det er dermed ikke mulig å styre på tradisjonell måte gjennom hierarkiske strukturer, og myndighetene må bli mer åpne, imøtekommende og samarbeidsvillige mot borgere og frivillige organisasjoner. Samtidig argumenter Vigoda for at staten i dagens samfunn bruker to "hatter". En "hatt" der staten er redd for å miste makt og kontroll, og en annen "hatt" som er rettet inn mot åpenhet og samarbeid med samfunnet rundt (Vigoda 2002, 530-537). Statskonsult funn fra 2005, at Riksantikvaren er et lite miljø med mange roller og at dette påvirket deres objektiv i forhold til andre aktører, kan fremdeles være tilfelle. Riksantikvaren har i dag en og halv stilling i Fartøyvernavdelingen, og det er derfor grunn til å fremdeles være bevist at objektivitet kan være en utfordring. Dette funnet, mangel på objektivitet, vil svekke både hypotese 1: direktoratet med sin faglige ekspertise kan bedre vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning, og hypotese 2: samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket.

Videre i oppgaven vil jeg analysere og drøfte synspunkter som kom fram i intervju med en ansatte i: Miljøverndepartementet, politisk ledelse i Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og de frivillige organisasjonene i tilknytting til hypotese 1, 2 og 3.

Presentasjon av funn hypotese 1

Direktoratet med sin faglige ekspertise kan bedre vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning.

Miljøverndepartementets begrunnelse for å legge ansvar for tildeling av Norsk Forening for Fartøyverns tilskudd til Riksantikvaren er, i følge brev datert 28.03.2011, at direktoratene er nærmest til å vurdere de fagspesifikke miljøorganisasjonenes faglige og samfunnsfaglige betydning. I forslag til statsbudsjettet for 2012 står det at overføring til direktoratene henger sammen med at organisasjoner med utpregete faglige avgrensinger lar seg vanskelig passe inn

i den nye tilskuddsordningen, og at direktoratene har den faglige kontakten med de aktuelle organisasjonene og, derfor best kan vurdere organisasjonenes betydning i samfunnet (Prop. 1 S Miljøverndepartementet (2011-2012), 35).

En ordning under utvikling

I intervju med en ansatt i Miljøverndepartementet kom det fram at fra departementets side er det et overordnet mål med tilskuddsordningen til frivillige organisasjoner å opprettholde et mangfold av frivillig virke i samfunnet. Organisasjoner med medlemmer har et demokratisk valgt styre og det er medlemmenes interesser og stemmer som blir hørt. Slike organisasjoner er ønsket i samfunnet fordi det skaper mer frivillighet i lokalmiljøet. På spørsmål om hvordan direktoratet skal bedømme den faglige og samfunnsfaglige nytten til organisasjonen, blir det svart at for 2012 overføres organisasjonene til direktoratene. Det vil stå i tildelingsbrevet fra departementet hvor stort tilskudd organisasjonen skal ha. Departementet lager forslag til budsjett til Stortinget der de har redegjort for de forskjellige postene som er flyttet over til direktoratene. Budsjettet blir vedtatt av Stortinget. Det blir dermed ikke opp til direktoratene å vurdere organisasjonenes faglige og samfunnsfaglige nytte for 2012, men hvordan dette skal foregå videre framover er ennå ikke avgjort. Videre i intervjuet kom det fram at når departementet og politikerne skal vurdere en organisasjons faglige og samfunnsfaglige nytte er det aktivitetene i organisasjonen som blir vektlagt. For å få driftstilskudd må organisasjonene vise til aktivitet, men myndighetene bestemmer ikke hva slags aktivitet. Det gjør organisasjonene selv. Aktivitetene måles ut fra hva organisasjonene rapporterer i sine årsmeldinger og blir vurdert skjønnsmessig fra departementets side. Når det gjelder organisasjonene som blir flyttet til direktoratsnivå, er meningen at departementet i fremtiden ikke lenger skal vurdere deres faglige og samfunnsfaglige nytte. Om direktoratene lager eget regelverk, følger departementets gamle regelverk eller diskuterer og vurderer organisasjonene på felles etatsstyringsmøter er ennå usikkert og ikke bestemt. Det er også uvisst om direktoratene etter hvert får ansvaret for å fordele tilskudd til flere organisasjoner. Som det ble sagt under intervjuet: "Veien blir til mens vi går".

Vurdering av faglig og samfunnsfaglige nytte

I intervju med politisk ledelse i departementet ble det sagt at når myndighetene skulle bedømme frivillige organisasjoners faglig og samfunnsfaglig nytte ble det gjort på grunnlag av innsendt informasjon som årsmeldinger, seminarer, møteserier, høringsuttalelser, arrangering av demonstrasjonstog, hvordan en organisasjon bidro til demokratiske prosesser i

kontakt med politikere eller samarbeid med næringslivet og andre organisasjoner. Det ble også framhevet at når det gjelder å vurdere en organisasjons faglige og samfunnsfaglige nytte, at organisasjonene har forskjellig arbeidsformer og at de i fremtiden vil kunne finne nye måter å arbeide på. Slik sett må man være åpne for at det er flere måter å vurdere en organisasjons faglige og samfunnsfaglige nytte. Det er først og fremst aktivitet som myndighetene ønsker å premiere, men det er opp til organisasjonene selv å finne ut hva slags aktivitet de vil bedrive.

I intervju med Riksantikvaren kom det fram at tilskudd som Riksantikvaren tildeler alltid har vilkår knyttet til seg. Slik vil vilkårene være med på å avgjøre eller begrense forutsetningen for virksomheten til organisasjonen. Hos Riksantikvaren ble det sagt at hvis direktoratet skal vurdere organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning vil man få et problem eller et konfliktområdet. Dette fordi Riksantikvaren ved å bli delegert dette ansvaret kan bestemme hva Norsk Forening for Fartøyvern skal drive med ut i fra vilkårene Riksantikvaren setter. Foreningen er en politisk motpart til Riksantikvaren og skal flagge interessene til eiere, som kan ha et annet syn om kulturminner enn det staten representerer. Samtidig ble det presisert at dette ikke var blitt diskutert eller problematisert ennå hos Riksantikvaren. Så langt var saken ikke kommet ennå. Det eneste Riksantikvaren hadde fått høre hittil var at departementet ville forandre på den tidligere modellen for tildeling av tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner.

Driftstilskudd er frie midler gitt etter skjønnsmessig vurdering

I intervju med organisasjonene kom det fram at tilskuddsmidler som organisasjonene mottok til drift er frie midler uten statlige føringer. Dette gjaldt både for organisasjoner som mottar driftstilskudd fra departement og organisasjoner som mottar driftstilskudd fra direktorat. I alle organisasjonene blir driftstilskudd gitt på bakgrunn av søknad og årsmelding. I årsmeldingen har organisasjonene mulighet til å synliggjøre sine aktiviteter og dermed den faglige kompetansen de ivaretar for samfunnet, som da blir skjønnsmessig vurdert av tilskuddsgiver. Fra en organisasjon ble det påpekt at departementet i liten grad er i stand til å se enkeltorganisasjonene fordi departementets fagfelt er så stort. I en organisasjon der tilskuddet kommer fra et departement, ble det etterlyst bedre kontakt med departementet, og de ønsket at departementet brydde seg mer. Det var alltid direktoratet organisasjonen hadde mest kontakt med av offentlige myndigheter. Disse utsagnene taler for å legge ansvaret for tilskuddsmidler til direktoratsnivå, da direktoratene er mer fagspesifikke og dermed har bedre muligheter til å foreta en skjønnsmessig vurdering av organisasjonenes faglige kompetanse og aktiviteter. Ingen av organisasjonene som ble intervjuet hadde møter med verken departementet eller

direktorat når det gjaldt tilskudd til driftstøtte. Slik sett viser det at det er bedre kontakt med direktoratet, men ikke når det gjelder tilskudd til drift.

En av organisasjonen i utvalget har i flere år fått tilskudd til drift fra et direktorat. Informanten forteller at praksisen har vært at departementet skriver i sitt tildelingsbrev til direktoratet hvilke organisasjoner som skal ha tilskudd og hvor stort beløp. Da er direktoratet pålagt å følge dette. Det er kanskje mulig for direktoratet å gjøre andre prioriteringer i tillegg til det departementet har instruert dem om, men i praksis viser de ingen innflytelse når det gjelder faste driftstilskudd. Direktoratet har først og fremst vært en institusjon som driver prosjektfinansiering, og der har de organisert utvalg som viser innflytelse når det gjelder fordeling av midlene. Dette viser etter informantens mening at direktoratets rolle når det gjelder fordeling av faste driftstilskudd ikke har kommet så langt ennå eller falt helt på plass. Som informanten uttalte:

”Jeg tror dette her er en ordning under utvikling. I Sverige har det vært en forvaltningsutvikling som har resultert i sterkere direktorater. Riksantikvaren i Sverige har større fullmakter enn i Norge. Det kan hende at det går i den retningen. Da vil vi kunne få en annen situasjon.”

Bakgrunnen for endringer i offentlig sektor og innføringen av New Public Management (NPM) reformer var, som nevnt tidligere, utfordringer knyttet til store offentlige utgifter og det politiske systemets legitimitet. Mange av reformene i offentlig sektor har ført til at ansvaret for oppgaveutførelsen er desentralisert, slik tilfelle er når ansvaret for tildeling av driftstøtte til Norsk Forening for Fartøyvern blir satt ned til Riksantikvaren på direktoratsnivå. Desentralisering av ansvar fører til uklare politiske roller i forhold til den tradisjonelle hierarkiske måten å styre på. Hvilke roller og hva slags ansvar direktorat, departement og politisk ledelse har, viser seg svært utydelig. Mye av kritikken mot NPM er nettopp at det fører til store transaksjonskostnader og uklare ansvarsforhold, og ifølge denne undersøkelsen virker det som dette er tilfelle med direktorat som ekstra forvaltningsledd. Vektleggingen av at direktoratet har faglige ekspertise og derfor bedre kan vurdere organisasjonenes faglige og samfunnsfaglige nytte, kan vise seg å gå på bekostning av større transaksjonskostnader og uklare ansvarsforhold.

Oppsummering

Tilskuddsmidler til drift er frie midler som organisasjonene selv bestemmer hvordan de skal bruke. Når det offentlige skal vurdere en organisasjons faglige og samfunnsfaglige nytte, er det aktivitetene som blir vektlagt. Disse kommer fram i organisasjonenes årsmeldinger og vurderes skjønnsmessig. Tildelingskriteriet er at mye aktivitet skal premieres med høyere tilskudd fra det offentliges side, men hva slags aktivitet bestemmer organisasjonen selv.

For 2012 får Riksantikvaren og andre direktorater under Miljøverndepartementet vite gjennom tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet hvilke frivillige organisasjoner og hvilket beløp organisasjonene skal tildeles. Hvordan ordningen blir videre framover er enda ikke bestemt. Miljøverndepartementet har heller ikke diskutert eller informert Riksantikvaren hvordan ordningen skal være framover, eller hvordan organisasjonens faglige og samfunnsfaglige nytte skal vurderes. Fra Riksantikvaren side ble det sett som en utfordring å skulle vurdere Norsk Forening for Fartøyverns faglige og samfunnsfaglige nytte da foreningen og direktoratet hadde forskjellige roller, ståsted og interesser som skulle ivaretas.

I intervjuene med organisasjonene kom det fram at de har mer kontakt med direktoratene enn med departementene når det gjelder det faglige, og at direktoratene er mer fagspesifikke og dermed bedre i stand til å vurdere organisasjonenes faglige betydning. Men slik tilskuddsordningen fungerer i dag, uten vilkår knyttet til seg, blir verken organisasjonens faglige eller samfunnsfaglige betydning tillagt vekt, selv om det er tiltenkt. I de tilfellene der et direktorat har ansvar for tildelingen av driftstøtte virker det på organisasjonene som en ren teknisk formalitet, da departementet forteller direktoratet gjennom tildelingsbrevet hvilke organisasjoner og hvor mye de skal ha i grunntilskudd. Dette kan ses i sammenheng med teori presentert tidligere i oppgaven (Christensen 2006, 219; Stokke og Olsen sitert i Busch m.fl. 2001, 41) som viser at delegering av oppgaver fra departements- til direktoratnivå fører til større transaksjonskostnader og uklare ansvarsforhold. Mulgan (2009, 22-23) advarer mot å bruke nye styringsmodeller for inntjening fordi dette kan føre til dårligere tjenester og at offentlige verdier går tapt.

Presentasjon av funn hypotese 2

Samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket

I intervju med ansatt hos Riksantikvaren ble det sagt at det kunne hende at det var riktigere at et fagdirektorat enn et departement fordelte tilskuddsmidler til en frivillige organisasjon på grunn av direktoratets faglige kompetanse. Samtidig hadde departementet en videre synsvinkel enn bare å se det faglige, som gjør dem bedre egnet til å vurdere hvilket behov det er for tilskuddsmidler. Informanten sa videre at det var mulig at fagområdet ble styrket ved at Riksantikvaren fikk ansvar for tildeling av tilskuddsmidler til Norsk Forening for Fartøyvern, men samtidig at man må være forsiktig med å vektlegge det faglige for mye, i den forstand at det kan bli for ensrettet ved at man ikke får fram andre sider som frivillige organisasjoner også representerer. Informanten mente at foreningen hadde potensiell til å kunne ivareta fartøyeiernes interesser på enda flere områder enn det som ble gjort i dag. Det er viktig at foreningen eksisterer og informanten hadde sett at foreningen ble styrket også ut i fra omfang og formål. Informanten fra Riksantikvaren mente at foreningen hadde en viktig rolle som et talerør for fartøyvernet og en kritisk røst ovenfor Riksantikvaren. Det at foreningen er et politisk uavhengig organ gjør at de kan drive lobbyvirksomhet mot Stortinget, noe som ikke Riksantikvaren kan. Ved å utøve press mot politikere kan man oppnå andre resultater enn det Riksantikvaren får til. Informanten fra Riksantikvaren sa videre:

”Det at offentlige etater og interesseorganisasjoner går i samarbeid og nettverk kan være bra i perioder. Det er eksempler på at Riksantikvaren og foreningen har fått til bra samarbeid, som mot Sjøfartsdirektoratet og verneforskriftene. Vi flagget samme sak, og jeg opplevde ikke at vi var i motsetning der. Men vi har andre motsetninger som tidvis kommer, og det er bra”.

I følge informanten fra Riksantikvaren utfyller og tilfører Riksantikvaren og foreningen hverandre. Gjennom samarbeid med andre organer ville mer ressurser bli tilført feltet som ville komme alle til gode. Men det at Riksantikvaren fikk ansvar for tildeling av tilskuddsmidler til Norsk Forening for Fartøyvern så ikke informanten som avgjørende for å skape et godt samarbeid.

De frivillige organisasjonene har kompetanse som det offentlig mangler

Alle representantene for organisasjonene som ble intervjuet mente at de hadde kompetanse som det offentlige manglet. De hevdet at det er en betydelig kunnskap i en frivillig organisasjon. Det er en annen type kunnskap og en undervurdert kunnskap enn det ansatte i den offentlige forvaltningen har. De påpekte at offentlige ansatte mangler den praktiske kunnskapen. De frivillige organisasjonene får statlige tilskuddsmidler fordi de operer innen et felt som det offentlige ikke opererer i, og oppgavene er andre enn det det offentlige ivaretar. Det kom også fram at det ikke er det offentlige som bestemmer hva de frivillige organisasjonene skal gjøre. Som en informant uttalte: ” De kommer gjerne med innspill og er opptatt av at jobben skal gjøres, men det er vi som gjør jobben og som legger virksomhetsplaner og strategiske planer. Det er det vårt årsmøte som bestemmer”.

Det at de frivillige organisasjonene operer innen et felt som det offentlige ikke har kompetanse på, kom også til uttrykk i svar på spørsmål om organisasjonene utførte oppgaver som myndighetene selv kunne ivaretatt. Det offentlige har verken kunnskap, forståelse eller ressurser sa enkelte informanter. Det er heller ikke alt som skjer i samfunnet som er et statlig ansvar. Som en av informantene poengterte så gir ikke staten de frivillige organisasjonene statlige tilskudd fordi de ikke klarer å ivareta oppgavene selv, men fordi frivillige organisasjoner tilfører samfunnet verdier. For interesseorganisasjoner er det en fordel at ikke statlige organisasjoner ivaretar de frivilliges interesser. Som en av informanten uttalte:

”Jeg vet ikke om det finnes oppgaver som staten selv kunne ivaretatt fordi vi har en fri posisjon. Vi kan kritisere begge veier. Det er veldig mange som jobber i departementer og i direktorater som er bundet av stillingene sine til regjeringspolitikken som gjør at det er vanskelig for dem. De har et slags bundet mandat. Det har ikke vi så lenge vi holder oss til vår formålsparagraf. Vi overlapper ikke, vi tilfører”.

Det som kommer fram her, at de frivillige organisasjonene er selvstendige innen sitt eget område, er i strid med teori presentert tidligere i oppgaven (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000,84 ; Koordineringsutvalget 2004, 37) som sier at staten har gått inn i organisasjonens interessefelt slik at det er vanskelig å se det særegne ved organisasjonene og hva de representerer. Dette har ført til at skille mellom stat og sivilsamfunn viskes ut og at organisasjonenes rolle som interesseorganisasjoner svekkes.

De frivillige organisasjonenes forhold til det offentlige

Ingen av organisasjonene i utvalget hadde faste møter med direktorater eller departementer. Organisasjonene hadde i det hele tatt ikke så mye kontakt med det offentlige og det var nesten ingen saker der de sa de var uenige med det offentlige. En informant uttalte: ”Vi har ikke faste møter. Vi deltar på arenaer som de arrangerer, men vi har ikke samarbeidsprosjekter. Vi er helt fristilt”. En annen informant uttalte: ”Jeg vil si at det ikke er noe samarbeid i det hele tatt. Det er rett og slett slik at myndighetene kjøper seg fri fra en problematikk”. Det var ingen i utvalget som opplevde å jobbe med saker der man samarbeidet for å komme til enighet. Det som kommer fram her, mangel på samhandling mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene, er i strid med teori presentert tidligere i oppgaven (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, 84), som viser til at det har vært økt interesse fra det offentlige for de frivillige organisasjonene, noe som har ført til et nærmere forhold og et tettere samarbeid mellom dem. Samtidig styrker det Røiseland og Vabos (2008) nettverksteori om at for å få til et godt samarbeid må dette organiseres, et gjensidig interessefelt er ikke nok (Røiseland og Vabo 2008, 100).

Det kan være en sammenheng mellom det at myndighetene og organisasjonene i utvalget har svært avgrenset arbeidsfelt, og at det derfor ikke er nødvendig å ha særlig kontakt. Følgende av dette er at saker man er uenige om ikke så lett kommer til syne. Det var kun to av organisasjonene som hadde eksempler på saker der de hadde et annet syn på politikken, men da var det ikke saker fra embetsverket, men politiske saker. Som eksempel på dette nevnte en av informantene protesten mot stemmerett for 16-åringer.

Det ble i alle organisasjonene i utvalget oppfattet som at de hadde en god tone med det offentlige de få gangene de hadde kontakt. Som en informant uttalte: ”Jeg opplever ikke sånn maktdemonstrasjon fra det offentlige. Jeg opplever dem som veldig lyttende. I og med at vi får såpass stor bevilgning så leser vi det som at de er veldig opptatt av å ivareta oss. Ellers så hadde vi jo ikke fått de pengene”.

At det er forskjell på kompetanse og arbeidsfelt mellom det offentlige og de frivillige organisasjoner viste seg å være utslagsgivende når det kom til makt i følge nettverksteorien (Røisland og Vabo 2008, 97, 102). De frivillige organisasjonene kontrollerer informasjonen og ideologien, mens det offentlige besitter autoritet. Makt vil være utslagsgivende for utfallet hvis det skal oppnås konsensus eller forhandles, men ingen av organisasjonene i

undersøkelsen hadde opplevd samarbeid eller forhandlinger med det offentlige, verken de organisasjonene som mottok tilskudd fra direktorat eller de som fikk tilskudd fra departement. Dermed er det mindre grunn til at makt er et problem i forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner.

Når kontakten med det offentlige er med få personer

I Gulbrandsen og Ødegårds (2011) forskningsprosjekt kom det fram at en av de frivillige organisasjonene de intervjuet, opplevde en endring og en bedre dialog med direktoratet de samarbeidet med. Dette ble forklart med at det hadde vært en omorganisering i direktoratet. Før omorganiseringen gikk dialogen med direktoratet gjennom et svært begrenset antall personer. Det var synspunktene og forståelsen til disse få personer som preget hvordan direktoratets offisielle politikk kom til uttrykk. Etersom kontaktpunktene med direktoratet var få, var det vanskelig å få kontrollert dette. I dag er dialogen i større grad preget av en konstruktiv gjensidighet og forståelse for feltet som helhet (Gulbrandsen og Ødegård 2011, 48). Dette viser at der kontakten med det offentlige bare går gjennom noen få personer, vil et godt samarbeide bli svært sårbart i forhold til der kontaktbredden med det offentlige er større. Dette taler i mot hypotesen om at samarbeidet mellom Norsk Forening for Fartøyvern og Riksantikvaren blir styrket ved at det er Riksantikvaren som får ansvaret for Fartøyvernforeningens tilskuddsmidler. Hos Riksantikvaren er det en og halv stilling på fartøyvern, og følgelig vil samarbeidet ha færre personer å spille på og dermed være mer utsatt og sårbart.

Oppsummering

Riksantikvaren mente at fagområdet kunne bli styrket ved at Riksantikvaren fikk ansvar for tildeling av tilskuddsmidler til Norsk Forening for Fartøyvern. Samtidig kunne dette føre til et for ensrettet felt ved at det faglige ble tillagt for mye vekt. Riksantikvaren og foreningen utfyller hverandre gjennom å ha motsetninger. Mer samarbeid kunne styrke enkelte områder.

Alle organisasjonene mente at de hadde kompetanse som det offentlige manglet. De ivaretok et felt som ikke det offentlige kunne ivareta fordi de manglet kunnskap, forståelse og ressurser. De mente at det ikke er alt i samfunnet som er et statlig ansvar. Ingen av organisasjonene hadde faste møter eller særlig mye kontakt med det offentlige. Dette viser at det ikke er mer samarbeid dersom organisasjonen mottar midler fra et direktorat enn fra et departement. Det var ingen i utvalget som hadde opplevd særlig konflikter med det offentlige

selv om de hadde forskjellige syn på saker og vinklinger på interessefelt. Det at organisasjonene i utvalget har så lite kontakt og samarbeid med offentlige instanser kan være grunnen til at det er lite konfliktområder da det ikke finnes arenaer der man gir uttrykk for sine synspunkter. I stedet sitter det offentlige og organisasjonene hver for seg og passer sine arbeidsfelt. I Gulbrandsen og Ødegårds (2011) undersøkelse kom det fram at når kontakten med det offentlige bare går gjennom noen få personer kan samarbeidet bli sårbart fordi det avhenger av synspunkter og samarbeidsegenskaper til noen få i stedet for en bredere forståelsen som en større gruppe gir (Gulbrandsen og Ødegårds 2011, 48).

Presentasjon av funn hypotese 3

Den frivillige organisasjonens rolle som interesseorganisasjon vil bli svekket dersom et statlig direktorat styrer tildelingsmidlene.

De frivillige organisasjonene har en fri stilling

I intervju med Miljøverndepartementet mente de ikke at en frivillig organisasjons rolle som interesseorganisasjon ville bli svekket dersom et direktorat styrte tildelingsmidlene i stedet for et departement. Grunnen til dette ble forklart med at grunntilskudd til frivillige organisasjoner er frie midler som organisasjonen selv bestemmer hvordan de vil bruke. De eneste vilkårene som er satt fra myndighetenes side er at organisasjonen er demokratisk og at de fremviser årsrapport og regnskap. Miljøverndepartementet kan ikke legge føringer på bruken av disse midlene og det kan heller ikke Riksantikvaren gjøre. Det er kun gjennom tildeling av prosjektmidler at statlige organer kan sette vilkår for bruken. Det at Norsk Forening for Fartøyvern og Riksantikvaren har motstridende interesser på mange fagområder ser Miljøverndepartementet ikke som et problem da Kulturminneavdelingen i departementet styrer Riksantikvaren. Det at departementet har en politisk ledelse, i motsetning til Riksantikvaren, blir heller ikke sett som et problem.

Politisk ledelse i Miljøverndepartementet mente heller ikke at en frivillig organisasjon ville bli svekket dersom et direktorat styrte tildelingsmidlene og ikke et departement. Dette ble forklart med at det er mange av de frivillige organisasjonene som oppfatter Departementet som en motspiller i mange spørsmål uten at dette svekker dem som interesseorganisasjoner. Miljøverndepartementet får ikke mindre kritikk fra organisasjonene selv om de fordeler tilskuddsmidler til dem. Informanten tror ikke det blir annerledes ved at et direktorat styrer midlene. Grunnen til dette mente informanten var fordi det eksisterer en automatikk i at

organisasjonene får grunntilskudd. I Norge har man håndtert det at man har ulike roller i en samfunnsdebatt profesjonelt. Både direktoratet og departementet ser verdien av å ha ulike typer organisasjoner som et korrektiv og pådriver i forskjellige spørsmål. Som informanten sa:

”Jeg har oppfattet at organisasjonene synes de har en veldig fri stilling selv om de får statsstøtte. De aller fleste velger å ta i mot statsstøtte selv om man på den annen siden kritiserer staten. Det er en verdifull del av demokratiet. I hvert fall slik det ser ut fra vårt ståsted ser det ut til å fungere. Men det er klart at vi også skal være oppmerksomme på at man ikke må komme i situasjoner som gjør at organisasjoner føler at de blir presset til ikke å kritisere noen. Det har jeg da heller ikke opplevd at noen har sagt”.

Vilkårene for statlige tilskudd

Riksantikvarens ser på Norsk Forening for Fartøyvern som en politisk motpart. Foreningen skal ivareta interessene til fartøyeierne, som kan ha et annet ståsted og syn på saker enn det staten representerer. Det at direktoratet får ansvaret for tildeling av tilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern, mente informanten ikke nødvendigvis ville bli prinsipielt annerledes enn om departementet hadde dette ansvaret. Grunnen til dette var at hvis foreningen var uenig med departementet ville problemstillingen være den samme som hvis de var uenige med Riksantikvaren. Men det at departementet hadde en politisk ledelse og dermed kunne ha politiske prioriteringer i forhold til tilskuddene ville kunne utgjøre en forskjell. På spørsmål om hvordan foreningen som interesseorganisasjon vil bli påvirket ved at Riksantikvaren har ansvaret for tildeling av tilskudd til foreningen svarte informanten: ”Hele forutsetningen for medlemskap i foreningen er at det skal fremme fartøyeierens interesser, og hvis dette står i strid med det vi setter som vilkår for tilskuddet, vel så er vi jo allerede i gang da”. Slik ser det ut til at det er vilkårene som blir satt for å få tildelt statlig tilskudd som avgjør om foreningen blir svekket som interesseorganisasjon. Per i dag er det ikke satt vilkår, men hvordan dette blir i fremtiden er uvisst.

Interesseorganisasjoner

Alle organisasjonene i utvalget så på seg selv som interesseorganisasjoner. De hadde et interessefelt de skulle ivareta og være et talerør mot staten. En av organisasjonene beskrev sin jobb som å inneha et kritisk blikk på et offentlig ansvar og en offentlig oppgave som ikke ble

forvaltet godt nok. To av organisasjonene mente at de i tillegg til å være en interesseorganisasjon også var en aktivitetsorganisasjon. De hadde tilbud om tjenester som kurs, opplæring, utstillinger, konkurranser, turer osv. Begge disse organisasjonene ga uttrykk for at de kanskje var mer aktivitets- enn interesserettet, og at dette kom av strukturen og oppbyggingen av organisasjonen. De oppfattet ikke like tydelig som de andre organisasjonene at en del av jobben deres var å utfordre, påvirke og korrigere myndighetene. Men det ble vektlagt at interessene hang sammen med aktivitetene. Hvis ikke det var aktiviteter rundt interessefeltene deres ville de forsvinne og dø ut. De andre organisasjonene i utvalget mente at de i veldig stor grad var et korrektiv til myndighetene. Som en informant uttalte: ”Vi skal jo forklare myndighetene hva de bør gjøre”. Organisasjonene kom med konstruktive forslag og innspill til det offentlige. De deltok på høringer, konferanser, sa ifra når staten brøt konvensjoner, når de var uenige med forvaltningen eller når de var i mot statlig politikk. En av organisasjonene trodde at de frivillige organisasjonene ikke oppstod fordi de skulle hjelpe staten. Tvert i mot oppstod organisasjonene for å utøve kritikk mot staten, fordi staten har et ansvar som ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. En annen organisasjon mente at det alltid var uenigheter med hensyn til frivillige organisasjoner og hvilke verdier de hadde: ”Er de frivillige organisasjonene bare et apparat for staten for de oppgavene de ikke klarer å løse selv, eller er det en selvstendig uavhengig aktør som kan kritisere staten og være en vaktbikkje?”.

Tilpasser regler for å få tilskudd

En informant ga uttrykk for at de frivillige organisasjonene forsøkte å tilpasse seg statlige regler for å få mest mulig tilskudd. Hvis staten i større grad legger føringer i det nye regelverket for tilskuddsordninger vil det bety at de bestemmer hvordan en frivillig organisasjon skal være. Faren er da at interessene ikke lenger kommer nedenfra og opp, men blir styrt av at organisasjonene prøver å tilpasse seg reglene for å få mest mulig tilskudd. Informanten sa videre: ”Jeg synes det er mange interessante problemstillinger i forhold til statlig tilskuddspolitik og tenker maktbalanse. Makta ligger selvsagt hos staten fordi det er de som definerer hvem som skal få tilskudd og hvorfor”. Dette stemmer også med teorien omtalt tidligere i oppgaven der Håkon Lorentzen (2010) påpekte at offentlige tilskuddsordninger kan påvirke hvordan organisasjonene innretter seg. I hans undersøkelse kom det fram at organisasjonene bruker mye energi og ressurser for å sikre en høy ”score” på tildelingskriteriene (Lorentzen 2010, 14). Dette kan også føre til en utvikling slik Guldbrandsen og Ødegård (2011) sine funn viste; at avhengighet av økonomisk støtte fra

departementet og direktoratet innen helsesektoren, fikk de frivillige organisasjonene til å opptre som statens forlengede arm. Denne utviklingen førte til at medlemmenes behov ikke lenger var like viktig, og svekket organisasjonenes evne til nytenking (Guldbrandsen og Ødegård 2011, 98).

Det ble også påpekt i intervjuene med organisasjonene at det ikke er slik at staten hører på hva organisasjonene vil gjøre og deretter tilpasser regelverket etter det. Det ble nevnt et eksempel der direktoratet hadde ansvaret for fordelingen av tilskudd til de frivillige organisasjonene hvor regelverket ble tolket veldig firkantet. Det gjaldt to organisasjoner som i utgangspunktet var like i størrelse og omfang. Begge organisasjonene hadde 5000 medlemmer under 26 år, men den ene organisasjonen hadde i tillegg 10 000 medlemmer over 26 år. Da var organisasjonen ikke lenger en barne- og ungdomsorganisasjon etter direktoratets regler. Det resulterte i at de ble bevilget 800 000 kr mindre i tilskudd enn organisasjonen med kun medlemmer under 26 år. Organisasjonen mente at dette var urettferdig, men direktoratet sa at slik var reglene. Dette eksempelet viser at makten ligger hos det offentlige som tilskuddsgiver, og at organisasjonen må tilpasse seg regelverket deres. Faren er hvis direktoratet får fritt spillerom og i større grad enn nå legger føringer i et nytt regelverk for tilskuddsordninger. Det vil føre til at det offentlige bestemmer hvordan en frivillig organisasjon skal være.

Oppsummering

Miljøverndepartementet mente at en frivillig organisasjon i en rolle som interesseorganisasjon ikke ville bli svekket dersom et direktorat styrte tildelingsmidlene enn om det var et departement. Dette fordi grunntilskudd til frivillige organisasjoner er frie midler som organisasjonen selv bestemmer hvordan de vil bruke.

Politisk ledelse i Miljøverndepartementet mente heller ikke at en frivillig organisasjon ville bli svekket ved at et direktorat styrte tildelingsmidlene. Dette fordi mange frivillige organisasjonene oppfatter like mye et departementet som en motspiller som et direktorat, og det svekker ikke dem som interesseorganisasjoner at de får tildelt midler fra departementet.

Riksantikvaren mente at prinsipielt var det ikke forskjell på om tilskuddene kom fra et departement eller direktorat, fordi begge representerte staten. Men det at departementet hadde

en politisk ledelse kunne være avgjørende når det gjaldt politiske prioriteringer vedrørende tilskudd.

Alle organisasjonene i utvalget anså seg som interesseorganisasjoner. De deltok på høringer, konferanser, sa i fra når staten brøt konvensjoner, de var uenige med forvaltningen eller når de var i mot statlig politikk. I undersøkelsen kom det fram at de frivillige organisasjonene forsøkte å tilpasse seg statlige regler for å få mest mulig tilskudd. En fare er at hvis direktoratet legger større føringer i et nytt regelverk for tilskuddsordninger, så vil konsekvensen bli at direktoratet får innflytelse over hvordan en frivillig organisasjon skal være. Dette strider i mot selve grunnlaget for frivillige organisasjoner som har oppstått i sivilsamfunnet utenfor statlige reguleringer.

7. KONKLUSJON

I lys av mine funn og tidligere forskning er det særlig følgende jeg vil peke på som avgjørende når det gjelder å legge ansvaret for tildelingen av tilskudd til frivillige organisasjoner til direktoratsnivå.

Funn gjort i forhold til hypotese 1: Direktoratet med sin faglige ekspertise kan bedre vurdere den frivillige organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning.

I dag har tildeling av statlig driftstilskudd til frivillige organisasjoner ingen vilkår knyttet til seg. For de organisasjonene der det er et direktorat som har ansvar for tildelingen av tilskudd blir organisasjonens faglige og samfunnsfaglige betydning ikke tillagt vekt, selv om det er dette som var begrunnelsen for endringene. For organisasjonene selv virker direktoratets rolle som tilskuddsgiver som en ren teknisk formalitet da det er departementet som forteller direktoratet gjennom tildelingsbrevet hvilke organisasjoner og hvor mye de skal ha i grunntilskudd. Riksantikvarens ansvar for å tildele og vurdere tilskudd til Norsk Forening for Fartøyvern er en ordning bestemt for 2012, men hvordan dette vil foregå videre fremover er ikke gjennomtenkt og bestemt. Miljøverndepartementet har heller ikke diskutert eller informert Riksantikvaren hvordan ordningen skal være, eller hvordan organisasjonens faglige og samfunnsfaglige nytte skal vurderes. Riksantikvaren på sin side ser det som en utfordring å skulle vurdere Norsk Forening for Fartøyverns faglige og samfunnsfaglige nytte da foreningen og direktoratet har forskjellige roller, ståsted og interesser som skal ivaretas. Det at fartøyvern hos Riksantikvaren er en svært liten sektor med få ansatte og at Riksantikvaren

har mange roller innenfor fartøyvernet, kan påvirke deres objektivitet i forhold til de andre aktørene innen fartøyvern, da flere personer generelt vil bidra til en bredere forståelse og innsikt. Samtidig vil det kunne medvirke til en elitisme innenfor fartøyvern, noe Statskonsult så tendenser til i 2005. Riksantikvarens manglende objektivitet innenfor fartøyvern vil kunne svekke deres evne til å vurdere Norsk Forening for Fartøyverns faglige og samfunnsfaglige betydning. Riksantikvaren har fagekspertise til å vurdere søknader til prosjektstøtte, men manglet kompetanse på interesseorganisasjoner og deres samfunnsfaglige nytte. Dette fikk tydelige konsekvenser da Riksantikvaren mer enn halverte tilskuddet til Norsk Forening for Fartøyvern da de fikk ansvaret for å tildele driftstilskudd i 1996. Når et fagdirektorat skal vurdere en interesseorganisasjons faglige og samfunnsfaglige nytte gjelder dette ikke bare faglige prioriteringer, men også politiske prioriteringer. Vektleggingen av at direktoratet har faglige ekspertise og derfor bedre kan vurdere organisasjonenes faglige og samfunnsfaglige nytte, kan vise seg å gå på bekostning av større transaksjonskostnader og uklare ansvarsforhold.

Funn gjort i forhold til hypotese 2: Samarbeidet mellom den frivillige organisasjonen og direktoratet blir styrket

Statskonsult (2005) fant at Riksantikvaren som en svært liten sektor og deres mange roller kunne føre til elitisme og hindre spredning av kompetanse. Dette påvirket også deres objektivitet i forhold til andre aktører. Riksantikvaren har i dag en og halv stilling i Fartøyvernavdelingen, og det er derfor grunn til å fremdeles være bevisst at dette kan være en utfordring. Guldbrandsen og Ødegård (2011) fant at når kontakten som den frivillige organisasjonene hadde med det offentlige bare går gjennom noen få personer kan samarbeidet bli sårbart fordi det avhenger av synspunkter og samarbeidsegenskaper til noen få i stedet for en bredere forståelsen som en større gruppe gir.

Når det gjaldt bedre samarbeid mellom Riksantikvaren og Norsk Forening for Fartøyvern, mente Riksantikvaren at det kunne gagne fagområdet om direktoratet fikk ansvar for tildeling av tilskuddsmidler til foreningen. Riksantikvaren og foreningen utfyller hverandre samtidig som de har motsetninger, slik at samarbeid kunne styrke enkelte områder innen fartøyvernet. Samtidig ble det påpekt at det kunne føre til et for ensrettet felt ved at det faglige ble tillagt for mye vekt.

Det var ingen av organisasjonene i utvalget som hadde opplevd konflikt med det offentlige selv om det var interessekonflikter mellom dem. Grunnen til dette var at det manglet arenaer der det offentlige og organisasjonene hadde kontakt og kunne gå i dialog. Av organisasjonene som var med i undersøkelsen var det ingen som samarbeidet eller var med på forhandlinger med det offentlige, verken de som mottok tilskudd fra direktorat eller fra departement. Dette støtter Koordineringsutvalgets (2004) funn om at det er praksisen som de forskjellige departementer og direktorater har når det gjelder kontakt og samarbeid med de frivillige organisasjonene som er avgjørende for hvordan samarbeidet utvikler seg og hvor godt det blir. At direktoratene forvalter tilskuddsmidler fører ikke til et bedre samarbeid med frivillige organisasjoner enn om det er departementene som forvalter tilskuddsmidler.

Funn gjort i hypotese 3: Den frivillige organisasjonens rolle som interesseorganisasjon vil bli svekket dersom et statlig direktorat styrer tildelingsmidlene.

Både Miljøverndepartementet og politisk ledelse i departementet mente at en frivillig organisasjons rolle som interesseorganisasjon ikke ville bli svekket dersom et direktorat styrte tildelingsmidlene i forhold til om det var et departement. Dette fordi grunntilskudd til frivillige organisasjoner er frie midler som organisasjonen selv bestemmer hvordan de vil bruke. Det at Norge har en tradisjon for å inkludere de frivillige organisasjonene i samfunnsdebatten gjør at både direktoratet og departementet er i stand til å se verdien av å ha ulike typer organisasjoner som et korrektiv og pådriver i forskjellige spørsmål.

Riksantikvaren mente at prinsipielt var det ikke forskjell på om tilskuddene kom fra et departement eller direktorat da begge representerte staten. Men det at departementet hadde en politisk ledelse kunne være avgjørende når det gjaldt politiske prioriteringer ved fordeling av ressurser når det gjaldt tilskuddsmidler.

Det kom fram at frivillige organisasjoner forsøker å tilpasse seg statlige regler for å få mest mulig tilskudd. Som jeg var inne på er faren med dette hvis direktoratet legger større føringer i et nytt regelverk for tilskuddsordninger, så vil konsekvensen være at direktoratet har innflytelse over hvordan en frivillig organisasjon skal være. Dette strider i mot selve grunnlaget for frivillige organisasjoner som har oppstått i sivilsamfunnet utenfor statlige reguleringer.

Forvaltningen av tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner blir organisert ulikt. Noen organisasjoner får tilskudd av departement og andre av direktorat. Det at det ikke eksisterer en enhetlig praksis ved forvaltning av tilskuddsmidler innenfor samme fagområde, kulturminnevern, kan føre til forskjellsbehandling av organisasjonene og dermed at noen felt innen kulturminnevernet prioriteres mer enn andre, noe som tradisjonelt har vært et politisk ansvar og ikke en faglig oppgave for embetsverket.

Veien videre

Per dags dato finnes det ingen egne regler for hvordan Norsk Forening for Fartøyvern skal søke Riksantikvaren om tilskudd til drift. Riksantikvaren har heller ingen regler for hvordan de skal vurdere foreningens faglige og samfunnsfaglige betydning. Alle parter; departement, politisk ledelse i departement, direktorat og de frivillige organisasjonene er tjent med å ha et regelverk for hvordan ordningen skal foregå før man delegerer ansvar for tildeling av tilskuddsmidler.

Referanser

- Bergkaak, Odd Are. Ukjent år. *Tapte horisonter*. Upublisert artikkel.
- Bouchaert, Geert. 2001. Pride and Performance in Public Service: Some Patterns of Analysis. *International Review of Administrative Sciences*. 67:15-27.
- Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo. 2001. *Modernisering av offentlig sektor – New Public Management i praksis*. 1. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo. 2005. *Modernisering av offentlig sektor – Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom. 2006. Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift* 23(3): 215-228.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Rosness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Døving, Erik og Åge Johnsen. 2005. *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Enjolras, Bernard og Ragnhild Wahldahl Holmen (red.). 2009. *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*. Oslo: Novus forlag
- From, Johan. 2002. Hva er Governance? *Plan* 06: 23-25.
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo. 2005. ”Den offentlige sektor på kontrakt: temaer, erfaringer og utfordringer”. I: Busch m.fl., red.: *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget, Oslo, 129-143.
- Gulbrandsen, Trygve og Guro Ødegård. 2011. *Frivillige organisasjoner i en ny tid – Utfordringer og endringsprosesser*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

- Heitmann, Jan H. og Per Selle. 1999. *Frivillige organisasjoner. Fornyelse, vekst og utvikling*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hwang, Hokyung og Walter Powell. 2009. The Rationalization of Charity: the Influence of Professionalism in the Nonprofit Sector. *Administrative Science Quarterly* 54:268-298.
- Jensen, Kai. 2009. *Eierens rolle - delprosjekt til Nasjonal verneplan for fartøy*.
<http://www.norsk-fartoyvern.no/nfff/pages/show/public/foreningen/artikler/>, lastet ned 19.04.2012
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kettl, Donald F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Klausen, Kurt Klaudi. "Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer". I: Busch m.fl., red: *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Universitetsforlaget, Oslo, 53-69.
- Knill, Christoph og Dirk Lehmkuhl. 2002. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance Source. *Governance* 15 (1):41-63.
- Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner. 2004: *Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner – kartlegging, vurdering og utviklingsområder*. Rapport 2004. Oslo.
- Koht, Harald: "Samspill mellom lokalforvaltning og sivilsamfunn: Tilfellet Nordre Aker i Oslo." I: Bernard Enjolras og Ragnhild Holmen Wadahl, red.: *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*, Novus, Oslo 2009a, 75-92.
- Koht, Harald: "Good governance in Norway". I: Iveta Reinholde, red.: *Good Governance*, Zinâtne, Riga 2009b, 50-68.

- Lorentzen, Håkon. 2011. *Statstilskudd til frivillige, familie- og likestillingspolitiske organisasjoner. En evaluering*. Institutt for samfunnsforskning. <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2011/2011-005>, lastet ned 19.04.2012
- Lorentzen, Håkon. 2010. *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillige sektor
- Lorentzen, Håkon. 2007. *Moraldannende kretsløp*. Oslo: Abstrakt forlag
- Masdalen, Kjell Olav. 2001. *Fartøyvernet i Norge*. <http://www.norsk-fartoyvern.no/nfff/pages/show/public/foreningen/artikler/>, lastet ned 19.04.2012.
- Miljøverndepartementet (1985). Brev (05.12.1985) til Norsk Forening for Fartøyvern.
- Miljøverndepartementet (1988-1996) Brev om tilsagn til Norsk Forening for Fartøyvern.
- Miljøverndepartementet (2011). Brev (28.03.2011) til Norsk Forening for Fartøyvern.
- Mulgan, Geoff. 2009. *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*. Oxford: Oxford University Press
- NOU 2005 3 *Fra stykkevis til helt*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Pierre, Jon og Guy B. Peters: *Governance, Politics and the State*. Palgrave MacMillan: 2000
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform – A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform – A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Prop. 1 S (2011-2012) Miljøverndepartementet. *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret*

2012

- Røiseland, Asbjørn og Signe Irene Vabo. 2008. Governance på norsk: samstyring som analytisk og empirisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24 (1-2):86-107.
- Soria-Moria-erklæringen. 2005. *Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Statsministerens kontor
- Statskonsult. 1995:3. *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*. Oslo
- Statskonsult. 2005. *Tilskudd til kulturminnevern. Evaluering av tre tilskuddsordninger under kapitell 1429 Riksantikvaren*. Oslo
- St.meld.nr. 27 (1996-1997). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet
- St.meld.nr. 39 (2006-2007). *Frivillighet for alle*. Kulturdepartementet
- Stokke, Steinar. "Budsjettreformer og finansielle ressurser". I: Læg Reid, P og Olsen, J.P. red: *Organisering i offentlig sektor*. Tano, Oslo 1993
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing. 2004. *Making governance networks democratic*. Roskilde: Center for Democratic Network Governance
- Thesen, Gunnar og Hilmar Rommetvedt. "Norske organisasjoners strategier for politisk innflytelse." I: Bernard Enjolras og Ragnhild Holmen Wadahl, red.: *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*, Novus, Oslo 2009, 32-63.
- Vanebo, Jan Ole og Dag Strømsnes. "Modernisering av offentlig sektor i Norge". I: Busch m. fl., red: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget, Oslo 2001, 35-52.
- Vabo, Signy Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen. 2004. Demokrati og deltakelse i urbane policy-nettverk. *Politica*, 36(2):164-180.

Vigoda, Eran. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62(5):527-540.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen. 2000. *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget

Wollebæk, Dag og Per Selle. 2002. *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget

Wollebæk, Dag, Per Selle og Kristin Strømsnes. 2008. *Endringsprosesser i norsk frivillighet: En kunnskapsoversikt*. Bergen: Rokkansenteret

Østerud, Øyvind. 2007. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg 1. Intervjuguide

Spørsmål til de frivillige organisasjonene

1. Er din organisasjon en frivillig organisasjon?
2. Ser du på din organisasjon som en interesseorganisasjon og på hvilken måte?
3. Hvordan får din organisasjon tilskuddsmidler?
4. Hva forstår du er formålet med tilskudd til din organisasjon?
 - a. Demokratiske hensyn
 - i. at særinteressene blir hørt
 - ii. at flere stemmer står sammen og er et talerør inn mot staten
 - iii. deltakelse i frivillige organisasjoner bidrar til opplæring i demokrati
 - b. For å styrke fagfeltet
 - i. Staten har ikke nok ressurser til å ta seg av alle samfunnsoppgavene og trenger frivillige engasjement
 - ii. Engasjementet må komme fra grasrota
 - iii. Det er de frivillige som innehar mye av kompetansen og kan slik bidra med kunnskap
5. Er statstilskuddet frie midler som organisasjonen selv bestemmer hvordan skal brukes, eller samarbeider organisasjonen med det offentlige om hvilke oppgaver skal løses og hvordan?
 - i. Hvordan foregår samarbeidet ? Faste møter?
 - ii. Opplever du at det er en maktbalanse, hvem bestemmer?
6. Hvilket departement/direktorat får organisasjonen statstilskudd fra?
7. Hvordan påvirker i tilfelle dette organisasjonen mht samarbeid?
8. Hvordan håndterer dere saker der dere er uenige med departementet/direktoratet?
9. Oppfatter organisasjonen at en del av jobben og noe av grunnlaget for dens eksistens er å utfordre, påvirke og korrigere myndighetene?
10. Finnes det oppgaver organisasjonen utfører som myndighetene selv kunne ivarett?
11. Hvordan tror du offentlige myndigheter bedømmer organisasjonenes faglige og samfunnsfaglige nytte? Aktiviteter, medieoppslag, medlemstall, statlige måloppnåelse?

Spørsmål til Miljøverndepartementet, Politisk ledelse i Miljøverndepartementet og Riksantikvaren

- Hva er formålet med statstilskudd til frivillige organisasjoner?
 - Demokratiske hensyn
 - at særinteressene blir hørt
 - at flere stemmer står sammen og er et talerør inn mot staten
 - deltakelse i frivillige organisasjoner bidrar til opplæring i demokrati
 - For å styrke fagfeltet
 - Staten har ikke nok ressurser til å ta seg av alle samfunnsoppgavene og trenger frivillige engasjement
 - Det er de frivillige som innehar mye av kompetansen
- Er statstilskuddet frie midler som organisasjonen selv bestemmer hvordan skal brukes, eller bør organisasjonen samarbeide med det offentlige om hvilke og hvordan oppgaver skal løses?
 - Hvordan bør samarbeidet foregå? Faste møter?
 - Hvordan opprettholde maktbalansen, hvem bestemmer?
- Hvordan tror du en frivillige organisasjon som interesseorganisasjon blir påvirket dersom de er avhengig av et direktorat for å få tildelt midler?
- Hvordan skal tildelingene skje i praksis, er det opp til etaten/direktoratet å bedømme faglige og samfunnsfaglig nytte, eller vil tildelingene foregå i samtale med departementet?
- Hvordan vil ”organisasjonens faglige og samfunnsfaglige nytte” begrunnes?
 - organisasjonens selvstendige indre aktiviteter og prioriteringer basert på organisasjonens egne premisser
 - om organisasjonens aktiviteter sammenfaller med statlige måloppnåelser?

- Vil organisasjonens interessepolitiske arbeid ovenfor myndighetene være en del av formålet med tilskuddsmidler? I så fall, hvordan skal direktoratet, som er myndighetene organisasjonen jobber ovenfor kunne vurdere drifttilskuddet?
- Er det hensiktsmessig at den frivillige organisasjonen setter dagsorden, supplerer og korrigerer det offentlige kulturminnevernpolitiske arbeid?
- Hva er grunnen til at noen organisasjoner blir flyttet til direktoratsnivå, mens andre organisasjoner fremdeles skal være på departements budsjett?