

Hvordan oppfatter de frivillige organisasjonene Tilskuddsregimet i Kristiansand kommune?

Driftstilskudd og tilskuddsordninger i Kristiansand kommune, en
kvalitativ undersøkelse

Aksel Åbyholm Reehorst

VEILEDER

Morten Øgård

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Da jeg tok en titt på økonomiplanen til Kristiansand kommune tidlig høst for å finne en oversikt over tilskuddsfordelingen for 2021, ble intensjonen for resten av prosessen satt. Jeg ville finne ut hva som lå bak disse tallene. Et begrep som dukket opp var «tilskuddsregimet». Begrepet skulle ende opp med å utgjøre en betydelig del av masteroppgaven, på måter jeg ikke kunne se for meg i begynnelsen av prosessen.

Nå, når masteroppgaven er ferdig skrevet, forstår jeg at tilskuddsregimet er et mye større felt enn det som kan dekkes av en enkelt studie. Jeg er glad for at jeg ikke ga opp å finne ut av hva tilskuddsregimet var, for nå vet jeg det (i hvert fall nesten).

Først vil jeg takke Annette Sørli Stray. Uten deg hadde jeg nok sittet mang en søvnfattig natt og søkt rundt etter dokumenter på Kristiansand kommunes nettsider.

Jeg vil takke Kjell Arild Modahl Reehorst for konstruktive innspill og kommentarer underveis. Spesielt vil jeg takke deg for hjelpen jeg fikk til å navigere rundt på lovdata.no. Det hjelper å ha en advokat tilgjengelig med dybdekunnskap om norsk lov når man selv bare har et år med rettslære fra videregående.

Takk til informantene som var villig til å delta i undersøkelsen og dele sine oppfatninger om tilskuddsordningen. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten dere.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min veileder Morten Øgård for sine tilspissede og målrettede kommentarer til oppgaven underveis i prosessen. Takk for alle dine direkte og ærlige tilbakemeldinger!

Også vil jeg til slutt utrekke en stor takk til familie og venner for støtte underveis i masteroppgaveprosjektet. Det har vært en krevende prosess, og jeg satte pris på å ha dere til stede under den.

Aksel Åbyholm Reehorst

Oslo 03.06.2021

Antall ord i kjernetekst: 25.404

Sammendrag

Velferdsstatens fremvekst i Norge har ført til at offentlige myndigheter griper inn i det som tidligere var sett på som en del av den private sfæren, som kultur- og fritidssektoren. For å kunne gjøre dette har myndighetene tatt i bruk ulike styringsverktøy. Norge er likevel ikke isolert fra resten av verden, og blir påvirket av ulike strømninger som new public management og new governance. Et eksempel på et styringsverktøy som bærer preg av disse strømningene er tilskuddsregimet i Kristiansand kommune.

Frivillige organisasjoner har blitt aktivt benyttet av Kristiansand kommune til å levere det som typisk har blitt sett på som offentlige tjenester. Samarbeidet med frivillig sektor skal bidra til å skape et mangfold og at befolkningen får et bredt spekter av tilbud, men opplever de frivillige organisasjonene at Kristiansand kommune klarer å få til dette?

Innenfor nevnte kontekst har denne studien ved hjelp av Lester M. Salamons kriterier for evaluering av styringsverktøy forsøkt å besvare følgende problemstillinger:

1. *Hvordan fordeler Kristiansand kommune tilskudd til de frivillige organisasjonene?*
2. *Hva er de frivillige organisasjonenes oppfatninger om tilskuddsordningens effektivitet, virkningsgrad, rettferdighet, håndterbarhet og politiske legitimitet?*

Ved en gjennomgang av offentlige dokumenter og intervjuer med fem frivillige organisasjoner ble det undersøkt hvordan de frivillige organisasjonene oppfatter tilskuddsordningen innenfor tilskuddsregimet og om de oppfattet at den kunne sies å ha legitimitet.

Et sentralt funn i studien er at ordningen totalt sett har en middels til moderat lav legitimitet. Organisasjonene etterspør en ordning som følger mindre av en new public management-tankegang og mer av en new governance-tankegang. Fremover burde Kristiansand kommune fokusere på tidshorizonten til tilskuddene, bygge tillit gjennom dialog med de frivillige organisasjonene og jevnt over å skape mer forutsigbarhet rundt tilskuddsfordelingen for dem.

Tilskuddsregimet har mange sider som ikke behandles i forskningslitteraturen. Andre studier kan for eksempel se på andre understuderte sider av tilskuddsregimet.

Forord	2
Sammendrag	3
1 Kapittel: Tema og problemstilling	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Definisjoner og avgrensninger.....	6
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	7
1.4 Relevans.....	9
2 Kapittel: Tilskuddsregimets kontekst.....	12
2.1 Definisjon og avgrensning av tilskuddsbegrepet.....	12
2.2 Retningslinjer for tilskuddstildeling	15
2.3 Politisk og administrativ organisering i Kristiansand kommune.....	17
2.4 Utforming og forvaltning.....	22
2.5 Forskjellige former for tilskudd.....	22
2.6 Om Aktørbasen.....	27
2.7 Retningslinjer og behandling av søknader.....	27
3 Kapittel: Teori	33
3.1 Et produkt av velferdsstaten	33
3.2 Tilskudd er en begrenset ressurs.....	33
3.3 Frivillige organisasjoner	34
3.4 Styringsverktøybegrepet.....	36
4 Kapittel: Metode.....	43
4.1 Forskningsdesign og kvalitativ metode	43
4.2 Anvendelse av Salamons evalueringskriterier.....	44
4.3 Intervjuene	50
4.4 utfordringer	51
5 Kapittel: Analyse av data	56
5.1 Presentasjon av informantene	56

5.2	Analyse	56
5.3	Vertikal analyse	57
5.4	Oppsummering av vertikal analyse	73
5.5	Horisontal analyse	73
5.6	Overordnet legitimitet.....	76
6	Kapittel: Drøfting av resultater.....	78
6.1	Hva jeg fant	78
6.2	Praktiske implikasjoner av funnene.....	78
6.3	Teoretiske implikasjoner av funnene.....	79
6.4	Spesifikke råd til kommunen knyttet til tilskudsregimet.....	81
6.5	Begrensninger og videre forskning på feltet.....	82
	Referanser.....	83
	Liste over figurer.....	85
	Vedlegg	86
	Intervjuguide	86

1 Kapittel: Tema og problemstilling

1.1 Bakgrunn

I 2012 skrev forvaltningsrevisor Stein Grøntoft en rapport for oppdragsansvarlig revisjonssjef Tor Ole Holbek (Grøntoft, 2012, s. 5). Formålet med rapporten: «å vurdere i hvilken grad kommunen håndterer tildeling av tilskudd på en tilfredsstillende måte».

Det ble bemerket i rapporten at dette var en meget krevende oppgave (Grøntoft, 2012, s. 7). Rapporten tok for seg forholdene rundt tilskudd, blant annet om tilskuddsregimet svarer til (lokal)demokratiske idealer, hvordan større tilskudd håndteres, kontrollansvar, juridiske forhold, likebehandling og mye mer (Grøntoft, 2012, ss. 2-3). Listen er lang.

1.2 Definisjoner og avgrensninger

1.2.1 Tilskuddsregimet i Kristiansand kommune i dag og opphav

I Kristiansand kommune brukes i utgangspunktet ikke begrepene tilskudd og «tilskuddsregimet» så veldig rigid i dag. Det er ofte flytende overganger mellom forskjellige former for «tilskudd» og hvordan de fordeles og hvem de fordeles til. Dette gjør det viktig å foreta klare definisjoner og avgrensninger av begrepet slik jeg vil bruke det i min oppgave.

1.2.1.1 Definisjon av tilskuddsregimet

Jeg velger å definere «Tilskuddsregimet» som de demokratiske, politiske og administrative prosesser og de saksbehandlingsregler som ligger bak tilskuddene. Oppgaven vil videre avgrenses til å behandle de tilskuddene som går til frivillige organisasjoner som definert i neste delkapittel.

Dette samsvarer omtrent med de organisasjoner som er lagt inn under økonomiplanen for Kristiansand kommune for 2020-23 punkt 11.2 om «Tilskuddsordninger». I tillegg vil også driftstilskudd til de organisasjoner som er nevnt i økonomiplanens punkt 11.1 bli behandlet. Her vil det også fokuseres på organisasjonene.

Jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på de «tilskudd» som utbetales i henhold til pkt 11.3-5 i denne studien (Kristiansand kommune, 2020a, ss. 222-4).

Oppgaven vil også bli avgrenset mot ordninger hvor Kristiansand kommune kun forvalter tilskudd på veiene av andre, for eksempel staten. Dette er typisk forskjellige støtteordninger i regi av Bufdir/IMDI hvor søknader kun sendes gjennom kommunen eller hvor kommunen kan søke selv eller søker på vegne av andre organisasjoner, men hvor søknaden avgjøres av

andre enn kommunen. Jeg vil også avgrense mot Spillemidler som nevnt i Kristiansand kommunes nettsider om tilskudd (Kristiansand kommune, 2020b). Av plasshensyn vil det heller ikke være mulig å være innom alle punktene og problemstillingene som har vært reist eller kan reises i forhold til organisasjonene.

Hovedfokuset er hva frivillige organisasjoner mener om det tilskuddsregimet i Kristiansand kommune som de er en del av.

Jeg vil begrense meg til å behandle tilskuddsregimet knyttet til frivillige organisasjoner.

En nærmere definisjon og avgrensning av begrepet «Frivillige Organisasjoner» vil bli gitt i kapittel tre.

1.2.2 Evaluering av frivillige organisasjoners oppfatning av Tilskuddsregimet

Målet i denne studien er å finne ut hvordan organisasjonene oppfatter tilskuddsregimet i Kristiansand kommune. Jeg understreker at jeg ikke tar opp hvorvidt oppfattelsene er objektivt riktige eller ikke, med mindre dette spesifiseres i oppgaven.

Oppfatningene ble skaffet ved å intervju organisasjonene om tilskuddsregimet basert på Lester M. Salamons evalueringskriterier. Disse fem evalueringskriteriene er effectiveness (effektivitet), efficiency (virkningsgrad), equity (rettferdighet), manageability (håndterbarhet) og political legitimacy (politisk legitimitet) (Salamon, 2002, s. 22). Jeg vil videre i oppgaven hovedsakelig referere til begrepene som «evalueringskriteriene» eller bruke de norske begrepene, ettersom det var disse jeg anvendte under intervjuene.

Kriteriene brukes i studien til å vurdere oppfatningene til organisasjonene.

Evalueringskriteriene kan sett samlet sies å utgjøre tilskuddsregimets legitimitet.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Ved en gjennomgang av offentlige dokumenter og intervjuer med frivillige organisasjoner undersøkte jeg hvordan de frivillige organisasjonene oppfatter tilskuddsregimet, sett i lys av Salamon sine evalueringskriterier (Salamon, 2002, s. 22).

Jeg besvarte følgende spørsmål i denne studien:

- 1. Hvordan fordeler Kristiansand kommune tilskudd til de frivillige organisasjonene?*
- 2. Hva er de frivillige organisasjonenes oppfatninger om tilskuddsordningens effektivitet, virkningsgrad, rettferdighet, håndterbarhet og politiske legitimitet?*

1.3.1 Hullet

Grøntofts rapport er veldig omfattende og tar for seg mange temaer og problemstillinger. Dette har antakeligvis gått på bekostning av viktige detaljer. Dette er en svakhet jeg forsøker å fylle ved hjelp av denne studien. Rapporten er også noen år gammel og det kan være endrede forhold i perioden som uansett vil kunne gi ny og viktig kunnskap om temaet jeg behandler og derfor vil kunne være nyttig kunnskap for Kristiansand kommunens kontinuerlige evaluering av tilskuddsregimet knyttet til frivillige organisasjoner.

Målet å få frem de frivillige organisasjonenes oppfatning av hvorvidt tilskuddsregimet er effektivt, virker godt, er rettferdig, er håndterbart og har en politisk legitimitet.

1.3.2 Formålet

1.3.2.1 Finne ut om regimet kan sies å ha legitimitet

Formålet med oppgaven er å gi organisasjonene en stemme i prosessen bundet til tilskuddsregimet. Deres subjektive stemme er viktig, fordi det er blant annet de som søker om og mottar eller eventuelt ikke mottar støtten.

1.3.2.2 Mulighet til å måle endringer over tid

En undersøkelse som denne vil gi et tidsbilde av oppfatningene om tilskuddsregimet. På denne måten kan undersøkelsen også bidra til å se på hvordan oppfatningene av tilskuddsregimet endrer seg over tid.

Det må i tillegg være et mål at kommunen over tid har et system som gir en økt legitimitet blant de frivillige organisasjoner gjennom interne og eksterne revisjoner av tilskuddsfordelingen. Ettersom skjønn er en betydelig del av tilskudd-fordelingsarbeid er det nødvendig at kommunen ikke bare har gode interne prosesser for fordelingen av tilskudd, men også at de kan kontrollere at denne prosessen faktisk oppleves å være legitim. På denne måten kan de sikre at sine interne prosesser er rettferdige og ikke minner om en form for bingo (Wathne, 2021).

1.3.2.3 Teoretisk formål

Det er også et teoretisk tolkende og beskrivende formål ved oppgaven. Data samles inn og struktureres med utgangspunkt i Salamons evalueringskriterier. I denne studien er teorien jeg lener meg på Salamons teorier om styringsverktøy (Bukve, 2016, s. 88). Salamons teori danner dermed forståelsesrammene som ligger til grunn for fremgangsmåtene og beskrivelsene i prosjektet (Bukve, 2016, s. 90). Teorien gjøres rede for i kapittel tre.

1.4 Relevans

Det er flere grunner til at det er interessant å se på tilskuddsregimet i Kristiansand kommune overfor frivillige organisasjoner.

1.4.1 Hvorfor tilskuddsregimet er relevant

Tilskuddsregimet er en måte å styre på som gjør det mulig å ta i bruk personer og deres ressurser utenfor kommunen. Fellesskapets midler distribueres til personer og organisasjoner som besitter ressurser kommunen ellers ikke kunne tatt i bruk, som gjør at kommunen fungerer som et mellomledd mellom skattebetalerne, der midlene brukes og verdiene skapes. Dette vil jeg komme nærmere inn på i kapittel to og tre om formålet med et tilskudd.

1.4.1.1 Legitimitet

Fra et demokratisk perspektiv kan man spørre seg om prosedyrene rundt fordeling av tilskudd er gjennomiktig nok. Siden dette er prosesser som involverer instanser utenfor kommunen, skulle det kanskje være en annen forventning til åpenhet rundt slike prosesser enn for prosesser som kun skjer internt i kommunen. Om mottakerne av tilskudd deler dette synet er ikke åpenbart, og kanskje nettopp derfor kan det være nødvendig med tydelige krav for gjennomsiktighet i fordelingsprosessene og hvordan midlene ender opp med og bli brukt. Kanskje kreves det innsyn utover det kommunen gir i sine prosesser. Om alle personer i utgangspunktet har innsikt i hvordan kommunen benytter midlene kan være et ledd i kommunens praktisering av offentlighetsloven. Har innbyggerne innsikt eller kan de kreve å få innsikt i hvordan pengene tas i bruk hos de som mottar tilskudd? Tilskuddsregimet er interessant, fordi det er slike demokratiske spørsmål som reises.

1.4.2 Hvorfor Kristiansand kommune er relevant

Tilskuddsregimet er i seg selv en ordning som praktiseres på ulike måter i de norske kommunene. Dette gjør det viktigere enn ved andre ordninger å avgjøre om praksisen er demokratisk i den enkelte kommunen. Kristiansand er i tillegg en ganske stor kommune i norsk sammenheng hvor store summer distribueres gjennom tilskuddsregimet. Trenger befolkningen bedre innsyn i og mer informasjon om hvor disse tilskuddene ender opp og hvordan de brukes?

Det er også verdt å nevne at Kristiansand kommune nylig ble slått sammen til en større kommune og dermed dekker et større geografisk område enn inntil nylig. Dermed er også

tilskuddsregimet en praksis i endring. Et tilleggspoeng når det gjelder Kristiansand kommune er at praksisen bundet til tilskuddsregimet også i seg selv har vært i endring de siste årene. Hovedfokuset i denne studien er ikke endring i seg selv. Endring er tross dette en relevant side ved tilskuddsregimet i Kristiansand. Grunnen til dette er at endring er en kontekstbetinget faktor ved Kristiansand kommunes tilskuddsregime som kan påvirke hvordan regimet oppfattes. Når jeg ber organisasjonene evaluere tilskuddsregimet vil de antakeligvis evaluere adferden til kommunen, og endringsadferd kan vise seg og utgjøre en vesentlig del av adferden til kommunen mer generelt. Det er derfor viktig at organisasjonene gis muligheten til å begrunne oppfatningene sine i endring av praksis i kommunen, hvis de ønsker dette.

1.4.3 Hvorfor oppfatningen til frivillige organisasjoner er relevant

1.4.3.1 Frivillige organisasjoner som en del av den offentlige styringen

Når organisasjoner støttes gjennom tilskudd fra kommunen kan de på flere måter sies å representere kommunene og derigjennom samfunnets interesser. De kan trekke på kommunens legitimitet, siden kommunen har tillitt til at fellesskapets midler tas i bruk på en fornuftig måte hos dem. I tillegg drives gjerne frivillige organisasjoner av mer enn bare et ønske om ren profitt, organisasjonens overlevelse og ekspansjon. De drives også av ideelle formål. Organisasjonens ideelle formål bør svare til kommunens egne idealer og målsetninger. Befolkningens idealer og målsetninger, destillert gjennom kommunen, gjør det relevant å spørre om fordelingen av tilskudd er hensiktsmessig. Frivillige organisasjoner blir «kommunens forlengede arm» når det kommer til verdiskapning.

1.4.3.2 Frivillige organisasjoner som et kontrollorgan for kommunen

Når kommunen fordeler tilskudd så skjer det en fordeling av felleskapets midler. For at fordelingen skal ha størst mulig legitimitet vil de frivillige organisasjonene også trenge og ha en oppfatning av hvorvidt denne fordelingen er i tråd med prinsipper som svarer til evalueringskriteriene. Ved å gi mottakerne av tilskudd mulighet til å kommentere disse fem sidene ved tilskuddsregimet, legges det et grunnlag for å skape en tilbakemeldingsløkke som kan gi en kontinuerlig forbedring av tilskuddsregimet.

Det må nevnes at også de frivillige organisasjonenes prosesser, som en del av tilskuddsregimet, må være legitime. Om de frivillige organisasjonenes prosesser i seg selv er legitime faller utenfor denne studien.

1.4.3.3 Frivillige organisasjoner som en representant for demokratiet

Frivillige organisasjoner utgjør også en del av demokratiet. De utgjør det sivile engasjement til fordel for kommunen. Mangfold blant de frivillige organisasjonene er viktig for demokratiet. Et relevant spørsmål som reiser seg i så henseende er om fordelingen av driftstilskudd og tilskuddordningene bygger opp under et verdimangfold (Selle & Øymyr, 1995, s. 15) (Grøntoft, 2012, s. 7). Fordelingen trenger altså ikke bare å svare til kommunen og majoritetsbefolkningens idealer og mål, men også være divers nok til å inkludere så mange grupper som mulig gitt de økonomiske begrensningene til kommunen.

2 Kapittel: Tilskuddsregimets kontekst

Her vil jeg besvare første problemstilling: *Hvordan fordeler Kristiansand kommune tilskudd?*

2.1 Definisjon og avgrensning av tilskuddsbegrepet

Følgende vil det gis en forvaltningsteoretisk og situasjonell kontekst til tilskuddsregimet og tilskudd. For nærmere redegjørelse av Salamons teorier henvises leseren til kapittel tre.

2.1.1 Forvaltningsteoretisk kontekst: New Governance

Den forvaltningsteoretiske konteksten har vært i drastisk endring de siste årene. Det har vært store endringer i den globale økonomien som har gjort at det på ny har blitt stilt grunnleggende spørsmål om hvilken rolle myndighetene burde ha, hva myndigheter kan og ikke kan gjøre samt hvordan utførelsen av oppgavene deres kan gjøres best mulig. Den gamle byråkratiske masseproduksjonsmodellen trengs å fornyes. Sammen med en massiv endring i omfanget av og størrelsen til offentlige programmer har det også vært en økt interesse for det brede spekteret av offentlige styringsverktøy som er mulig å ta i bruk (Salamon, 2002, s. 1).

I paradigmet, «New governance» er det fem sentrale skiftninger i hvordan vi ser på varer og tjenester som kommer fra myndighetene i forhold til før. Disse skiftene springer alle til en viss grad ut av tidligere teorier om hvordan myndighetene styrer og ikke. Sentralt i new governance er at man ser på bredden av muligheter offentlige myndigheter besitter når de skal gjennomføre prosjekter, ikke bare som en isolert enhet med sine egne interne prosesser (Salamon, 2002).

Den første er at vi trenger å skifte fokus fra byråer til verktøy. Her trekker new governance blant annet på tradisjoner innen klassisk offentlig administrasjon. En sentral forskjell er imidlertid en introduksjon av et bredere spekter av styringsverktøy som kan tas i bruk og fokuseres på. I stedet for å legge hovedfokuset på hvem som gjør oppgaven, generaliserer new governance til ulike styringsverktøy på tvers av hvem som bidrar med den enkelte offentlige varen eller tjenesten. Kompleksitet blir gjort enklere ved å se på fellestrekk og typer styringsverktøy (Salamon, 2002). New governance anerkjenner også blant annet, inspirert av implementasjonsstudier, at det sjelden er et skarpt skille mellom utformingsfasen og implementeringsfasen (Salamon, 2002, s. 11).

Det andre er at vi trenger å endre fokus fra hierarki til nettverk. Dette innebærer at man i større grad omfavner en «bottom-up»-tenkning enn den mer konservative «top-down»-

tenkningen. Førstnevnte er en anerkjennelse av at vi som individer besitter ulike mengder ressurser, ferdigheter og mål vi ønsker å nå. Det andre handler mer om den klassiske styringen som skjer når ledere gjennom sin autoritet eller rå makt bestemmer hvordan en prosess skal gjennomføres og hvilke mål man skal ha. Blant annet anerkjenner new governance at det er en gjensidig avhengighet mellom partene, som myndighetene og en privat aktør. Utfordringen med å basere seg på eldre teorier som New public management (NPM) er at problematiseringen rundt indirekte verktøy nærmest er utelatt. I NPM er gjerne markedet i seg selv bedre egnet til utførelsen av en rekke oppgaver som myndighetene trenger å dekke. Dessuten fokuserer NPM mer på konkurranseutsetting i stedet for samarbeid. Samarbeid er en sentral del av nettverks-litteraturen. Med new governance kan man se på dilemmaer bundet til at myndighet gir fra seg makt til andre aktører, i bytte mot informasjon eller at programmene til myndighetene blir gjennomført. Problematiseringen kan også åpne opp for en bedre programutførelse, fordi man er bedre kjent med de ulike faktorene som spiller inn i prosessen (Salamon, 2002).

Det tredje er at vi nå ser på privat og offentlig som ikke motstridende parter, men en kilde til koordinering og samarbeid. I tradisjonell offentlig administrasjonsteori mener man at partene skal være separert for å sikre demokratiske prinsipper, som «bemyndig-gjørelsen» av de folkevalgte politikerne. New governance ser heller på ulike samarbeidsformer som en kilde til muligheter (Salamon, 2002).

Det fjerde er et skifte fra myndighetskommandering og -kontroll til forhandling og overbevisning. New governance antar at ingen entitet, selv myndighetene, kan tvinge frem handlinger hos de andre partene i det lange løp. En viktig del av praktiseringen av denne endringen vil innebære å bygge legitimitet rundt det å samarbeide med andre aktører, tross dets negative sider når det kommer til for eksempel myndighetenes muligheter til å kun selv kunne trekke på sin egen individuelle autoritet og legitimitet i utførelsen av programmer (Salamon, 2002).

Det femte er å se på håndteringsferdigheter som muligheten til å realisere ferdigheter. I stedet for å se på hvordan man håndterer store byråkratier skiftes fokuset til hvordan man kan muliggjøre ferdigheter, også utenfor myndighetenes nåværende strukturer. Det kan for eksempel innebære å ha et møte med aktuelle interessenter i et prosjekt for å ha en utveksling av forståelsen av situasjonen, hvordan man ser for seg et samarbeid og hvilke mål man ønsker å nå. Andre teoretiske retninger som NPM begrenser seg her bare til håndteringsferdigheter. Tradisjonell offentlig administrasjonsteori ser essensielt sett basert på

kontrolleringsferdigheter i akronymet summert til POSDCORB: «planning», «organizing», «staffing», «directing», «coordinating», «reporting» og «budgeting». For new governance er dette et for snevert syn på virkeligheten (Salamon, 2002, s. 16).

Sammenlagt vil dette tankesettet muliggjøre en bredere og dypere forståelse av hvordan myndighetene rundt om i verden faktisk operer i dag og ikke bare hvordan vi tror de opererer.

2.1.2 Situasjonell kontekst: Definisjon av begrepet tilskudd

I vårt tilfelle kan tilskudd defineres som bevilgninger gitt av kommunen til mottakere utenfor den kommunale forvaltningen som ikke er lønn eller kommunale anskaffelser/kjøp. Denne definisjonen er inspirert av Grøntofts sin definisjon (Grøntoft, 2012, s. 7). Det er slik begrepet vil bli brukt i denne studien. Begrepet tilskudd avgrenses også mot for eksempel erstatninger hvor man er rettslig forpliktet til å betale.

I mange sammenhenger vil tilskudd også bli kalt «støtte». Både begrepet tilskudd og begrepet støtte forutsetter rent semantisk at det ligger noe i «bunnen» av den organisasjonen og/eller den juridiske enheten som får tilskudd, eller støtte. Det kan være en «etablert økonomi» i form av medlemskontingenter og/eller innsamlede midler/gaver fra andre kilder. Det kan også være en grunnleggende frivillig arbeidsinnsats. En etablert økonomi og/eller grunnleggende frivillig arbeidsinnsats gjør at avkastningen eller verdien fra organisasjonen går utover selve tilskuddet eller støtten som mottas.

2.1.2.1 Formålet med tilskudd

Tilskudd fungerer som et styringsmiddel hvor kommunen kan interagere med andre deler av samfunnet. I Kristiansand kommune brukes tilskudd for å støtte eksterne medspillere som bidrar til å realisere kommunens overordnede målsetninger for utvikling av kommunen. Dessuten brukes det til å bidra til, støtte, stimulere, videreutvikle, tilrettelegge og øke muligheter for aktivitet og deltagelse samt støtte drift, medvirke, styrke, videreutvikle og legge til rette for stabilitet og utvikling og senke terskelen for deltagelse i organisasjoner eller for bestemte aktiviteter (Kristiansand kommune, 2020b).

Jeg vil komme nærmere inn på de forskjellige formålene med tilskudd nedenfor i avsnittet om Kristiansand kommunes områder.

2.2 Retningslinjer for tilskuddstildeling

Det er mange retningslinjer kommuner må forholde seg til ved tildeling av tilskudd. Kanskje den viktigste er norsk lov.

2.2.1 Lover

Det er viktig at tildelingspraksisen følger kravene som settes av norske lover og forskrifter. Det er flere lover og forskrifter som kommer inn og må hensyntas ved saksbehandling og tildeling av tilskudd. Dette er lover som inneholder både formelle (prosesser rundt fordelingen) og materielle regler (forutsetninger for tilskudds-fordeling).

De materielle bestemmelsene regulerer blant annet hvem som kan få tilskudd og på hvilke vilkår. De formelle reglene angir hvilke saksbehandlingsregler/prosedyrer som skal følges knyttet til tildeling av tilskuddene.

En omfattende gjennomgang av lov og forskriftsverket knyttet til tilskudd faller utenfor denne studien, men jeg vil for oversiktens del kort nevne og gjennomgå de viktigste lovene og et par illustrerende forskrifter for å gi en oversikt over formålet med de enkelte lovene og bidra til å illustrere områdets kompleksitet og omfang.

Det er aktuelt for sammenhengens del å være oppmerksom på at de aktuelle lover og forskrifter er laget nettopp for å blant annet ivareta de tidligere nevnte prinsipper som Salamon (2002) trekker frem om styringsverktøy; altså evalueringskriteriene.

2.2.1.1 *Kommuneloven*

Kommuneloven inneholder regler om organisering og oppbygning av kommunenes politiske og administrative organisasjon. Den inneholder regler om demokratisk deltagelse og kontroll, saksbehandling, habilitet og offentlighet. Mange av de aktuelle regler er viktige for å ivareta et godt og korrekt tilskuddsregime.

Formålet fremgår av lovens § 1:

Den angir at:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

Kommuneloven skal legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt styre som er rasjonelt, effektivt og bærekraftig. Den skal også være med på å sikre tilliten til kommunene (Stortinget, 2018).

2.2.1.2 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven omhandler regler knyttet til retten til å få innsyn i saksdokumenter, journaler og andre lignende registre. Dette er en viktig lov som bidrar til demokratisk kontroll og at andre forvaltningsprinsipper følges.

Formålet fremgår også her av lovens § 1:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidare bruk av offentleg informasjon.»

Loven skal være med på å sikre åpenhet rundt offentlig virksomhet, sikre demokratiske prinsipper og kontroll fra allmenheten (Stortinget, 2006).

2.2.1.3 Lov om offentlige anskaffelser

Formålet med Lov om offentlige anskaffelser følger av lovens § 1:

«Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Loven skal sikre en viss grad av sammenheng i det statlige instanser gjør, at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte og en oversikt over dem skal være tilgjengelig for offentligheten. Denne loven får ikke direkte virkning for tilskuddsregimet, da den i utgangspunktet kun gjelder for anskaffelser. Men utover at mange av prinsippene for saksbehandling er allmenngyldige får den betydning for de tilfelle hvor et tilskudd i realiteten vil kunne vurderes å være en anskaffelse (Stortinget, 2016). I for eksempel helse- og sosialsektorens tilskudd til og samarbeid med frivillig sektor er det kompliserte grenseganger som av plasshensyn ikke vil kommes inn på.

2.2.1.4 Forvaltningsloven

Denne loven inneholder viktige saksbehandlingsregler knyttet til vedtak om tildeling av tilskudd, habilitet og klagerett (Stortinget, 1970). Denne loven er viktig blant annet for ivaretagelse av rettferdighet og politisk legitimitet.

2.2.1.5 Andre lover og særlover

Det kan også, knyttet til tilskuddsregimet som behandlet av Grøntoft, nevnes at det også er noen regler knyttet til tilskudd som i realiteten vil kunne være en subsidiering i strid med gjeldende konkurranselovgivning som må hensyntas ved tildeling. Et tilskudd kan være problematisk i dette henseende selv om det gis til ikke-kommersielle aktører, fordi det for eksempel kan gi uforutsette konkurransefortrinn eller skjevhet i markedet (Grøntoft, 2012). Drøftelser knyttet til dette vil også falle utenfor denne oppgaven.

2.2.1.6 Forskrifter og prinsipper

Det er også mange forskrifter på statlig nivå som direkte eller indirekte kan ha betydning for det kommunale tilskuddsregimet. Disse forskriftene gjelder i utgangspunktet kun for spesifikke områder og kun for de spesifikke etater som er ansvarlig for å tildele de aktuelle tilskudd, men flere av forskriftene inneholder materielle og formelle regler som kan illustrere formålet med tilskudd generelt og de aktuelle tilskudd spesielt.

Et litt tilfeldig utvalg over variasjonen i forskrifter som kan illustrere noe av formålet med tilskuddsordninger på mer generelt grunnlag vil da kunne være følgende (URL-er ligger i referanselisten): Forskrift om tilskudd til frivillig rusmiddelforebyggende og spillavhengighetsforebyggende innsats (Stortinget, 2019), Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Stortinget, 2007) og Forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner i kriminalomsorgen (Stortinget, 2020).

Utover selve formålsbeskrivelsen ved tilskuddet er det også viktig å være oppmerksom på at det også i de aktuelle forskrifter er regler knyttet til grunnleggende krav til den frivillige organisasjonen, saksbehandling, kontroll, revisjon, tilsyn, rapportering, stans og eventuell tilbakebetaling av tilskudd, som også bør være en del av et kommunalt tilskuddsregime i henhold til lovgivning. Det er viktig å huske at man bruker felleskapets midler; fordi det er allmenngyldige rettsprinsipper. I Kristiansand kommune er det blant annet et generelt krav at den frivillige organisasjonen er registrert i Aktørbasen (Kristiansand kommune, 2020c). Hva Aktørbasen er vil jeg komme tilbake til.

2.3 Politisk og administrativ organisering i Kristiansand kommune

Følgende er en beskrivelse av den politiske og administrative oppbygningen av Kristiansand kommune for å få frem de demokratiske praksisene i kommunen. Det er også tatt med

tilhørende organisasjonskart for å tydeliggjøre oppbygningen. Ordene saker og søknader betyr her i essens det samme i tilskuddsregime-sammenhengen og vil bli brukt om hverandre, men de omhandler i essens det samme: det som blir behandlet.

2.3.1 Forholdet mellom politisk og administrativ ledelse

De folkevalgte politikerne forholder seg i prinsippet kun til kommunedirektøren, som er den øverste administrative lederen (Kristiansand kommune, 2019, s. 8).

2.3.1.1 Behandlingen av søknader

Tildelingspraksisen i tilskuddsregimet til Kristiansand kommune involverer både kommuneadministrasjonen og politikere (Grøntoft, 2012, s. 6). Administrasjonen kommer vanligvis med vedtak i saker, altså hvem som får tilskudd og ikke. Hovedunntaket er for sakene som har prinsipiell betydning, hvor politikerne spiller en større rolle i fordelingen av tilskuddene (Kristiansand kommune, 2019, s. 8) (Kristiansand kommune, 2019, s. 10). Saker behandles dessuten ulikt om de gjelder tilskuddsordninger eller driftstilskudd. Under «Forskjellige former for tilskudd» gis det en mer detaljert beskrivelse av disse to delene av tilskuddsregimet.

Det er administrasjonen som vurderer hvorvidt en sak er prinsipiell eller ikke og dermed om den henholdsvis skal behandles av politikerne og kan behandles av administrasjonen. Dette er en myndighet administrasjonen har fått fra Bystyret (Kristiansand kommune, 2019, s. 10).

Kommunedirektøren har plikt til å opplyse alle deler av bystyret om hvilke kunnskapsgrunnlag som brukes for å trekke beslutninger og overholde offentlighetsloven. Grunnen til dette er at politikerne skal ha tilgang til samme beslutningsgrunnlag.

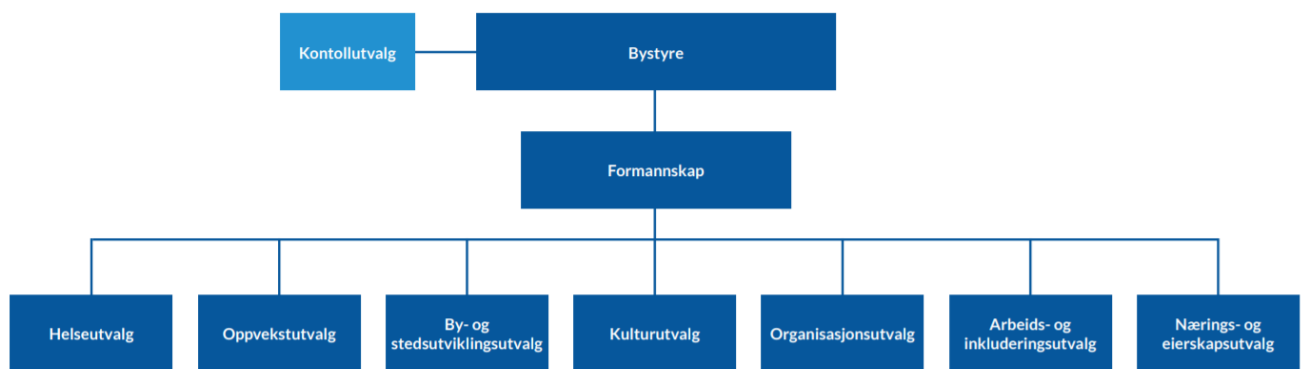
Kommunedirektøren skal også jevnlig rapportere til politikerne om saker truffet i medhold av delegert myndighet, enten til bystyret eller det politiske utvalget som saken hører til.

Rapporteringen er standardisert i form av års-, tertialrapporteringer, referatsaker eller orienteringssaker. En slik prosess er viktig for åpenhet rundt prosessene og innbyggernes tillit til kommunens forvaltninger (Kristiansand kommune, 2019, ss. 10-1).

Kommunedirektøren skal sikre at saker som legges frem for politikerne er forsvarlig utredet. Dette innebærer at sakene skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å fatte vedtak. I tillegg skal en fullstendig saksbehandling innebære at en sak er fullstendig belyst før behandling i et politisk organ. Den som behandler saken, skal innhente synspunkter fra alle berørte parter og uenighet skal komme frem. Om saken medfører økte kostnader skal forslag til finansiering ligge i saken. Det aktuelle politiske organet fatter endelige vedtak. Saksbehandleren er på

vegne av kommunedirektøren ansvarlig for å følge opp vedtaket og informere berørte parter. Også i saksbehandling av administrative saker gjelder prinsippet om fullført saksbehandling, men vil praktiseres delvis annerledes på grunn av at en del andre prinsipper og regler tas i betraktning (Kristiansand kommune, 2019, s. 11).

2.3.2 Politisk struktur

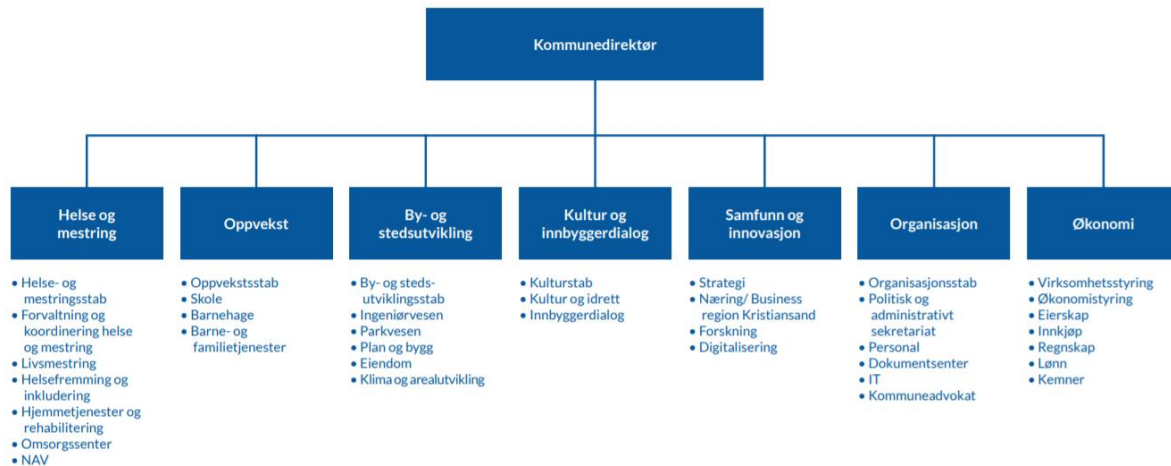


Figur 2.1. Politisk struktur i Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2021a)

2.3.3 Strukturell oppbygning

Den politiske strukturen er organisert i hovedutvalg (Kristiansand kommune, 2019, s. 8). Det vil si at et utvalg folkevalgte politikere har avgjørelsesmyndighet på sine fagfelt. Eksempler på slike utvalg kan være helseutvalget og oppvekstutvalget. Den politiske hovedstrukturen vedtas av fellesnemda (Kristiansand kommune, 2019, s. 8).

2.3.4 Administrativ struktur



Figur 2.2. Administrativ struktur i Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2021a)

2.3.5 Strukturell oppbygning

2.3.5.1 Ledernivåer

Den administrative strukturen er delt inn i fem ledernivåer. Oppdelingen illustrerer hvordan demokratiske prinsipper opprettholdes i kommunen.

Øverst er direktører. Kommunedirektøren er den øverste lederen for kommunens administrasjon og har det løpende personalansvaret for ansatte og myndighet rundt budsjettsaker som fremgår av et reglement i Kristiansand kommune økonomihåndbok (Kristiansand kommune, 2019, s. 8) (Kristiansand kommune, 2019, ss. 10-1). I denne posisjonen ligger det overordnede ansvaret når det treffes vedtak i saker, men makten til å komme med vedtak kan delegeres videre ned i strukturen. Kommunedirektøren har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte politiske organer med unntak av kontrollutvalget. Denne retten kan også delegeres videre ned i strukturen. Kommunedirektøren utpeker også assisterende kommunedirektør.

Direktørene utgjør kommunens øverste ledergruppe og har et felles ansvar for den strategiske ledelsen av kommunen (Kristiansand kommune, 2019, s. 8).

Ledere på nivå to kalles sjefer. Her er det omtrent 40 personer som leder det kommunen har kalt for kommunalsjefområdene. Personene besitter enten tittelen kommunalsjef, fagsjef eller stabssjef. Sjefene deltar på utvidede ledermøter for hele kommunen og har medansvaret for helhetlig strategisk ledelse av kommunen. Sjefene deltar i direktørens respektive ledergrupper og rapporterer til direktører (Kristiansand kommune, 2019).

På nivå tre, fire og fem har man avdelingsledere. Her ledes ulike resultatenheter, for eksempel en skole eller et sykehjem. De har også et resultat-, økonomi-, personal- og fagansvar, som de har delegert videre ned i strukturen (Kristiansand kommune, 2019).

Innenfor resultatenheter er det et fjerde ledernivå. Disse kalles for avdelingsledere. Nivået er ment å sikre større grad av stedlig ledelser og et faglig forsvarlig lederspenn. Av samme årsak har videre enkelte enheter et femte ledernivå (Kristiansand kommune, 2019).

2.3.5.1.1 Stab- og støttefunksjoner

Stabsfunksjonen og støttefunksjonene er ment å sikre kvalitet, helhetlig styring og utvikling. De er basert på en type samspillmodell, som i kommunen praktiseres på to nivåer: overordnet for hele kommunen i tre stabsområder og internt i fire tjenesteproduserende områder (Kristiansand kommune, 2019, ss. 10-1).

2.3.6 Områdeinndeling

Avhengig av hvilket område det søkes om tilskudd innen behandles søknaden av den tilhørende administrasjonen. For eksempel vil som regel søknader om tilskudd innenfor området Helse og mestring behandles av administrasjonen innenfor Helse og mestring, kalt Helseutvalget (se administrativ struktur). At det er ulike enheter som behandler de ulike områdene i kommunen kan i seg selv være et tegn på at prosessene er demokratiske og forvaltningsansvar hensyntas. Ved å spre hvem som behandler søknadene innenfor de ulike områdene unngår man en sentrering av makten bundet til tildelingen av tilskudd.

2.3.7 Oppdeling av tilskuddsområdene

Tilskudd kategoriseres og settes av til de forskjellige delene av samfunnet kommunen satser på. Dette gjøres vanligvis av bystyret i kommunene. Oppdelingen kaller Kristiansand kommune for områder. For eksempel kan en organisasjon som søker om tilskudd til festivalen sin søke på tilskuddsordninger innenfor området «kultur og innbyggerdialog» og be om tilskudd til aktiviteter bundet opp til «Kommunens satsning på rytmisk musikk» eller «Tilskudd til festivaler» (Kristiansand kommune, 2020a, s. 223). Et annet område er for eksempel helse og mestring, hvor det er fem tilskuddsordninger fordelt utover i (under)områder (Kristiansand kommune, 2020b).

Legge merke til at oppdelingen i områder stemmer overens med oppdelingen i økonomiplanen og nettsidene til Kristiansand kommune, men at de vil være i endring ettersom kommunen satser på forskjellige områder avhengig av målene som settes for de enkelte årene.

2.4 Utforming og forvaltning

Jeg vil innledningsvis her skrive litt generelt om tilskuddsregimet i Kristiansand kommune før jeg spesifikt går inn på å behandle kommunale tilskudd til frivillige organisasjoner.

2.4.1 Særlige bruk av begrepet tilskuddsregimet i Kristiansand kommune

Tilskuddsregimet i Kristiansand kommune overfor frivillige organisasjoner er ikke så annerledes enn for statlige tilskudd. De er som nevnt underlagt mye av det samme regelverket som omhandler offentlige finansielle overføringer og utbetalinger til organisasjoner utenfor enheten selv, med unntak av lønn eller kommunale anskaffelser/kjøp. Mottakerne kan være både private og offentlige instanser. Ett eksempel på det siste kan være et offentlig museum som har billettinntekter som basisinntekt, men får tilskudd utover dette.

2.5 Forskjellige former for tilskudd

Kristiansand kommune har to hovedformer av tilskudd som faller innenfor de tilskudd jeg vil behandle. Det ene er et såkalt driftstilskudd. Det andre er de mer generelle tilskuddsordningene. Jeg vil nå gjennomgå og sammenligne disse tilskuddene.

2.5.1 Driftstilskudd

Driftstilskudd kalles også kommunalt driftstilskudd. Kommunalt driftstilskudd er en årlig pengeoverføring fra kommunen til driften av en ekstern organisasjon eller et eksternt initiativ (Kristiansand kommune, 2020b). Det enkelte driftstilskuddet har gjerne en egen plass i budsjettforslaget og økonomiplanen. Videre er dette en avtale som går over flere år, for eksempel tre år, og består av årlige pengeoverføringer (Grøntoft, 2012) (Kristiansand kommune, 2020b).

Ordningen kan tas i bruk om politiske vedtatte partnerskaps- eller samarbeidsavtaler er inngått på forhånd eller om dette vedtas som en del av prosessen for å motta driftstilskuddet.

Saksbehandlingen gjøres vanligvis av administrasjonen (Kristiansand kommune, 2020b).

Ordningene kan med andre ord tas i bruk om samarbeidsavtaler mellom partene er inngått på forhånd eller blir inngått som en del av søknadsprosessen. Siden saksbehandlingen bare vanligvis gjøres av administrasjonen, kan administrasjonen hovedsakelig stå for saksbehandling av søknadene, mens resten kan bestemmes av politikerne.

2.5.1.1 Særegne prinsipper og rutiner for forvaltning av driftstilskudd

Den 5. mars 2019, sak 20/19 ble følgende prinsipper og rutiner for forvaltningen av årlige driftstilskudd satt:

1. Kristiansand kommune gir årlig driftstilskudd for å støtte viktige, eksterne medspillere som bidrar til å realisere kommunens overordnede målsettinger for utviklingen av byen.
2. Hovedregelen er at spesielle formål eller konkrete aktiviteter støttes av kommunen gjennom tilskuddsordninger som er åpne for alle aktører på området, og ikke ved at kun én eller noen få mottar årlig driftstilskudd.
3. Årlig driftstilskudd brukes når det foreligger en politisk vedtatt partnerskaps- eller samarbeidsavtale om finansiering av eksterne aktører, eller når det er vedtatt at slik avtale skal inngås.
4. Bystyret avgjør i budsjettvedtaket hvem som skal motta årlig driftstilskudd og størrelsen på det enkelte tilskuddet. Tidsavgrensning av tilskuddet (1-3 år) er en mulighet, og skal i tilfelle markeres tydelig i budsjettdokumentene.
5. Til grunn for tilskuddet skal det foreligge en søknad, vedlagt årsrapport/årsregnskap fra foregående år og planer/budsjett for kommende år. Årsrapporten skal inneholde oversikt over virksomhetens engasjement av frivillige.
6. Muligheten for å motta årlig driftstilskudd fra kommunen gjøres offentlig kjent i god tid før søknadsfristen. Kommunedirektøren fastsetter søknadsfristen.
7. Saksbehandlingen skal evaluere mottakeren og tilskuddets størrelse. Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram og årsbudsjett skal synliggjøre administrasjonens faglige vurderinger.
8. Normalt utbetales driftstilskudd under 0,5 mill. kr i sin helhet ved starten av året, mens større beløp utbetales i kvartalsvise rater. Tilsagnsbrevet skal presisere at det foretas nye vurderinger hvert år ved rulleringen av handlingsprogram og budsjett.
9. Mottakere av årlig driftstilskudd skal som hovedregel ikke motta tilskudd fra andre kommunale tilskuddsordninger.

Jamfør økonomiplanen i Kristiansand kommune for 2020 til 2023 (Kristiansand kommune, 2020a, s. 221).

2.5.1.2 Søknadsbehandling for driftstilskudd

Søknader om driftstilskudd sendes vanligvis via e-post. Om en søknad blir innvilget blir tilskuddet satt av i økonomiplanen til en organisasjon for minst et år. Om det kommunale driftstilskudd-beløpet er på under 500 000 kroner skjer utbetalingen i form av en årlig pengeoverføring på begynnelsen av året det kommunale driftstilskuddet skal mottas.

Overføringen tildeles for driften av institusjonen, virksomheten, foreningen eller aktøren.

Er det kommunale driftstilskudd-beløpet på over 500 000 kroner skjer utbetalingen kvartalsvis. Et eksempel på en frivillig organisasjon som mottar et slikt tilskudd er

Kristiansand Idrettsråd, som ifølge økonomiplanen for Kristiansand kommune 2020-2023 skal

motta et tilskudd på 890 000 kroner (Kristiansand kommune, 2020a, s. 222). Siden utbetalingen er på mer enn 500 000 kroner skulle vi forvente at utbetalingen til Kristiansand Idrettsråd skjer kvartalsvis.

Som en del av søkeprosessen har Kristiansand kommune satt forskjellige tidsfrister for driftstilskudd. Institusjoner, organisasjoner og foreninger som ønsker og motta driftstilskudd over egen post i kommunen for 2021 hadde for eksempel en tidsfrist, 25. mai 2020, for å sende inn søknad om dette. Søknader skal ifølge Kristiansand kommune inneholde årsmelding, regnskap for året før (2019) og handlingsplan med budsjett for neste år (2021). Det skal også oppgis søknadsbeløp, organisasjonsnummer, bankkontonummer og e-post adresse.

Resultatene av administrasjonens behandling av kommunalt driftstilskudd presenteres i kommunedirektørens forslag til handlingsprogram for årene fremover (2021 til 2024) (Kristiansand kommune, 2020b).

2.5.1.3 Eksempler på hvem som får driftstilskudd

Andre eksempler på organisasjoner som mottok driftstilskudd for 2020 er Vest-Agder museet IKS, Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet IKS og Alternativ til vold (Kristiansand kommune, 2020a, s. 222).

Jeg vil videre i oppgaven kun fokusere på de private frivillige organisasjonene.

2.5.2 Tilskuddsordninger: andre tilskudd enn driftstilskudd

Jeg vil for ordens skyld kalle andre tilskudd enn driftstilskudd for «generelle tilskuddsordninger» eller bare «andre tilskudd» der de er nødvendig å skille dem fra hverandre. For enkelhets skyld vil jeg også bruke begrepet «generelle tilskuddsordninger» når de er nødvendig å skille fra enkelttilskudd.

2.5.2.1 Formål

Hovedformålet er ifølge Kristiansand kommune å gi eksterne aktører som ikke mottar årlig driftstilskudd muligheten til å motta økonomisk støtte fra kommunen til prosjekter og tiltak på ulike samfunnsområder (Kristiansand kommune, 2020a, s. 223).

2.5.2.2 Nettsidene

Tilskuddsordningene har en relativt standardisert prosess i forhold til tilskuddsregimet for øvrig. For å kunne søke om tilskudd gjennom tilskuddsordningene må organisasjonen være

registrert i Aktørbasen. Når en såkalt aktør registreres hentes informasjon om organisasjonen fra Brønnøysundregistrene (Kristiansand kommune, 2020c).

Ifølge nettsiden som omhandler tilskudd kan det utover Kommunalt driftstilskudd søkes: «Tilskudd til Helse og mestring», «Tilskudd til Kultur, idrett og frivillighet», «Tilskudd til Klimadugnad», «Tilskudd til tiltak mot marin forsøpling», «Tilskudd til utendørsaktiviteter i nærmiljøet» og «Tilskudd til utsatte/vanskeligstilte barn og unge».

I tillegg har de etablert diverse priser og stipender i tillegg til at de også administrerer en del tilskuddsordninger på vegne av Bufdir/IMDI. Dette vil jeg ikke behandle jamfør overnevnte avgrensninger (Kristiansand kommune, 2020b).

2.5.2.3 Økonomiplanen

Ifølge økonomiplanen begrenser tilskuddsregimet seg til seks områder. Dette er «helse og mestring», «kultur og innbyggerdialog», «by- og stedsutvikling», «samfunn og innovasjon», «organisasjon» og «oppvekst» (Kristiansand kommune, 2020a, ss. 222-3).

2.5.2.4 Forskjeller

Oppdelingen her er da så vidt jeg kan se noe annerledes enn på nettsiden, utover at de da selvfølgelig i økonomiplanen kun har oversikt over de tilskuddene de betaler for selv, i motsetning til for eksempel de tilskuddene kommunen kan være med på å administrere på vegne av staten. Også verdt å understreke er at (under)områdene Kristiansand kommune satser på kan endre seg fra år til år. Dermed kan strukturen bli delvis annerledes mellom nettsiden og økonomiplanen.

2.5.2.5 Søknadsprosedyrer for generelle tilskuddsordninger

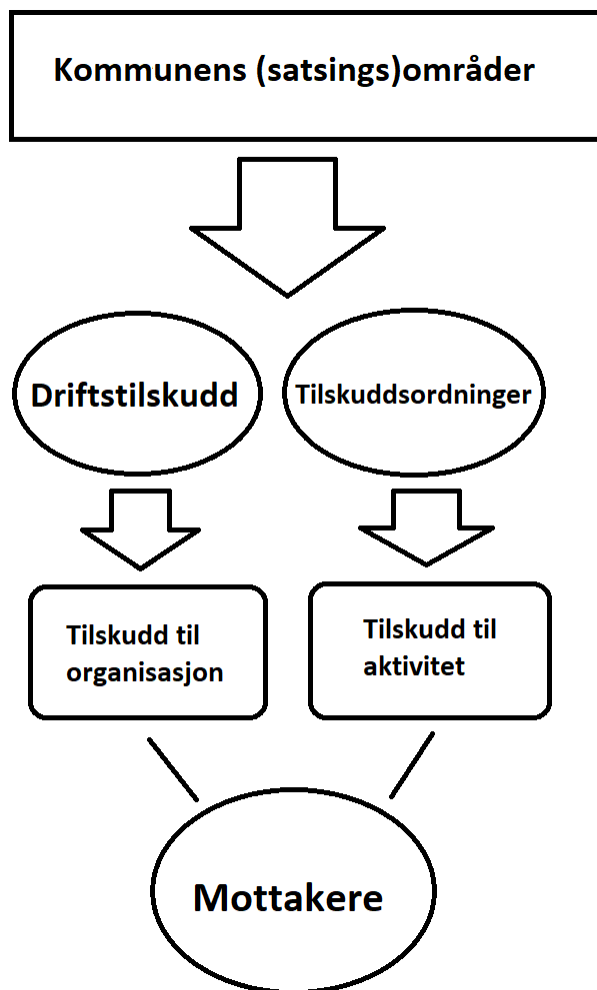
Søknad skjer via aktørbasen, beskrevet nærmere nedenfor.

2.5.2.6 Eksempler på hvem som kan motta andre tilskudd

Eksempler på potensielle mottakere av andre tilskudd er Christiansand Blues & Roots Club, Aktivitetssenter for nervøse og Kristiansand Janitsjar (Kristiansand kommune, Ukjenta) (Kristiansand kommune, Ukjentb) (Kristiansand kommune, Ukjentc).

2.5.3 Tildeling av tilskudd oppsummert

Følgende er en figur som illustrerer hvordan fordelingen av tilskudd foregår:



Figur 2.3. Tildelingsprosessen ved fordeling av tilskudd

Kommunen har ulike satsingsområder de investerer i for å opprettholde, fremme og realisere sine mål. Gjennom driftstilskudd og tilskuddsordninger kan de interagere med andre deler av samfunnet de ønsker å påvirke. Med driftstilskudd gjøres dette gjennom å gi tilskudd til enkeltorganisasjoner. Med tilskuddsordninger gjøres dette med å gi tilskudd til bestemte typer aktiviteter.

2.5.4 Kan man få både driftstilskudd og andre tilskudd enn driftstilskudd?

Som påpekt i prinsippene og rutineene for driftstilskudd skal i utgangspunktet andre tilskudd gå til de som ikke mottar driftstilskudd. Om dette er tilfellet i praksis faller utenfor denne studien.

2.6 Om Aktørbasen

Aktørbasen, også kalt tilskuddsbasen, er et knutepunkt mellom kommunen og mottakerne av tilskudd. Registrering her ser ikke ut til å være nødvendig om en organisasjon mottar driftstilskudd fra kommunen (Kristiansand kommune, 2020b). Likevel, det er antakeligvis ønskelig at så mange mottakere av tilskudd som mulig er registrert i aktørbasen, siden den er ment å fungere som en oversikt over frivilligheten, idretten og kulturlivet i Kristiansand (Kristiansand kommune, 2020c) (Kristiansand kommune, 2020b) (Kristiansand kommune, Ukjentd)

For å søke om generelle tilskuddsordninger må man logge seg inn i aktørbasen (Kristiansand kommune, Ukjentd). Denne reglen kom i 2020, og er derfor relativt ny (Kristiansand kommune, 2020b). Her søker frivillige organisasjoner om tilskuddsordninger og deler informasjon om organisasjonen sin (Kristiansand kommune, 2020c).

2.7 Retningslinjer og behandling av søknader

Det er forskjellige retningslinjer innenfor tilskuddsordningene i Kristiansand kommune og retningslinjene varierer noe fra tilskudd til tilskudd. Jeg vil her fokusere på retningslinjene i tilknytning de områdene og de frivillige organisasjonene jeg har valgt å fokusere på.

Tilskuddet jeg fokuserer på, innenfor helse og mestring, er «Tilskudd til organisering av frivillig innsats på helse-, omsorgs- og sosialfeltet» (Kristiansand kommune, 2020b).

Organisasjonene jeg fokuserer på er et utvalg av de som har søkt overnevnte tilskudd.

Dette er en blanding av organisasjoner som har fått og ikke fått innvilget søknadene sine. Det vil si at de enten har fått tildelt tilskudd, delvis har fått tildelt tilskudd eller ikke fått tildelt etterspurte tilskudd for perioden 2020 og 2021.

2.7.1 Politisk agenda

Nedenfor er en gjennomgang av retningslinjene og søknadsskjemakravene benyttet under de politiske agendaene som i 2020 og 2021 vedtok tildelingen av tilskudd innenfor det nevnte tilskudds-feltet. Disse er ment å illustrere hvordan fordelingen gjennom denne enkelte tilskuddsordningen foregår. Dermed følger en dokumentering av hvem som søkte tilskudd for perioden 2021 og hvorvidt de fikk disse søknadene innvilget. Dermed følger et eksempel på formål og hva det søkes tilskudd til for en utvalgt søknad og en begrunnelse for tildeling for å vise hvordan begrunnelsen av tildelingen typisk kan se ut.

2.7.2 Retningslinjer

Eksakt søknadsfrist med dato for hvert enkelttilskudd kunngjøres på Kristiansand kommune sine nettsider innenfor aktuell søkeperiode (Kristiansand kommune, 2020b). Følgende er retningslinjene for tilskudd til organisering av frivillig innsats på helse-, sosial- og omsorgsfeltet som brukt av helseutvalget 26.01.2021 til behandling av nevnte tilskuddsordning, vedtatt 24.9.2019 (Kristiansand kommune, 2021b).

2.7.2.1 *Formålet med tilskudd innen området*

Tilskuddene som fordeles innen Helse og mestring skal svare til politiske vedtatte planer og strategier innen helse-, omsorgs- og sosialfeltet. De skal videre bidra til å realisere mål og strategier for området helse og mestring. Dette innebærer (at):

- Flest mulig er i arbeid og aktivitet og deltar i lokalsamfunnet.
- Avklare forventninger gjennom styrket kommunikasjon med innbyggerne, samarbeidspartnere, leverandører og organisasjoner.
- Flest mulig innbyggere i Kristiansand kommune skal gis muligheten til å bo trygt i eget hjem så lenge som mulig.
 - o Styrke egenmestring
 - o Styrke tidlig innsats
 - o Sikre helhetlige og koordinerte tjenester
- Gjennom målrettet forebygging- og rehabiliteringsarbeid utsettes innbyggernes behov for helse- og omsorgstjenester.
- Ta i bruk teknologi for å fornye, forenkle og forbedre tjenester.
- Innbyggere som er vanskeligstilt på boligmarkedet får tilbud om bolig og tjenester tilpasset behovene.

2.7.2.2 *Formålet med tilskudd innen «Tilskudd til organisering av frivillig innsats på helse-, omsorgs- og sosialfeltet»*

Formålet med tilskuddsordningen er å tilrettelegge for og stimulere til frivillig innsats. Tiltakene skal være i tråd med målsetninger i politisk vedtatte planer og strategier på helse-, omsorgs- og sosialfeltet.

2.7.2.3 *Hva det kan gis tilskudd til innebærer:*

- Aktiviteter som bidrar til å oppnå de mål og strategier som kommunen har
- Tiltak som er forebyggende og rettet mot klart definerte målgrupper som vil hindre/utsette behov for tyngre hjelpetiltak
- Utfyller kommunens tilbud
- Tiltak som bidra til å styrke kommunens satsingsområder
- Drift av organisasjonen

2.7.2.4 Hva det ikke gis tilskudd til innebærer:

- Leie av egne lokaler
- Interne kurs og studiereiser
- Annen utdanning
- Tiltak med et kommersielt formål
- Investering i utstyr prioriteres i hovedsak ikke
- Reise- og oppholdsutgifter prioriteres i hovedsak ikke

2.7.2.5 Hvem det kan gis tilskudd til innebærer:

- Lag, foreninger og organisasjoner som er registrert eller har sitt virke i Kristiansand og som har aktiviteter eller tiltak som stemmer med formålet til tilskuddsordningen.
- Organisasjoner som utløser frivillig innsats i befolkningen i Kristiansand, gjennom rekruttering, opplæring og oppfølging av frivillige.

2.7.2.6 Hvem det ikke gis tilskudd til

- a) Virksomheter eller deler av virksomheten, institusjoner og organisasjoner som har samarbeidsavtale med kommunen og mottar årlig driftstilskudd fra egen post på det kommunale budsjettet, kan som hovedregel ikke søke om ekstra tilskudd fra denne tilskuddsordningen, men kan på lik linje med andre søke tilskudd til tiltak som ikke er en del av inngått samarbeidsavtale.
- b) Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater/enheter/virksomheter.
- c) Lag, foreninger og organisasjoner som ikke er registrert i Brønnøysundregistrene/Frivillighetsregisteret.
- d) Virksomheter eller deler av virksomhet som har avtale om salg av tjenester til kommunen innenfor ordningens virkeområde.
- e) Virksomheter og organisasjoner som faller utenfor formålet med ordningen.
- f) Organisasjoner, foreninger, stiftelser eller tiltak med forretningsmessig formål eller kommersiell karakter.
- g) Enkeltpersoner
- h) Søkere som ikke har brukt tidligere tildelt tilskudd etter forutsetningene i disse retningslinjene og / eller tilsagnsbrev vil som hovedregel ikke bli prioritert.

2.7.2.7 Søknadsfrist og kunngjøring

Søknadsfrist medio november for påfølgende år. Tilskuddsordninger kunngjøres via kommunens nettsider minimum 4 uker før søknadsfrist.

2.7.2.8 Krav til søknaden

- a) Søknad skal sendes inn på gjeldende elektronisk søknadsskjema av en person som har myndighet til å forplikte organisasjonen. Alle obligatoriske felt i skjemaet må fylles ut. Kun søknader sendt via kommunens søknadsportal innen søknadsfristen vil bli behandlet.
- b) Beskrivelse av formål det søkes om tilskudd til, målsetting og beskrivelse av tilbudet. Medlemstall hvis foreningen er medlemsbasert og omfang av frivillig innsats. Beskriv også antall og omfang av deltakere / brukere / pårørende fra

Kristiansand samt samarbeidsopplegg med andre organisasjoner og kommunale instanser.

- c) Søknadssum
- d) Budsjett skal være i balanse og vise alle utgifter og inntekter, og en plan for finansiering. Det skal gjøres rede for tilskudd som allerede er innvilget samt andre omsøkte midler fra private og offentlige instanser.
- e) Siste tilgjengelig årsberetning og regnskap skal legges ved.

2.7.2.9 Saksbehandling

- a) I vurderingen av søknadene legges det vekt på følgende kriterier:
 - i. Utfyller kommunens egne tilbud eller virksomhet finansiert av kommunen
 - ii. Er i samsvar med kommunens mål og strategier
 - iii. Kan forventes å bidra til økt livskvalitet for brukerne
 - iv. Holder et tilfredsstillende faglig nivå
 - v. Vil bidra til økt mangfold av tilbud og aktører
 - vi. Graden av frivillig innsats
 - vii. Samlet finansiering jfr. finansieringsplan inkl. andel egenfinansiering
- b) Søknadene prioriteres innbyrdes innenfor den økonomiske rammen som bystyret har fastsatt for tilskuddsordningen. Summen av tilskudd som fordeles kan ikke overskride rammen for ordningen.
- c) Direktør for helse og mestring innstiller til helseutvalget som fatter vedtak.
- d) Svarbrev med avslag eller tilsagn sendes alle søkere innen to uker etter at vedtak er fattet. Innvilget tilskudd utbetales innen tre uker etter at vedtak er fattet. Utbetalinger på over kr 500 000 skjer som hovedregel i kvartalsvise rater. Direktør for helse og mestring kan sette andre rimelige betingelser for utbetaling av tilskudd.

2.7.2.10 Krav til mottaker av tilskudd

- a) Tilskudd gis under forutsetning av at tiltaket gjennomføres i samsvar med søknaden. Ved vesentlige endringer skal saksbehandler i kommunen kontaktes umiddelbart
- b) Dersom tilskuddet ikke benyttes i samsvar med forutsetningene, kan kommunen kreve at hele eller deler av tilskuddet skal betales tilbake.
- c) Årsregnskap og rapport som viser hvordan innvilget tilskudd er benyttet, skal sendes til I kommunens saksbehandler i tråd med anvisningene i tilsagnsbrevet. Direktør for helse og mestring kan sette andre rimelige betingelser for dokumentasjon og rapportering. For tilskudd over kr 500 000 skal regnskap være godkjent av registrert revisor. Mottaker av tilskudd kan ikke søke nye tilskudd før rapport og regnskap er levert inn.
- d) Støtten fra Kristiansand kommune skal synliggjøres i informasjonsmateriell og lignende.
- e) Tilskuddsmottaker skal benytte tilskuddet på en slik måte at det ikke oppstår krysssubsidiering av eventuelle aktiviteter / tjenester som selges i et marked.

2.7.2.11 Klage

Vedtaket kan klages inn for kommunens klagenemnd innen tre uker. En klage bør vise til hvilket vedtak det klages på, begrunnes og ha med betydningsfulle opplysninger.

Saksbehandler kan svare på spørsmål og en eventuell klage må sendes via «Tilskuddsbasen» til Kristiansand kommune.

Klageadgang er regulert i Forvaltningslovens §28, andre ledd. Samme lov § 18 og 19 regulerer retten til innsyn i dokumenter.

Jamfør retningslinjene for tilskudd til organisering av frivillig innsats på helse-, sosial- og omsorgsfeltet (Kristiansand kommune, 2021b).

2.7.3 Søknadsskjema

Søknadsskjemaet består av seks punkter. Det første punktet er «Om søknaden» (omtalt som «Denne søknaden»). Her oppgis tilskuddsordningen det søkes på og søknadsfristen. Den andre er «Om søker», som gir en beskrivelse av søkeren. Det tredje er «Beskrivelse», hvor det gis en beskrivelse av hva det søkes tilskudd til. Det fjerde er «Budsjett», hvor organisasjonen oppgir antatte inntekter fra søknaden samt andre inntekter for å oppnå budsjettbalanse. Det femte er «Vedlegg», som kan være organisasjonens årsregnskap, vedtekter og rapporter med mer. Det sjette punktet er «Annet», som åpner opp for ytterligere kommentarer (Kristiansand kommune, 2021b).

2.7.4 Søknader og tildelinger

2.7.4.1 Politisk agenda 26.1.2021 – hvem som søkte og fikk tildelt tilskudd

a-larm, blå kors, Kreftforeningen, Filadelfia Kristiansand, Kristiansand Røde Kors og polsk-norsk vennskapsforening i Kristiansand, Ressurscenteret UNIK, Søgne Røde kors og Søstre for søstre. Søknadsfristen var 27.11.2020. De som fikk (delvis) tildelt tilskudd var: Blå Kors, Filadelfia Kristiansand, Kristiansand Røde kors og Søgne Røde Kors (Kristiansand kommune, 2021b).

2.7.4.2 Eksempel på formål og hva det søkes tilskudd til

Eksemplet er hentet fra en søknad sendt inn av A-larm Bruker og Pårørendeorganisasjon for åpenhet rundt rus og behandling: «Organisasjonen gir tilbud til brukere og pårørende innen rusfeltet, det omfatter barn, foreldre, ungdom, voksne og eldre. Det søkes til å opprettholde,

stimulere og utvikle eksisterende tilbud, og å stimulere til økt frivillig innsats.» (Kristiansand kommune, 2021b)

2.7.4.3 Eksempel på begrunnelser av tilskudd-tildeling

Følgende gis en begrunnelse fra kommunen av hvorfor A-larm ikke fikk tildelt tilskudd:

«[A-larm] Er med å utfyller [sic] kommunens tilbud, og er i samsvar med kommunens mål og strategier. 11 brukere på frivillighetskontrakt, så graden av frivillig innsats er lav. Uklart skille mellom pårørendearbeid, deltaker og arbeidstrening. Sendt søknader på alle tilskuddsordninger i helse- og mestring og oppvekst. Søknaden foreslås avslått» (Kristiansand kommune, 2021b)

Som nevnt tidligere er ikke det å være kvalifisert i seg selv nok til å motta tilskudd. Avslaget av søknaden til A-larm er et godt eksempel på dette. (Kristiansand kommune, 2021b)

3 Kapittel: Teori

3.1 Et produkt av velferdsstaten

Velferdsstatens fremvekst i Norge har ført til at det offentlige griper inn i det som tidligere var sett på som en del av den private sfæren, som kultur- og fritidssektoren (Selle & Øymyr, 1995, ss. 15-6). Kostnadene og effektiviteten ved ulike offentlige programmer har de siste årene samtidig vært utfordret av liberale økonomiske teorier (Salamon, 2002, s. 1). Den tredje sektor, også kalt frivillige organisasjoner, ser her ut til å komme med en mellomløsning hvor ikke-statlige aktører leverer det som typisk har blitt sett på som statlige tjenester (Selle & Øymyr, 1995, s. 56). Dette danner sin egen «politiske økonomi» hvor myndighetene fordeler midler til frivillige organisasjoner som tar på seg oppgaver for å realisere myndighetenes mål ved bruk av sine unike prosedyrer, ferdighetskrav og leveringsmekanismer (Salamon, 2002, s. 2) og (Kristiansand kommune, 2020b). Et eksempel på en slik ordning er tilskuddsregimet i Kristiansand kommune. For Kristiansand kommune er det viktig at samarbeidet med frivillig sektor skal bidra til å skape et mangfold og at befolkningen får et bredt spekter av tilbud (Grøntoft, 2012, s. 45). I så fall er det nødvendig med en sterk grunnkapital, som eksempelvis i 2015 var på underkant av 100 millioner kroner (Grøntoft, 2012, s. 6).

Likevel, selv om mangfold på grunn av økende spesialisering er en ting er det noe annet at man har et rikt og demokratisk relevant organisasjonsliv. Et slikt organisasjonsliv krever et verdimangfold (Selle & Øymyr, 1995, s. 15) (Grøntoft, 2012, s. 7). Kristiansand kommune er med andre ord avhengig av at befolkningen og skattebetalerne finner tilskuddsregimet legitimt, både fordi tilskuddene utgjør en betydelig del av hvor befolkningens felles midler fordeles og fordi det skal bygge opp under demokrati og verdimangfold.

3.2 Tilskudd er en begrenset ressurs

Selv om man er kvalifisert til å motta tilskudd vil fordelingen også bygge på skjønn. Det å være kvalifisert holder ikke i seg selv for å motta tilskudd.

Kristiansand kommunes fordeling av tilskudd er et nullsumspill. Det innebærer at når det blir besluttet hvilke organisasjoner som skal motta tilskudd er det samtidig andre organisasjoner som går glipp av denne kommunale støtten eller mottar et lavere beløp enn de søkte om.

Tilskuddsregimet innebærer derfor en prosess hvor politikere og kommuneadministrasjonen kommer med beslutninger om hvem som kan benytte seg av fellesskapets midler. Nå har det

igjen vært en fordeling av tilskudd. For 2020 rommet tilskuddsregimet, driftstilskudd og tilskuddsordninger, omtrent 126,676 millioner kroner som ble fordelt ut av Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2020a, ss. 222-3). Om fordelingspraksisen er legitim er i så måte et vel så aktuelt spørsmål i dag (Grøntoft, 2012, s. 6).

3.3 Frivillige organisasjoner

Det er pekt på i internasjonal litteratur at begreper som «voluntary sector» (frivillig sektor) og «nonprofit sector» (ideell sektor) er vanskelig (DiMaggio & Anheier, 1990, s. 144). En grunn er at organisasjoner behandles forskjellig i ulike land (DiMaggio & Anheier, 1990, s. 145). Per Selle og Bjarne Øymyr peker dessuten også på at mange av de statiske og universelle forståelsene som dominerer om frivillige organisasjoner langt i fra gjelder alle frivillige organisasjoner (Selle & Øymyr, 1995, s. 14). Å ta konteksten i betraktning kan dermed være viktig for å få en forståelse av de aktuelle frivillige organisasjonene.

I Norge spiller frivillige organisasjoner en viktig rolle i det sivile samfunnet og dermed i demokratiet (Selle & Øymyr, 1995, s. 13).

Grøntoft skriver i sin rapport om frivillige organisasjoner i Kristiansand kommune at:

«Frivillige organisasjoner innehar viktige verdier og er en tradisjonsrik og mangfoldig del av norsk kultur. Frivillig arbeid har hatt og har stor betydning for et velfungerende bysamfunn både før og i dag. Kristiansand kommune tilrettelegger for samt støtter opp under arbeidet som utføres av ideelle organisasjoner, brukerorganisasjoner og andre gjennom tilskuddsregimet. Gjennom administrasjonen i Kristiansand kommunes budsjettforslag og bystyrets vedtak av årsbudsjettet gir kommunen en rekke ulike tilskudd til denne typen organisasjoner» (Grøntoft, 2012, s. 7).

Kristiansand kan sies å ha et tett forhold mellom frivillige organisasjoner og kommunen, fordi flere store tilskuddsbeløp fordeles fra Kristiansand kommune til frivillige organisasjoner.

3.3.1 Definisjon og avgrensning av begrepet frivillige organisasjoner

Det er formålstjenlig å komme med en definisjon av frivillige organisasjoner i norsk sammenheng. En frivillig organisasjon er ifølge Frivillighet Norge en sammenslutning av personer eller virksomheter som driver virksomhet på ikke-fortjenestebasert og ikke-offentlig basis. Denne definisjonen er i henhold til definisjonen i frivillighetsloven §§ tre og fire. I tillegg skal den basere en vesentlig del av driften på medlemskontingenter, gaver, innsamlede midler og/eller frivillig arbeidsinnsats (Frivillighet Norge, 2021).

3.3.2 Hvorfor støtte frivillige organisasjoner

3.3.2.1 Oppfylle politiske målsettinger – styringsverktøy

Et grunnleggende formål med å støtte en frivillig organisasjon er å oppfylle politiske målsettinger. Tilskuddsregimet kan slikt sett brukes som et politisk middel. Det innebærer at tilskuddsregimet kan og som regel vil kunne endre seg når sammensetningen i kommunestyret endrer seg og nye politiske mål skal fremmes.

Mange frivillige organisasjoner vil derimot oppleve at tilskuddsregimet ikke endrer seg, selv om den politiske sammensetningen i kommunestyret endrer seg. Dette kan for eksempel skyldes at frivillige organisasjoner i stor grad kan arbeide for mål det er bred politisk enighet om som omsorg for eldre og idretts- og fritidsaktiviteter for barn og ungdom.

Det kan likevel også skyldes en manglende politisk bevissthet rundt verdien av tilskuddsregimet som et politisk styringsverktøy.

3.3.2.2 Oppnår mål bedre og billigere enn ved at kommunen selv gjør jobben

Som definisjonen av begrepet tilskudd indikerer er det nærmest en forutsetning at det foreligger en innsatsfaktor i form av økonomiske midler eller arbeidsinnsats i bunnen i en frivillig organisasjon for at de skal få støtte. At en frivillig organisasjon får tilskudd er ikke nødvendigvis i seg selv en skapelse av verdimangfold for kommunen. Ved å gi tilskudd skal kommunen kunne skape et «positivt» resultat eller (bidra til) realiseringen av mål utover hva de selv kunne oppnådd ved å bruke pengene på et tilsvarende ønsket tiltak direkte selv. Å redistribuere midler i form av tilskudd er ikke nok i seg selv. Midlene trenger også og bli tatt i bruk på en hensiktsmessig måte.

3.3.2.3 Skape engasjement omkring politiske målsettinger

Ved å støtte en frivillig organisasjon vil kommunen også kunne oppnå et sosialt og demokratisk engasjement rundt viktige politiske målsettinger. Dette er viktig, og nevnes for eksempel i formålsparagrafen til Forskrift om tilskudd til frivillige miljøorganisasjoner og allmenntilgjengelige miljøstiftelser § 1: «Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for et bredt folkelig engasjement for miljø saker. Tilskuddsordningen skal stimulere miljøaktivitet lokalt, regionalt og nasjonalt.» (Stortinget, 2011).

Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner skriver også i sin formålsparagraf §1:

«Formålet med tilskuddsordningene er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskuddsordningene skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt, og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati.» (Stortinget, 2007).

Andre formålsparagrafer i andre, dog nasjonale, tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner nevner begreper som: stimulere til opplyst debatt, økt kunnskap, økt engasjement, økt samfunnsdeltagelse, økt livsmestring, støtte oppunder, styrke, økt aktivitet, ny kunnskap og fremme kunnskap.

Mange av formålsparafene understreker også verdien av den frivillige innsatsen i seg selv som en verdi. Vi ser dermed at dette svarer godt til Selle og Øymyr sine betraktninger om at frivillige organisasjoner skal kunne utgjøre et verdimangfold, men det krever en innsats (Selle & Øymyr, 1995, s. 15). I hvilken grad denne innsatsen står til forventningene fra kommunens side vil kunne reflekteres i størrelsen på tilskuddet og om den frivillige organisasjonen i det hele tatt mottar tilskudd.

3.4 Styringsverktøybegrepet

I følgende delkapitler defineres styringsverktøy. Omfanget av styringsverktøyene blir deretter klargjort og ulike analysemetoder gjøres rede for. Til slutt påpekes problemer med tredjepartsmyndighet, fulgt av en teoretisk forankring av oppfatningene til de frivillige organisasjonene.

3.4.1 Definerings av styringsverktøy

Her vil styringsverktøy defineres og tre allmenne egenskaper ved styringsverktøy påpekes basert på denne definisjonen.

Salamon kaller offentlige institusjoners bruk av midler utenfor sin egen direkte instans for tools eller instruments (som kan kalles styringsverktøy) (Salamon, 2002, s. 9). Salamon skriver at «... a tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem» (Salamon, 2002, s. 19). Det offentlige verktøyet skal være en identifiserbar metode som muliggjør at kollektiv handling struktureres for å adressere et offentlig problem. Det er tre sentrale sider ved denne definisjonen. Det første er fellestrekk. Fellestrekk omhandler hva som gjør at man kan kalle metoden et styringsverktøy. Den andre er strukturering og den tredje er offentliggjøring av handlinger (Salamon, 2002, s. 19).

Før det første er det fellestrekk ved de enkelte verktøyene som gjør dem identifiserbare. De deler ikke nødvendigvis alle trekk, men fellestrekkene skal kunne gjøre det identifiserbart som et bestemt styringsverktøy. Det som skiller dem er gjerne designtrekk ved verktøyene. For eksempel er en gjennomgående karakteristikkk ved tilskudd at de innebærer en betaling mellom statlige nivåer eller en privat enhet, men det kan variere hvor berettiget formålet med tilskuddet er, hvem som kan motta tilskuddet, hvordan de fordeles og mange andre trekk (Salamon, 2002, s. 19).

For det andre gir verktøyene en struktur til handlingene som utføres. Verktøyene har medfølgende retningslinjer for hvem som kan utforme offentlige programmer, hva rollene deres er og hvordan disse forholder seg til hverandre (Salamon, 2002, ss. 19-21).

For det tredje er handlingene strukturert av verktøyene kollektive handlinger ment å være en respons på offentlige problemer. De offentlige handlingene kan bindes opp til både prosesser internt hos myndighetene og hos andre enheter (Salamon, 2002, s. 20).

3.4.2 Omfang

Som Salamon påpeker i boken «The tools of Government: A guide to the new governance» fra 2002 er den mest klassiske formen for statlig tjenestelevering direkte levering (direct delivery) bare en av mange former for styringsverktøy en offentlig instans kan ta i bruk for å nå sine mål. I så henseende har Salamon utviklet metoder for å skille de ulike styringsverktøyene fra hverandre. Å ha disse skillene i dag er spesielt viktig når styringsverktøyene er så mange flere enn før og brukes hyppigere enn tidligere (Salamon, 2002, s. 1).

Om en handling utført av myndighetene ikke utgjør et styringsverktøy, vil det innebære at handlingen enten er ikke-identifiserbar, den ikke er strukturert, som vil si at den er tilfeldig og/eller den ikke adresserer et offentlig problem, som vil si det omhandler private forhold. Et typisk eksempel på dette ville vært en utbetaling av offentlige midler til en tilfeldig mottaker uten et bestemt formål. Slike hendelser ses vanligvis ikke på som statlige tjenester, men snarere som tilfeldigheter, korrupsjon eller en ren feil som ikke tjener til offentlige formål.

3.4.3 Differensiering av styringsverktøy

Tilnærmingen Salamon tar til styringsverktøyfeltet er å se på styringsverktøy som bunter av egenskaper (bundles of attributes). Buntene av egenskaper presentert av Salamon brukes av ham til å tydeliggjøre at det ikke er selvsagt hva slags styringsverktøy man har å gjøre med i

hver enkelt situasjon, fordi det enkelte verktøyet som faktisk brukes kan variere på tvers av disse egenskapene (Salamon, 2002, ss. 20-1).

Han deler opp styringsverktøyene i fire egenskaper (Salamon, 2002, ss. 21-2). Hvis vi i stedet for ser på styringsverktøy som en del av disse egenskapene og kaller totalen for offentlige handlinger, får vi fire egenskaper ved offentlig handling.

Først har vi produktet eller tjenesten (product/activity), som kan sies å være målet med den offentlige handlingen. For eksempel kan myndighetene ønske aktiviteter som gir retterferdige priser på markedet eller skape tilgang til velferdsgoder. Aktiviteten trenger derfor ikke å være en tjeneste per se, man skal kunne gjøre det mulig å *opprettholde* et slikt produkt eller tjeneste.

Dermed har vi midlet (vehicle). Midlet er hva man bruker for å realisere produktet eller tjenesten. Typiske eksempler på dette er lover og regler, skatt eller subsidier.

Det trengs også en leveringssystem (delivery system). Leveringssystemet handler om hvordan leveringen organiseres, altså hvem som gjør hva. For eksempel kan myndighetene la frivillige organisasjoner stå for levering av sykehustjenester gjennom organisasjoner som Røde Kors, eller de kan organisere levering av tjenestene direkte selv.

Styringsverktøy kan i denne sammenheng ses på som et sett formelle og/eller uformelle regler som *definerer forholdet mellom enhetene* som leveringssystemet innebærer. For eksempel kan reglene fortelle oss hvordan forholdet mellom myndighetene og frivillige organisasjoner skal struktureres, hva et slikt samarbeid kan og ikke kan gjøre (Salamon, 2002, ss. 20-1).

Salamon har også tatt i bruk ulike metoder som gjør det mulig å analysere styringsverktøy utover forhenværende definisjon og differensieringsmetode. Dette er et utvalg dimensjoner (dimentions) og evalueringskriterier (evaluation criteria).

3.4.4 Dimensjoner

Det er fire sentrale dimensjoner sett i lys av evalueringskriteriene og konsekvensene av dem (Salamon, 2002, s. 24).

Dette er (grad av) tvangskraft «(degree of) coerciveness», direktehet «directness», automatikk «automaticity» og synlighet «visibility». Coercion (tvang) måler i hvilken grad et verktøy begrenser individuell eller gruppeadferd i motsetning til å bare oppmuntre eller fraråde dem.

Directness (direktehet) måler i hvilken grad enheten som autoriserer, finansierer eller introduserer en offentlig aktivitet er engasjert i utførelsen av den. Et direkte verktøy er et hvor

autorisasjon, finansiering og utførelse alle blir gjennomført, eller nesten alltid gjennomført, av den samme enheten. Automaticity (automatikk) måler i hvilken grad et verktøy tar i bruk eksisterende administrative strukturer til å produsere effekten deres snarere enn å måtte lage sitt eget spesialiserte apparat. Visibility (synlighet) måler i hvilken grad ressursene hengitt til et verktøy kommer frem i det normale regjeringsbudsjettet og politikkgjennomgangsplassene.

Når styringsverktøyene rangeres innenfor de fire dimensjonene antas de å ha enten lav, middels eller høy grad av den enkelte dimensjonen, hver for seg (Salamon, 2002, ss. 25-37).

3.4.4.1 Tilskudd (Grants)

Tilskudd (grants) er en form for styringsverktøy (Salamon, 2002). I denne studien benyttes definisjonen av tilskudd inspirert av Grøntoft. Verdt å ta med seg herifra er hvordan tilskudd plasserer seg på dimensjonene.

Slik Salamon ser det er andelen tvangsmidler (coerciveness) middels, direktehet (directness) lav, automatikk (automaticity) medium og synlighet (visibility) høy for tilskudd generelt sett, relativt til andre styringsverktøy (Salamon, 2002, ss. 26-36).

3.4.5 Evalueringskriterier

Salamon påpeker at ved hjelp av evalueringskriteriene vil det være mulig å mer nøyaktig identifisere hvilke dimensjoner som er mest viktig for styringsverktøy. Verktøy kan ha likhetstrekk med hverandre i enkelte dimensjoner og være forskjellige i andre dimensjoner. Derfor kreves det en analyse som tar for seg både dimensjonene og evalueringskriteriene hvis man skal kunne sikres mest mulig dybdeforståelse om hva det enkelte styringsverktøyet består i. Han skriver videre at det bare med denne metoden vil være mulig å få frem alle valgene de som utformer politikken møter på og kompromissene som eksisterer mellom disse valgene, sett i forhold til andre styringsverktøy (Salamon, 2002, s. 24).

Innenfor feltet politisk analyse (policy analysis) har det blitt redegjort for tre kriterier angående hvilke offentlige inngripelser som typisk evalueres. Disse er effectiveness, efficiency og equity. Politikkomplementeringsfeltet og statsvitenskaplitteraturen har redegjort for to andre kriterier: manageability og political legitimacy. De fem evalueringskriteriene til Salamon er samlet sett dermed effectiveness, efficiency, equity, manageability og political legitimacy, som han mener vi kan bruke til å evaluere konsekvensene av styringsverktøy (Salamon, 2002, s. 22).

3.4.5.1 Effectiveness

Effektivitet måler i hvilken grad en aktivitet når sine intenderte mål. Det mest effektive verktøyet er det som mest pålitelig lar personers handlinger bundet til et offentlig problem muliggjøre målene de søker å nå (Salamon, 2002, s. 23).

3.4.5.2 Efficiency

Virkningsgrad måler resultater mot kostnader. Det som er effektivt er ikke nødvendigvis virkningsfullt. Den beste virkningsgraden er den som klarer å skape en optimal balanse mellom fordeler, nytte og kostnader. Kostnadene kan være flere steder enn hos de som benytter styringsverktøyet. Kostnader hos andre sosiale aktører kan også tas med i en slik beregning (Salamon, 2002, s. 23).

3.4.5.3 Equity

Rettferdighet ser på konsekvensen av verktøy. Rettferdighetsbegrepet består av to deler: rimelighet og redistribusjon. Rimelighet er en vurdering av hvorvidt fordelingen av fordeler og kostnader er mer eller mindre jevnt fordelt mellom de kvalifiserte partene. Et verktøy som legger til rette for distribusjonen av programfordeler er jevnt fordelt utover de aktuelle mottakerne kan dermed ses på som rettferdig i rimelighetstankegangen (Salamon, 2002, s. 23).

Rettferdighet kan også handle om re-distribuere fordeler, med det mål å gi ressurser til de som mangler dem. Ut ifra dette perspektivet eksisterer myndighetene delvis for å veie opp for ulikhet og sikre like muligheter og tilgang til for alle aktuelle parter. Et vanlig skille går dermed gjerne mellom programmer som søker å distribuere og redistribuere. Distribusjon handler essensielt om å fordele likt mellom en type mottakere, mens redistribusjon handler om å gi flere fordeler til de som er vanskeligstilte (Salamon, 2002, s. 24). Det er ikke sikkert om tilskudd i Kristiansand kommune utelukkende brukes til et av formålene. På den ene siden skal de sikre et verdimangfold, men tilskudd er likevel satt av til spesifikke oppgaver kommunen ønsker å gjennomføre som gjerne står nevnt i de enkelte tilskuddene.

3.4.5.4 Manageability

Håndterbarhet eller implementerbarhet (implementability) refererer til hvor lett eller vanskelig det er å betjene programmer. Jo mer fragmentert og oppdelt et styringsverktøy er, for eksempel fordi mange aktører er involvert, desto mindre håndterbart er styringsverktøyet. De enkle og direkte styringsverktøyene er gjerne de mest håndterbare (Salamon, 2002, s. 23).

3.4.5.5 Political legitimacy

Politisk legitimitet og gjennomførbarhet ser på hvilke aktører med sine tilhørende interesser som er med på å utforme styringsverktøyet og dermed hvem som antakeligvis kommer til å være for eller mot bruken av programmet (Salamon, 2002, s. 23).

I tillegg kan valg av styringsverktøy påvirke folkelig oppfattelse av offentlig handling.

Enkelte fremganger kan ses på som mer legitime enn andre tross deres tekniske fordeler.

En annen side ved politisk legitimitet er ansvarsgjøring. I et demokrati kan det være spesielt viktig å vite hvem som har ansvaret for et bestemt styringsverktøy myndighetene benytter, og hvem som dermed tar i bruk myndighetenes autoritet.

Hvilket styringsverktøy som benyttes og hvordan det benyttes kan dermed ha konsekvenser for hvordan folket kan se en kobling mellom skattene de betaler og tjenestene de får tilbake.

Er ikke denne koblingen tydelig nok vil det være utfordrende for befolkningen å vite hva som gjør bruk av styringsverktøyet politisk legitimt (Salamon, 2002, s. 23).

3.4.6 Utfordringer bundet til tredjepartsmyndighet

Salamons påpeker at det er tre utfordringer bundet til tredjepartsmyndighet «Third-party government». Dette er håndteringsutfordringen «The management challenge», ansvarsutfordringen «The accountability challenge» og legitimitetsutfordringen «The Legitimacy challenge» (Salamon, 2002, ss. 37-8). Den første utfordringen innebærer at oppgaver som ellers ville vært helt uproblematisk å gjennomføre blir vanskelige på grunn av deres indirekte design og behov for integrert handling på tvers av organisasjoner. Den andre utfordringen grunner i at partene som er inkludert i prosessen til en viss grad har et unikt forhold til det bemyndigende organet som skaper utfordringer rundt ansvar. Den tredje utfordringen handler om forholdet mellom skattebetalerne og hvor skattepengene brukes, fordi de folkevalgte ikke lenger har direkte kontroll over disse midlene (Salamon, 2002, s. 38).

3.4.7 Evalueringskriteriene utover analysing av styringsverktøy

Salamons analysemetoder for styringsverktøy er ment å dekke sentrale punkter ved styringsverktøy. Det innebærer at stort sett alle sider ved styringsverktøy kan bindes opp til de fem evalueringskriteriene presentert av Salamon. Det vil også si at alle oppfatninger om styringsverktøy, inkludert tilskudd (grants), antakeligvis vil falle innenfor disse punktene.

Analyseverktøyene kan derfor brukes til både å fange opp samt analysere styringsverktøy direkte og (mer) indirekte, for eksempel gjennom oppfatninger. I denne oppgavens tilfelle kan evalueringskriteriene sies å brukes på to måter, både indirekte og direkte. Det som søkes å forklare er oppfatninger om tilskuddsregimet, altså en indirekte bruk av dem. I tillegg er respondentene som mottakere av tilskudd en del av tilskuddsregimet, som gjør det mulig å si at ved å måle oppfatningene respondentene har måles også tilskuddsregimet i seg selv, altså direkte. For oversiktens skyld har jeg valgt å kalle de frivillige organisasjonenes evalueringer for oppfatninger og min analyse av oppfatningene for evaluering.

Jeg bruker Salamons evalueringskriterier delvis annerledes enn de var intendert, siden jeg primært ser på oppfatninger og ikke bare konsekvensene av styringsverktøy (Salamon, 2002, s. 22). En annen forskjell er at evalueringskriteriene vanligvis brukes til å sammenligne styringsverktøy, mens jeg bruker dem til å dokumentere oppfattelsen av et enkelt styringsverktøy (Salamon, 2002).

4 Kapittel: Metode

4.1 Forskningsdesign og kvalitativ metode

For å fange opp konteksten har det blitt brukt en innholdsanalyse/dokumentanalyse. For andre problemstilling har det blitt brukt en metode hvor oppfatninger har blitt forsøkt fanget opp via ulike temaer.

Denne studien er kvalitativ. To av grunnene til dette valget er at den kvalitative metoden er fleksibel og gir muligheter til tilpasninger underveis. I tillegg gir den muligheten til å gå i dybden av både tilskuddsregimet og oppfatningene til organisasjonene. Studien kan sies å ha en blanding av et case- og variabelsentrert design.

4.1.1 Valg av dokumenter og metode

For å besvare første problemstilling benyttet jeg hovedsakelig datakilder som var dokumenter hentet ut fra offentlige nettsider. De ble skaffet fra kommunale dokumenter tilgjengelig via Kristiansand kommunes nettsider. I tillegg søkte jeg på statlige hjemmesider for å dokumentere lovmessige retningslinjer bundet til fordeling av tilskudd i Norge.

For å dokumentere fordelingspraksisen i Kristiansand kommune har jeg benyttet dokumentanalyse/innholdsanalyse. Dette var formålstjenlig, fordi kommunen selv har en god del åpne kilder gjennom sine nettsider hvor de forklarer de ulike prosessene sine rundt tilskudd og hvordan de ulike saksbehandlingsstrukturene er byget opp. Fordelingspraksisen kan i stor grad være styrende for oppfattelsen av de fem kriteriene som tilskuddsordningen vurderes etter. Det var derfor viktig å ha dybdekunnskap om denne.

I tillegg var dokumentanalyse/innholdsanalyse en nyttig metode når det kom til å kontekstualisere tilskuddsregimet, blant annet gjennom nærmere undersøkelse og utvelgelse av relevante lover som kunne bindes opp til regimet.

Data for andre problemstilling ble strukturert gjennom Salamons evalueringskriterier.

Hensikten var å tematisere innholdet i intervjuene innunder faglige forankrede begreper om hvorvidt tilskuddsregimet i Kristiansand kommune var oppfattet som effektivt, virkningsfullt, rettferdig, håndterbart og politisk legitimt.

4.2 Anvendelse av Salamons evalueringskriterier

4.2.1 Tematisering: operasjonalisering og teoretisk konseptualisering av oppfatningene

Oppfattelser brukes her på to måter. Den første er hva jeg har forsøkt å fange opp som datagrunnlag sett fra et teoretisk perspektiv. Når man tar for seg oppfatninger teoretisk sett trenger man en systematisk måte å fange dem inn på slik at de kan brukes i en analyse. Salamons evalueringskriterier er en måte å fange opp oppfattelser på. Det andre er hva som utgjør datagrunnlaget for andre problemstilling. Oppfatninger er datagrunnlaget for andre problemstilling, teoretisk tematisert rådata, altså et utvalg oppfatninger.

Dette innebærer at når jeg omtaler respondentenes antagelser, snakk, perspektiver også videre referer jeg samlet til disse begrepene som oppfatninger. I følgende avsnitt bruker jeg begrepet oppfattelser på førstnevnte måte, fra et teoretisk perspektiv, og lenker det sammen med oppfattelsene fra (rå)data.

4.2.1.1 *Lenking av oppfattelser teoretisk sett med oppfattelser i form av data*

For å operasjonalisere oppfattelser teoretisk sett til mer målbare teoretiske størrelser har jeg benyttet Salamon (2002) sine punkter for evaluering av styringsverktøy. Det viser seg at metoden Salamon benytter for å evaluere styringsverktøy også fungerer til å dele inn oppfattelser om styringsverktøy i ulike temaer. Oppfattelsene i form av data ble kategorisert (kodet) etter hvorvidt intervjuobjektene hadde oppfatninger som omhandlet tilskuddsregimets effektivitet, virkningsgrad, rettferdighet, håndterbarhet og politiske legitimitet.

Innholdet i de fem evalueringskriteriene var hvordan de frivillige organisasjonene oppfatter tilskuddsordningen. Jeg kalte dette den totale legitimiteten til tilskuddsregimet blant de de intervjuede frivillige organisasjonene. Oppfattelsene til organisasjonene (som data) ble tolket innenfor rammen av evalueringskriteriene. Det er dermed mulig at det er andre evalueringskriterier som potensielt kunne gitt et mer fyldig datagrunnlag av oppfattelsene til organisasjonene, men som ikke fanges opp på grunn av metodiske begrensninger.

Likevel ble det gjennomført en tematisering av hva respondentene snakket om under intervjuene, altså ulike temaer de var innom. Temaene organisasjonene snakket om hadde fellestrekk, men ble ikke nevnt samme sted under intervjuene. Enkelte av temaene deres gikk dessuten på tvers av ulike evalueringskriterier. Gjengangstemaer ble derfor tatt opp flere ganger på forskjellige steder i analysen, men med utgangspunkt i ulike evalueringskriterier.

4.2.2 Tolkning av evalueringskriteriene

Når man overfører evalueringskriterier laget for å analysere konsekvenser av styringsverktøy til å gjelde oppfatninger om styringsverktøy kan det få konsekvenser for forståelsen av begrepene. Begrepene kan derfor trenge å «oversettes» til feltet.

Nedenfor er det en gjennomgang av hvordan jeg har valgt å forstå evalueringskriteriene til Salamon når de er anvendt på oppfatninger om styringsverktøy. Som hos Salamon, er de ikke altomfattende, men et utvalg kriterier (Salamon, 2002). Evalueringskriteriene ses fortsatt på av meg som konsekvenser av styringsverktøyet.

Formålet med denne studien er å få frem organisasjonenes oppfatninger. Derfor legges det vekt på perspektivene de har, snarere enn at det er et mål å lage en helhetlig oversikt over disse oppfatningene. I praksis ville dette innebære at jeg stilte spørsmål som hadde å gjøre med konsekvenser av tilskuddsordningen for de frivillige organisasjonene, slik de så det. Når jeg stilte spørsmålene, hadde jeg begrenset med mulighet til å snakke med informantene. Av og til kunne informantene svare tilstrekkelig på spørsmålene. Andre ganger var det uklart for dem hva begrepene betydde etter forklaringen jeg ga av dem og dessuten hva det var de skulle svare på og hvordan de skulle svare.

At informantene kunne være usikre på enkelte av begrepene var jeg forberedt på. Dette ville kreve, slik jeg så det, at jeg av og til foretok en videre innsnevring av forståelsesrammen av evalueringskriteriene som presentert til organisasjonene. Jeg hadde derfor forberedt et utvalg oppfølgingsspørsmål på forhånd, avhengig av hvilket evalueringskriterium jeg arbeidet med ved utforming av intervjuguiden.

For eksempel antok jeg at forståelsen av effektivitet ville være ganske intuitiv, slik at dette begrepet ikke ville kreve en videre forklaring for å skape forståelse av begrepet hos intervjuobjektene. På den annen side antok jeg at for eksempel at begrepet virkningsfullt var mindre kjent blant dem. Derfor hadde jeg parat et par ekstra oppfølgingsspørsmål: «synes du det er lettvisnok å tilrettelegge for mottak av tilskudd til din organisasjon slik tilskuddsordningen fungerer / er det mye administrasjon rundt søknadsprosessen for dere?». Som vi ser av eksemplene er det siste spørsmålet rettet mot en side ved tilskuddsordningen som er søknadsprosessen, og er et eksempel på en strategisk og utvalgt tolkning av virkningsgrad jeg har valgt å spørre om i relasjon til det enkelte evalueringskriteriet.

I tillegg kunne jeg intensjonelt stille prefererte spørsmål for å gi organisasjonene en bedre mulighet til å forstå begrepene. Vi ser for eksempel dette i tilleggsspørsmålene mine om virkningsgrad, hvor jeg konkret spør etter om de synes det er «lettvisnok» eller «mye

administrasjon» når det kommer til utvalgte prosedyrer knyttet til tilskuddsordningen. Disse to spørsmålene var intensjonelt preferert i hver sin retning. «lettvint nok» kan tolkes positivt. «mye administrasjon» kan tolkes negativt. Disse spørsmålene var slikt sett til stede for å hjelpe organisasjonene med å svare på spørsmålene.

Siden jeg også var klar over at jeg ved å ha mer konkrete spørsmål også ville begrense bredden av hva evalueringskriteriene kan sies å potensielt dekke, visste jeg også at jeg ved å stille mer konkrete spørsmål, spesielt mulige ja/nei-spørsmål, også ville utelate potensielt andre sider av tilskuddsordningen som organisasjonene fant effektive, virkningsfulle også videre. Derfor gjorde jeg en betydelig innsats for å forklare begrepene ytterligere før jeg stilte de mer konkrete spørsmålene. Dermed kunne jeg i større grad la organisasjonene snakke om hva de syntes var spesielt viktig å ta opp i henhold til det enkelte evalueringskriteriet. Ble spørsmålene for konkrete risikerte jeg å gå glipp av andre perspektiver som organisasjonene kanskje hadde.

For å forebygge forvirring rundt begrepene hadde jeg klar en forklaring av begrepene beskrevet på en mer hverdagslig måte. På denne måten kunne intervjuobjektene lettere forstå hva jeg var ute etter, uten at jeg måtte stille mer konkrete spørsmål.

Effektivitetsbegrepet er anvendt ganske likt slik Salamon benytter det. Jeg unnlot å bruke begrepet intendert, siden dette er et lite hverdagslig ord og det kan være vanskelig for organisasjonene å ha en oppfatning av om målene til kommunen faktisk var intenderte mål. Med mål forstod jeg Kristiansand kommunes mål som presentert i kapittel to.

Virkningsgrad er anvendt tilnærmet likt, med en større vekt på målene veid opp mot kostnadene i stedet for resultater mot kostnadene. Grunnen til dette er at organisasjonene er de som til sist er med på å realisere de endelige resultatene av tilskuddsfordelingen, altså hvor midlene blir brukt. Siden tilskuddsordningen søker å realisere visse mål gjennom fordelingen i seg selv gir det mer mening å spørre organisasjonene om dette, siden de skulle vurdere tilskuddsordningen til Kristiansand kommune, og ikke sine egne aktiviteter i seg selv. Det kan også være vanskelig å vite om tilskuddsordningen har gitt ønskede resultater veid opp mot kostnader når de ikke har oversikt over alle mottakerne av støtte og hvordan de har blitt brukt. Rettferdighet har blitt brukt på to måter: om rimelighet og redistribusjon. Rimelighet er endret til å handle ikke om fordeler og kostnader, men fordelingen av tilskuddene. Fordelingene av tilskudd kan ses på som en fordeling av goder. Redistribusjon er tolket relativt likt som

Salamons forståelse av begrepet, og handler om å gi flere fordeler til de vanskeligstilte. Her kan man videre tolke det enten på den måten at tilskuddene gir organisasjoner som en vanskeligstilt gruppe flere muligheter, eller at tilskudd skal fordeles spesielt til organisasjonene som trenger det mest, altså er mest vanskeligstilte blant dem. Begge disse forståelsene er relevant for tilskuddsordningen.

Jeg valgte å se på håndterbarhet som hvordan det var å betjene tilskuddene når de var tildelt. Det var tre grunner til dette. Siden det eneste programmet som var i hovedfokus var tilskuddsordningen sett fra de frivillige organisasjonenes perspektiv var den første. Dette var en sentral del av hvordan de frivillige organisasjonene forholdt seg til tilskuddsordningen. At all administrasjon av dette tilskuddet skjedde gjennom kommunen var det andre. Den tredje grunnen var at jeg var ganske interessert i konsekvenser av tilskuddene.

Jeg begrenset videre håndterbarheten til å omhandle tilskuddet etter selve tildelingen var gjennomført. Grunnen var at spørsmål rundt administreringen og kjennskap til programmet som helhet delvis gikk igjen i spørsmål knyttet til virkningsgrad og politisk legitimitet. Dette valget ble tatt for å forebygge repeterende svar.

Politisk legitimitet ble oversatt til å handle om spørsmål knyttet til om tilskuddsordningen var en passende måte å fordele midler fra kommunen på. Spørsmålet åpnet opp for vurderinger rundt fordelingsforutsetningene, for eksempel trekk ved Kristiansand kommune, og om dette valget av fordelingen av støtte var forståelig for organisasjonene. Spørsmålet åpnet for at organisasjonene kunne svare basert på sine opplevelser og oppfatninger rundt dette. Den andre siden av politisk legitimitet, gjennomførbarhet, ble oversatt til å handle om hvor lett/vanskelig det var å vite hvem som er ansvarlige for tilskudd-fordelingen. Her valgte jeg å fokusere på ansvarliggjøring. Spørsmålene jeg stilte her hadde å gjøre med om Kristiansand kommune hadde tatt ansvarsfordeling til etterretning da de praktiserte tilskuddsordningen.

4.2.3 Systematisering av data

	Organisasjon I	Organisasjon II	Organisasjon III	Organisasjon IV	Organisasjon V	Organisasjon VI
Effektivitet (Effectiveness)						
Virkningsgrad (Efficiency)						
Rettferdighet (Equity)						
Håndterbarhet (Manageability)						
Politisk legitimitet (Political legitimacy)						

Figur 4.1. Analytisk rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier

Figur 4 illustrerer hvordan mitt analytiske rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier er utformet. De tomme boksene ble fylt med organisasjonenes oppfatninger (data), representert vertikalt, sine responser. Responsene bundet til det enkelte temaet/evalueringskriteriet er strukturert horisontalt.

4.2.3.1 Vertikal analyse

Her ses det på hver enkelt organisasjons totale oppfatning («ladning»). Basert på intervjuguiden ble det først gjort en vertikal analyse for å avgjøre om den enkelte organisasjonen oppfattet hvert enkelt kriterium i en negativ (-), nøytral (o) eller positiv (+) retning. Totalen av oppfatningene utgjør tilskuddsregimets totale legitimiteten sett fra den enkelte organisasjonen sitt ståsted.

I analysen forsøkte jeg å finne ut av om oppfatningene til organisasjonene på hvert evalueringskriteriepunkt reflekterte en positiv (+), nøytral (o) eller negativ (-) holdning til tilskuddsregimet. Hvordan organisasjonene oppfatter tilskuddsregimet i lys av de forskjellige evalueringskriterie-temaene representeres med at de har en oppfatning i retning av negativ (-), nøytral (o) eller positiv (+) ladning av det enkelte kriteriet. I tillegg oppfordres de til å gi en begrunnelse for hver av de enkelte oppfatningene. Disse evaluerings-«ladningene» vil dermed bli samlet i en helhetlig ladning som representerer den enkelte organisasjonens totale oppfatning av tilskuddsregimet. Dette utgjorde den vertikale analysen.

En problemstilling som jeg trengte å ta for meg i denne sammenheng var hvordan jeg skulle se den totale oppfattelsen, det vil si den totale ladningen, til den enkelte organisasjonen i lys av de andre organisasjonenes oppfatninger. Dette var nødvendig for at det skulle være mulig å gi en meningsfull refleksjon rundt den totale legitimiteten til tilskuddsregimet, sett fra intervjuobjektene sitt ståsted. Det kunne for eksempel være at organisasjon 2 jevnt over hadde en mer positiv holdning til tilskuddsregimet enn organisasjon 1. Denne positiviteten trengte ikke nødvendigvis å skyldes oppfatninger om tilskuddsregimet i seg selv, men forskjell i vurderingsspektre hos organisasjonen tross mitt forsøk på å gi organisasjonene så like forutsetninger til å svare på spørsmålene som mulig.

Mennesker har forskjellige forutsetninger når de besvarer samme spørsmål. Jeg kom frem til at det derfor var mest hensiktsmessig å vurdere organisasjonenes oppfatninger opp mot hverandre, men ladninger i lys av organisasjonens egne utsagn, fordi jeg var mer interessert i meningsinnholdet i det som ble sagt snarere enn variasjonen mellom organisasjonene. Et annet eksempel som kan representere denne problematikken godt teoretisk sett er en Gausskurve, hvor hver enkelt organisasjons totale legitimitetsoppfatninger plasserer seg som ulike punkter i kurven. I min analyse er det ikke en slik felles referanseramme, men bare oppfatningene og ladningene sett i lys av hverandre. Av samme grunn valgte jeg også å gjennomføre den vertikale analysen før den horisontale analysen. På denne måten kunne jeg anslå den enkelte organisasjonens ladninger før det kunne avgjøres om totalen av dem var forskjellige fra hverandre.

4.2.3.2 Horisontal analyse

Her gjøres det en sammenligning av det enkelte kriteriene for å finne «evalueringsladningene». Etter den vertikale analysen var gjennomført ble det gjort en horisontal analyse hvor summen av ladningene til de enkelte evalueringspunktene ble sammenlignet og oppsummert på tvers av organisasjonene. Dette utgjør den totale vurderingen blant organisasjonene av om tilskuddsregimet er effektivt, virkningsfullt, rettferdig, håndterbart og politisk legitimt.

4.2.3.3 Vertikal og horisontal analyse

Den horisontale analysen kombinert med den vertikale analysen gir oss svar på om organisasjonene oppfatter tilskuddsregimet totalt sett som legitimt (+), hverken/eller (o) eller illegitimt (-) og hva som gjør at legitimiteten styrkes eller svekkes. Totalen av oppfatningene utgjør tilskuddsordningen sin totale legitimitet sett fra de deltakende organisasjonene sin side.

4.3 Intervjuene

4.3.1 Metode

For å hente inn oppfatningene av tilskuddsordningen blant organisasjonene har jeg benyttet telefonintervju. Intervjuene ble tatt direkte eller ble avtalt for et senere tidspunkt og var på mellom en halv time til en time hver. Spørreskjemaet fungere som utgangspunktet i et semistrukturert intervju. Dette skjemaet ligger vedlagt i slutten av oppgaven. Svarene organisasjonene oppga ble skrevet ned underveis i intervjuene. En organisasjon ba om å få tilsendt spørsmålene per e-post. E-posten jeg sendte dem var en delvis moderert form av vedlagte spørreskjema, med fullere setninger og forklaringer som jeg ga muntlig under telefonintervjuene.

4.3.1.1 Intevjuguide: spørsmålene og spørreskjemaets innhold

Under oppringningen innledet jeg med å gi en presentasjon av studien. Hvis organisasjonene sa seg villig til å delta, eller ved neste avtale oppringning, fulgte jeg opp med å gi en kort presentasjon av spørsmålene før selve intervjuet ble gjennomført. Først spurt jeg etter navn og stilling til personen før jeg tok for meg evalueringskriteriene. Ved spørsmål fra organisasjonene om undersøkelsen var anonymt svarte jeg bekreftende på dette. I tillegg oppga jeg ytterligere informasjon om tilskuddsregimet eller spørsmålene hvis de spurte om dette.

Om organisasjonene ikke ville delta, ønsket jeg likevel å fange opp de som av ulike grunner ikke besvarte spørsmålene. Svaret kunne potensielt bli brukt som en del av analyse materialet, avhengig av hva de frivillige organisasjonene svarte.

4.3.2 Valg av informanter til intervju

4.3.2.1 Rekruttering av informanter

Alle søkere av tilskuddet «Tilskudd til organisering av frivillig innsats på helse-, omsorgs- og sosialfeltet» som hadde søkt dette tilskuddet for 2020 og 2021 ble kontaktet inntil jeg hadde samlet tilstrekkelig analyse materiale. Telefonnumrene og e-postene til organisasjonene ble skaffet fra søknaden til organisasjonene, fritt tilgjengelig på kommunens nettsider eller nettsidene til organisasjonene.

4.3.2 Utvalg og hvor mange som deltok i studien

Utvalget bestod av frivillige organisasjoner som hadde søkt om å motta nevnte tilskudd for 2020 og/eller 2021. I alt fem intervjuer ble gjennomført. Et intervju ble i tillegg skrinlagt, fordi organisasjonen ikke fant det nødvendig å delta i undersøkelsen. Denne organisasjonen endte likevel med å dele litt om sin oppfatning angående tilskudd fra Kristiansand kommune.

4.3.3 Innsamling av data under intervjuene

Intervjuet var seminstrukturert. Dette innebar for det første at jeg stilte oppfølgingsspørsmål til organisasjonene om jeg fant dette aktuelt for å berike datasettet ytterligere utover spørsmålene som ligger vedlagt. For det andre var ikke alltid spørsmålene stilt i samme rekkefølge som i spørreskjemaet. Hvis for eksempel en organisasjon hadde snakket om temaer som falt innunder politisk legitimitet under rettferdighet kunne jeg følge opp med spørsmål om politisk legitimitet før jeg tok for meg oppfattelsen av håndterbarheten til tilskuddsregimet.

4.4 utfordringer

Informasjonen som lå i søknadene på kommunens nettsider var delvis utdatert. Dette innebar at jeg trengte å bruke ekstra tid på å lete opp oppdatert informasjon for å finne personer som fortsatt jobbet i organisasjonene. Dette problemet løste jeg med å besøke nettsidene til organisasjonene, hvor det viste seg å være mulig å finne relevant kontaktinformasjon.

4.4.1 Begrensninger ved Salamons evalueringskriterier

Det er et spørsmål om hvor overførbar teorien til Salamon er til oppfatninger om styringsverktøy. Selv om temaene kan sies å være relevant for å forstå tilskuddsordningen, så er de laget for å måle objektive størrelser, relativt til andre styringsverktøy.

Intervjuobjektene og meg selv inkludert var ikke bare interessert i andre styringsverktøy som kunne tas i bruk som et alternativ til tilskuddsordningen og hvordan tilskuddsordningen fungerte rent teknisk, men også hva som for dem opplevdes å gi mening i den og ikke for deres drift av organisasjonen.

Når jeg utformet spørsmålene så jeg at det ble nødvendig å se på bestemte sider av styringsverktøyet hvis ikke jeg skulle holde lengere eller flere intervjuer. Min operasjonalisering av evalueringskriterier til spørsmålene jeg stilte organisasjonene hadde som intensjon å fange opp bestemte sider av tilskuddsordningen. En ansatt i kommunen vil

kanskje ikke kjenne seg igjen i svarene til organisasjonene, fordi mottakerne av tilskudd kan ha andre mål med tilskuddene enn det de har i kommunen.

Evalueringskriteriene er ikke laget for intervju, men skal være en metode for å vurdere ulike sider ved styringsverktøy. Dette, kombinert med nødvendigheten av å komme med egne utforminger av spørsmålene gjorde at evalueringskriteriene ikke nødvendigvis fanger opp det de var ment å fange opp. Som nevnt i forrige avsnitt så er også selve perspektivet organisasjonene har, altså forutsetningene for kriteriene og spørsmålene, forskjellige. Overlapp ble også til en viss grad en utfordring. For eksempel så viste det seg at det kan være vanskelig å vurdere effektiviteten til et styringsverktøy uten å begynne å ta virkningsgraden i betraktning. Mer komplisert ble det også når enkelte organisasjoner begrunnet hvorfor de hadde sine meninger om virkningsgrad med begrunnelser som hadde å gjøre med håndterbarhet og politisk legitimitet. Dette krevde en restrukturering av analysematerialet for å få frem de enkelte poengene organisasjonene hadde i relasjon til det enkelte evalueringskriteriet.

En annen utfordring var forståelsen organisasjonene satt med om begrepene. En del av begrepene, som virkningsfullt og politisk legitimt, er ikke nødvendigvis like intuitivt forståelig som effektivt og rettferdig. For å sikre at de hadde like forutsetninger for å forstå hva oppfatningene skulle være basert på forklarte jeg begrepene etter å ha presentert dem. Dermed fulgte jeg opp med aktuelle spørsmålet. Var det fortsatt uklart for dem hva jeg mente, ville jeg følge opp med neste spørsmål innenfor det enkelte evalueringskriterium. De følgende spørsmålene var ment å være en reformulering av det foregående spørsmålet for å klargjøre hva det var jeg var ute etter å få svar på. Jeg benyttet meg i ulike grad av denne teknikken underveis, alt ettersom hvor mye organisasjonen formidlet at de forstod og ikke.

Som ved generaliseringer mer generelt er det et problem at man ved å velge enkelte evalueringskriterier, så utelater man samtidig andre måter å fange opp feltet på. Denne undersøkelsen er intet unntak i så henseende. Mens enkelte organisasjoner ga utrykk for at de ikke hadde mer å legge til etter at spørsmålene var gjennomgått, var det andre som hadde mye å legge til.

Å gi dem muligheten til å legge til mer underveis i intervjuet om de ønsket dette ga flere fordeler. For det første kunne de uttype de poengene de ønsket å få frem. For det andre kunne

de snakke mer om temaene de ønsket å utdype etter at evalueringskriteriene var gjennomgått. For det tredje benyttet flere muligheten til å dele mer om hvorfor de hadde avgitt svarene de hadde avgitt og kunne være litt mer konkrete på hva de mente med dem.

Det er også et spørsmål hvor overførbar teorien til Salamon er til den norske konteksten. Som det ble påpekt i kontekstkapitlet, så kan evalueringskriteriene som prinsipper i stor grad finnes igjen i norsk lovverk. Dessuten er tilskudd en sentral del av mengden verktøy som kan tas i bruk av myndigheter, og dette går på tvers av nasjoner (Salamon, 2002).

Det gjenstår likevel å spørre seg hvorvidt spørsmålene kunne fanget opp mer eller flere sentrale temaer om i større grad Grøntofts innblikk i Tilskuddsregimet hadde blitt brukt som utgangspunkt for å utforme spørsmålene. Dette helt klart vært interessant å spørre om organisasjonene sine tanker rundt for eksempel konkurransevridning og krysssubsidiering. Dette ville hatt betydning både for den norske konteksten, men også tilskuddsregimet og tilskuddsordningens kontekst mer konkret.

Gyldigheten av Salamons evalueringskriterier kan dermed stilles spørsmål ved. Men de er i høyeste grad relevante. Tilsynelatende klarte spørsmålene som ble stilt å fange opp sentrale sider ved oppfatningene om tilskuddsordningen, som jo var målet med undersøkelsen. Men, som Salamon påpeker selv, er de fem evalueringskriteriene bare fem mulige måter å evaluere styringsverktøy på (Salamon, 2002).

Å gjøre en vertikal også en horisontal analyse basert på Salamons evalueringskriterier viste seg å være egnet til å undersøke oppfatningene nærmere. Selv om overnevnte drøftinger viser at kriteriene i seg selv brukt slik de ble brukt har begrensninger, gjorde behandlingen av dem det mulig å sammenligne både den enkelte organisasjonens utsagn på tvers av evalueringskriteriene, oppfattelsene av evalueringskriteriene på tvers av hverandre og til slutt trekke disse to sammen i en helhetlig vurdering av alle oppfatningene.

4.4.2 Ethiske betraktninger

Siden informasjonen jeg spurte etter ikke var spesielt sensitiv, så jeg det ikke som nødvendig å kontakte Den nasjonale forskningsetiske komiteen (NESH) eller melde inn prosjektet til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) for å få behandlet og godkjent intervju spørsmålene. Likevel valgte jeg å holde intervjuene anonyme, siden spørsmål om anonymitet kom opp under enkelte av intervjuene. Dette som en måte å sikre at de som ble intervjuet opplevde at de kunne snakke fritt. Planen var uansett å passe på at potensielle sensitive utsagn ikke kunne bindes til enkeltpersoner i ettertid.

En av måtene data ble sikret på var at svaret kommer fra organisasjonene som helhet og ikke enkeltpersoner. Data ble behandlet konfidensielt og slettet etter bruk. Dette innebar navn, steder og personer så langt dette var nødvendig for å sikre de intervjuedes integritet.

Organisasjonene ble dermed kodet i tall fra en til seks.

Jeg valgte å bruke begrepet «oppfatninger» om hva organisasjonene sa under intervjuene for å understreke at utspillene deres heller ikke måtte være objektivt «sanne». Min vurdering var likevel at dataene ikke inneholdt sensitiv informasjon. En risiko bundet til prosjektet var at negative oppfatninger av tilskuddsregimet kunne føre til at fremtidige tilskudd ikke blir mottatt på grunn av den negative oppfatningen. Jeg ser likevel dette som lite sannsynlig at skulle forekomme.

4.4.3 Pålitelighet, gyldighet, troverdighet og overførbarhet

Telefonintervjuer har en tendens til å være kortere enn intervjuer som gjennomføres ansikt til ansikt. Dette kan påvirke relasjonsbygging og dermed hvor mye organisasjonene var villige til å dele av sine oppfatninger. Alle organisasjonene var likevel villige til å besvare alle spørsmålene som ble stilt.

Siden kontaktinformasjonen ble skaffet via søknadsskjemaene, eller organisasjonens hjemmesider om kontaktinformasjonen var utdatert, antok jeg at dette var et ganske sterkt utgangspunkt for å sikre at svarene som ble oppgitt faktisk kunne representere organisasjonene.

I tillegg ble jeg satt over til aktuelle personer i organisasjonene som enten hadde et overordnet ansvar for organisasjonen og/eller selv hadde søkt om tilskudd på veiene av organisasjonen.

Mens dette var relativt problemfritt under de fleste intervjuene, kom det fram at en person ikke hadde vært direkte involvert i søknaden til det tilskuddet jeg hadde plukket organisasjoner fra. Likevel hadde denne personen erfaringer fra andre tilskuddsordninger. Jeg fant det derfor passende å ta med dette intervjuet, siden denne personen kunne svare på effektene mitt utvalgte tilskudd kunne ha av praktiske konsekvenser for organisasjonen.

I tillegg var det enkelte personer som ikke lenger jobber for den aktuelle organisasjonen. I slike tilfeller brukte jeg heller tid på å finne aktive medlemmer i organisasjonene, selv om dette kunne innebære å gå glipp av en persons perspektiv om tilskuddsregimet sett i lys av den enkelte søknadsprosessen og deres erfaringer. Personene som jobbet i organisasjonene viste seg tross dette å kunne besvare spørsmålene mine på en adekvat måte. Jeg fant svarene deres brukbare, siden disse personene også hadde erfaringer fra tilskuddsregimet.

Studien inneholder fem intervjuer, så overførbarheten er begrenset. For det første er casene selektivt plukket ut blant et enkelt tilskudd. Ikke alle organisasjoner var villig til å delta i studien. Dette innebærer at vi i utgangspunktet bare kan se på dette enkelte tilskuddet. For det andre er det bare to perioder det er plukket informanter fra, de som søkte tilskuddet i 2019 og 2020. Dette gjør det vanskelig å anslå en langsiktig effekt eller endring i tilskuddet. For det tredje er både tilskuddsregimet og organisasjonene i stadig forandring. Aktørbasen er en ganske ny løsning og hvem som jobber i organisasjonen endrer seg. Av nevnte grunner er studien mer å se på som et utsnitt innenfor perioden studien ble gjennomført snarere enn allmenne oppfatninger hos de frivillige organisasjonene om tilskuddsregimet over en lengere periode. Sistnevnte overførbarhet ville krevd et annet forskningsdesign.

5 Kapittel: Analyse av data

Her besvarer jeg problemstilling nummer to:

Hva er de frivillige organisasjonenes oppfatninger om tilskuddsordningens effektivitet, virkningsgrad, rettferdighet, håndterbarhet og politiske legitimitet?

5.1 Presentasjon av informantene

Datagrunnlaget består av fem dybdeintervjuer med de frivillige organisasjonene og en begrunnelse av hvorfor deltagelse ikke ble sett på som nødvendig.

Informantene bestod av en blanding av ledere og saksbehandlere fra de frivillige organisasjonene som hadde tilknytning til søknadsprosessen om tilskudd fra Kristiansand kommune. Organisasjonene er en blanding av organisasjoner med en lang eller kort historie og eksistens, selvstendige og organisasjoner underordnet større organisasjoner, med en kristelig eller verdinøytral orientering og med både et lavt og høyt registrerte antall frivillige. Den enkelte frivillige organisasjonens mål varierte også, men de hadde det til felles at tilskuddet de søkte om støtte gjennom hadde en viss relevans til aktivitetene deres.

5.2 Analyse

Datagrunnlaget består av intervjudata samlet inn gjennom telefonsamtaler og en epost.

Utgangspunktet for intervjuene var å ta for seg tilskuddsordningen og la organisasjonene se den i lys av Salamons evalueringskriterier. Det viste seg at flere av de som ble intervjuet likevel fant det meningsfullt å trekke inn andre sider av tilskuddsregimet under intervjuet, som driftstilskudd og andre tilskuddsordninger enn det konkrete området jeg plukket informanter fra. Andre igjen trakk inn flere kilder til støtte, som diverse fond og donasjoner til organisasjonen.

Slik intervjuene utfoldet seg endte de som regel med at intervjuet ble om tilskuddsregimet og ulike kilder til støtte i forhold til den bestemte tilskuddsordningen. Intervjuene handlet i praksis således ikke om den bestemte tilskuddsordningen jeg plukket informanter fra konkret, men generelt om tilskuddsordningen med mer, selv om vi av og til kom inn på denne spesielt. Intervjudataene ble tross bredden i intervjuene skaffet som intendert.

Siden alle som deltok i intervjuet besvarte alle spørsmålene i undersøkelsen var det grunnlag for å gjøre en vertikal, horisontal og kombinert analyse.

5.3 Vertikal analyse

Følgende er en analyse av hvordan hver enkelt organisasjon oppfatter tilskuddsregimet. Hver analyse innledes med en mer helhetlig betraktning av oppfatningene til organisasjonen under ett.

5.3.1 Organisasjon I

Jevnt over kan det se ut til at organisasjon I oppfatter Kristiansand kommunes tilskuddsordning som lite tilpasset reelle behov, sett ut ifra organisasjonens forutsetninger. Grunnen til dette er at det kan være lite hensiktsmessig å dele inn tilskudd etter bestemte aktiviteter og en bestemt type organisering tilpasset aktiviteten. Dette gjør at kommunen ikke møter reelle behov hos innbyggerne. Legitimiteten kan sies å være ganske lav sett ut ifra denne mangelen.

5.3.1.1 Effektivitet

«Kommunen utlyser tilskudd med føringer, til ungdom, barn også videre. Så de retter dem mot det de trenger. [Tilskuddene] treffer ikke alltid. De går over ett år, og det å starte nye tiltak kan ta tid.»

Slik organisasjon I oppfatter det, treffer ikke kommunen alle målene sine slik tilskuddsordningen fungerer i dag. Gjennom tilskuddsordningen klarer ikke kommunen heller nødvendigvis å treffe det de er ute etter å gi tilskudd til. Problematikken bundet til å treffe brukerne stikker med andre ord dypere enn at den ikke treffer brukerne. De tilskuddene som faktisk treffer de intenderte brukerne, gjør slik på lite hensiktsmessige måter.

Problemet for organisasjonen er at tilskuddene de mottar bare er for en kort periode. Hvis de treffer, kan et år være utilstrekkelig for å nå langsiktige ønskede resultater, slik organisasjonen oppfatter det.

En sentral forskjell mellom dem og Kristiansand kommune slik de ser det er målene deres. For Kristiansand kommune handler tilskuddet for eksempel om å få personer bort fra rus. For organisasjonen handler prosjektene deres om å hjelpe utsatte grupper gjennom hele prosessen fra rus til å være fullintegreerte borgere. En ungdom er for eksempel ikke bare en ungdom, men en person som trenger å gjennomgå en lengere prosess for å re-integreres i samfunnet. Ordningen gjør det vanskelig å planlegge langsiktige prosjekter som gjør det mulig for den enkelte personen å holde seg borte fra rus i det lange løp. Å følge opp personer slik organisasjonen ønsker å gjøre det er tidkrevende.

Uforutsigbarheten rundt søknadsprosessen gjør at man trenger å organisere seg rundt dette. Tilskudd påvirker også driften, muligens her også på måter som ikke er intendert. Når ikke alle søknadene blir innvilget, så må prosjekter prioriteres. Først må driftskostnader bli dekket:

«Det er viktigst med driftskostnader, og så kommer frie midler: alt av husleie, strøm, pc-er [også videre] som gjør at vi kan søke midler andre steder, og dermed [kommer tilskudd til] andre aktiviteter. Vi har fått tre ulike tilskudd fra Kristiansand [kommune], og [de tre tilskuddene] går bare til en av [aktivitetene vi søkte om tilskudd til] (...)»

For organisasjonen er det viktig å gjøre det som fungerer samtidig som at de har råd til å gjøre det. Det er utfordrende å vite hvor mye støtte man vil motta neste år. Har de ikke har midler til alle prosjektene de foreslår, gjennomfører de prosjektene de har råd til på nåværende tidspunkt gitt de tildelingene de har fått vedtatt at de skal få mottatt. Resten er usikkert. Konsekvensen kan være at bare en av tre prosjekter blir gjennomført og med færre midler enn man antok.

I tillegg til tidsaspektet er det altså også et økonomisk aspekt ved tilskuddsordningen som ikke er effektivt. Det er tvilsomt at Kristiansand kommune har som mål å skape uforutsigbarhet for organisasjonen og prosjektene deres. Finansieringen av aktiviteter blir likevel problematisk for hvert år, fordi organisasjonen ikke vet hva de vil bli tildelt av midler.

5.3.1.2 Virkningsgrad

I overnevnte sitat ser vi også en ekstra kilde til kostnader for både organisasjonen og kommunen. Når en organisasjon ender opp med en viss mengde støtte som bare kan brukes til et prosjekt, blir spørsmålet om det er hensiktsmessig på kommunens side å behandle tre separate søknader, som hver for seg krever sin egne individuelle innsendte søknad. Tid er penger, og i dette tilfellet brukes det tid på administrasjon som hverken tjener organisasjonen eller Kristiansand kommune. Alternativet kunne vært å ha hatt en dialog med organisasjonen om hvor pengene trengs og hva partenes prioriteringer er. Dermed kommer det også en bonus på kommunens side; Det vil komme tydeligere frem for dem hvor tildelingene ender opp med å faktisk bli brukt.

I sitatet under snakkes det om hvorvidt tilskuddsordningen er en passende måte å fordele midler på. Som vi ser er en mer direkte involvering av kommunen i prosjektene ettertraktet når det kommer til fordelingen av tilskuddene:

«[Vi vil] heller en dialog og en direkte dialog [i stedet for løsningen som er i dag]. Noen av midlene kan være som de er i dag og nå bredere ut, for det er kjempeviktig at vi har Røde Kors og Tursitsforeningen og også de som er litegranne smale på det, men jeg tenker [på] når tilskuddene kommer over en viss størrelse.»

Tilskuddsordningene har med andre ord sin plass, men fungerer ikke optimalt etter organisasjonens forutsetninger. Kortsiktighet, usikkerhet og administrasjon rundt søknadene gjør at organisasjonen stiller spørsmål med om det er verdt å søke større tilskudd gjennom tilskuddsordningene i det hele tatt. Som organisasjonen selv spør: «Hvor mye arbeid skal man legge ned for å kanskje få 50 000 kroner?».

5.3.1.3 Rettferdighet

For organisasjonen fremstår tildelingspraksisen sett fra et rimelighetsperspektiv tilfeldig: «(...) jeg synes det er veldig tilfeldig hvem som får tilskudd. (...) Det er ikke forutsigbart hvem som får midlene. (...) [Men] de er målrettede i utlysningen. For eksempel [er tilskuddet ment til] barn og unge.»

Utlysningene er målrettede, men utdelingen er tilfeldig.

Organisasjon I har, tross at de mener at tildelingen er tilfeldig, likevel en oppfatning om hvordan saksbehandlerne avgjør hvem som skal motta tilskuddene. Antall frivillige i organisasjonen vil bli vektlagt ved tildelingen.

Organisasjonen bemerker videre at antall registrerte frivillige i organisasjonen ikke nødvendigvis er et godt mål på hvor mange som benytter tjenestene deres. Like relevant kan det være hvor mange pårørende som er involvert, omsetning og til og med antall ansatte de har. I sitatet under tar organisasjonen for seg hva de mener kommunen også burde vektlegge når de ser på organisasjoner som deres organisasjon:

Vi har [for eksempel] en ganske stor pårørendegruppe og vi omsetter for rundt 30 millioner kroner [årlig]. Vi har mange ansatte, [som er tidligere rusavhengige], i små deltidsstillinger.

Som et eksempel for å illustrere dette trekker organisasjonen frem en tjeneste de opplever å ha hatt stor suksess med. Dette er en tjeneste hvor tidligere rusavhengige får deltidsstillinger hvor de blant annet har samtaler med de som nå er på vei ut av rusen. Det å nettopp ha en slik deltidsstilling kan være en viktig del av re-integreringsprosessen i samfunnet. Tjenesten fungerer som et springbrett, som gjør de (tidligere) rusavhengige i stand til å vise at de er arbeidsdyktige, for senere å kunne søke jobber andre steder samtidig som de gradvis beveger seg bort fra behovet for å ruse seg.

I en re-distribuerende sammenheng trekkes det frem at det er viktig at kommunen har fokus på fordelingen i lys av religiøse organisasjoner, slik at de ikke blir prioritert simpelthen på grunnlag av deres verdisyn, fordi dette kan få uheldige konsekvenser:

«Det er viktig at kommunen har en klar front på dette. Noen organisasjoner har en klart religiøs profil. Enkelte grupper [av rusavhengige] vil ikke gå for [en religiøs profil]. (...) Noen har fortalt meg at de har vært på slike arrangementer. Så blir de avhengige av Jesus, også må de avendes med dette i stedet for. (...) [Det er] kjempeviktig at vi også har ikke-religiøse tilbud (...) og at kommunen også har fullt fokus på dette.»

Man skal som rusavhengig kunne ha muligheten til å benytte seg av ikke-religiøse alternativer. Om tildelingen fortsetter som den er og som konsekvens ender opp med å ha en prioritet på religiøse organisasjoner vil det være en lite rettferdig ordning. At likevel religiøse organisasjoner har sin plass blant mottakerne ser ut til å være i orden, slik Organisasjon I ser det:

«Dette vet jeg av erfaring (...) de sier at de ikke forkynner, men de sitter under et kors. En liten gudstjeneste før en konsert. Eller en bønn før konserten. Jeg har ikke noe imot menighetene, men er imot at mine skattepenger skal gå til [å støtte slik aktiviteter] (...).»

Dette trenger en klargjøring. Det organisasjonen prøver å få frem er at det er nødvendig med en viss redelighet når det kommer til hvilke aktiviteter organisasjoner utfører. Denne redeligheten kan være vanskelig å praktisere, for som organisasjonen påpekte tidligere i intervjuet skal det veies opp mot muligheten kommunen har til å ha en individuell dialog med organisasjonene om hvordan tilskuddene kan brukes mest fornuftig hos dem. Problemet her er derfor ikke aktivitetene i seg selv, men hvorvidt det er en åpen prosess rundt hva tilskuddene faktisk støtter oppunder. Derfor kan heller ikke tildelingen av tilskudds skje på rent bekjentskap og vennsapsrelasjoner:

«Når jeg snakker om en dialog med kommunen kan vi ikke gå på vennskap og kjennskap. Vi vet jo også at det skjer mye med vennskap, og det er den store styggedommen.»

Religiøse organisasjoner skal kun være en mulighet, ikke eneste alternativ. Det er viktig at prosessen rundt og resultatet av tilskudds-fordelingen er åpen, slik at en tredjepart kan se hvordan støtten brukes. Samtidig skal det være mulighet for individuell dialog med

kommunen. Denne kan være utfordrende å holde fullstendig åpen, men skal ikke grunne i vennskap og kjennskap.

Åpenhet rundt prosessene og resultatene spiller en stor rolle. Størrelsen på organisasjoner føyes også inn under vurderingen av om hvorvidt fordelingen er rettferdig eller ikke, men ses ikke på som like viktig som religion:

«Vi må ikke bli kvelt av de store organisasjonene. [De har jo] tv innsamlinger [også videre]. Det vil alltid være forskjeller mellom organisasjonene, [men] fra kommunens sin side er det viktig med et klart fokus på det med religion, spesielt her på Sørlandet.»

Prioriteringen av store organisasjoner skal ikke føre til en svekkelse av de små organisasjonene. Det vil likevel alltid være forskjeller mellom de organisasjonene som er store og små. Det er mer sentralt, og kanskje mer overkommelig for Kristiansand kommune, å vise at de ikke prioriterer religiøse organisasjoner uten videre.

5.3.1.4 Håndterbarhet

Det er vanskelig å drive fra år til år når man har eller vurderer å starte større prosjekter, fordi fordelingen er tilfeldig og det dessuten er vanskelig å vite hvor mange søkere det er hvert år. Dette er med på å gjøre denne fordelingen av midler mindre håndterbar.

Selv om å sende søknadene i seg selv går greit, er det utfordrende å håndtere at prosessen for å motta midlene tar lang tid. Organisasjonen tror likevel det kunne vært mulig å bruke enda lenger tid på å sikre flere midler gjennom å dele sine brukerhistorier eller engasjere lokale aviser rundt hva de driver med, men har liten tro på at dette vil være særlig virkningsfullt fra deres side:

«[Det går] så mye tid på å «jage» midler. De som [deler] de mest hårdryppende historiene avgjør hvem som skal få og ikke få [tilskudd]. Det er [likevel] tull å bruke tid med politikerne. Fevennen er [også] svært lite interessert i overdosedagen.»

(Fædrelandsvennen eller «fevennen» er en lokalavis i Kristiansand)

For organisasjonen er det som nevnt sentralt å fokusere på brukerne og tilpasse tilbudet til enkeltpersoner, ikke bare alder eller midlertidig aktivitet. Dette er hva de ønsker å bruke tiden sin på, ikke og kanskje få mer tilskudd. Derfor ønsker de å ha et mer permanent avklart forhold til Kristiansand kommune hvor begge parter ved hva organisasjonen er god på:

«Vi vil ha midler til det vi vet virker og [på den andre siden] ha [en] dialog med kommunen. [Kommunen kan spørre oss] hva våre fordeler er. [Så oppgir vi] tre felter, [og det er] der vi vil ha støtte. (...) Det å [få kommunen til og] se på styrken til organisasjonen slik at vi ikke skal gå inn og dekke [alt er dessuten viktig].»

For organisasjon I ser vi igjen at en dialog kunne vært med på å avklare forholdet mellom organisasjonen og Kristiansand kommune. Dette er ikke bare mer virkningsfullt, men også mer håndterbart for begge parter.

5.3.1.5 Politisk legitimitet

Organisasjonen har også et forslag til hvordan kommunen i større grad kan ta i bruk re-distribuerende metoder når de skal fordele midler til tilskudd og andre poster i budsjettet.

Dette sitatet er hentet fra når det snakkes om kvadraturen og tilgang til lokaler der:

«[Det er] 8 000 ledige lokaler som vi ikke har råd til. Husleien burde være tilrettelagt for frivilligheten. Det at vi skal bruke [lokalene med] så høye kostnader [er på nåværende tidspunkt uaktuelt]. Alle må få lov til på ta en buss, [for eksempel]fra Mandal, (...) uten å måtte ta en egen buss opp til lokalene våre. Det er sinnssyke utleiepriser [i kvadraturen]. Kommunen burde tilrettelagt for at frivilligheten kunne unngått å bruke penger på lokalleie og ikke [la pengene] gå til eiendomsfirmaene. To kvadrat koster 25 000 i måneden. Vi ønsker fast pris og så kan utleierne vite at de gjør noe godt for samfunnet. I stedet står [lokalene] tomme.»

Kristiansand kommune kunne med andre ord bygget sin politiske legitimitet ved å i større grad fokusere på å redusere leiepriser i kvadraturen for de frivillige organisasjonene.

5.3.2 Organisasjon II

Jevnt over kan det virke som organisasjonen savner muligheten til å skaffe til veie tilskudd slik det i større grad opplevdes å kunne gjøres før. Med standardiserte søksdokumenter sitter de med begrensede muligheter til å beskrive for kommunen hvordan organisasjonen operer. Likevel mener organisasjonen at de ved mottak av tilskuddet får møtt et reelt behov blant innbyggerne gjennom konkrete foretak og aktiviteter. Dette kan for eksempel være utdeling av mat og leie av boliger. Legitimiteten kan sies å være middels, siden behov i samfunnet blir møtt, men konkretiteten ved tilskuddene skaper utfordringer for fleksibilitet rundt de bestemte og begrensede aktivitetene tilskuddet går til.

5.3.2.1 Effektivitet

Organisasjonen synes til en viss grad tilskuddsordningen er effektiv: «(...) innen en viss grad er det effektivt.» og følger opp med: «Det er vanskelig med et entydig svar.»

Et problem organisasjonen peker på er at tilskuddsordningen er uforutsigbar. Kraftige reduksjoner i tilskudd gjør det vanskelig å forutsi fremtidig drift av ulike hjelpetjenester:

«Vi sender inn [søknader] og håper på samme mengde, [men] får mindre og uventet redusert med noen hundre tusen, og dermed må man legge om driften litt sånn akutt. [Vi trenger] mer forutsigbarhet fra kommunens side for at det skal bli mer effektivt. (...) Vi har bemannet for [et] visst antall beboere. Så over natten si opp beboere og ansatte, det er utfordrende og vi vet ikke dette før langt ut i året. Også får vi [først] svar i februar og får pengene i mars eller april.»

Selv om kommunen treffer sin ønskede gruppe, ender de også opp med å skape nye utfordringer for organisasjonen og brukerne deres når størrelsen på tilskuddene ikke er fastsatt i lengre tid på forhånd. Ansatte kan ende opp med å stå uten jobb og brukere uten mat eller et sted å bo.

5.3.2.2 Virkningsgrad

Det er organisasjonens oppfatning at løsningen som er nå fungerer mindre optimalt enn før. En grunn til dette er at mulighetene til bystyret nå er mer begrenset enn før:

«Saken er jo at det har vært endringer litt opp igjennom [årene]. Før hadde det sittende bystyret mulighet til å bevilge en sum med en type pot de hadde ansvaret for, men nå kan alle søke gjennom en base. (...) Det som er tilfellet nå er at du ikke har peiling på hvor mange som søker og [hvem] kommunen fordeler potten på og det er jo en utfordring fra år til år på grunn av hvor mange andre som får [tilskudd] og til dels den politiske viljen til å utdele tilskudd til ulike sektorer.»

Som vi ser skaper usikkerheten bundet til variasjon i størrelsen på tilskuddene og hvor mange som søker om samme pot utfordringer som ikke nødvendigvis var like fremtredende når man brukte andre metoder for tilskudds-fordeling tidligere.

5.3.2.3 Rettferdighet

Når det kommer til tilskudds-fordelingens rimelighet og re-distribuerende forhold påpeker organisasjonen et dilemma som de ansatte i kommunen møter på når de skal gjøre marginale vurderinger.

På den ene siden handler fordelingen av tilskudd om å bygge opp under mangfoldet blant organisasjonene i Kristiansand kommune, men på den andre siden har kommunen sine egne mer konkrete målsetninger de vil prioritere. Dette er i seg selv en avveining.

Men attpåtil kommer en avveining av hvem man burde støtte an på kvalitative forskjeller som kan være utfordrende å sammenligne med hverandre. Hva er for eksempel verdien av det å

støtte en stabil og kontinuerlig drift mot verdien av å slippe en frivillig organisasjon til inn i tilskudds-området sin støtteordning?

I følgende sitat snakkes det om denne problematikken i relasjon til hvor mye tilskudd en organisasjon mottar fra år til år:

«For eksempel kan [målet til kommunen] være integrering av flyktninger. [Mens] noe er vanskelig [å stanse], er [andre aktiviteter] ikke så veldig dramatisk å stanse. [Noe annet er det] hvis [organisasjonen] har opparbeidet seg en viss kostnad [ved arbeidet]. Noen [organisasjoner] starter opp fra null og andre har drevet i årevis. Kanskje [er dette et dilemma mellom] de som starter opp [satt opp mot] de som har opparbeidet seg kostnader.»

For organisasjonene som deres egen kan avgjørelsen som tas potensielt føre til at man må legge om driften eller kutte den ut totalt. Som organisasjonen selv meddeler: «For eksempel hadde vi 2,3 millioner kostnader i rusomsorg, (...) så mistet vi cirka en million og dermed kan [vi] ikke fortsette [som før].»

Forutsigbarhet er utfordrende i tilskuddsordningen.

5.3.2.4 Håndterbarhet

På håndteringssiden har det blitt stadig mer komplekst å forholde seg til tilskuddsordningen.

En av grunnene til dette er økte krav bundet til utdelingen og bruk av midlene:

«Etter hvert har det blitt mer og mer krav, før var det litt mer frie midler som gikk inn i en totalt drift. Staten begynner også å sette krav til tilbakemeldinger. Kommunen er nok litt mer rundhåndet hvis man skal bruke det begrepet, men det kommer også veldig an på størrelsen på mengden man søker om og mottar.(...) «[Dette er] riktig å si sånn generelt, men det er forskjell mellom de enkelte ordningene.»

Til tross for en økt mengde regler og krav fra kommunen oppfattes de å ha en lav grad av formalisering, relativt til staten. Utover at kommunen ser ut til å ha en litt mindre kompleks ordning enn staten er det likevel forskjeller mellom de enkelte tilskuddsordningene innad i kommunen. Dessuten spiller størrelsen på tilskuddet en rolle i hvor rundhåndet kommunen er med å gjøre midlene frie eller ikke.

Ved nærmere spørsmål om akkurat hva slags forskjeller det er mellom de ulike tilskuddsordningene på håndteringssiden svarer organisasjonen følgende:

«Det er jo [noen] lange skjemaer som må fylles ut. Det er [en] forskjell mellom disse ordningene. Ta for eksempel mat[utdelingen vi driver med]. Hvis du tar et bilde av en lang kø av folk som står og venter på og få mat og sender det inn som en del av

søknaden viser det behovet til kommunen. Men det er annerledes i rusomsorgen. Der spør de mer: 'hvilken del av rusomsorgen skal du bruke disse pengene på?'

Det kan virke som, ut ifra hva organisasjon II oppfatter, at kommunen er mer snever eller vid i hva som tilskuddsordningen kan dekke avhengig av hvilket område det mottas tilskudd fra. Grad av oppfølging og formalisering varierer med andre ord på tvers av tilskuddsordningene. Oppsummert meddeler organisasjon II at det er utfordrende å si hvordan ordningen burde være:

«Jeg synes det er vanskelig å si hvordan det skal være. På en måte så burde det være sånn at alle kan søke, på en annen side så er det jo litt uoversiktlig, fordi det kan være så kolossalt stor forskjell i hvor mange som søker. Ved et rettferdighetsprinsipp, så kan du stå i fare for å få en veldig tilfeldig drift som er vanskelig å håndtere.»

En funksjonell løsning ser ut til å helst måtte ha et avklart kompromiss mellom hva som er rettferdig og hva som blir håndterbart.

5.3.2.5 Politisk legitimitet

Tidligere var det andre løsninger man i større grad tok i bruk innenfor Kristiansand kommune når det kom til å dele ut tilskudd. På spørsmål om tilskuddsordningen er en passende måte å fordele midler fra kommunen innleder organisasjonen med å trekke på forskjellen mellom nåværende og tidligere praksis:

«Før hadde politikerne en god del større frihet til å dele ut midler, mens det nå er en søknadsprosess (...) administrasjonen håndterer. Nå er det vel sånn at bystyret skal godkjenne søknadene, men før fortalte bystyret administrasjonen hvem som skulle få penger.»

Når den eldre versjonen settes opp mot dagens situasjon oppfatter organisasjonen det som at det vil være vanskeligere i dag å drive med mer kontinuerlig arbeid og utfordringer til fordel for mer umiddelbare «kriser» (mitt ord) i samfunnet. For eksempel kan det i dag være lite fokus på leksehjelp, men når det er mange som ruser seg er det lettere å få tilskudd til aktiviteter som har å gjøre med dette:

«I disse dager er jeg litt kjent med at menigheter og organisasjoner har forsøkt å utvikle leksehjelp til de som trenger det, mens når vi hadde den flyktningstrømmen for et par år siden, så fikk vi lettere penger til dette. Og når mange ruser seg så blir det lettere å få penger til folk som ruser seg.»

Prioriteringene til kommunen går ikke bare utover organisasjonenes muligheter til å ha en jevn og forutsigbar drift over tid. Det skaper også videre problemer rundt rettferdigheten, når

det kommer til hvilke aktiviteter som blir viktigere enn andre fra år til år. De årlige variasjonene i for eksempel hvor mange som ruser seg trenger hverken å ha sammenheng med kommunens eller den frivillige organisasjonens langsiktige mål. Hvem er i så fall den årlige tildelingen rettferdig overfor?

Vi ser dessuten at det ikke bare er resultatet av fordelingen som blir problematisert. Også den økte kompleksiteten rundt håndteringen av fordelingen reiser spørsmål om hvem som får midler og hvor mye som skyldes tilfeldigheter.

Om organisasjon II oppfatter at tildelingspraksisen faktisk er tilfeldig i dag er likevel en annen sak. På spørsmål om dette trekkes det igjen på hvordan fordelingen av midlene var tidligere. Før pleide man å besøke politikerne under gruppemøter for å orientere dem om prosjektene sine. Dermed sendte man dem en søknad. På denne måten fikk man en helt annen kjennskap til de som stod for behandlingen av søknaden og hvordan de gjorde dette. I dag, når politikerne bare kan gjøre små justeringer eller bare behandle politisk de sakene som har prinsipiell betydning, har i stor grad muligheten til å delta aktivt i tildelingsprosessen falt bort. Med dette forsvinner også en del av muligheten til å vite hvordan behandlingen av søknaden blir gjennomført.

5.3.3 Organisasjon III

Jevnt over er organisasjonen positivt innstilt til tilskuddsregimet. Når det kommer til søknadsprosessen oppfatter de denne som grei å forholde seg til. Likevel oppfatter de det som vanskelig å se et tilskudd for seg. De oppfatter det som at det kunne vært mer hensiktsmessig for dem å ha alle tilskuddene samlet under ett i form av et driftstilskudd. De mener likevel at dette er en sak de selv i så fall skal ta tak i, og at dette ikke ligger på kommunen eller regimet i seg selv. Legitimiteten kan sies å være høy.

5.3.3.1 Effektivitet

For organisasjoner som søker om ganske mange midler til flere prosjekter kan det være mange søknader om tilskudd som skal sendes inn. Disse får igjen ulik grad av innvilgelse eller avslag. Det er likevel ikke et spørsmål for organisasjon III om ordningen er effektiv. Det er den, men det betyr ikke at samarbeidet med kommunen ikke kan bli bedre:

«[Kommunen] når jo frem med informasjonen [sin], men vi søker om ganske mye, så vi kunne tenke oss en driftstilskuddsordning, så kunne vi hatt alt under ett. (...)

Vi søker om mye og får litt. Det hadde nok vært bedre om vi samlet alt under ett felles driftstilskudd.»

For organisasjoner som har flere pågående prosjekter og befinner seg innenfor flere områder, «treffer» ikke nødvendigvis alle tilskuddsordningene hva organisasjonene søker å dekke. De kan likevel ende opp med å brukes til hva de er intendert til, som vil si at fordelingen i praksis er effektiv.

5.3.3.2 Virkningsgrad

At organisasjonen ikke mottar tilskuddene i form av driftstilskudd er ikke en sak som svekker virkningsgraden til tilskuddsordningen og tilskuddsregimet i seg selv heller, slik organisasjon III oppfatter det. Som det kommer frem i intervjuet, så oppfatter de det som at det til slutt er opp til dem selv om de ville hatt driftstilskudd eller søkt gjennom tilskuddsordninger. Dette er kanskje en sak de vil kjempe mer for i fremtiden.

Organisasjonen synes også søknadsprosessen har blitt bedre enn den var før, selv om den også tar mer tid en før: «Det har jo blitt litt bedre med søknadsportalen (...) Kontotilgang er [for eksempel] greit, men varsler [fra kommunen] kan komme i etterkant. (...) Vi er veldig glade for tilskuddsordningen, men bruker mer tid [på søknadsprosessen] enn ønsket.»

Tilskuddsordningene blir på denne måten en løsning som krever mer administrasjon enn driftstilskudd, men veid opp mot driftstilskudd som krever en ekstra innsats fra organisasjonen for å kunne realiseres er det på nåværende tidspunkt et bedre egnet alternativ.

5.3.3.3 Rettferdighet

Under intervjuet trekker organisasjonen på søkingen til andre organisasjoner relativt til dem selv: «Om det er rettferdig har litt å gjøre med den politiske behandlingen. [Organisasjonen vår] er jo en politisk og religiøst uavhengig organisasjon. (...) [og] i bibelbeltet ser vi nok at kristne organisasjoner prioriteres [av kommunen].»

Prioriteringen av religiøse organisasjoner er ikke nødvendigvis en negativ eller positiv sak i seg selv, i hvert fall ikke i vesentlig grad. Organisasjon III gjør mange vurderinger om kapasitet internt også når de vurderer å søke om tilskudd. Andre forhold, som hvor mye man ender opp med å søke om, kan ha betydelig større betydning: «Vi prøver å være nøkterne og det får effekter for oss. Andre [søkere] smører kanskje tjukt på [søknadene de sender inn].»

Hva som imidlertid ses på som mer problematisk, konseptuelt sett, er vurderingen av hvorvidt for eksempel kristne religiøse organisasjoner kan sies å være frivillige organisasjoner også, fordi dette kan få betydning for om de kan oppfattes som faktiske frivillige organisasjoner. Dette påvirker igjen hvem som får tildelt tilskudd fra potten. Tross at denne overgangen kan være uklar, har organisasjonen tro på kommunens forsøk på å gjøre fordelingen rettferdig.

For organisasjonen handler rettferdigheten mest om hvordan de selv kan bruke tilskuddene de mottar på en fornuftig måte.

5.3.3.4 Håndterbarhet

Organisasjon III opplever å stå ganske fritt når det kommer til disponering av midlene, etter at de er mottatt. Kommunen har aldri spurt om å få innblikk i prosessene, men organisasjon III er åpne for en dialog med kommunen: «De har aldri spurt om [å få innblikk i prosessene]. Vi kunne sikkert gått i dialog med dem om det. Dette skjer kanskje mer med indiemidler som de deler ut, men det er annerledes.»

De opplever det å bruke midlene som intendert som ganske uproblematisk.

5.3.3.5 Politisk legitimitet

Når det kommuner til tilskuddsordningens politiske legitimitet har det blitt en mer åpen prosess enn før, men kommunen er likevel ikke helt i mål slik organisasjonen oppfatter det. Spesielt gjelder dette likebehandlingsprinsippet. Alle skal i utgangspunktet ha tilgangen til samme mengde informasjon: «(...) [politikerne] burde være obs når det kommer til likebehandlingsprinsippet. [Likebehandlingsprinsippet etterleves] gjennom facebook-kampanjer som de legger ut. Det er jo informasjon som går likt ut til alle. (...) Det var nok mindre sånn før.»

Åpenhet rundt prosessen er likevel en svakhet ved ordningen, slik organisasjonen oppfatter det. Likebehandlingsprinsippet blir etterlevd, men det kunne vært lettere å ha en oversikt over saksbehandlingen og hvem som har ansvaret for den:

«[Det er] ikke så lett å vite hvem som har ansvaret nei. Vi har en løpende dialog med mange av dem, men vi vet ikke alltid hvem vi skal kontakte, men det er jo ikke verre enn at man spør. Det kunne vært enda lettere [å vite] (...) om det stod på søknadsskjemaet.»

Utfordringen ser dermed ikke ut til å være at informasjonen ikke er tilgjengelig for organisasjonen, men snarere at den til tider kunne vært lettere tilgjengelig. For eksempel meddeles det under intervjuet at utvalg også videre som man skulle kontaktet kunne vært tydeligere.

Burde det dermed vært en slags oversikt man kunne tatt i bruk for å finne ut hvem som hadde ansvaret for hva? Dette virker for organisasjonen kanskje å ta det et steg for langt: «Da gir man det jo på sølvfat, [men det hadde vært fint å vite] hvem som er saksbehandler, utvalget

også videre. (...) Også om tilskuddet hører til kulturområdet, det sosiale området også videre.»

5.3.4 Organisasjon IV

Jevnt over synes organisasjonen det er utfordrende administrativt sett å skulle forholde seg til tilskuddsordningen. Blant annet må underorganisasjoner av moderorganisasjonen søke for å kunne være kvalifisert til lokale foretak i Kristiansand-området. De er likevel fornøyd med oppfølgingen underveis, selv om de opplevde at systemet ikke var helt tilpasset dem. Dette gjør det mer attraktivt å søke om støtte andre steder. Legitimiteten kan sies å være middels.

5.3.4.1 Effektivitet

Et problem organisasjonen møtte på når de skulle søke tilskudd hadde å gjøre med registreringen av organisasjonen i systemet. For å kunne være kvalifisert måtte de være lokalregistrert i Aktørbasen for å kunne søke om tilskudd. Grunnen var at de jobber for hele Agder-området, men tilskuddsordningen bare er for Kristiansand. Dette innebar at blant annet generalsekretæren i moderorganisasjonen måtte ordne med søknadsprosessen og flere personer enn strengt nødvendig var involvert i prosessen. Organisasjonen så det dermed som at det ble brukt unødvendig mye tid på administrasjon hvis de var ment som en aktuell målgruppe for mottak av tilskudd.

5.3.4.2 Virkningsgrad

På spørsmål om hvorvidt organisasjonen oppfatter tilskuddsordningen som virkningsfullt, er svaret nei. Slik de ser det har de for mye administrasjon rundt fordelingen i forhold til andre fond og kommuner:

«[Vi] synes ikke Kristiansand kommune er så virkningsfullt nei (...) og vi trenger noen til å gjøre jobben [med søknadsprosessen]. I tillegg til søknaden til Kristiansand kommune fikk vi penger fra Skeiefondet, det var mye lettere å søke hos dem.

[Skeiefondet er] enklere [å forholde seg til] byråkratisk.»

Organisasjonen opplever at de må sette av en betydelig mengde av egne ressurser for å gjennomføre søknadsprosessen i Kristiansand kommune. Dette er i motsetning til andre instanser hvor de søker om tilskudd, for eksempel fra Skeiefondet. De andre instansene oppleves som enklere å forholde seg til, byråkratisk sett.

5.3.4.3 Rettferdighet

Siden organisasjonen ikke selv har søkt så mye på tilskudd fra Kristiansand kommune før, synes de det er vanskelig å ha en oppfatning om hvor rettferdig ordningen er.

5.3.4.4 Håndterbarhet

Satt opp mot andre steder man kan søke om midler virker det som at Kristiansand kommune relativt sett oppfattes som et hakket mer innviklet sted å søke om midler fra. I denne sammenheng deler organisasjonen en annen erfaring om hvordan dette forløper i et lignende, men langt fra like ressurskrevende, tilfelle:

«I en av søknadene søkte vi om familiedag i Dyreparken, og vi besøkte [Kristiansand kommune] for å få gratis billetter [til dyreparken], men de ville ikke dekke gratisbilletter til de voksne og da måtte vi selv betale til de voksne, men dette gikk jo greit.»

Det er med andre ord ikke nødvendigvis slik at Kristiansand kommune er veldig annerledes fra andre steder det kan søkes om midler. Snarere krever bare prosessene, hvor organisasjonen er situert og har sitt hoved-virke til siden, litt flere steg for å kunne gjennomføres.

5.3.4.5 Politisk legitimitet

På spørsmål om hvorvidt tilskuddsordningen er en passende måte å fordele midler på, foreslår organisasjon IV legater som et bedre alternativ:

«Også er det litt om varighet og legater (...):[mottakere av støtte] har kanskje behov for forutsigbarhet i ett år og legater er litt mer åpne [enn tilskuddsordninger]. Legater er [dessuten] litt mer varige. (...). [I tillegg er ikke] legater komplisert.

Angående bevissthet rundt hvem som har ansvaret for tilskudds-fordelingen opplevde de å få en god oppfølging ved forsinkelse. De ble ringt opp og opplevde ellers ingen problemer i den sammenheng. Den rent tekniske siden ved aktørbasen var litt trøblete, men her var kommunen forberedt: «Vi er fornøyd med oppfølgingen, men likevel [var det dette med] aktørbasen, det var bare en person som kunne den.»

Kompetansen som trengtes for å løse problemene som oppstod så ut til å være tilstede når den var trengt, slik organisasjonen oppfatter det.

5.3.5 Organisasjon V

Jevnt over synes organisasjonen at tilskuddsordningen er ganske lett å søke om tilskudd med. Søknadsprosessen er enkelt bygd opp, men tilgangen til relevant informasjon kan være vanskelig tilgjengelig. Legitimiteten anslås å være høy.

5.3.5.1 Effektivitet

Organisasjonen ser ordningen som effektiv med tanke på de som har fått støtte. Den var effektiv, fordi det i utgangspunktet ikke var så mange som hadde søkt og dermed og fordele potten utover. Så relativt til antall søkere er tilskuddsordningen på nåværende tidspunkt effektiv. Problemet slik de ser det er at det er mange som kunne fått støtte og som ikke søker om dette. Tilskuddsordningen treffer dermed ikke alle som den kunne truffet.

5.3.5.2 Virkningsgrad

Fordelen med søknadsprosessen slik denne organisasjonen ser det er at søknadsprosessene, søknadskjema med mer inkludert, ikke er veldig avanserte. Det gjør det lett for organisasjoner som dem å sende inn en søknad. Tilskuddsordningen er, basert på dette grunnlaget, ganske virkningsfullt.

5.3.5.3 Rettferdighet

Organisasjonen trekker frem at det er utfordrende å se tilskuddsordningen isolert sett uten å ta driftstilskudd i betraktning når man evaluerer rimeligheten dens. Organisasjonen utdyper:

«Fordelingen er rimelig, hvis det er snakk om engangstilskudd, [men] de faste fordelingene er ikke rimelige. De store [organisasjonene som mottar driftstilskudd] får mye statsstøtte i tillegg, så hvor mye de store [organisasjonene] trenger støtten er ikke den samme som de små organisasjonene [trenger den]. [Kristiansand kommune] burde ikke bare gi tilskudd til de store [organisasjonene], [fordi] de store [organisasjonene] trenger det ikke for å overleve. [Jeg synes Kristiansand kommune burde gi] mer [tilskudd] til de små.»

Fordelingen gjennom tilskuddsordningen er i seg selv rimelig. Driftstilskudd er det ikke. Det er organisasjon V sin oppfatning at driftstilskudd går til de større organisasjonene. De større organisasjonene har ikke like stort behov for tilskuddene, fordi de vil kunne overleve uten støtte. Dette er i motsetning til de små organisasjonene, som er avhengig av støtten for å overleve, og dermed burde prioriteres når det kommer til å få tildelt mer tilskudd.

De store organisasjonene er kanskje avhengig av støtte fra flere kilder, men er ikke like avhengig av dem:

«Det har mye å si [for den lille organisasjonen] at man får den lille støtten [man får]. De store er ikke like avhengig av støtten, men avhengige av andre støtteordninger samtidig.»

Hva det virker som organisasjonen forsøker å formidle her er et mens et tilskudd for en liten organisasjon kan være forskjellen på drift eller ikke drift, så er forskjellen på støtte eller ikke støtte marginal for de større organisasjonene. Dette er fordi de kan trekke på langt flere støtteordninger enn de små organisasjonene.

5.3.5.4 Håndterbarhet

Tilskuddsordningen fremstår for organisasjonen som svært håndterbar. For enkelttilskuddet kommer det klart frem hva det skal brukes til og søknader følges opp på kommunens hjemmesider: «Det synes jeg er lett. Det er klare retningslinjer og du får tilbakemelding på om det skal eller ikke skal brukes til formålet nevnt i søknaden.»

De har dermed ingen kritikk av hverken håndteringen fra kommunens side eller rundt hvordan de selv håndterer kontakten med kommunen.

5.3.5.5 Politisk legitimitet

Som ordning for fordeling av midler synes organisasjonen at fordelingen slik den er i dag er en passende måte å fordele dem på. Hvorvidt det er mulig å sikre seg innblikk i de interne prosessene i kommunen og hvem man skal kontakte ved spørsmål også videre er litt mer utfordrende:

«Å [vite hvem man skal kontakte] er kanskje ikke så lett. Det som er vanskelig å vite er hvem du skal kontakte ved spørsmål og hvor du finner denne informasjonen. Ved spørsmål vedrørende søknaden, så er det ikke godt å vite hvem i kommunen som har ansvar for den.»

Kommunen er dermed tjent med å ha mer klarhet rundt prosessene sine, slik organisasjon V ser det. Dette kunne for eksempel utartet seg i tydeligere retningslinjer for hvem du skulle henvende deg til ved spørsmål. Alternativ kunne en eller annen form for lett tilgjengelig oversikt vært nyttig for å få et innblikk i prosessene slik organisasjonen oppfatter det.

5.3.6 Organisasjon VI

Organisasjonen valgte å takke nei til deltagelse i undersøkelsen. Det var fem grunner til dette. Den første var at Kristiansand kommune var godt kjent med deres syn på effekten av

Kristiansand kommunes tilskuddsordning overfor frivillige organisasjoner. Den andre var at de har gitt innspill på høringsrunden ved innføring av nye tilskuddsordninger. Den tredje var at de har gitt innspill på avslag på søknad om driftstilskudd for 2021. Den fjerde var at de har hatt møter med kommunen om temaene og spørsmålene studien tar opp. For det femte ønsker de fortsatt en åpen og ærlig dialog med kommunen om hvordan tilskuddsordningen slår ut for dem.

Alle begrunnelsene reflekterer en svært positiv oppfatning av kommunens behandling av dem og tilskudds-prosessen. Legitimiteten anslås derfor å være høy.

5.4 Oppsummering av vertikal analyse

Oppsummerer vi sentrale funn i figuren presentert i metodedelens får vi følgende tabell:

	Organisasjon I	Organisasjon II	Organisasjon III	Organisasjon IV	Organisasjon V	Organisasjon VI
Effektivitet (Effectiveness)	Slik organisasjon I oppfatter det, treffer ikke kommunen alle målene sine slik tilskuddsordningen fungerer i dag	Selv om kommunen treffer sin ønskede gruppe, ender de også opp med å skape nye utfordringer for organisasjonen og brukerne deres når størrelsen på tilskuddene ikke er fastsatt i lengre tid på forhånd. Ansatte kan ende opp med å stå uten jobb og brukere uten mat eller et sted å bo.	For organisasjoner som har flere pågående prosjekter og befinner seg innenfor flere områder, «treffer» ikke nødvendigvis alle tilskuddsordningene hva organisasjonene søker å dekke. De kan likevel ende opp med å bruke til hva de er intendert til, som vil si at fordelingen i praksis er effektiv.	For å kunne være kvalifisert til mottak av tilskudd måtte de først være lokal-registrert i Aktørbasen	Effektiv for de som søker, men kommunen treffer ikke potensielt alle de kunne truffet med tilskuddsordningen.	Svarte ikke på undersøkelse
Virkningsgrad (Efficiency)	Tilskuddsordningene har sin plass, men fungerer ikke optimalt etter organisasjonens forutsetninger.	Løsningen som er nå fungerer mindre optimalt enn den gjorde før.	Tilskuddsordningene er en løsning som krever mer administrasjon enn driftstilskudd, men veid opp mot driftstilskudd som krever en ekstra innsats fra organisasjonen for å kunne realiseres, er tilskuddsordningen på nåværende tidspunkt et bedre egnet alternativ.	For mye administrasjon rundt fordelingen i forhold til andre fond og kommuner.	Lett å søke om tilskudd gjennom tilskuddsordningene. Lite avansert.	
Rettferdighet (Equity)	Utdelingen er målrettet, men utdelingen er tilfeldig. Det er viktig at kommunen har fokus på fordelingen i lys av religiøse organisasjoner, slik at de ikke blir prioritert simpelthen på grunnlag av deres verdsvn	Hva er verdien av det å støtte en stabil og kontinuerlig drift mot verdien av å slippe en frivillig organisasjon til inn i tilskudds-området sin støtteordning? For organisasjonene som deres egen kan avgjørelsen som har potensial til å se ut som å legge om drifts eller kunne den ut totalt. Forutsigbarhet er utfordrende i tilskuddsordningen.	(...) bibelbelte ser vi nok at kristne organisasjoner prioriteres [av kommunen].» Vurderingen av hvorvidt religiøse organisasjoner kan sies å være frivillige organisasjoner også.	Vanskelig å ha en oppfatning om hvor rettferdig ordningen er, fordi de har søkt lite tilskudd i Kristiansand kommune.	Tilskuddsordningene er rettferdige, ikke driftstilskuddene. De små organisasjonene burde prioriteres foran de store, fordi de er mer avhengige av den enkelte støtten.	
Håndterbarhet (Manageability)	Det er vanskelig å drive fra år til år når man har eller vurderer å starte større prosjekter, fordi fordelingen er tilfeldig og det dessuten er vanskelig å vite hvor mange søkere det er hvert år.	Det har blitt stadig mer komplisert å forholde seg til tilskuddsordningen. Grad av oppfølging og formalisering varierer på tvers av tilskuddsordningene. En funksjonell løsning ser ut til å helst måtte ha et avklart kompromiss mellom hva som er rettferdig og hva som blir håndterbart.	Organisasjon III opplever å stå ganske fritt når det kommer til disponering av midlene, etter at de er mottatt.	Kristiansand kommune oppfattes relativt sett som et hakket mer innviklet sted å søke om midler fra enn andre steder.	Svært håndterbar. Formål med tilskuddene kommer tydelig frem.	
Politisk legitimitet (Political legitimacy)	Kristiansand kommune kan bygge sin politiske legitimitet ved å i større grad fokusere på å redusere leiepriser i kvadraturen for de frivillige organisasjonene.	Når den eldre versjonen settes opp mot dagens situasjon oppfattes organisasjonen det som at det vil være vanskeligere i dag å drive med mer kontinuerlig arbeid og utfordringer til fordel for mer umiddelbare «kriser» (mitt ord) i samfunnet. Den økte kompleksiteten rundt håndteringen av fordelingen reiser spørsmål om hvem som får midler og hvor mye som skyldes tilfeldigheter. I dag, når politikerne bare kan gjøre små justeringer eller bare behandle politisk de sakene som har prinsipiell betydning, har i stor grad muligheten til å delta skrevet i tildelingsprosessen falt bort. Med dette forsvinner også en del av	Informasjon om egen organisasjonens søknadsprosess kunne vært lettere tilgjengelig.	Foreslår legater som et bedre alternativ enn tilskudd. Opplevde god oppfølging når tilskuddssøknaden var forsinket. Kompetansen som trengs er tilgjengelig.	Som ordning for fordeling av midler synes organisasjonen at fordelingen slik den er i dag er en passende måte å fordele dem på. Hvorvidt det er mulig å sikre seg innblikk i de interne prosessene i kommunen og hvem man skal kontakte ved spørsmål er utfordrende	

Figur 5.1. Analytisk rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier fylt

5.5 Horisontal analyse

5.5.1 Effektivitet

Tilskuddsordningene, som vi ser av tabellen, treffer ikke alltid. Det er flere grunner til dette. Kristiansand kommune har sine mål, og disse målene er ikke nødvendigvis de samme som det de frivillige organisasjonene har. Dette gjelder spesielt mål som krever langsiktig og

forutsigbar drift, som langvarig avrusning og støtte til boliger. Siden tilskuddene er for et år av gangen, tilskuddsstørrelsen kan variere og det tar langt tid å motta dem, blir det også indirekte skapt ekstra administrasjon og usikkerhet rundt fremtidig drift hos et utvalg av organisasjonene. Dette krever betydelig tid og økonomiske ressurser. For eksempel er det tidkrevende for organisasjonen å registrere seg lokalt.

Det er en del av organisasjonene som mener ordningen er effektiv også. Organisasjon III mener tilskuddsordningen er effektiv, men mener samarbeidet mellom dem og kommunen kan bli bedre. Organisasjon V mener også at ordningen er effektiv, for de som søker. Den kunne likevel vært mer effektiv, fordi kommunen kunne truffet flere av de relevante organisasjonene blant de som ikke søker støtte gjennom tilskuddsordningen.

Tilskuddsordningen treffer altså et utvalg organisasjoner. Oppfatningene av effektiviteten oppsummert kan sies å være nøytral (o).

5.5.2 Virkningsgrad

Det er bred enighet om at det er tid og kostnader som kunne vært spart i en bedre tilpasset søknadsprosess med mer forutsigbarhet. Et eksempel er at bare en søknad kan være tilstrekkelig fremfor tre. Et annet eksempel er at organisasjonene ikke har kjennskap til hvor mange andre som søker. Driftstilskudd er et annet og kanskje bedre alternativ, men kan kreve en ekstra innsats fra både organisasjonen og Kristiansand kommune, som kan gjøre tilskuddsordningene til en bedre alternativ for flere av organisasjonene på nåværende tidspunkt.

Det er mer administrasjon rundt tilskuddsordningene i Kristiansand kommune i forhold til andre steder man kan søke om støtte. Likevel betyr ikke dette at prosessen er vanskelig. Organisasjon V oppfatter det for eksempel som en lite avansert søknadsprosess, og dermed som en ganske virkningsfull løsning.

De fleste organisasjonene syntes likevel at tiden og kostnadene rundt søknadsprosessen krevde unødvendig mye i forhold til hva man (kanskje) fikk ut av den. Oppfatningene av virkningsgraden oppsummert kan sies å være negativ (-).

5.5.3 Rettferdighet

Flere er usikre på om utdelingen i dag til dels skyldes tilfeldigheter. Det kommer på den ene siden tydelig frem i utlysningene hva målene til kommunen er. Utlysningen i seg selv er med

på å gjøre ordningen både rettferdig, mer håndterbar og politisk legitim, påpekt blant annet av organisasjon I og V.

Organisasjon III bemerker på den andre siden at kommunen burde være bevisst på likebehandlingsprinsippet. Organisasjon I og II oppfatter at hvor tilskuddene ender opp fremstår som tilfeldig. En mulig grunn til at det fremstår som tilfeldig, slik organisasjon II påpeker, er fordi organisasjonene ikke lenger har innblikk i tildelingsprosessen som de hadde før. Mangel på informasjon til de frivillige organisasjonene ser dermed ut til å være en utfordring å møte for og gjøre tilskuddsordningen mer rettferdig.

Redelighet er et tema flere av organisasjonene er innom. Denne redeligheten gjør seg gjeldende for både kommunen, organisasjonene og en eventuell tredjepart som ønsker innblikk i tilskuddsfordelingen. De frivillige organisasjonene etterspør mer informasjon om hvilke vurderinger kommunen legger til grunn i tildelingene sine. Hvilke vurderinger de legger de til grunn i ulike dilemmaer, kan være med på å klargjøre hvorfor de støtter en liten, en stor, eller en religiøs organisasjon eller ikke. Kommunen på sin side kunne kanskje trenge mer innblikk i hvordan tildelingene blir brukt og kan brukes av organisasjonene. Dermed kan de også avveie om de for eksempel skal støtte en større organisasjons langvarige drift eller en bestemt liten frivillig organisasjon basert på organisasjonenes forutsetninger også.

Er det i tillegg åpenhet rundt disse prosessene vil det kunne være lettere for organisasjonene og se på hverandres saksbehandlinger og hvordan de har forløpt, som gjør at tildelingene fremstår som mindre tilfeldige. I stedet for å bare se resultatet, får de også innblikk i prosessene. Dette gir dem et grunnlag for å forstå resultatene av tilskuddsfordelingen.

Mangel på informasjon blant de frivillige organisasjonene ser ut til å være et stort utfordring. Dette får konsekvenser for mer enn bare rettferdigheten. Oppfatningene av rettferdigheten oppsummert kan sies å være negativ (-).

5.5.4 Håndterbarhet

Å søke støtte gjennom tilskuddsordningene fra Kristiansand kommune er hakket mer innviklet enn å søke støtte andre steder. Dette gjelder spesielt når organisasjonen ikke allerede er registrert lokalt hos Kristiansand kommune. Større prosjekter er vanskelig å drive på årsbasis, spesielt om målene til organisasjonen ikke samsvarer helt med kommunens mål. Å motta midlene tar lang tid, man vet ikke hvor stort beløpet blir, hvor mange søkere det er på tilskuddsområdet og det er vanskelig å utvikle tjenester spesielt tilpasset sluttbrukerne organisasjonene arbeider opp mot. Tilskuddsordningen er uforutsigbar.

En fordel er imidlertid at organisasjonene stort sett opplever å kunne stå ganske fritt til å disponere tilskuddet som de ønsker, etter at det er mottatt. Dette varer imidlertid bare litt under ett år, så er det nye tildelinger.

Samarbeidet mellom organisasjonene og kommunen kan altså bli bedre. Både organisasjon I, II, III, IV og VI tror det kunne vært verdifullt å ha en dialog med kommunen. Det kan dermed åpnes for mer dialog med organisasjonene på kommunens side.

Søkes det om tilskudd til et kort prosjekt som er i tråd med Kristiansand kommunes mål, en gang og over ett år kan det fremstå som ganske uproblematisk å håndtere tilskuddsordningen. Større prosjekter blir problematisk. Oppfatningene av håndterbarheten til tilskuddsordningen oppsummert kan sies å være negativ (-).

5.5.5 Politisk legitimitet

Det er ikke enighet om tildelingsprosessen var mer passende før, nå i forhold til før eller om den kan gjøres bedre i fremtiden. En bemerkning som går igjen er likevel et ønske om en økt dialog med kommunen, mer etterrettelighet, åpenhet og individuell tilpasning.

Mer informasjon blir etterspurt av organisasjonene enn i den nåværende ordningen. De er interessert i å vite mer om hvordan søknadsprosessen forløper underveis for seg selv, om andre søkere og hvem man skal henvende seg til ved spørsmål. Med andre ord etterspør de en klarere søknadsprosess. Tilskuddsordningen er passende og har sin plass, men trenger en tilpasning til de frivillige organisasjonene den er rettet mot.

Oppfatningene av den politiske legitimiteten til tilskuddsordningen kan oppsummert sies å være nøytral (o).

5.6 Overordnet legitimitet

Det er viktig å understreke at alle organisasjonene ga uttrykk for at de satte pris på at tilskuddsordningen eksisterer. Likevel treffer ikke tilskuddsordningen for alle organisasjonene. Dette gjelder spesielt de som har større prosjekter over lengere tid.

Verdsettelsen kom tydeligere til uttrykk hos enkelte organisasjoner enn andre. For eksempel var organisasjon III, V og VI ganske fornøyd med tilskuddsordningen tross dens svakheter, eller opplever på nåværende tidspunkt uansett å ha en god dialog med kommunen om den.

Problemet som går igjen, er en manglende dialog med kommunen. Selv om denne dialogen til en viss grad holdes og attpåtil oppfattes som god av organisasjon V, mangler de fleste denne

muligheten. Samlet sett kan oppfattelsen av tilskuddsordningen sies å være nøytral (o), til lav (-).

	Organisasjon I	Organisasjon II	Organisasjon III	Organisasjon IV	Organisasjon V	Organisasjon VI	Totalt:
Effektivitet (Effectiveness)	Slik organisasjon I oppfatter det, treffer ikke kommunen alle midlene sine slik tilskuddsordningen fungerer i dag	Slik som kommunen møter sin enkelte gruppe, ender de opp til og med å gjøre nye utfordringer for organisasjonen og brukere deres når samfunn på tilskuddene ikke er tilstede i løpet av på forhånd. Ansvare som ender opp med å stå over jobb- og brukere men må ikke et mål å ha.	For organisasjoner som har flere pågående prosjekter og befinner seg innenfor flere områder, «treffer» ikke nødvendigvis alle tilskuddsordningene hva organisasjonene søker å dekke. De kan likevel ende opp med å brukes til hva de er intendert til, som vil si at fordelingen i praksis er effektiv.	For å kunne være kvalifisert til mottak av tilskudd måtte de først være lokal-registrert i Akterbasen	Effektiv for de som søker, men kommunen treffer ikke potensielt alle de kunne truffet med tilskuddsordningen.	Svarte ikke på undersøkelsen.	Nøytral (o)
Virkningsgrad (Efficiency)	Tilskuddsordningene har sin plass, men fungerer ikke optimalt etter organisasjonens forutsetninger.	Løsnings-ene er alle fremmer viktige oppnått sine den gjelde for.	Tilskuddsordningene er en løsning som krever mer administrasjon enn driftstilskudd, men veid opp mot driftstilskudd som krever en ekstra innsats fra organisasjonen for å kunne realiseres, er tilskuddsordningen på nåværende tidspunkt et bedre egnet alternativ.	For nye administrasjon rundt fordelingen i forhold til andre fond og kommuner.	Leti å søke om tilskudd gjennom tilskuddsordningene. Lite avansert.		Negativt (-)
Rettferdighet (Equity)	Ulyngningene er målrettede, men fordelingen er tilfeldig. Det er viktig at kommunen har fokus på fordelingen i lys av religiøse organisasjoner, slik at de ikke blir prioritert simpelthen på grunnlag av deres verdism	«Hva er verdien av det å støtte en stabil og kontinuerlig drift med verdien av å støtte en flyktig organisasjon til sine i tilskuddsordningene sine samarbeid?» For organisasjonene som deres egen kan arbeidet som har potensielt føre til at man vil legge om drifts- eller kirkens ut tallet. Formagshaver er utvilsomt i tilskuddsordningen.	«...» hibelshet ser vi nok at kristne organisasjoner prioriteres (av kommunen).» Vurderingen av hvorvidt religiøse organisasjoner kan sies å være frivillige organisasjoner også.	Vanskelig å ha en oppfatning om hvor rettferdig ordningen er, fordi de har søkt lite tilskudd i Kristiansand kommune.	Tilskuddsordningene er rettferdige, ikke driftstilskuddene. De små organisasjonene burde prioriteres foran de store, fordi de er mer avhengige av den enkelte støtten.		Negativt (-)
Håndterbarhet (Manageability)	Det er vanskelig å drive fra år til år når man har eller vurderer å starte større prosjekter, fordi fordelingen er tilfeldig og det dessuten er vanskelig å vite hvor mange søkere det er hvert år.	Det har litt stadig over komplekse å forholde seg til tilskuddsordningen. Grunn av oppfølging og formidling varierer på tross av tilskuddsordningene. En funksjonell løsning var ut til å ha det vilde ha et øyeblikk korresponden midlene hva som er sentralt og hva som blir håndtert.	Organisasjon III opplever å stå ganske fritt når det kommer til disponering av midlene, etter at de er mottatt.	Kristiansand kommune oppfattes relativt sett som et hakket mer innviklet sted å søke om midler fra enn andre steder.	Svært håndterbar. Formål med tilskuddene kommer tydelig frem.		Negativt (-)
Politisk legitimitet (Political legitimacy)	Kristiansand kommune kan bygge sin politiske legitimitet ved å i større grad fokusere på å redusere leiepriser i kvadraturen for de frivillige organisasjonene.	Når det står verdien settet opp med dagens situasjon oppnått organisasjonene det som er det vil være vanskeligere i dag å drive med mer kontinuerlig arbeid og samarbeid til fordel for mer samarbeid- «støttene» ordi i samarbeid. Det er ikke komplekse men mål tilskuddsordningen av fordelingen etter spørsmål om hvem som får midler og hvem som som deltar i tilskuddsordningen. I dag, når politikere kan ha gode samarbeid eller bare bevilge politik de støtte som har politisk legitimitet, har i stor grad utvilsomt til å delta aktivt i tilskuddsordningen. Det betyr i tillegg dette fremmer oppnått det er muligheten til å vite hvordan fordelingen av midlene tilskuddsordningen.	Informasjon om organisasjonenes søknadsprosesser kunne vært lettere tilgjengelig.	Foreslår legater som et bedre alternativ enn tilskudd. Opplevde god oppfølging når tilskuddsøknaden var forsinket. Kompetansen som trens er tilgjengelig.	Som ordning for deling av midler synes organisasjonen at fordelingen slik den er i dag er en passende måte å fordele dem på. Hvorvidt det er mulig å sikre seg imidlertid i de interne prosessene i kommunen og hvem man skal kontakte ved spørsmål er utfordrende		Nøytral (o)
Totalt:	Negativ(-)	Middels(o)	Høy(+)	Middels(o)	Høy(+)	Høy(+)	Middels(o) til lav (-)

Figur 5.2. Analytisk rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier fylt total

6 Kapittel: Drøfting av resultater

Denne studien har søkt å besvare to problemstillinger:

1. *Hvordan fordeler Kristiansand kommune tilskudd til de frivillige organisasjonene?*
2. *Hva er de frivillige organisasjonenes oppfatninger om tilskuddsordningens effektivitet, virkningsgrad, rettferdighet, håndterbarhet og politiske legitimitet?*

6.1 Hva jeg fant

Ordningen blant organisasjonene totalt sett har en middels til moderat lav legitimitet.

Når det kommer til effektivitet, treffer ikke alltid tilskuddsordningene. Informasjon om dem kunne vært lettere tilgjengelig for aktuelle mottakere slik at flere kunne søkt på dem. De kunne også vært mer individuelt tilpasset organisasjonene. Når det kommer til virkningsgraden oppfatter organisasjonene det stort sett som at de bruker unødvendig mye tid på administrasjon rundt søknadsprosessen. Den er mer tidkrevende og det er mer usikkerhet bundet til den enn andre støtteordninger.

Når det kommer til rettferdighet oppfatter organisasjonene at de mangler nok innblikk i prosessen for å vite om utdelingen er tilfeldig. Kommunen burde være obs på likebehandlingsprinsippet. Dette krever en form for redelighet på kommunens side. Når det kommer til håndterbarhet er ordningen uforutsigbar og problematisk, spesielt for større prosjekter. Samarbeidet mellom organisasjonene og Kristiansand kommune kan bli bedre. Når det kommer til politisk legitimitet finner organisasjonene den mer passende når ordningen innebærer en økt dialog med kommunen. Tilskuddsordningen har sin plass, men det trengs mer informasjon om prosessen.

6.2 Praktiske implikasjoner av funnene

Utdelingen av tilskudd gjennom tilskuddsordningen fremstår som tilfeldig. Dette er dermed ikke så langt fra Wathnes antagelse om at det å søke tilskudd kan være litt som å spille søknadsbingo (Wathne, 2021).

Organisasjon I, II og III ønsker et tettere samarbeid med kommunen, et samarbeid organisasjon VI allerede har og mener er godt. I praksis kan et tettere samarbeid innebære at kommunen fordeler flere driftstilskudd.

Alle organisasjonene er ikke enige i om driftstilskudd er en løsning som utelukkende burde brukes. Organisasjon II og III kunne heller tenkt seg en mer driftstilskudd-aktig ordning.

Organisasjon I oppfatter det som at tilskuddsordningen har sin plass tross sine svakheter. Organisasjon V mener at tilskuddsordningen er mer rettferdig enn driftstilskudd.

Organisasjonene totalt sett sies å være noe ambivalente overfor tilskuddsordningen og om driftstilskudd er et mer eller mindre egnet alternativ å ta i bruk. Denne ambivalensen reflekteres også delvis i konklusjonen til Grøntoft, hvor det blant annet konkluderes med at: «Revisjonen anbefaler at tilskudd som i dag gis over egen post i budsjettet, **hvor ikke spesielle hensyn taler for videreføring av dagens praksis**, bør overføres til kommunale tilskuddsordninger» (min utheving) (Grøntoft, 2012, s. 4). Kanskje burde en del av tilskuddsordning-budsjettet igjen føyes inn under driftstilskudd. Spørsmålet som reises i så henseende er hva man skal legge i spesielle hensyn.

6.3 Teoretiske implikasjoner av funnene

Som påpekt i teorikapitlet handler legitimitetsutfordringen om forholdet mellom skattebetalerne og hvor skattepengene brukes, fordi de folkevalgte ikke lenger har direkte kontroll over disse midlene (Salamon, 2002, s. 38). Ser vi informantene som ellers vanlige skattebetalere, opplever flere søknadsprosessen som en prosess som på nåværende tidspunkt er utenfor deres kontroll. De forstår heller ikke hvorfor tildelingene ender opp som den gjør, fordi de mangler tilstrekkelig innsikt om prosessen dit. Dette er en utfordring.

Det er verdt bryet å se oppfatningene i lys av dimensjonene til Salamon (Salamon, 2002, ss. 26-36). Selv om tilskuddsordninger har føringer for hva midlene skal brukes til, opplever organisasjonene stort sett å kunne disponere de mottatte midlene relativt fritt. Tvangsmidlene kommunen i så fall benytter kan sies å være mer indirekte.

Ved å begrense informasjonen de deler om fordelingsprosessen skaper kommunen en situasjon hvor organisasjonene sitter med imperfekt informasjon. Dette er et maktmiddel kommunen, bevisst eller ubevisst, kan bruke til å gjøre søknadsprosessen til en mer konkurranselignende situasjon. Kommunen er lite direkte involvert i hva organisasjonene foretar seg med midlene etter at de er mottatt. Som påpekt av Salamon skulle en mer new governance-fremgang tilsi at de var mer involvert på dette steget, siden utformingsfasen i praksis har en tendens til å gli over i implementeringsfasen, men det er de altså ikke (Salamon, 2002, s. 11).

Selv om det er litt for mye «manuelt arbeid» rundt søknadsprosessen for organisasjonene, følger ordningen en årlig standardisert prosess for tildeling gjennom de ulike tilskuddsområdene. Den er nok ganske «automatisk» for kommunen.

Søknadsprosessen oppfattes ikke som veldig synlig. Flere oppfatter det også som at tilskuddsordningen ikke treffer alle den kunne truffet, fordi organisasjoner ikke kjenner til den. Tilskuddsordningen oppleves dermed ikke å være så synlig som vi skulle forvente ut ifra Salamons dimensjoner.

Det er to relevante spørsmål som reises i sammenheng med legitimiteten og dimensjonene. Det første er om tilskuddsordningen hadde vært tjent med å minne mer om den ideelle tilskuddsfordelingen slik Salamon fremstiller den. Driftstilskudd er en form for tilskuddsfordeling Kristiansand kommune allerede benytter, og man kan også spørre seg om den er bedre egnet til utdeling av tilskudd. Et utvalg av organisasjonene oppfatter det som at det blir mer synlig hva tilskuddene faktisk brukes på gjennom en slik ordning. Problemet med den er at selv om kanskje prosessen blir mer synlig for de involverte partene, vil en utenforstående tredjepart eller andre organisasjoner fortsatt mangle innsikt.

Slik blant annet organisasjon V oppfatter det fører bruk av driftstilskudd til en prioritering av de større organisasjonene på bekostning av de som er mindre, som er lite rettfærdig. Det er likevel vanskelig å forstå om denne urettferdigheten organisasjon V påpeker skulle skyldes fordelingspraksisen, inkludert hvor åpne prosessene er, i seg selv eller andre forhold. Det er ulike deler av tilskuddsordningen og driftstilskudd som kan sies å være mer åpne og lukkede. Det andre er om andre støtteordninger er bedre egnet til kommunens situasjon. En organisasjon foreslo legater, som ikke er så forskjellig fra tilskuddsordningen. Få andre organisasjoner var innom denne tematikken. For så vidt er spørsmålet om synlighet også relevant å drøfte ved en slik støtteordning.

Kommunen distribuerer tilskudd gjennom tilskuddsordningene i tråd med et tankesett som i stor grad minner om NPM. De lar organisasjonene som besitter imperfekt informasjon konkurrere om å få støttet sine aktiviteter, og konkurransen foregår årlig. Årlig tildeling med lang behandlingstid og tildeling er en uheldig kombinasjon. Det kan på flere punkter virke som flere av organisasjonene etterspør mer av en new governance-tankegang.

Alt kan ikke kontrollmåles av kommunen slik løsningen fungerer nå. Ved å ikke ha en større grad av dialog med organisasjonene, vet ikke kommunen hva de gjør med støtten. Om

kommunen så visste mer om hva organisasjonene drev med hadde de likevel trengt å utforme mer kvantitative kriterier for kvalitative forskjeller mellom organisasjonene hvis de skulle fulgt en NPM-tankegang.

Som vi har sett kan tilskudd slik de fordeles innenfor tilskuddsordningen ende opp med å bli brukt annerledes enn hva som kommer frem av søknadene, altså en praksis som ikke svarer til kommunens forutsetninger for tildelingen. Grad av etterlevelse av aktiviteter man søkte om tilskudd til kan for eksempel bli et kvantitativt mål. Målingen av dette slår potensielt negativt ut for den enkelte organisasjonen når det kommer til om de får tildelt tilskudd eller ikke. Det er ikke en ideell forutsetning å bygge en relasjon på, spesielt når en dialog om mål allerede mangler.

Det er heller ikke særlig tillitsbyggende om Kristiansand kommune tar beslutninger uten å kjenne til konteksten til den enkelte organisasjonen og hvorfor organisasjonene brukte midlene som de gjorde. Som vi har sett kan hvordan tilskuddene ender opp med å bli brukt simpelthen skyldes at det er hva organisasjonene har råd til å gjennomføre med de midlene de har fått tildelt.

Likevel er den nåværende fordelingen ganske tolerant overfor organisasjonene, siden de står relativt fritt til å benytte tilskuddet som de vil når de først har mottatt dem. Dette gjelder til en viss grad til og med realiseringen av egne mål. Det er imidlertid uklart hvorfor det er slik, om det er for å etterleve en slags NPM-tankegang fra kommunens side, eller om det bare er tilfeldig at det har blitt slik.

Ved å ha en kontinuerlig dialog mellom kommunen og samarbeidspartnerne deres kan det være vanskeligere å være etterrettelig for en eventuelt tredjepart som ønsker innblikk i prosessene. For eksempel kan dette være aktuelt for å kunne vurdere om skattepengene ikke bare brukes på vennskaps- og kjennsapsrelasjoner. Prosessen vil derfor kreve tillit, både fra partene seg imellom og en utenforstående tredjepart.

6.4 Spesifikke råd til kommunen knyttet til tilskuddsregimet

Tilskuddsordningen kan sies å være tilpasset en annen kontekst enn i dag. Kommunen antar at årlige «kriser» løses best av eksterne krefter alene, på et utvalg spesifiserte områder kommunen har bestemt på forhånd. Dette gir et fordreid og derav mangelfullt bilde av hvordan tilskuddsordningen brukes av organisasjonene.

Kristiansand kommune kan sies å være tilpasset en annen forvaltningstradisjon, og ikke dagens digitale løsninger som skulle gi en lav terskel for kontakt og betydelig mer etterspurte governance-tankegang. Denne har ikke kommunen tilpasset seg. Mens kommunes tankesett sentrerer seg rundt en top-down-tankegang, etterspør organisasjoner i større grad en mer bottom-up-fremgang. Tilskuddsordningen mangler gjennomskiktighet. Samskaping kan være en mer givende vei for kommunen å bevege seg i retning av fremover.

De frivillige organisasjonene etterspør mer forutsigbarhet bundet til tilskuddsordningen. Dette behovet kan møtes med for eksempel å gi støtte over flere år eller gå inn i en dialog med de aktuelle organisasjonene for å skape bedre innsikt i tildelingsprosessen.

En økt dialog med organisasjonene møter også et par andre forespørsler. Organisasjonene vet for eksempel ikke hvem og hvor mange som har søkt om tilskudd, og dette gjør søknadsprosessen uoversiktlig og skaper usikkerhet. Det er behov for informasjon fra kommunen. Det blir også etterspurt at kommunen i større grad involveres i organisasjonenes prosjektert. Det kan ellers være vanskelig å predikere for organisasjonene hva kommunen ser på som neste års «kriser».

6.5 Begrensninger og videre forskning på feltet

Når Grøntoft skrev sin rapport tilbake i 2012 tok han for seg mange sider av tilskuddsregimet, muligens på bekostning av å kunne gå i dybden av enkelte underliggende temaer. En av denne studiens formål var å belyse en av disse understuderte sidene av tilskuddsregimet: oppfatninger om tilskuddsfordelingen blant frivillige organisasjoner. Det er fortsatt mange sider ved dette regimet som på nåværende tidspunkt er lite behandlet i litteraturen, om enn ikke i det hele tatt.

Enkelte frivillige organisasjoner syntes det var vanskelig å se den enkelte tilskuddsordningen alene uten å se på andre deler av tilskuddsfordelingen til Kristiansand kommune eller andre finansieringskilder. En kvantitativ undersøkelse for å fange opp mer av bredden og helheten av tilskuddsfordelingen og de frivillige organisasjonenes oppfatning om denne hadde vært interessant å forske videre på.

Referanser

- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J., & Anheier, H. K. (1990, August Ukjent). The Sociology of Nonprofit Organizations and sectors. *Annual Review of Sociology*, ss. 137-159.
- Frivillighet Norge. (2021, Ukjent Ukjent). *Hva er frivillige organisasjoner?* Hentet fra frivillighetnorge: <https://www.frivillighetnorge.no/fakta/hva-er-en-frivillig-organisasjon/>
- Grøntoft, S. (2012). *Tilskuddsregimet: Lokaldemokrati, offentlige anskaffelser, offentlig støtte og kryssubsidiering*. Kristiansand Søgne Sogndalen Vennesla: Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS.
- Kristiansand kommune. (2019, November 19). *Helhetlig virksomhetsstyring i Kristiansand kommune*. Hentet fra issuu: https://issuu.com/kristiansandkommune/docs/helhetlig_virksomhetsstyring_i_kristiansand_kommun
- Kristiansand kommune. (2020a). *Økonomiplan 2020-2023*. Kristiansand: Kristiansand kommune.
- Kristiansand kommune. (2020b, November 9). *Tilskudd*. Hentet fra Webområde for Kristiansand kommune: <https://www.kristiansand.kommune.no/tilskudd/>
- Kristiansand kommune. (2020c, Februar April). *Aktørbasen*. Hentet fra Webområde for Kristiansand kommune: <https://www.kristiansand.kommune.no/aktorbasen/>
- Kristiansand kommune. (2021a, Januar 13). *Organisasjon*. Hentet fra Kristiansand kommune: <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/organisasjon/organisasjon/>
- Kristiansand kommune. (2021b, Januar 26). *Politisk agenda*. Hentet fra opengov360online: <https://opengov.360online.com/Meetings/krsand/Meetings/Details/619336?agendaItemId=204358>
- Kristiansand kommune. (Ukjenta, Ukjent Ukjent). *Aktivitetssenter for nervøse*. Hentet fra Kristiansand kommune: <https://aktor.kristiansand.kommune.no/organisations/221>
- Kristiansand kommune. (Ukjentb, Ukjent Ukjent). *Kristiansand Janitsjar*. Hentet fra Kristiansand kommune: <https://aktor.kristiansand.kommune.no/organisations/139>
- Kristiansand kommune. (Ukjentc, Ukjent Ukjent). *Christianssand Blues & Roots Club*. Hentet fra Kristiansand kommune: <https://aktor.kristiansand.kommune.no/organisations/138>

- Kristiansand kommune. (Ukjentd, Ukjent Ukjent). *Logg inn*. Hentet fra Kristiansand kommune: <https://tilskudd.kristiansand.kommune.no/login?next=%2F>
- Regjeringen. (2021, Mai 24). *Offentlige anskaffelser*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. New York: Oxford university press.
- Selle, P., & Øymyr, B. (1995). *Frivillig organisering og demokrati*. Bergen: Det Norske Samlaget.
- Stortinget. (1970, Januar 1). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Stortinget. (2006, Mai 19). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- Stortinget. (2007, Desember 7). *Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-11-29-1346>
- Stortinget. (2011, September 30). *Forskrift om tilskudd til frivillige miljøorganisasjoner og allmennyttige miljøstiftelser*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-09-29-973>
- Stortinget. (2016, Juni 17). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Stortinget. (2018, Juni 22). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet fra lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Stortinget. (2019, Januar 21). *Forskrift om tilskudd til frivillig rusmiddelforebyggende og spillavhengighetsforebyggende innsats*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-01-16-29>
- Stortinget. (2020, Desember 11). *Forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner i kriminalomsorgen*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-10-2678>

Wathne, K. (2021, Januar 29). *Vil du spille søknadsbingo, spør Kyrre Wathne*. Hentet fra Morgenbladet: <https://www.morgenbladet.no/ideer/kommentar/2021/01/29/vil-du-spille-soknadsbingo-spor-kyrre-wathne/>

Liste over figurer

Figur 2.1. Politisk struktur i Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2021a).....	19
Figur 2.2. Administrativ struktur i Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2021a).	20
Figur 2.3. Tildelingsprosessen ved fordeling av tilskudd	26
Figur 4.1. Analytisk rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier	48
Figur 5.1. Analytisk rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier fylt.....	73
Figur 5.2. Analytisk rammeverk basert på Salamons evalueringskriterier fylt total.....	77

Vedlegg

Intervjuguide

Hei. Jeg heter Aksel Åbyholm Reehorst og er masterstudent ved Universitetet i Agder. Jeg skriver for tiden en masteroppgave om frivillige organisasjoners oppfatninger om tilskuddsordningen i Kristiansand kommune. Jeg vil gjerne stille tolv konkrete spørsmål om hvordan dere oppfatter denne ordningen og hvorfor dere synes dette. Jeg vil gjerne ha deres oppfatninger med utgangspunkt i noen begreper. Hvert begrep gis en kort forklaring før du avgir svaret ditt: Navn og stilling?

Er det din oppfatning at tilskuddsordningen er...

Effektiv? (Med effektivt menes hvorvidt du synes tilskuddsordningen når målene sine?)

Hvorfor?

Virkningsfull? (Med virkningsgrad menes hvorvidt du synes tilskuddsordningen når målene sine veid opp mot kostnadene bundet til dette – altså synes du det er lett/vint nok å søke om og tilrettelegge for mottak av tilskudd til din organisasjon slik tilskuddsordningen fungerer? / er det mye administrasjon rundt søknadsprosessen for dere?) Hvorfor?

Rettferdig? (Med rettferdig menes to vurderinger, hvor du ser på konsekvensene av tilskuddsordningen – altså om tildelingen er rettferdig med tanke på:

1. rimelighet? (Med rimelighet menes hvorvidt tilskuddene fordeles jevnt mellom de kvalifiserte partene – på en god eller dårlig måte?)
2. re-distribuerende? (med re-distribuerende menes at tilskudd-fordelingen veier opp for ulikhet blant mottakerne og gir like muligheter og tilgang til aktuelle parter – Synes du tilskuddsordningen er med på å veie opp for forskjeller mellom de frivillige organisasjonene – gjennomføre prosjekter og lignende?) Hvorfor?

Håndterbar? (Håndterbarhet referer til hvor lett/vanskelig det er å bruke tilskudd fra kommunen. For eksempel hvor lett/vanskelig det er å bruke tilskuddet som intendert. / Tror du det ville vært håndterbart eller ikke om dere mottok tilskudd?) Hvorfor?

Politisk legitim? Med politisk legitimt menes to vurderinger:

1. Hvorvidt du synes tilskuddsordningen er en passende måte å fordele midler fra kommunen på? (Politiker ved makten, trekk ved Kristiansand kommune eller lignende.)
2. Er det lett/vanskelig å vite hvem som er ansvarlig for tilskuddfordelingen? Hvorfor? Annet du vil legge til?