IS-2216

Helsedirektoratet

Faglighet og frivillighet

En gjennomgang av tre tilskuddsordninger for frivillig rusmiddelforebygging

Publikasjonens tittel: Faglighet og frivillighet

Utgitt: 9/2014

Bestillingsnummer: IS-2216

Utgitt av: Helsedirektoratet
Kontakt: Avdeling Levekår og helse
Postadresse: Pb. 7000 St Olavs plass, 0130 Oslo
Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo

Tlf.: 810 20 050
Faks: 24 16 30 01
www.helsedirektoratet.no

Forfatter: Håkon Lorentzen

Illustrasjon: Johnér

FORORD

Helsedirektoratet forvalter på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet tilskudd til frivillig rusmiddelforebyggende arbeid over statsbudsjettets kapittel 718 post 70.

Formålet med tilskuddene er å styrke arbeidet i frivillige organisasjoner som arbeider for å redusere forbruk av rusmidler og skader forårsaket av rusmidler. Tilskuddsordningene skal stimulere til engasjement og ruspolitisk aktivitet både på nasjonalt og lokalt nivå. Ordningene skal fremme kunnskapsbaserte strategier og demokratisk organisasjonsarbeid med frivillig innsats og lokalt engasjement.

Tilskudd til denne typen formål kan, som denne rapporten viser til, føres tilbake til 1844 da regjeringen bevilget 400 spesidaler til opprettelse av måteholdsforeninger rundt om i landet. Helsedirektoratet mener at frivillige organisasjoner også i fremtiden bør spille en viktig rolle i det rusforebyggende arbeidet.

Helsedirektoratet er som forvalter av tilskudd opptatt av å sikre at de overordnede formålene med tilskuddsordningene i best mulig grad innfris. Årlige rapporteringer og god kontakt mellom Helsedirektoratet, som forvalter, og mottakerne, som iverksettere, er et viktig virkemiddel, ved siden av intern og ekstern evaluering.

Denne rapporten er en gjennomgang av ordningene, ikke en evaluering av effekten av de enkelte tiltakene som mottar tilskudd. Helsedirektoratet har engasjert Håkon Lorentzen, en av de mest erfarne forskerne innen frivillighetsfeltet i Norge, til å se på utfordringer og muligheter knyttet til dagens innretning og morgendagens muligheter.

Helsedirektoratet håper at rapporten kan være et viktig bidrag i den videre diskusjonen rundt hvordan man kan innrette statlig tilskudd til frivillige organisasjoner på en måte som best mulig innfrir målsettingen om å redusere forbruk av rusmidler og skadene disse forårsaker.

Knut-Inge Klepp
divisjonsdirektør

FORORD

Denne rapporten rommer en gjennomgang av et utvalg frivillige sammenslutninger som mottar tilskudd over statsbudsjettets kapittel 718, post 70, *Tilskudd til frivillige ruspolitiske organisasjoner.* Organisasjonene og deres aktiviteter er brede og sammensatte, og det har ikke vært mulig å yte full rettferdighet til alle i denne sammenhengen. Vurderingene i rapporten står for min regning.

Jeg vil takke alle som har stilt opp til intervjuer og som har skaffet fram underlagsmaterialet for rapporten. I møte med ansatte og tillitsvalgte har jeg møtt stor entusiasme og mye pågangsmot som viser at frivillig sektor også i framtiden vil spille en viktig rolle på det rusforebyggende feltet.

Oslo, 17.8.2014

Håkon Lorentzen

INNHOLD

FORORD 2

INNHOLD 4

1 Innledning 7
- 1.1 Stat og sivilsamfunn 8
- 1.2 «Frivilligheten» 12
- 1.3 Historiske linjer 12

2 De tre tilskuddsordningene 19
- 2.1 Case-materialet 20
- 2.2 Driftstilskuddet 20
- 2.3 Prosjekttilskuddet 22
- 2.4 Aktivitetstilskuddet 23
- 2.5 Administrasjon av tilskuddene 23

3 Case-organisasjonene 25
- 3.1 Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund 25
- 3.2 Actis 29
- 3.3 AV-OG-TIL 31
- 3.4 Blå Kors 34
- 3.5 Helseutvalget for bedre homohelse 37
- 3.6 IOGT 40
- 3.7 Juvente 42
- 3.8 Landsforbundet mot stoffmisbruk (LMS) 44
- 3.9 MA – Rusfri trafikk og livsstil 46
- 3.10 Voksne for barn 49

4 Analyser 53
- 4.1 Case-organisasjonene 53
- 4.2 Tilskuddsordningene 55

INNHOLD

4.3 Målforskyvning 56
4.4 Driftstilskuddet 57
4.5 Prosjekt- og aktivitetstilskuddet 61
4.6 Samspillet mellom sentrale og lokale ressurser 64

5 Frivillighet, forebygging og folkehelse 69
5.1 «Forebygging» som ideologi og kunnskap 70
5.2 Helsedirektoratet og tilskuddsordningene 73
5.3 Folkehelse og forebygging 75

6 Sammendrag 78

INNLEDNING

1 INNLEDNING

Tema for denne rapporten er statens tilskudd til frivillige, ruspolitiske sammenslutninger. Hvert år fordeler Helsedirektoratet tilskuddsmidler over statsbudsjettets kapittel 718, post 70, Midler til frivillige ruspolitiske organisasjoner. Denne posten hadde for 2014 en ramme på 130 mill. kr. Ved siden av de tre tilskuddsordningene som omtales her, rommer posten tilskudd til de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål, tilskudd til Dopingtelefonen, tilskudd til rusmiddelforebygging i arbeidslivet, driftstilskudd til antidoping Norge, samt tilskudd til utvikling og formidling av nasjjonale folkehelsetiltak.

Midlene til frivillige, ruspolitiske organisasjoner fordeles via tre ordninger, som *driftstilskudd, prosjekttilskudd* og *aktivitetstilskudd*. Til hver av de tre ordningene hører et eget regelverk. Mens driftstilskuddet er forbeholdt ruspolitiske organisasjoner med en viss nasjonal utbredelse, er prosjekt- og aktivitetstilskudd også åpne for stiftelser og andre frivillige organisasjoner. Aktivitetstilskuddet favner stabile og gjennomprøvde aktiviteter, mens prosjekttilskuddet er ment for nye og innovative tiltak. Driftstilskuddet er i prinsippet uten føringer på bruk av midlene, mens med prosjekt- og aktivitetstilskudd følger en rekke krav.

Selv om de tre ordningene har ulike utforminger, er det overordnete målet for samtlige å bekjempe/forebygge rusproblemer i det norske samfunn ved hjelp av innsats fra frivillige organisasjoner. For 2014 ble det fordelt ca. 76, 5 mill. kr. til slike formål via de tre tilskuddene.[1] I 1976 var beløpet 2 mill. kr.

De frivillige tilskuddsmottakerne utgjør en sammensatt masse. Noen har dype historiske røtter, andre er forholdsvis nye. Noen, men slett ikke alle, har underliggende, lokale foreninger. Noen framstår som profesjonelle, nasjonale apparater som involverer frivillig arbeidskraft der det er mulig. Noen ser på seg selv som rene fagstyrte virksomheter uten demokratisk medlemsinnflytelse.

Det som i første rekke binder dem sammen, er det ruspolitiske engasjementet. Men heller ikke det er ensartet. Mange har hovedfokus på rusens virkninger for andre enn brukeren selv. Målgruppene er forskjellige, det samme er virkemidlene som tas i bruk for å påvirke dem. «Rusbruk» kan differensieres etter hva slags rusmiddel det dreier seg om, og i tillegg til alkohol og narkotiske stoffer, blir også *spillavhengighet* gradvis inkorporert som rusproblem.

En annen viktig fellesnevner for mottakerne er tilknytningen til Helsedirektoratets

[1] I 2014 ble midler til AKAN tatt ut av ordningen fordi AKAN ikke er en frivillig organisasjon.

tilskuddsordning. Langvarig avhengighet av statsmidler legger grunnen for felles identitetsforståelse, felles interesser av å opprettholde/styrke ordningen, og av å holde nye tilskuddsmottakere ute. Flertallet av mottakerne er helt avhengige av tilskuddet for å kunne betale lønn til sine ansatte.

Spørsmålet som stilles her, er om de tre tilskuddsordningene fungerer på en hensiktsmessig måte. Svarene vil avhenge av hvilken synsvinkel en velger å se ordningene fra. Fra et statlig perspektiv utgjør tilskuddene virkemidler for å realisere en effektiv, forebyggende ruspolitikk. Krav om *value for money* følger alle offentlige utgiftsposter, også de som har sivile aktører som mottakere. I tillegg bør iverksatte aktiviteter samsvare med overordnede retningslinjer for offentlig rusbekjempelse. Fra de frivillige organisasjonenes synsvinkel handler det også om å kunne håndtere ulike oppgaver samtidig, og holde oppe selvbestemmelse som prinsipp vis-a-vis statlig innflytelse.

Denne rapporten har hovedfokus på forholdet mellom de statlige tilskuddsordningene, de nasjonale ruspolitiske organisasjonene og lokalt rusforebyggende arbeid. Rapporten går ikke inn på spørsmål om hvilke rusmiddelforebyggende tiltak som «virker», og hvilke som ikke gjør det. Det er med andre ord ingen effekt-evaluering som presenteres her. Organisatoriske og strukturelle forhold står i fokus, sammen med spørsmålet om staten og mottakerne kan utnytte tilskuddsressursene på en bedre måte.

Rapporten har hovedfokus på svake punkt, i mindre grad trekker den fram entusiaster som jobber hardt for en sak de tror på. Slike finnes det mange av og de fortjener ros. Forhåpentligvis får de det, i andre sammenhenger enn denne.

Spørsmålet om frivillige, ruspolitiske organisasjoner fortsatt skal kunne benytte skolen som arena for forebyggende aktiviteter, er et spørsmål som opptar mange. Det blir ikke drøftet i denne rapporten.

1.1 Stat og sivilsamfunn

Fra et «frivillig» perspektiv utgjør frivillige organisasjoner *medlemsstyrte* enheter. De styres i prinsippet av deltakerne gjennom demokratiske beslutninger, og årsmøte/generalforsamling avgjør hvordan inntektene skal anvendes for å realisere egne mål. Frivillige organisasjoner befinner seg institusjonelt utenfor statsapparatet, og i politiske utredninger framheves gjerne organisasjonenes uavhengighet. Men siden store deler av det frivillige feltet er tungt avhengig av offentlige tilskudd for sin eksistens, hviler uavhengigheten på myndighetenes vilje til å *ikke* inkorporere organisasjonene i offentlig oppgaveløsing, på måter som svekker deres frie stilling i samfunnet.

Fra de frivillige organisasjonenes side blir det ofte stilt krav om at statlige midler fortrinnsvis bør fordeles som grunn- eller driftsstøtte, fordi slike tildelinger gir frihet til å utfolde frivillig egenart. Dette er en synsmåte som ofte møtes med politisk forståelse. Samtidig gjør Riksrevisjonen det klart at forvaltningen har plikt til å påse at offentlige midler anvendes på måter som gir størst mulig

måloppnåelse for det offentlige. Fordelt som driftstilskudd vil forvaltningens innflytelse over bruken av midlene reduseres. Organisasjonenes krav om *frihet* og statens krav om *effektiv måloppnåelse* står på det sivile feltet i et uløst spenningsforhold til hverandre.

Betegnelsen *tilskudd* bærer bud om at det dreier seg om offentlig bidrag til noe som de frivillige organisasjonene selv initierer og har hånd om. Men jo større andel av utgiftene som bæres av det offentlige, jo mer legitimt vil det oppleves for myndighetene å styre/regulere de frivillige aktivitetene. Mellom «statsvilje» og «medlemsvilje» kan det altså oppstå spenninger, og legitimiteten i statlige krav vil være knyttet til hvor stor andel av de totale utgiftene myndighetene bærer.

En gjennomgang av historikken for statlige tilskudd på rusfeltet viser at staten lenge har holdt fram en *todelt målsetting* for ordningen. For det første ønsker myndighetene å opprettholde det frivillige, ubetalte engasjementet, fordi dette i seg selv har forebyggende funksjoner. Lag og foreninger som fungerer «naturlig» og arbeider for de sakene de er opprettet for, skaper samfunnsmessige virkninger som staten ønsker å støtte.

De opprinnelige motivene for statlige tilskudd springer ut av ønsker om å stimulere slike «naturlige» medlemsaktiviteter. Da dagens tilskuddsordninger ble formet i 1980-årene, kan vi spore disse begrunnelsene. I St. meld nr. 13 (1985-86) *Om narkotikapolitikken og narkotikaproblemene* heter det følgende:

Gjennom sitt generelle samfunnsengasjement bidrar de frivillige organisasjonene til å skape sosiale nettverk. Dette er et viktig bidrag til å forme miljøer som kan hindre uheldig påvirkning. På denne måten har organisasjonene en viktig forebyggende funksjon i videste forstand. Regjeringen vurderer denne funksjonen som svært viktig (s. 52).

For det annet ser myndighetene de frivillige organisasjonene som virkemidler for å få gjennomført *målrettede tiltak* på rusfeltet. Slike tiltak var opprinnelig en innvevd del av det «naturlige» lags- og foreningsarbeidet, men har gradvis blitt skilt ut, og finansiert separat.

Det siste tiåret har innslaget av spesifikke tiltak økt og de blir fulgt av krav om en *faglig plattform, der* vitenskapelig funderte antakelser om virkninger styrer form og innhold. Krav om vitenskapelig fundament står på mange måter i motstrid til folkelig engasjement, der lokale grupper selv, på eget initiativ og motivert av egne verdier iverksetter rusforebyggende tiltak. Å skape synergier mellom ubetalt arbeid og vitenskapelig funderte strategier er en krevende oppgave som noen mestrer bedre enn andre.

Vi kan altså spore to ulike motiver bak dagens tilskuddsordninger. På den ene siden gir staten et tilskudd for å stimulere lokale, rusforebyggende innsatser, på den andre gis tilskudd til faglig baserte og systematisk utførte aktiviteter, med dokumenterbare virkninger. Ønsket om å styrke forebyggende nettverk forutsetter en lokal medlemsmasse

med et aktivt, ruspolitisk engasjement. Ønsket om faglig baserte aktiviteter forutsetter fagkompetanse hos de involverte, enten de bidrar som lønnsarbeidere, tillitsvalgte eller frivillige.

Sammenvevingen av offentlig og frivillig engasjement på rusfeltet har, som vi skal se, mer enn 100 års historie bak seg. Dagens tilskuddsordninger springer ut av forståelser av det «frivillige» som rådde grunnen i 1980-årene, og som har røtter tilbake til folkebevegelsenes glansperiode på 1920- og 30-tallet. Det er med andre ord tunge tradisjoner som former forståelsesrammene for det frivillige, ruspolitiske arbeidet.

Et viktig spørsmål er om vilkårene for lokale nettverks- og virksomhetsstrategier er de samme i dag som for 30 år siden. Har de rusmiddelpolitiske organisasjonene endret seg vesentlig siden 1980-tallet? Hvordan er faglighet og frivillighet koplet sammen i dag, og hva kan gjøres annerledes for å styrke disse koplingene?

Tilskudd

I statsbudsjettet finnes det mer enn 100 tilskuddsordninger som fordeler midler til sivile aktører. Noen er eksklusivt forbeholdt frivillige organisasjoner, andre er også åpne for mottakere med andre eierformer. I 2009 ble det bevilget ca. 4,7 mrd. kr. fra disse ordningene.[2] Hovedregelen for statens bruk av midlene er at i hovedsak er de – midlene – relatert til «.... den statlige instansens faglige oppgaver, og angir en eller flere aktiviteter som denne ønsker iverksatt» [3]. Et unntak fra hovedregelen finner vi der tilskudd er beregnet på å styrke mottakernes interessepolitiske arbeid. Tilskudd til organisasjonen *Frivillighet Norge* er blant annet begrunnet på denne måten.

Eksklusive ordninger har ofte vært kjempet fram av mottakerne, som ønsker seg stabilitet og beskyttelse fra konkurranse, noe politikerne har gitt dem. Det er derfor vanligvis *politiske*, og ikke faglige begrunnelser som regulerer slik eksklusivitet. Sentrale begrunnelser for å stenge ute andre er gjerne forestillinger om «frivillighet» som noe annet enn «stat» og «marked», men også ønsker om å unngå åpen konkurranse om midlene.

Tilskuddsordninger rommer et sett *inntakskriterier* som regulerer hva slags enheter som kan søke, og et knippe *fordelingskriterier* som angir hvor mye hver enkelt skal få. Mottakere vil gjerne innrette seg slik at de får størst mulig tilskudd fra ordninger. Tilskuddene har dermed insentivvirkninger, og utformingen påvirker mottakerne og deres aktiviteter. Staten kan påvirke organisasjonene og deres aktiviteter gjennom å bygge inn målrettede insentiver i tilskuddsordningene. *Fordelingskriterier* er gjerne knyttet til interne trekk hos mottakerne.

For frivillige organisasjoner blir fordelingskriterier gjerne knyttet til *medlemstall* og *nasjonal utbredelse* hos mottakerne. Det er rimelig å tro at myndighetene benytter disse kriteriene fordi

[2] En forskningsrapport fra 2010 viste at rundt en tredel av alle statlige tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner kunne søke – i alt 54 - var eksklusivt øremerket for dem. (Lorentzen, Håkon (2010); *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 4)

[3] Op. cit. s. 27

de antas å ville stimulere mottakerne til å opprette flere lokallag og verve flere medlemmer. En fordel ved kriteriene er at de er objektive og målbare og dokumenterbare – noe som gjør fordelingen av tilskudd enklere.

Ulempen ved slike kriterier er at de kan tenkes å hemme «naturlige» utviklingsprosesser i organisasjonene. Den allmenne moderniseringen kan kreve omstruktureringer som endrer klassisk foreningsliv. I slike prosesser kan statlige tilskuddsordninger virke som bremseklosser fordi de belønner strukturelle trekk som mottakerne ønsker å endre eller forlate.

Mens *åpne* tilskuddsordninger er tilgjengelige for søkere med ulike eierformer, er *lukkede* tilskudd reservert søkere med bestemte kjennetegn. Åpne ordninger begrunnes gjerne med at *aktiviteten* som midlene skal finansiere, er viktigere enn hva slags *eierform* mottakeren har. Samtlige tilskuddsordninger som presenteres her, er øremerket landsomfattende, frivillige organisasjoner og andre sivile eierformer, og kan derfor beskrives som «lukket».

Forebyggingskonseptet

Tilskuddsordningene som er tema her, har alle *rusmiddelforebygging* som overordnet og styrende idé. Siden 1970-tallet har forebyggingstanken fungert som mantra i store deler av helse/sosialsektoren: Kan vi fjerne bakenforliggende årsaker til sosiale problemer vil vi hindre dem i å oppstå, dermed vil også behovet for kostbar behandling reduseres. Tanken om at «forebygging» er bedre enn «reparasjon» har i rundt 40 år hatt status som udiskutabel sannhet på rusfeltet.
Samtidig har «forebygging» gradvis blitt en betegnelse på *både* preventive og reparerende innsatser. Men når skillet mellom reparasjon og prevensjon blir borte, forsvinner et viktig avgrensingskriterium. Når alt ruspolitisk arbeid kan betegnes som «forebygging» har termen mistet sin opprinnelige kraft og sin prioriterende funksjon, og er ikke lenger spesielt godt egnet som redskap for å avgjøre hva slags tiltak som skal få støtte. Som vi skal se, får det diffuse og åpne forebyggingsbegrepet konsekvenser for det ruspolitiske arbeidet.

Lenge var kampen mot rus ensbetydende med kampen mot alkohol. Etter hvert har narkotiske stoffer blitt lagt til, og spillavhengighet har også av noen blitt oppfattet som et rusproblem, uten at fenomenet er inkorporert i de tilskuddsordningene som belyses her.

Opprinnelig var det den individuelle misbrukeren som sto i fokus for de ruspolitiske innsatsene. Etter hvert har forebyggingsbegrepet blitt utvidet til også å omfatte «risikogrupper» i brukerens nære omgivelser, som pårørende, søsken og barn.

De siste årene har *folkehelse* kommet i fokus som overordnet tilnærming til uønskede helsetilstander i befolkningen. Fra én synsvinkel kan folkehelse beskrives som preventive tiltak med hele befolkningen som målgruppe – ikke bare risikogruppene. Men i den såkalte Folkehelsemeldingen er forholdet mellom «folkehelse» og «forebygging» ikke avklart, og det kan derfor oppstå usikkerhet

om hva slags status de to tilnærmingene har i forhold til hverandre: Skal «forebygging» overfor risikogrupper sees som en underkategori av folkehelsearbeid? I intervjuene er caseorganisasjonene spurt om de ser på seg selv som forebyggere eller folkehelsearbeidere.

1.2 «Frivilligheten»

Fra rundt 1990 har termen *frivillighet* blitt brukt som samlende merkelapp på flere fenomener som er beslektet, men ikke identiske. For det første rommer termen det en kan kalle *fortjenestefri tjenesteproduksjon* i regi av aktører med fortjenestefrie (nonprofit) eierformer, som foreninger, stiftelser, ideelt aksjeselskap og andelslag. Ofte dreier det seg om institusjoner som skoler, alders- og sykehjem, museer og andre kulturtilbud, behandlingstilbud med mer. Også enkeltstående prosjekter som drives med støtte fra det offentlige (som festivaler, informasjonskampanjer og lignende) inngår i denne kategorien.

Fellesnevneren for slike tjenester er at de skaper inntekter, eventuelt også overskudd som ikke kan fordeles til eiere som utbytte (profitt), men som pløyes tilbake i driften. Fortjenestefrie tjenester har vanligvis et definert innhold, et faglig fundament og drives i all hovedsak av fagfolk og lønnsarbeidere. Flere av de nasjonale organisasjonene som presenteres senere i rapporten, bærer preg av å være fortjenestefrie tjenesteprodusenter. Aktiviteter er vanligvis finansiert av det offentlige, og de iverksettes av en betalt, og ofte også profesjonell stab.

For det annet rommer «frivilligheten» det store mangfoldet av *medlemsskapte aktiviteter* i lokale lag og foreninger. Idretts- og kulturaktiviteter, sang og musikk, barne- og ungdomstiltak med flere har til felles at de skapes av medlemmene selv, i all hovedsak med egne, inntektsbringende aktiviteter og ubetalt arbeid. De har ikke omsetning som formål, og tilstreber sjelden større inntekter enn det som trengs for å dekke løpende utgifter. Profesjonaliteten er lav, og viljen til å påta seg oppdrag for det offentlige er vanligvis liten.

For det tredje rommer «frivilligheten» *det ubetalte arbeidet* som utføres utenfor familiesfære og mellom naboer. Hovedtyngden av arbeidet har til formål å finansiere og drive foreninger og aktiviteter. Men også kommunale aktører (som sykehjem, skoler, barnehager og frivilligsentraler) tar i bruk frivillig arbeidskraft. De blir dermed en konkurrent til frivillige lag/foreninger om denne ressursen, som vanligvis beskrives som knapp og vanskelig å mobilisere.

De siste årene har myndighetene uttrykt ønsker om å involvere «frivilligheten» i det forebyggende folkehelsearbeidet. Det er nærliggende å tro at det i første rekke er medlemsskapte aktiviteter og ubetalt arbeid en her har i tankene. Spørsmålet er hvor tilgjengelige disse ressursene er for offentlige forebyggingsmålsettinger og hvordan de eventuelt skal kunne organiseres.

1.3 Historiske linjer

Det sivile/frivillige feltet i Norge springer ut av 1840-årenes folkebevegelser. Deltakerne

samlet seg rundt overordnete verdier som sosialisme, avhold, religion, opplysning, språk og motkultur i nasjonale fellesskap. Fra rundt 1880 fikk folkebevegelsene politisk forankring som *partier*. Parallelt ble hver enkelt bevegelse differensiert som lag og foreninger, de samlet seg rundt partiet som "måner rundt en sol", som historikeren Sverre Steen uttrykte det. Nære bånd mellom organisasjoner og partier har holdt seg helt opp til vår tid.

Helt siden industrialiseringen tok til, ble *rusmisbruk* sett som et sentralt anliggende for folkebevegelsene. Alkohol og fyll ble oppfattet som årsak til andre problemer, som dårlig helse, fattigdom, kriminalitet, vold og arbeidsløshet. Avholdssaken skjøt for alvor fart i 1880-årene og allerede i 1890 hadde det nystiftede *Det norske Totalavholdsselskapet* (DNT) rundt 70 000 medlemmer fordelt på mer enn 600 lokale lag.[4] DNT ble etter hvert knyttet til arbeiderbevegelsen, som i 1911 erklærte at avskaffelsen av drikkeondet var en forutsetning for arbeiderklassens seier. I avholdsbevegelsen inngikk etter hvert også trossamfunn som praktiserte avhold. I 1905 ble den samlede avholdsbevegelsen anslått å ha 180-190 000 medlemmer. I 1919 var hele 225 000 individer tilsluttet IOGT eller DNT. På dette tidspunktet hadde DNT større oppslutning enn LO.[5]

Oppslutningen om avholdssaken kulminerte i 1920-årene. Mellom 1930 og 39 fikk DNT redusert sin medlemsmasse med 20 prosent, en tilbakegang som fortsatte etter 2. verdenskrig. I 1950 hadde DNT ca. 45 000 medlemmer, i 1980 var tallet sunket til ca. 10 000. IOGT hadde ca. 35 000 medlemmer i 1950, ca. 15 200 i 1980 og ca. 3 400 i 2014. Tilbakegangen hadde sitt motstykke i mer liberale holdninger og økt konsum av rusmidler i befolkningen.

På et tidlig tidspunkt fikk *opplysningsarbeidet* en sentral plass i kampen mot alkohol. Allerede i 1902 ble *Landsrådet for Edruskapsundervisning* opprettet som et koordinerende organ for avholdsorganisasjoner. I 1936 ble *Statens Edruelighetsråd* opprettet som både et fagorgan på rusfeltet og et møtested mellom myndigheter og organisasjoner. Samtidig ble de to sentrale aktørene koplet sammen, og Stortinget uttalte samme år at

Det er forutsetningen at Statens Edruelighetsråd vil benytte seg av Landsrådet for edruelighetsundervisning og de private organisasjonene til å utføre undervisnings- og opplysningsarbeidet således at det store og betydningsfulle arbeidet som disse institusjonene utfører, kan fortsette.

Dermed var grunnen lagt for en koordinering av offentlig og frivillig rusbekjempelse, med *undervisning* og *informasjon* i fokus. I 1969 ble det opprettet et eget *Edruskapsdirektorat,* her fikk de frivillige organisasjonene representanter i styre og representantskap. Samtidig ble Landsrådet erstattet av *Avholdsfolkets Opplysningsråd.*

Sammenfallet mellom statlige og sivile mål åpnet tidlig for offentlige bidrag til sivil rusbekjempelse. Formålet *ædruelighetens*

[4] Faktaopplysninger i dette avsnittet er hentet fra NOU 1988:17, *Frivillige organisasjoner*
[5] Raaum, Johan: «De frivillige organisasjonenes vekst og utvikling i Norge». I: NOU 1988:17, *Frivillige organisasjoner*

fremme fikk statlig støtte allerede midt på 1800-tallet, og vi står dermed overfor en av de eldste tilskuddsordningene i Norge. I 1844 bevilget regjeringen 400 speciedaler til opprettelse av *maadeholdsforeninger* rundt om i landet. Med få unntak har det siden den gang vært gitt årlige bevilgninger til frivillig edruskapsarbeid. *Nordiske avholdskongresser* fikk tilskudd fra 1889, *Landskomiteen for avholdsundervisning* fra 1911 og *Avholdsfolkets Opplysningskontor* fra 1914. I 1957 bevilget Stortinget for eksempel 719 000 kr. til «opplysning og undervisning i alkoholspørsmålet», med 160 000 kr. øremerket de frivillige organisasjonene.[6] De første felleskampanjene mellom stat og organisasjoner kan spores tilbake til 1950-årene. I 1957 arrangerte en rekke organisasjoner i samarbeid med Sosialdepartementet kampanjen *Brei front mot drikkepresset.*[7]

Kampen for totalforbudet i 1920-årene la grunnen for avholdsorganisasjonenes *interessepolitiske* virke. Også i årene etter 2. verdenskrig fortsatte kampen mot salg og konsum av alkohol. Samtidig sto avholdsbevegelsen sentralt i etablering og drift av *behandlingsinstitusjoner*. Så sent som i 1972 disponerte de statlige institusjonene bare 17 prosent av alle behandlingsplasser i alkoholistomsorgen.[8] I 1970-årene økte staten sitt engasjement, og de frivillige institusjonseiere mistet gradvis innflytelse på dette området.

Fra og med 1960-årene ble mange frivillige organisasjoner sett på som *interesseformidlere*, de skulle målbære medlemmenes krav og interesser, mens det var en statlig oppgave å utforme relevante tiltak. Organisasjonenes legitimitet var knyttet til medlemsmasse og demokratiske struktur: Jo flere medlemmer, jo større rett til gjennomslag for egne standpunkt. Som resultat av nære bånd mellom forvaltning og organisasjoner utviklet det seg etter hvert egne *segmenter* som utviklet felles forståelser av hva problemene besto i, og hvordan de best skulle løses.

Med velferdsstaten ble de ruspolitiske organisasjonene gradvis fristilt fra folkebevegelsene, de samlet seg i et eget forvaltningssegment og ble underlagt faglige regimer. Et *verdipolitisk* engasjement forankret i tro, livssyn og partipolitikk ble dermed gradvis supplert med *fagpolitiske* bånd, forankret i statlig sektorpolitikk. Kampen mot rus ble sett på som interessepolitisk arbeid som både krevde fagfolk, medlemsoppslutning og statlig medvirkning.

Mens «rusbekjempelse» lenge dreide seg om kampen mot alkohol, ble kampen mot narkotiske stoffer inkludert tidlig i 1980-årene, med *Folkeaksjonen mot hasj* og *Landsforbundet mot stoffmisbruk* (LMS) som sentrale aktører.

Etter 1990 skjer det omfattende strukturelle endringer på hele det sivile feltet. Den hierarkiske strukturen med nasjonal ledelse og lokale fotsoldater avløses gradvis av mer horisontale samarbeidsformer. På sentralt nivå styrker paraplyorganisasjone seg som bindeledd mellom stat og lokalt foreningsliv.

[6] Budsjett-innst. S nr. 76 (1957)
[7] Raaum, op.cit. s. 305.
[8] Raaum, op.cit. s. 306.

Samtidig opprettes det en rekke nasjonale samarbeidsråd som samordner offentlige og sivile innsatser. *Lokalt* utvikler foreninger aktiviteter og tiltak, på tvers av tidligere skillelinjer og ofte i samarbeid med kommunale instanser. Ideologiske motsetninger tones ned, aktiviteten kommer i fokus, og lokale aktører kan skape egne prosjekter uten å gå veien om det nasjonale nivået.

Frivillig arbeidskraft var lenge knyttet til medlemskap i foreninger. Men gradvis har det blitt mer vanlig å jobbe frivillig *utenfor* etablerte foreningsstrukturer, og ofte i tilknytning til «engangshendelser» som festivaler, punktmarkeringer o.l. Slik fristilling gjør ubetalt arbeid til ressurs for flere enn de frivillige organisasjonene. Men, som vi skal se, også disse trekker i økende grad veksler på entusiaster utenfor ordinært foreningsliv.

Utviklingen som er beskrevet her, kan karakteriseres som en *todeling* av sivilsamfunnet, der sentrale og lokale instanser i økende grad lever egne liv, atskilt fra hverandre. Utviklingen kan også sees som en *horisontalisering,* med økt samhandling på sentralt og nasjonalt nivå, men svekket kontakt mellom de to nivåene. Utviklingen bidrar til å svekke tradisjonell, hierarkisk styring, som erstattes av «governance» og andre former for nettverksstyring/ koordinering.

Tilskuddsordningen for ruspolitiske organisasjoner, som står i fokus her, fant sin nåværende form i 1980-årene, som en statlig overbygning over det frivillige rusfeltet, slik det da så ut. Selv om medlemstallet for mange var i jevn tilbakegang, var det rådende synet fortsatt at organisasjonene samlet et bredt, folkelig engasjement i kampen for avhold. De opprinnelige intensjonene bak tilskudds-ordningen ble derfor knyttet til *sivil mobilisering, nettverksbygging og styrking av avholdssaken.* Lokalt medlemsarbeid ble sett på som forebyggende; medlemmer med avholdstandpunkt initierte nye aktiviteter, medlemsmøter, verv og dugnadsinnsats la grunnen for holdninger bidro til å hindre/ forebygge utbredelsen av rusmidler.

Opprinnelig ble avholdsorganisasjonenes sentrale ledd formet for å koordinere det lokale arbeidet, og foreta felles framstøt mot staten og rikspolitikerne. Men da midler til forebyggende tiltak skulle fordeles, var det praktisk å benytte sentralleddene som fordelingsinstans. Dermed fikk de en ny funksjon: Som administrativt bindeledd mellom statsforvaltningen og egne, lokale foreninger.

I 1980-årene var tanken at forebygging ikke bare skulle være et anliggende for organisasjoner som hadde rusbekjempelse som primært formål. Også humanitære sammenslutninger, barne- og ungdomsorganisasjoner med flere skulle bidra. Også skoleverket skulle trekkes inn i det forebyggende arbeidet. Et utsagn fra en stortingsmelding understreker poenget:[9]

En savner til nå en modell hvor de spesifikke erfaringene kan utnyttes innenfor en ramme av allment engasjerte organisasjoner i samarbeid med skoleverket og andre

[9] St. meld. 13 (1985-1986) *Om narkotikaproblemene og narkotikapolitikken,* s. 53

offentlige etater. Først da vil arbeidet virkelig kunne bli slagkraftig.

Utsagnet bærer bud om at en her har tenkt at de ruspolitiske organisasjonene skulle fungere sammenbindende og aktiviserende, ikke bare i egne rekker, men også overfor det offentlige og andre frivillige organisasjoner.

I 2001 gjennomgikk Rusmiddeldirektoratet driftstilskuddet, som på det tidspunktet ikke var differensiert. Forfatteren sammenholder tidligere regelverk fra 1975 og 1999 og konkluderer slik:

Selve formålsdelen (i de to regelverkene) er på mange måter nesten identisk. Det slår en at mottakerne står vel så sentralt som tilskuddsformålene. Dette har resultert i at det i behandlingen av tilskuddsmidlene ofte har vært viktigere å oppnå en mest mulig rettferdig fordeling, enn å følge en strategisk og faglig plan som har sin bakgrunn i behovsanalyser og effektvurderinger. Det kan vel kanskje påstås at det mer er tradisjon, symbolmarkeringer, politiske avlatshandlinger og dyktig lobbyvirksomhet som har vært med på å skape den tilskuddsutvikling vi har hatt gjennom de siste 25 år.[10]

Denne vurderingen peker mot den viktige avveiningen mellom *politiske* og *faglige* begrunnelser for tilskudd til de rusmiddelpolitiske organisasjonene. Det var lenge ikke uvanlig at politikere med ulike politiske avskygninger sørget for økte tilskudd til «sine» organisasjoner. På rusfeltet er denne praksisen nå (2014) borte, og politiske intervensjoner overfor enkeltorganisasjoner som inngår i et faglig tildelingsregime sees nå av embetsverket som illegitim. Men fortsatt er deler av tilskuddet primært begrunnet politisk, og ikke faglig. Sitatet peker også framover, mot den fagliggjøringen av tilskuddet som skulle komme og utskillingen av en egen aktivitetsstøtte.

Sammenfattende kan en si at statlige tilskudd til frivillig avholds- og opplysningsarbeid har lange tradisjoner. Midlene har lenge vært knyttet til informasjonsarbeid samt vedlikehold/styrking av medlemsmasse og engasjement i avholdsorganisasjonene. Etterhvert kan vi spore en todeling, med drifts- eller grunnstøtte til det lokale medlemsarbeidet og aktivitetsstøtte til opplysningsarbeid og andre målrettede aktiviteter. Med økt vitenskapeliggjøring av velferdsordningene fikk kravet om faglig dokumentasjon av virkninger etter hvert status som styrende prinsipp.

[10] Antonsen, Per (2001), *Gjennomgang av statlige tilskuddsordninger til de rusmiddelpolitiske organisasjonene.* Oslo: Rusmiddeldirektoratet

DE TRE TILSKUDDSORDNINGENE

2 DE TRE TILSKUDDSORDNINGENE

De tre tilskuddsordningene som presenteres her, kan sees som dagens utforming av et historisk samarbeid mellom staten og et knippe frivillige organisasjoner som alle har bekjempelse av rus som primære formål. Her får organisasjonene midler fra staten for å delta på tre måter.

For det første skal de bidra i den politiske meningsdanningen med argumenter og standpunkt som kan bidra til å redusere bruk av rusmidler. Selv om hver enkelt organisasjon kan bidra, er det i første rekke paraplyleddet *Actis* som er den sentrale aktøren her. Actis fikk i 2014 12 mill. kr. som driftstilskudd, beløpet utgjorde 46 prosent av det totale beløpet til drift over denne tilskuddsposten.

For det annet mottar organisasjonene midler for å opprettholde lokalt engasjement for ruspolitiske og rusforebyggende formål. Den historiske begrunnelsen for driftsstøtten er, som vist, knyttet til det lokale engasjementet, og størrelsen på driftstilskuddet er delvis avhengig av lokal utbredelse.

For det tredje får organisasjonene midler for å gjennomføre forebyggende «intervensjoner», dvs. tiltak som kan bidra til å redusere bruk av rusmidler i befolkningen. Rundt to tredjedeler av det samlede tilskuddsbeløpet gis til definerte og målrettede prosjekter.

Opprinnelig var tilskudd til frivillige, ruspolitiske organisasjoner åpne, mottakerne kunne selv bestemme hvordan midlene best mulig skulle anvendes. Men etter hvert har staten ønsket å støtte spesifikke prosjekter/ aktiviteter, og gradvis har det vokst fram et todelt regime. Her blir åpne, uspesifiserte bidrag betegnet som *driftsstøtte*, mens øremerkede midler betegnes *prosjekt-* og *aktivitetsstøtte*.

Tredelingen har utvilsomt ført til at myndighetene har fått bedre kontroll med hva slags formål midlene blir anvendt på. Samtidig har organisasjonene skilt ut spesifikke aktiviteter fra ordinær organisasjonsdrift. Dermed kan de i prinsippet gis eget budsjett, bemanning og målsetting.

De tre tilskuddsordningene utgjorde i 2013 90,5 mill. kr. I 2014 var beløpet redusert til 76,5 mill. kr., i hovedsak fordi midler til AKAN ble trukket ut og gitt eget regelverk.[11] De resterende midlene fordeles ved hjelp av tre ulike regelverk; for *driftstilskudd*, *prosjekttilskudd* og *aktivitetstilskudd*. I 2013 mottok 17 enheter driftsstøtte, samme antall som i 2014. I 2014 fikk 30 søkere aktivitetstilskudd, mens 23 mottok prosjekttilskudd. En kan søke samtlige tilskuddsordninger om midler, en organisasjon

[11] For å kunne sammenlikne tall for 2013 og 14 er AKAN trukket ut av driftstilskuddspotten i 2013, men inngår fortsatt som case-organisasjon.

kan derfor motta betydelige samlet beløp fra de tre ordningene.

2.1 Case-materialet

I denne rapporten danner de *ti største tilskuddsmottakerne,* målt i samlet tilskuddsbeløp fra Helsedirektoratet, case-materialet som undersøkes nærmere. I 2014 mottok 33 enheter drifts-, aktivitets- eller prosjekttilskudd, de ti største fikk til sammen ca. 55 mill. kr., eller knappe tre fjerdedeler av totalbeløpet. I samtlige case har generalsekretær/daglig leder eller annen person i ledelsesstilling vært intervjuet. Også saksbehandlere og ledelse i Helsedirektoratet og HOD har vært intervjuet. Videre har søknader, årsrapporter, årsmeldinger og regnskap vært kildemateriale.

Materialet har blitt sammenfattet som *case-beskrivelser,* én for hver organisasjon. Beskrivelsene har så blitt forelagt intervjuobjektene for godkjenning. Framstillingen av organisasjoner i kapittel 3 er med andre ord godkjent av den enkelte organisasjon.

En rekke mottakere av mindre beløp faller utenfor undersøkelsen, og en kan stille spørsmål om rapporten dermed mister viktige og vesentlige innsikter. Det kan en selvsagt ikke utelukke. Samtidig har undersøkelsene gjort det klart at selv om caseorganisasjonene er ulike, så er likhetstrekkene i praksisformer og de utfordringene de møter, ganske store. Det kan tyde på at fra et utkikkspunkt litt over bakken har de rusmiddelpolitiske organisasjonene felles utfordringer. Dersom det er riktig, vil fraværet av mindre tilskuddsmottakere ha liten innvirkning på de konklusjonene som trekkes her.

2.2 Driftstilskuddet

Disse organisasjonene fikk driftsstøtte i 2014:

	Medl. tall	Lokallag	Fylker
	(2013)		
Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpol. forbund	760	21	11
Blå Kors Norge	2529	40	12
Det hvite bånd	1272	46	14
Det norske totalavholdsselskap	2281	36	18
IOGT	3439	66	19
Junior- og barneorganisasjonen Juba	1093	43	12
Juvente	1065	18	9
LMS	2607	27	14
Motorførernes avholdsforbund	6209	73	19
Norsk narkotikapolitiforening	3047	23	18
Forbundet mot Rusgift	561	3	3
Norske Jernbaners Avantgard	836	10	10
MA Ungdom	853	8	5
Ungdom mot Narkotika	124	2	2
Landslaget for Rusfri Oppvekst	702	6	5
Totalt medlemstall	27378		

Tabell 1:Ruspolitiske organisasjoner med driftsstøtte, 2014

Hensikten med driftsstøtteordningen er, i følge regelverket, at

… frivillige organisasjoner som arbeider for å redusere forbruk av rusmidler og skader forårsaket av rusmidler, skal få mulighet til å vedlikeholde og utvikle organisasjonsarbeidet og den frivillige innsatsen på området.

Denne formuleringen er i tråd med de opprinnelige intensjonene fra 1980-årene, og ambisjonen om å

…vedlikeholde og utvikle organisasjonsarbeidet og den frivillige innsatsen på området

er identisk med formuleringene fra tidligere regelverk (1999).

I 2013 utgjorde driftsstøtten totalt 23,6 mill. kr.[12] Året etter var beløpet økt til 35,1 mill. kr., noe som innebar at 14 av de 17 mottakerne fikk økt tilskuddsbeløp. Den viktigste årsaken til økningen var at grunnbeløpet i tilskuddsordningen ble oppjustert (se under).

For å komme i betraktning som mottaker av driftsstøtte formulerer regelverket to inngangskriterier. For det første må søkeren kunne gis status som *frivillig ruspolitisk organisasjon*. Betegnelsen «ruspolitisk» knytter søkeren gjennom vedtektene til en politisk interessesfære, et område som ikke er nærmere avgrenset.[13] I sin helhet lyder inngangskriteriene slik:

Rett til å søke tilskudd har selvstendige, landsomfattende rusmiddelpolitiske organisasjoner. Med selvstendige menes i denne forbindelse at organisasjonen har egne demokratisk valgte styrer, egne lover/vedtekter, egne lokale og regionale organisasjonsenheter, egne budsjett og regnskap, egne arbeidsplaner og egen årsmelding.

Inngangskriteriene deler søkerne i tre grupper. Først de «store», med minst 700 medlemmer fordelt på minimum fem fylker og fem lokallag. Dernest de «små, med minimum 100 medlemmer og to lokallag i to fylker. For de små har kravet om å være «landsomfattende» fått en særdeles vennligsinnet operasjonalisering; det er tilstrekkelig å ha to lokallag i to fylker.

Tredje gruppe inneholder *paraply- og nettverksorganisasjoner*, definert som «sentrale samarbeidsorgan som de rusmiddelpolitiske organisasjonene har opprettet» og «rusmiddelpolitiske samarbeidsorgan for andre organisasjoner».

Organisasjoner som faller innenfor de to første kategoriene får først et *grunnbeløp,* i 2013 kr. 200 000 for store og kr 50 000 for små organisasjoner. I 2014 besluttet HOD, etter forslag fra Helsedirektoratet, å heve grunnbeløpet til kr. 300 000 for store og kr. 150 000 for små organisasjoner. Økningen førte til at forskjellen i grunnbeløpet mellom små og store mottakere redusert fra 400 til 100 prosent. 14 av de 17 mottakerne fikk økte tilskudd – til tross for at det samlede medlemstallet sank med ca. 2 prosent.

[12] Da er som nevnt 11,5 mill. kr. til AKAN holdt utenfor
[13] Som nevnt har noen organisasjoner de siste årene inkludert *spillavhengighet* som del av det ruspolitiske feltet.

Etter tildelt grunnbeløp gis mottakeren poeng etter hvor mange fylker foreningen er representert i, hvor mange lokallag den har og antall medlemmer. Med dette utgangspunktet tildeles den et antall *poeng*.
Poengberegningen er lineær, med jevnt stigende tilskudd for spredning på antall fylker. På bakgrunn av poengfordelingen fordeles så det beløpet direktoratet har satt av til dette formålet.

Regelverket spesifiserer at det statlige driftstilskuddet ikke kan overstige 75 prosent av samlede driftsutgifter for sentralleddet. De resterende 25 prosent kan fylles med *frivillig innsats*, omregnet til et pengebeløp. Siden frivillig innsats ikke er penger, men arbeid, innebærer denne regnemåten at den reelle, økonomiske avhengigheten av staten ofte er større enn tallene tilsier, og dermed overstiger 75 prosent.

Sentrale samarbeidsorgan (paraply-organisasjoner) tildeles et skjønnsmessig beløp. I de skjønnsmessige vurderingene vektlegges «omfang av virksomheten» nasjonalt og internasjonalt, samt antall medlemmer av paraplyleddet. Det er ikke spesifisert bestemte mål eller suksesskriterier for paraplyorganisasjonene.

2.3 **Prosjekttilskuddet**

I 2013 gikk 13,2 mill. kr., eller 14 prosent, av totalbeløpet til prosjekter. I 2014 10,5 mill. kr. (14 prosent).

Mens driftstilskuddet er forbeholdt «rusmiddelpolitiske organisasjoner», er prosjekt- og aktivitetstilskudd åpne for alle typer stiftelser og frivillige organisasjoner som ønsker å iverksette rusforebyggende tiltak. De må ha «nasjonal utbredelse» eller arbeide på «nasjonalt nivå», som det heter i regelverket. Hensikten med prosjekttilskudd er å stimulere til «nytenking, innovasjon og utvikling av frivillige rusmiddelforebyggende tiltak på nasjonalt nivå». Hit sluses dermed nye og forsøkspregede søknader som underlegges faglig vurdering i Helsedirektoratets sekretariat. For 2014 kom det inn 48 søknader om tilskudd fra denne posten, halvparten ble avvist eller avslått.

Kriteriene for måloppnåelse (eller for å få tilskudd) er i hovedsak de samme som for aktivitetstilskudd, men perioden er begrenset til inntil tre år. Et ekstra punkt her er at søkeren bør beskrive hvordan tiltaket skal kunne videreføres etter endt prosjekttilskudd. Midler til ekstern evaluering kan inngå som del av tilskuddet.

«Direktoratet står fritt til å utøve skjønn innenfor rammen av regelverket, herunder foreta en prioritering og utvelgelse av prosjekter og å fastsette størrelse på tilskuddet» heter det i regelverket. Prosjekttilskudd innvilges for ett år av gangen, og videreføring avhenger av fremdrift, måloppnåelse etc. Det må søkes hvert år. Et prosjekt som innvilges, innvilges ikke automatisk for tre år. Noen søker for tre år og kan da søke videreføring år to og tre. Andre søker for ett eller to år. I noen tilfeller velger direktoratet å utvide prosjektperioden utover tre år, men det er kun unntaksvis. Det er likevel slik at det i en del tilfeller vil være urimelig å ikke kunne gi en forlengelse, hvis

det er helt nødvendig for å få prosjektet i havn.

2.4 Aktivitetstilskuddet

I 2013 ble 42,2 mill. kr. fordelt som aktivitetstilskudd, i 2014 40 mill. kr. Begge år utgjorde tilskuddet ca. halvparten av totalbeløpet.

Aktivitetstilskuddet har *forebygging* som primær målsetting og er beregnet på prosjekter/aktiviteter som «..er gjennomført og utprøvd tidligere med gode resultater».

For komme inn under ordningen må mottaker være organisert som forening (frivillige organisasjon) eller stiftelser med «nasjonal utbredelse». Videre må tilskuddsmottaker må bidra med 25 prosent egenfinansiering. Her godtas også ubetalt innsats, omregnet til kronebeløp.

«Forebyggingsaktiviteter/tiltak» kan få tilskudd dersom de – dvs. tiltakene –

a) har vist seg å virke, eller
b) bygger på et vitenskapelig verifisert grunnlag som gir grunn til å anta at de vil virke.

Regelverket spesifiserer også fem formål som faller utenfor ordningen, nemlig ikke-nasjonale prosjekter, driftsmidler, næringsrelaterte aktiviteter, behandling/ettervern og ikke-rusforebyggende aktiviteter.

2.5 Administrasjon av tilskuddene

De tre tilskuddene som er beskrevet ovenfor, administreres av Helsedirektoratet (Hdir.), mens Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for ordningen, og fungerer som klageinstans. Hdir. har en årssyklus der midlene lyses ut med ordinær søknadsfrist 1. november. På grunnlag av innkomne søknader tar direktoratet beslutning om hvordan midlene skal fordeles. Midlene blir fordelt i løpet av våren påfølgende år. I løpet av våren skal tilskuddsmottakere levere rapport/årsmelding til direktoratet over bruk av midlene for foregående år.

Politiske signaler av relevans for direktoratets prioriteringer av midlene kan komme gjennom St.prp. nr. 1 (statsbudsjettet), gjennom revisjon av regelverket eller som retningslinjer fra HOD. Det faglige ansvaret for tilskuddene ligger i direktoratet, som forutsettes å inkorporere ulike overordnede og nasjonale styringssignaler i tilskuddsordningen. Utenfor ankesakene øver departementet ingen påvirkning på spørsmål om hvilke enkeltmottakere som skal få midler.

Til tider gir regjeringen midler til rusforebyggende formål som ivaretas av aktører som ikke er frivillige organisasjoner. De siste årene har slike tilskudd blitt løftet ut av tilskuddsordningene og gitt eget regelverk. Det gjelder bl.a. midler til AKAN, dopingtelefonen og miljøstøtten til alkoholfrie serveringssteder.

Helsedirektoratets saksbehandlere opprettholder en bred kontaktflate med tilskuddsmottakerne. Vurderinger av den faglige kvaliteten av enkelttiltak, videreføring av prosjektstøtte, midler til nye søkere mm. hviler i stor grad på vurderinger i

Helsedirektoratet. Årlig arrangerer direktoratet en *kontaktkonferanse* som åpner for dialog mellom direktoratet og tilskuddsmottakerne.

Driftstilskuddet beregnes etter mekaniske kriterier som ikke gir rom for skjønn. Samtidig blir rammene – og dermed totalbeløpet – for driftstilskuddet fastlagt av direktoratet. Innslaget av skjønnsvurderinger for de to øvrige ordningene er betydelig. Regelverkene for de to ordningene lister ulike hensyn som skal vektlegges i skjønnsutøvelsen. De to opplistingene er ikke identiske, men rommer i all hovedsak de samme 11 punktene. Nedenfor er punktene ordnet etter om de omhandler *frivillig innsats og lokal forankring* eller om de dreier seg om det *faglige fundamentet* for tiltaket:

Frivillighet og lokal forankring

- Omfang av frivillig innsats
- Lokal aktivitet
- Involvering av organisasjonens medlemmer
- Samarbeid mellom frivillige organisasjoner, og mellom frivillige organisasjoner og offentlig sektor og ulike fagmiljøer

Faglig fundament

- Kunnskapsgrunnlaget for tiltaket
- Gode implementeringsstrategier
- Langsiktighet i aktiviteten/tiltaket eller intervensjonen
- Aktivitetenes overføringsverdi
- Evalueringsresultater
- Innhold og rusforebyggende effekt
- Omfang og anslag over hvor mange som er nådd eller har deltatt

Opplistingen tydeliggjør de todelte ambisjonene for de tre tilskuddsordningene. På den ene siden skal de stimulere lokal «frivillighet», på den andre skal de følge et rasjonelt, vitenskapelig mønster.
De fire øverste vilkårene dreier seg om hvordan aktiviteter bør organiseres. Spørsmålet er om ikke disse kan virke unødig hemmende, og hindre utvikling av nye og innovative tiltak. Generelt bør måloppnåelse framstå som viktigere enn organiseringsprinsipper, inkludert bruk av frivillig arbeidskraft.

3 CASE-ORGANISASJONENE

Nedenfor gis en kortfattet presentasjon av de ti case-organisasjonene samt de aktivitetene de har fått tilskudd til i 2014. Framstillingen baserer seg på intervjuer, supplert med årsmeldinger, søknader, statutter og annet skriftlig materiale. Presentasjonene er på ingen måte uttømmende. De har fokus på grunnleggende strukturelle trekk, knyttet til formål, historikk, økonomi og organisering. Virksomheter og aktiviteter som faller utenfor nedslagsfeltet for den aktuelle tilskuddsordningen, er utelatt. Det fører til at omtalen av flere – som f.eks. Blå Kors – er høyst ufullstendig.

3.1 Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund

Historie

Forløperen til Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund (AEF), *Arbeidernes Avholdslandslag* (AAL), ble stiftet som en avholdsorganisasjon i 1932. Sentral stifter var Martin Tranmæl som sa at alkoholen er en hindring for arbeiderklassen på veien mot frihet. «Vi må danne en organisasjon som kan gå i spissen for et aktivt edruskapsarbeid», sa han på stiftelsesmøtet. Organisasjonen fikk bred forankring fra starten, med 2 400 medlemmer fordelt på 35 lokale lag.

AKAN – Arbeidslivets komité mot alkoholisme og narkomani – ble stiftet i 1963, etter en prosess i Landslaget som hadde pågått siden 1952. I 1973 skiftet Landslaget navn til *Arbeidernes Edruskapsforbund* (AEF). AEF drev i en årrekke et omfattende rus- og sosialpolitisk arbeid, basert på en «aktiv solidarisk holdning til medlemmer som selv har sosiale, psykiske og fysiske problemer»[14].

Det sosiale arbeidet i regi av Landslaget startet rundt 1970, med etablering av sommerleirer for barn fra «risikofylte hjem» (senere *Barnas Ferieklubb*), et arbeid som pågår fortsatt (2014). Hver sommer arrangeres det leirer for barn og ungdom. Hver leir har med 5 – 7 frivillige. Frivillige leirledere deltar på skoleringskurs hvert år.

I 1990-årene tok flere lokale lag på seg å drive *varmestuer* for alkoholskadde og uteliggere på frivillig grunnlag. I Moss har slikt arbeid pågått i 25 år. Tiltaket *Rus-nett* ble utviklet som en helhetlig behandlingskjede i 1990-årene, og senere skilt ut som egen stiftelse.

En viktig del av AEFs arbeid dreier seg om ruspolitisk påvirkning innad i arbeider-bevegelsens organer. Gjennom dette arbeidet er det mulig å påvirke utformingen av partiprogrammer, valgkampsaker og liknende.

[14] Sitatet og opplysningene i de foregående avsnittene er hentet fra heftet *Solidaritet gjennom 75 år. Arbeidernes Edruskapsforbund 1932-2007,* utgitt av AEF.

Organisasjon

AEF er organisert som demokratisk, frivillig organisasjon med lokale, regionale og nasjonalt ledd. AEF er fortsatt en integrert del av arbeiderbevegelsen og er organisert etter samme mønster som andre forbund. «Lokal aktivitet i forbundet bygges opp av arbeidsgrupper som har et selvstendig ansvar for å løse spesielle, sosiale, politiske eller organisatoriske oppgaver» heter det i vedtektenes § 3.

Ved utgangen av 2013 hadde AEF 24 lokallag/fylkeslag. AEF har egne fylkeslag i 5 fylker, med Nord-Trøndelag som det nordligste. Fylkeslag finns i fylker med mer enn 2 lokallag. Lokallag kan fungere som fylkeslag, men får ikke egne kontingentinntekter. En del lag er veldrevne og store og initierer sine egne aktiviteter. De mindre trenger ofte hjelp fra sentralt hold når de skal sette i gang aktiviteter. Sentralleddet har årlig ansvar for to samlinger av lokale tillitsvalgte der aktiviteter planlegges og samordnes.

AEF jobber aktivt for å få flere lokallag, og har ansatt en egen medarbeider for å jobbe med dette. For å få det til, går veien ofte via fagforeninger og partilag i Arbeiderpartiet. Alt lokalt arbeid er ubetalt og frivillig.

Forbundet har landsmøte hvert 4. år hvor det velges forbundsstyre. På landsmøtet er lokallag og fylkeslag representert, og de velger deltakere til forbundsstyret. Også *forbundssekretæren* er valgt, men er samtidig leder for sekretariatet i full stilling. Forbundssekretæren har forbundsleder og forbundsstyre som overordnede instanser, i tillegg til en kontrollkomite. Leder i forbundsstyret får et mindre årlig honorar, andre styreverv er ubetalte.

Ruspolitikken blir gjenstand for diskusjon på organisasjonskonferanser og på landsmøtet. Disse konferansene brukes til å diskutere fagsyn. Grunnsynet endrer seg ikke vesentlig, sier forbundssekretæren. I 2013 ble det arrangert åtte ruspolitiske konferanser på ulike steder.

AEF sentralt har 2,5 årsverk i forbundet, fordelt på tre stillinger, samt ett årsverk i prosjekt (se nedenfor). Sentralleddet har ansvar for informasjonsblad til medlemmene og arrangerer kurs for tillitsvalgte og frivillige, i hovedsak innenfor feltet rusarbeid, men med ulik vektlegging og arbeidsform fra gang til gang. AEF sentralt uttaler seg også i ruspolitiske og andre saker som angår organisasjonen.

Etter 1990 har organisasjonen hatt et stort antall kollektive medlemmer, men et begrenset innslag individuelle. I 2006 hadde AEF 557 individuelle medlemmer og 202 kollektive, som til sammen rommet ca. 118 000 enkeltpersoner. I 2013 var tallet steget til 760 registrerte medlemmer.

AEF har fire typer medlemmer:
Enkeltmedlemmer som betaler 145 kr. i kontingent per år.
Familiemedlemmer og *ungdomsmedlemmer* (opp til 23 år) som betaler 50 kr. i årlig kontingent.
Kollektive medlemmer telles ikke som medlemmer, men fungerer som et nettverk som får informasjon på linje med de andre.

Familiemedlemsskap er på kr 200,- pr år uavhengig av antall personer i familien. Kontingenter kreves inn av sentralleddet. 50 prosent går tilbake til lokallagene, men et vilkår er at de leverer årsrapport til sentralleddet som viser normal og fornuftig drift.

Økonomi

AEF hadde i 2013 ca. 4,2 mill. kr. i driftsinntekter. Av disse utgjorde kontingentinntektene ca. 3 prosent og offentlige tilskudd 71, 3 prosent, (mot ca. 77 prosent i 2011.)

Litt midler tilflyter AEF fra arbeiderbevegelsen. LO gir vanligvis en bevilgning de årene det holdes kongress. Det sendes ut «tiggerbrev» til fylkeskontor i LO som sprer det til lokale lag – da drypper det vanligvis inn mindre beløp fra årsmøter i fagforeninger og forbund. Noen lokallag søker penger til aktiviteter fra stiftelser og andre lokale kilder. For AEF sentralt utgjorde slike inntekter rundt 550 000 kr i 2013, eller ca. 13 prosent.

Fra den aktuelle tilskuddsordningen fikk AEF 2,966 mill. kr. i 2013 og 2,569 mill. kr. i 2014, en reduksjon på ca. 13 prosent. Driftstilskuddet økte fra 566 til 709 000 kr, mens prosjekt- og aktivitetsmidler ble redusert fra 2,4 mill. kr. til 1,86 mill. kr.

Økonomien er stram, sier forbundslederen, det er ikke lett å drive en organisasjon på det beløpet vi får som driftsstøtte fra Helsedirektoratet. Aktiviteten må tilpasses det vi får av tilskudd, og arbeidsmengden som faller på de ansatte er betydelig.

Aktiviteter med tilskudd

Lokalt ruspolitisk arbeid

I 2014 fikk AEF 550 000 kr. til aktiviteten *lokalt ruspolitisk arbeid,* som er en videreføring av et pågående prosjekt. Formålet med aktiviteten er å «…styrke og forbedre arbeidet med kommunale ruspolitiske planer, og utvikle det rusfaglige arbeidet hos folkevalgte på alle nivå.» Det skal gjennomføres dagsseminarer i større byer i Sør-Norge der viktige ruspolitiske spørsmål settes på dagsorden. Deltakere vil være lokalpolitikere og lokallag, fortrinnsvis slike som er del av arbeiderbevegelsen, men møtene er også åpne for andre. Formålet er å styre den ruspolitiske kunnskapen hos folkevalgte, for dermed å få fram bedre kommunale planer på dette området. *Virkemiddel*: Kunnskapsformidling, basert på arbeiderbevegelsens ideologi, kompetanse fra parti- og kommunepolitisk arbeid samt forskningsbasert kunnskap, alt formidlet gjennom skriftlig materiale og seminarer.

De gjemte og glemte barna

Aktiviteten fikk 1,1 mill. kr. i aktivitetstilskudd for 2014. Aktiviteten har 3 årsverk, fordelt på 4 personer i 2013, bemanning fra mars 2014 er ett årsverk.

Aktiviteten retter seg inn mot å opprette og drive støttegrupper og individuelle samtaler for barn og unge. «Hvis du har en i familien som drikker, har drukket for mye, bruker piller eller andre rusmidler kan du gå på kurs hos oss. Det har ikke noe å si hvor mye eller hvor ofte personen ruser seg, eller hvem det er

som ruser seg. Det er når det blir vanskelig for *deg* at det er et problem». Slik presenteres tilbudet på egen nettside (www.barnogunge.no). Nettsiden ble i 2013 lagt om for å bli mer tilgjengelig, omleggingen har gjort det vesentlig enklere å få kontakt med unge, frivillige, foreldre og fagfolk. Den er under stadig utvikling, samme med bl.a. Facebookside.

Aktiviteten har pågått siden 2003, da AEF fikk statlig tilskudd for å utvikle et forprosjekt med pedagogiske støttegrupper for barn av rusmisbrukere. De første ordinære støtte-/samtalegruppene kom i gang i 2006.

Å samtale i grupper med andre likesinnede som har opplevd rusmisbruk i familien, sees som svært viktig og avgjørende for at de kan fri seg fra noe av byrden, og for at de skal klare seg bedre ute i samfunnet. Å starte i samtalegruppe er for mange barn og unge svært vanskelig, og det kreves ofte betydelig motivasjonsarbeid for å få dette til. Informasjon om gruppene blir sendt til behandlingsklinikker, med ønske om et samarbeid eller tettere samarbeid.

Samtalegruppene ledes vanligvis av frivillige. Det stilles ingen krav om faglig kompetanse hos frivillige, men mange har fra før faglig kompetanse på arbeid med barn og unge. Viktig er personlig egnethet og egen styrke som individuelle kvaliteter hos gruppeledere.

Fra 2010 har aktiviteten selv stått for skoleringen av gruppelederne. Opplæringen bygger på komponenter fra andre, tilsvarende program og egne erfaringer, basert på mangeårige kurs. Det er utarbeidet eget kursmateriale og håndbok for gruppeledere. Som en del av kvalitetssikringen av frivillige ble det i 2010 utarbeidet nye retningslinjer for skoleringen av gruppeledere.

Fra første støttegruppe kom i gang i 2006 har det vært arrangert totalt 57 kurs i Oslo, Sandefjord og Stavanger, med opptil 8 barn/unge i hver gruppe. Dermed har ca. 390 barn/unge benyttet seg av tilbudet. Når man trekker fra antall barn/unge som har valgt å gå flere kurs har ca. 250 barn/unge vært innom kursene.

Aktiviteten har flere samarbeidspartnere. Fra 2013 inngår tilbudet i aktivitetene *Møteplass* og *Nettverk* som arrangeres av organisasjonen *Voksne for barn.* Her får kursdeltakere mulighet til å delta på nettverkssamlinger, med fokus på skriving, musikk og teater.

Også *BAR* (Barn av rusmisbrukere) inngår i samarbeid, blant annet ved at barn og unge som kontakter BARs chattekanal, kan få tilbud om kursdeltakelse. På samme måte kan gruppedeltakere som har avsluttet kurs få tilbud om å være med i BAR-nettverket.

Aktiviteten har også samarbeid med *Oslo Rotaract*, som er en ungdomsklubb tilknyttet Rotary. Herfra har aktiviteten fått økonomisk støtte og praktisk hjelp.

Eldre og rus

Prosjektet fikk 210 000 kr. i prosjektstøtte for 2014. I 2014 vil AEF i samarbeid med Pensjonistforbundet starte et forprosjekt som ser nærmere på sammenhengene mellom alder, sykdom, medisinbruk og rusmidler. og hvilken påvirkning dette har på den enkelte,

pårørende og for samfunnet. Ønsket er å på sikt utvikle forebyggende møteplasser for aldersgruppen 62+.

I forprosjektet vil en samle data for å få et oversiktsbilde, utforme relevante aktivitetsmuligheter og forebyggende tiltak, samt å utvikle et hovedprosjekt for 2015 til 2018. Formålet med forsøksprosjektet er også å prøve ut tiltak i utvalgte lokalmiljøer og evaluere disse.

3.2 **Actis**

Historie

Med nære bånd til den framvoksende arbeiderbevegelsen ble *Avholdsfolkets Landsråd* opprettet i 1895. Organisasjonen sto i mer enn hundre år som bærer av den kollektive og solidariske totalavholdslinjen. Avholdsfolkets landsråd hadde primært interessepolitiske funksjoner, basert på faglig kunnskap. Som så mange andre verdibaserte, frivillige organisasjoner opplevde også denne en jevnt synkende medlemsoppslutning de siste tiårene av det forrige hundreåret.

I 2003 ble Landsrådet erstattet av *Actis*, som ble etablert som paraplyledd. Actis skulle forene organisasjoner som hadde en avholdsplattform, samt de som arbeidet for å redusere rusrelaterte skader, uten nødvendigvis å dele et felles avholdsstandpunkt.

I følge vedtektenes § 1 vil Actis «...bidra til et samfunn uten sosiale og helsemessige problemer som følge av bruk av alkohol, narkotika og pengespill». Mandatet rommer dermed også spillavhengighet, som ellers gjerne holdes utenfor det klassiske rusfeltet. Vedtektene slår også fast at Actis også vil «arbeide for et narkotikafritt samfunn og for reduksjon av alkoholforbruket gjennom en verdiorientert og kunnskapsbasert ruspolitikk» (§ 1).

I dag arbeider Actis politisk med å jobbe for alkoholpolitiske merkesaker, som grensehandel, skjenketider, behandling av ruspolitiske forslag på Stortinget, taxfreesalg, med flere. Også på rusfeltet har Actis engasjert seg i saker knyttet til sprøyterom og behandlingsplasser.

Actis er medlem av, eller deltaker i, en rekke internasjonale nettverk og paraplyorganisasjoner, og representanter deltar på et større antall kurs, konferanser og seminarer hvert år. Formålet med deltakelsen er å skape nettverk, holde seg orientert om ruspolitiske spørsmål i Europa, og påvirke politiske beslutninger på internasjonalt nivå.

Organisasjon

Actis er lokalisert i Torggata 1 i Oslo, der organisasjonen har kontorfellesskap med 13 medlemsorganisasjoner. Her står Actis som administrativ utleier av lokaler, samtidig som organisasjonen utfører en rekke administrative og tekniske funksjoner for de øvrige leietakerne. Denne virksomheten gir Actis større stab og driftsinntekter enn det de faglig/politiske funksjonene skulle tilsi.

Actis er organisert som en frivillig, demokratisk sammenslutning med kun kollektive medlemmer. Ved inngangen til 2013

var 23 kollektive enheter medlemmer, de aller fleste frivillige organisasjoner med alkohol- og narkotikabekjempelse som hovedformål. Alle medlemsorganisasjoner er representert på årsmøtet, tallet på representanter er fastlagt i statuttene, og varierer med antall medlemmer (§ 2b og 2c).

Actis er uten egne lokalforeninger, men har tre enheter som kalles *regionale råd;* disse hører hjemme i Oslo/Akershus, Hordaland, samt Møre og Romsdal. De regionale enhetene er selvstendige, og Actis sentralt har ikke arbeidsgiveransvar for ansatte her. De finansieres fra lokalt hold, men har de siste årene blitt «sponset» med om lag 15 000 kr. per år fra nasjonalleddet, og de er representert på Kongressen (tidligere Landsmøtet), som er Actis' årlige generalforsamling.

Actis Oslo/Akershus framstår som et lokalt paraplyledd med rundt 30 medlemsorganisasjoner, de fleste lokale foreninger knyttet direkte eller indirekte til rusfeltet. Fra Helsedirektoratet mottok enheten 260 000 kr. i aktivitetsstøtte for 2014.

Actis ledes av et *styre* som i tillegg til styreleder og nestleder har 7 ordinære medlemmer. I tillegg møtes generalsekretærene i medlems-organisasjonene jevnlig for å diskutere saker av felles interesse.

Actis' sekretariat består av generalsekretær samt 4 «faglige» stillinger, inkludert internasjonal sekretær. I tillegg kommer 2,8 årsverk i administrasjonen og 4 årsverk i økonomiavdelingen. 3 stillinger er fullfinansiert med salg av tjenester til organisasjonene. Til sammen hadde Actis ca. 14 årsverk i det nasjonale leddet i 2013. Medlemsorganisasjoner betaler *kontingent*, med 2000 kr. i fast beløp per år, og 5 kr. per medlem. De som ikke har offentlige medlemslister betaler bare det faste beløpet.

Actis oppfatter at den har legitimitet i kraft av antall medlemsorganisasjoner, bredden gjør at den har styrke til å uttale seg på vegne av rusfeltets frivillige organisasjoner. Den enkelte organisasjons styrke er derimot knyttet til antall medlemmer. Men det finnes også organisasjoner som har stor oppslutning uten nødvendigvis å ha mange medlemmer.

Actis har hatt en turbulent periode internt i administrasjonen de to siste årene. Dette har preget aktivitetsnivået, men organisasjonen er nå gjennom dette og tilbake på et normalt virksomhetsnivå. Medlemmene kan ha ulike syn på hvilke saker som bør vektlegges, noe som kan føre til debatt innad. «Vi er avhengig av tillit bakover for det vi går ut med», sier generalsekretæren. «Til nå har ingen forlatt organisasjonen pga. uenighet», sies det.

Actis har også et kontor i *Brussel* som er bemannet med to årsverk, i tillegg til at Actis finansierer en stilling for det europeiske nettverket *Eurocare*. Her ivaretas kontakten med europeiske og internasjonale nettverk. Brusselkontoret får midler fra EU og IOGT International. Utenriksdepartementet ga tidligere støtte, men har i senere år kun gitt tilskudd til konkrete prosjekt, som seminarer. Kontoret er nå en egen økonomisk enhet, et krav som følger tilskuddsordningen i EU. Brusselkontoret fungerer som ressurs, både

for hjemlig forvaltning og politikere, og for Actis. I mange sammenhenger representerer kontoret norske (og ikke bare Actis') interesser inn i europeiske politiske prosesser. Samtidig må Brusselkontoret balansere mellom å ivareta «norske» interesser, interessene til medlemmene i *Eurocare* og andre samarbeidspartnere og Actis' syn.

Økonomi

I 2013 hadde Actis samlede driftsinntekter på 18,3 mill. kr. Samme år utgjorde driftstilskuddet fra Helsedirektoratet ca. 63 prosent av de samlede driftsinntektene. Hovedtyngden av de øvrige driftsinntektene skriver seg fra Actis' funksjoner som administrator av kontorfellesskapet i Torggata 1. Nesten 6 mill. kr. kom fra refusjoner av kostnader og ca. 775 000 kr. fra momsrefusjon og kontingentinntekter.

For 2014 fikk Actis 12 mill. kr i driftstilskudd fra Helsedirektoratet. Det var en økning på 0,5 mill. kr. fra året før.

Prosjekter med tilskudd

Actis unngår å søke om offentlige midler til egne prosjekter. Slike søknader ville kunne bli oppfattet som konkurrerende for dem som sendes fra egne medlemsorganisasjoner, noe som oppfattes som uheldig. I 2014 fikk likevel Actis i Oslo/Akershus (som er en selvstendig enhet) midler fra Helsedirektoratet til aktiviteten *Skjenkekontroll i kommunene.*

3.3 **AV-OG-TIL**

Historie

AV-OG-TIL ble opprettet i 1980, på bakgrunn av en allmenn oppfordring fra WHO om å redusere alkoholkonsumet med 25 prosent. Oppfordringen ble fulgt av en stortingsmelding om alkoholpolitikken (St.meld. nr. 24 1980 – 81 *Om alkoholpolitikken)*. Ett av forslagene her var å etablere et bredt, tverrpolitisk initiativ for å bekjempe rus. Alle politiske partier sto bak dette framstøtet som var basert på politisk konsensus rundt forebygging av rusbruk. Her skulle man adressere folk flest, også de som vanligvis ikke var spesielt opptatt av rusproblemer, på tvers av politiske/alkoholpolitiske skillelinjer.

Resultatet ble AV-OG-TIL, som beskriver seg selv som en kampanjeorganisasjon for alkovett. Ved å sette fokus på situasjoner der alkohol utgjør en særlig risiko eller kan være til ulempe for andre, vil AV-OG-TIL bidra til å redusere de negative følgene av alkoholbruk i samfunnet og gjøre hverdagen tryggere for alle.

AV-OG-TIL ser ikke på seg selv som en ruspolitisk organisasjon. Her jobber man ikke for at man skal slutte å drikke alkohol, men for redusert alkoholbruk der dette kan være farlig eller gå ut over andre. Det sentrale virkemiddelet er *kampanjer* som er rettet inn mot situasjoner der alkohol utgjør en særlig risiko.

AV-OG-TIL har definert sju alkoholfrie soner, eller situasjoner, der alkoholbruk kan gå ut

over egen eller andres sikkerhet, trygghet eller trivsel. Det dreier seg om *arbeidsliv, båt- og badeliv, graviditet, idrett og friluftsliv, konflikter, livskriser, samvær med barn og unge og trafikk.*

Oppslutningen om de sju alkoholfrie sonene varierer, men i flertallet av befolkningen er det enighet om at situasjonene bør være uten alkohol. For å øke og opprettholde oppslutningen satser AV-OG-TIL på lokalt arbeid og målrettede kampanjer.

Organisasjonen

AV-OG-TIL er organisert som en medlemsforening med 49 kollektive medlemmer, alle frivillige organisasjoner, «… som alle er enige om at noen ganger passer det ikke med alkohol»[15]. Her er ingen individuelle medlemmer. Organisasjonen har et styre på 10 personer, flertallet kommer fra medlemsorganisasjonene, men her er også noen andre. Styret velges på årsmøtet, og konstituerer seg selv.

Medlemmene betaler 500 kr. per år i en frivillig kontingent. Medlemmenes kanskje viktigste funksjon er at de støtter budskapet og dermed gir legitimitet til virksomheten. Slik sett er preget av medlemsinnflytelse svakere her enn i mange andre sammenslutninger. Medlemsorganisasjonene kan også bli direkte involvert i kampanjer eller annet samarbeid der kampanjens tema sammenfaller med den enkelte organisasjons kjerneområde. I for eksempel tiltak rettet mot idretten er flere særforbund sentrale samarbeidspartnere.

Organisasjonen har et nasjonalt sekretariat som rommer 6 årsverk, fordelt på 6 personer. De som jobber her, har i hovedsak informasjons- og kommunikasjons-kompetanse.

Organisasjonen har ingen lokale eller regionale ledd. Ved utgangen av 2013 hadde 26 kommuner forpliktet seg til å delta i et nærmere samarbeid, disse utgjør på mange måter organisasjonens lokale forankring. Her anvendes kampanjemateriell på ulike kommunale arenaer, som idrett, barnehage, helsesøster, vinmonopol og andre. Deltakende kommuner må forplikte seg til å ha en lokal koordinator som har som del av sin stillingsbeskrivelse å koordinere arbeidet i kommunen. Kommuner sørger så for at informasjonsmateriell blir spredd til relevante aktører, som næringsliv, helsestasjoner, skoler m.v.

AV-OG-TIL jobber etter det de kaller en *bredspektret kommunikasjonsmodell*. Hovedintensjonen er å kommunisere et budskap til en nærmere angitt målgruppe. Dette budskapet legges det stor vekt på å gi en profesjonell utforming som kan treffe den aktuelle målgruppen.

For å få «ut» budskapene sine, jobber AV-OG-TIL via, eller ved hjelp av, andre aktører som kommuner og frivillige organisasjoner. Med denne metodikken kan budskapet oppnå bred spredning i befolkningen, samtidig som også det frivillige eller kommunale formidlingsleddet får kunnskap om kampanjens innhold.

[15] Årsrapport 2013, s. 5)

Til ulike kampanjer blir det utarbeidet et *ressursdokument* som rommer bakgrunnsinformasjon for de som skal formidle kampanjen. Frivillige og andre som formidler informasjon må kunne svare på spørsmål fra publikum.

Økonomi

AV-OG-TIL er praktisk talt fullfinansiert med midler fra Helsedirektoratet. I 2013 betalte 25 av 49 medlemmer den frivillige kontingenten på 500 kr. Det monnet ikke stort. Tilskuddsbeløpet fra Helsedirektoratet var 13,5 mill. kr. i 2013 og 14,5 mill. kr. i 2014, en økning på ca. 8 prosent. Dette er det høyeste enkeltstående tilskuddsbeløpet i ordningen.

Tilskuddsbeløpet på 14,5 mill. kr. i 2014 ble gitt som rundsum aktivitetsstøtte. I årsrapporten gjør organisasjonen rede for økonomi og gjennomføring for hvert enkelt delprosjekt.

Kampanjer

I 2013 gjennomførte AV-OG-TIL seks større kampanjer.

Først en kampanje rettet mot *båtførere*, der formålet var å styrke disse arenaene som alkoholfrie soner. For å få dette til, ble en rekke sjø- og båtrelaterte frivillige organisasjoner involvert, sammen med myndighetsorgan som politiet, Kystvakt og Kystverk og andre. Kampanjemateriell spesielt tilrettelagt for målgruppene ble distribuert til publikum gjennom stands, arrangementer og kontroller. Organisasjonen har også tatt i bruk sosiale medier (Facebook, Twitter og Instagram) for å formidle sine budskap, og det jobbes aktivt med å få til presseoppslag.

For det annet en kampanje rettet mot *idrett som alkoholfri sone.* Hensikten her var blant annet å gi lokale idrettslag et verktøy til å utarbeide egne retningslinjer for alkoholbruk. I første runde ble det etablert samarbeid med fem særforbund, som i neste runde bidro til å formidle et tilrettelagt informasjons- og kampanjemateriell til sine underliggende lag/foreninger.

For det tredje kampanjen *trafikk som alkoholfri sone.* Her ble det gjennomført kampanjer, der informasjonsmateriell ble formidlet til publikum som ble stoppet i promillekontroller.

For det fjerde kampanje på *samvær med barn og unge som alkoholfri sone.* Denne kampanjen ble formidlet gjennom frivillige organisasjoner, festivaler, kommuner og andre relevante samarbeidspartnere.

For det femte kampanje på *arbeidsliv som alkoholfri sone* som var rettet inn mot bedrifter, organisasjoner og andre aktører i arbeidslivet.

For det sjette kampanje på *alkovett*, formidlet gjennom arbeidsplasser, skoler, idrett, vinmonopolutsalg med flere.

Organisasjonen gjennomfører lands-omfattende holdningsundersøkelser for å måle effekten av eget arbeid. I årsmeldingen for 2013 heter det:

For å kunne si noe konkret om AV-OG-TILs arbeid skaper ringvirkninger i befolkningen, utfører vi hvert år målinger av folks holdninger og adferd i ulike situasjoner. Den siste målingen, som Ipsos MMI gjennomførte fra april til september 2013, viser at de fleste alkoholfrie sonene har et godt fundament i befolkningen. Det er omtrent nulltoleranse for å drikke alkohol når man skal kjøre bil (99 prosent er enige), er gravid (95 prosent), fører båt (92 prosent), er på jobb (93 prosent) eller er trener/leder ved et idrettsarrangement (89 prosent). Hele 1,4 millioner nordmenn har hørt om alkoholfrie soner og 59 prosent svarer at de har hørt om begrepet alkovett.

3.4 Blå Kors

Historie

Blå Kors ble etablert i Norge i 1906 med tre målsettinger: Hjelpe rusavhengige, utbre en rusfri livsstil og formidle det kristne budskapet i ord og handling. Blå Kors sprang ut av den samme bevegelsen som rundt 1850 la grunnen for den indre misjon, og som i Oslo ble forløperen for Kirkens Bymisjon. Blå Kors etablerte seg gradvis med kretser og lokale foreninger, etter samme mønster som andre bevegelser i Norge. Lokale foreninger tok tidlig på seg ansvar for aktiviteter rettet mot fattige og utstøtte, blant annet gjennom opprettelse av herberger i de større byene, behandlingsinstitusjoner for alkoholikere og bespisningsordninger. I 1917 hadde organisasjonen rundt 12 000 medlemmer over hele landet. Organisasjonen ble gradvis differensiert, med egne foreninger for kvinner, barn, speidere, m.v.

De første tiårene etter 1945 ble det institusjonsbaserte behandlingsarbeidet bygget ut, med en rekke nye tilbud for rusmisbrukere. Også ordningen med tilsynshjem ble etablert i denne perioden.

I løpet av 1970-årene ble en ny organisasjonsstruktur etablert, med egne avdelinger for kameratklubbene, kvinnearbeidet, ungdomsforbundet, sosialavdelingen og en egen forkynner- og opplysningsavdeling. Denne strukturen er senere blitt forenklet.

I dag består Blå Kors i hovedsak av et landsstyre med et hovedkontor, de diakonale behandlingsinstitusjonene samt lokale foreninger og aktiviteter. Kretsene i Blå Kors ble vedtatt nedlagt i 1999, og i årene som fulgte ble det utviklet en ny regionstruktur, plassert mellom organisasjonen sentralt og de lokale virksomheter og aktiviteter.

Regionstrukturen ble fra 1.1.2014 supplert med en *divisjonsstruktur* basert på faglige kriterier. Denne fordeler virksomhetene på divisjonene Behandling, Undervisning og Barn, Omsorg og Frivillighet. Slik organiseres blant annet de mer enn 50 større og mindre diakonale virksomhetene rundt omkring i landet.

I 2008 fikk Blå Kors midler fra den årlige TV-innsamlingen. Samme år ble paraply-funksjonene for organisasjonen Rusfri (tidligere Kristenfolkets Edruskapsråd) vedtatt fusjonert inn i Blå Kors.

Blå Kors' hovedadministrasjon er samlet i *Hovedkontoret* som er plassert i Oslo og har

26 ansatte. Hovedkontoret ivaretar lønn/personal, internasjonalt arbeid, politikk og kommunikasjon, barne- og ungdomssatsinger og har ansvar for prosjektporteføljen.

Hovedkontoret ivaretar også Blå Kors' funksjoner som *paraplyorganisasjon.* Ambisjonen her er at Blå Kors skal ta ansvar for ulike skoleringsprosesser i medlems-organisasjonene, som lederopplæring, styrking av det forebyggende arbeidet og andre oppgaver som følger et moderne og faglig basert rusforebyggende arbeid, i en tid da avholdssaken taper terreng. Ansvaret for dette arbeidet er plassert i staben sentralt.

Organisasjon

Blå Kors Norge presenterer seg som «... en felleskristen, diakonal organisasjon som fremmer rusfrihet i samfunnet, og er tilsluttet Blå Kors Internasjonale Forbund». Organisasjonen er opptatt av egen verdiforankring, som en søker å få fram i et eget *verdidokument.* «Vår evne til å jobbe med eksistensielle tema er viktig» sier generalsekretæren.

Organisasjonen framstår i dag som et velferdskonsern med et stort antall faglig baserte tiltak innenfor felt som spesialisthelsetjenesten, rehabilitering, boligsosiale tiltak, arbeidstrening, rusfrie nettverk, krisesentre med mer. Mer enn 1000 ansatte er organisert i tre divisjoner. Blå Kors forvalter også et knippe prosjekter i utviklingsland. Samtidig er Blå Kors organisert som frivillig organisasjon, med representasjon på generalforsamlingen for individuelle og kollektive medlemmer samt egne virksomheter.

Ved siden av det faglige arbeidet ser Blå Kors også på seg selv som en *ruspolitisk aktør* som fremmer synspunkter på vegne av kristne organisasjoner og menigheter. Politiske innspill søker å påvirke rus- og avgiftspolitikk, forebygging, folkehelse og forholdet mellom rus og psykisk helse. Sakene Blå Kors går om bord i er ofte konkrete, vi blir ofte lyttet til fordi våre meninger er tuftet på erfaring og kompetanse, sier generalsekretæren. Det finnes en viss arbeidsdeling med Actis. Saker knyttet til skjenkerett ivaretas av Actis. *Foreningene* utgjorde lenge grunnstrukturen i Blå Kors' arbeid, men tallet på medlemmer har her, som i så mange andre organisasjoner på dette feltet, gradvis gått tilbake. I dag (2014) finnes det ca. 40 lokalforeninger som huser ca. 2800 medlemmer. De fleste lokalforeningene er plassert i Sør-Norge, med Sørlandet som tyngdepunkt. Lokalforeningene er egne rettssubjekter.

Mange foreninger har ansvar for egne aktiviteter som drives med frivillig arbeidskraft. Hovedkontorets oppgave er å stimulere det lokale engasjementet, noe en vil gjøre ved å skape et større innslag av *strategiske, lokale satsninger.* Slike behøver ikke nødvendigvis bli kanalisert gjennom de lokale foreningene, de kan også opprettes utenfor den ordinære foreningsstrukturen.

Generalsekretæren tror foreningsstrukturen gradvis vil bli borte og erstattet av en aktivitetsstruktur. Det innebærer at sentralleddet vil være mer «hands on» på de lokale aktivitetene, som på sin side vil ha

sterkere bånd til sentralleddet, uten nødvendigvis å ha eget styre.

Frivillige

Det blir stadig vanligere at frivillige er knyttet direkte til organisasjonens aktiviteter, uten å være medlemmer. Det har vist seg at det er lettere å rekruttere frivillige til aktiviteter enn til ordinært foreningsarbeid. «Vi sliter med å rekruttere folk som ikke er i ferd med å gå av med pensjon» sier generalsekretæren. Men til virksomhetsstyrene er det ikke vanskelig å rekruttere medlemmer.

I den nye organisasjonsplanen er det en divisjon som får et særlig ansvar for å utvikle frivillige ressurser, og denne enheten vil være den framtidige katalysatoren for frivillig arbeid i Blå Kors.

Demokratisk struktur

Fra gammelt av har Blå Kors vært organisert som en demokratisk forening, der de lokalt organiserte medlemmene legger premissene for de nasjonale satsningene. Hvert 3. år holdes generalforsamling (det foreligger nå et forslag om å redusere intervallet til 2 år), der det vanligvis møter 120-150 individuelle medlemmer. Synkende medlemsoppmøte kan på sikt gi et demokratisk problem, og Blå Kors har vurdert stiftelsesformen, men ønsker nå å beholde virksomheten som en frivillig, ideell forening.

Blå Kors anvender derfor foreningsmodellen til å bygge opp et *demokratisk konsern* der også kollektive medlemmer og Blå Kors' egne virksomheter er representert. Representasjonen er formulert i vedtektenes §5. For begge gruppene er det antall betalte *årsverk* som bestemmer deltakelsen på generalforsamlingen, med to representanter som laveste, og 6 som største representasjon. Med dette grepet knyttes faglige virksomheter og frivillig medlemsengasjement sammen i én struktur.

Økonomi

Kontingent fra de individuelle medlemmene er todelt. Kr 300,- per år går til Blå Kors Norge, og en variabel del, vanligvis kr 100,- går til lokalforeningen. Kontingenten kreves inn sentralt. Blå Kors får driftstilskudd som dels er regnet ut etter antall medlemmer, lokalforeninger og nasjonal utbredelse. Som paraplyledd for kristne organisasjoner får den også et skjønnsmessig beregnet driftstilskudd.

Blå Kors har, som mange andre eldre organisasjoner, en eiendomsportefølje som gir organisasjonen betydelige inntekter. I 2012 utgjorde husleieinntektene ca. 47 prosent av hovedkontorets samlede inntekter på ca. 61 mill. kr. Også statlige tilskudd går hit, de utgjorde i 2012 ca. 15 prosent av inntektene. I tillegg har hovedkontoret inntekter fra gaver, sponsorer, testamentariske midler, gaver til enkeltprosjekter samt salg av materiell. Salg av reflekser gir i dag like store inntekter som støtten fra Helsedirektoratet, sier generalsekretæren. Blå Kors vil i årene som kommer satse på å øke inntektene gjennom et samspill med eksterne miljøer.

Prosjekter med tilskudd

Prosjekt: «Kjør debatt»

Prosjektet fikk 700 000 kr. i prosjekttilskudd for 2014. Hensikten med prosjektet er å engasjere ungdomspolitikere til debatt om lokal alkoholpolitikk, og om forebyggende

arbeid, blant annet for å vise at rusproblemer også rammer andre enn brukeren. Målet er at deltakerne skal benytte informasjon fra deltakelsen fram mot kommune- og fylkestingsvalget i 2015. Prosjektet skal gjennomføres gjennom temakvelder som arrangeres i samarbeid med de partipolitiske ungdomsorganisasjonene.

Prosjekt: Film til gruppeopplegget «Blåprat»

Prosjektet fikk 150 000 kr. i prosjekttilskudd for 2014. Dette er et delprosjekt under hovedprosjektet «Bevisste ledere». Med bakgrunn i at alkoholkonsumet har økt vesentlig i kristne ungdomsgrupper de siste årene, er hensikten her å «tilføre ungdomsledere kursing i samtaleverktøy for reflekterende samtaler». Prosjektet gjennomføres i samarbeid med DNK, KFUK-KFUM, Misjonsforbundet og med Borgestadklinikken, som vil bidra til filmprosjektet.

Prosjekt: Jeg Ser

Prosjektet fikk 790 000 kr i prosjekttilskudd for 2014. Hensikten med prosjektet er å tilføre 100 000 nordmenn kunnskap og kompetanse til å «gjøre en forskjell» for barn som vokser opp i alkoholbelastede hjem. Prosjektet har kampanjepreg; stor vekt legges på å utarbeide egnet informasjonsmateriell, webbasert informasjon og film, som skal formidles til voksne som kan gjøre noe aktivt for å hjelpe barnet.

3.5 Helseutvalget for bedre homohelse

Historie

Helseutvalget for bedre homohelse (heretter Helseutvalget) ble etablert i 1983, litt før HIV-epidemien for alvor slo ut i Norge. Før det var det *Rådgivningstjenesten for lesbiske og homofile* som ivaretok opplysningsoppgaver på dette området. Inspirasjonen til å jobbe mer direkte og målrettet med aktuelle helsespørsmål for lesbiske/homofile kom etter et studiebesøk i USA. Hovedbudskapet var todelt: *Bruk kondom* og *ikke gi blod*. Disse budskapene står fremdeles sentralt. Helt siden starten har Helseutvalget jobbet oppsøkende i relevante miljøer og møteplasser som saunaer, diskoteker, parker og liknende. Formålet har primært vært å spre informasjon. Dette har vært kjernevirksomhet i mange år.

I 1999 kom de første levekårsdataene om lesbiske og homofile, og etter det har organisasjonen målrettet virksomheten mot HIV og rus, i et folkehelse- og levekårsperspektiv. Det store flertallet av homofile og lesbiske klarer seg bra i samfunnet, men det finnes en gruppe av marginaliserte og «usynlige» som det er vanskelig å nå med vanlige virkemidler. Det er disse organisasjonen nå retter seg mot, gjennom oppsøkende og målrettede aktiviteter.

Fram til 2009 fungerte Helseutvalget som et underutvalg i organisasjonen som nå heter *Landsforeningen for lesbiske, homofile og transpersoner*. For å få et ryddig forhold mellom politisk påvirkning og faglig basert

arbeid, ble Helseutvalget skilt ut som egen enhet. Det innebærer at Helseutvalget ikke jobber med politiske anliggende, men med faktabasert, forebyggende innsats. Helseutvalgets målgruppe er homo- og biseksuelle, lesbiske og transseksuelle.

Organisasjon

Formelt sett er Helseutvalget organisert som en forening. Den er uten lokalforeninger og er ikke opptatt av å verve medlemmer. Da Helseutvalget i 2009 ble utskilt som egen enhet, ble det fattet et vedtak om at *stiftelse* skulle være den nye organisasjonsformen. Dette vedtaket gjelder fremdeles, og intensjonen om å omdanne seg til stiftelse står ved lag. En venter på Helsedepartementets gjennomgang av feltet før en eventuell omdanning finner sted.

Helseutvalget får ikke driftsstøtte over 718.70 fordi organisasjonen ikke er «ruspolitisk», noe den heller ikke ønsker å være.

I mars 2014 hadde organisasjonen seks heltidsansatte og en deltidsansatt. De er alle tilknyttet organisasjonens kontor sentralt i Oslo, som er ordnet med en flat struktur. Kontoret har seminarrom og fungerer også som drop-in lokale, med ca. 100 besøkende per år.

Helseutvalget hadde tidligere lokale enheter i de større byene, men dette ble for kostbart, og disse er nå nedlagt. En satser nå på å samle folk på kurs i Oslo, drive opplysningsarbeid, holde foredrag etc. på lokale samlinger, festivaler og andre arrangement.

Helseutvalget ser på seg selv som et *fagstyrt organ.* Forskningsbasert kunnskap, blant annet hyppige evalueringer av egen virksomhet, ligger til grunn for aktivitetene. Det faglige grunnlaget gjør at man blir lyttet til, både i forvaltning og offentlighet. Synet er at for sterk medlemsinnflytelse vil kunne ta oppmerksomheten bort fra faglig begrunnede prioriteringer, og det er en av grunnene til at man for framtiden har valgt stiftelsen som eierform – en stiftelse har som bekjent ikke medlemmer.

Helseutvalget ser på seg selv som en organisasjon med landsdekkende funksjoner. Gjennom chatsiden *Youchat* når man brukere over hele landet, men med Sør-Norge som tyngdepunkt: I 2012 kom ca. 85 prosent av samtalene fra Østlands- og Vestlandsområdet.

Styreleder får honorar, alle andre styreverv er ubetalte. Frivillig, ubetalt arbeidskraft benyttes i første rekke på *Youchat*, som er betjent to kvelder i uken. Frivillige er også representert i styret. Motivasjonen for å jobbe frivillig er knyttet til ønsker om å kunne bidra i egen gruppe, være med på gode prosjekter, få opplæring, sosialt samvær og få nye bekjente. Alle frivillige som skal betjene telefon eller chat-sider må gjennom tre opplæringsmoduler.

Frivillig innsats er basert på *likemannsprinsippet* som bygger på en antakelse om kommunikasjon mellom individer i samme gruppe; hiv-positive snakker bedre med andre hiv-positive, og personer best med andre i egen aldersgruppe.

Økonomi

Fra Helsedirektoratet fikk Helseutvalget i 2013 ca. 6,14 mill. kr. over tre tilskuddsposter (718,70, 719.70 og 762.73 og samhandlingsmidler). Beløpet utgjorde ca. 84 prosent av de totale inntektene dette året (mot 87 prosent i 2012). I 2014 fikk organisasjonen ca. 2,1 mill. kr. over 718.70, mot ca. 2,3 mill. kr. året før, en nedgang på ca. 11 prosent.

Helseutvalget får ikke driftsstøtte fra offentlige myndigheter, og administrative kostnader må derfor belastes ulike prosjekter. De 6 ansatte bruker sin tid på prosjekter, også deres lønnskostnader belastes det enkelte prosjekt.

Organisasjonen ønsker ikke å legge egenandeler på produkter eller tjenester, det vil endre organisasjonens profil, og kan gjøre det vanskeligere å nå utsatte og marginale brukergrupper.

Som de andre tilskuddsmottakerne bruker også Helseutvalget store ressurser på søknader hvert år. Midlene fra direktoratet framstår som stabile, samtidig er det en ulempe at tilskudd må brukes opp i det året de er bevilget for. Det gjør det vanskelig å bygge opp en buffer mot vanskelige tider og variasjoner i inntektene. Midler til overs trekkes fra neste års bevilgning, «underskudd må vi dekke selv», sier daglig leder. Helse-utvalget har heller ikke inntekter fra salg, og ønsker ikke å motta sponsormidler fra økonomiske interessenter nær HIV-feltet (som legemiddelindustrien).

Tiltak med tilskudd

2014 fikk Helseutvalget prosjekttilskudd på kr. 600 000 og to aktivitetstilskudd på til sammen 1 490 000 kr.

Youchat

Den webbasert chatsiden *Youchat* fikk aktivitetstilskudd med 1 089 000 kr. Dette er en aktivitet der unge ansatte og frivillige fra Helseutvalget har anonyme samtaler med unge om ulike tema som knytter seg til sex, psykisk helse, rus og voldstema. Telefonen var i 2013 bemannet av en ansatt og to til fem frivillige to ettermiddager/kvelder i uken. I 2013 ble det gjennomført ca. 1200 samtaler. I tilskuddet inngår også opplæring av frivillige. *Youchat* har en egen ansatt prosjektleder som jobber full tid.

Livsstil og mestring

Aktiviteten fikk i 2014 tilskudd med 400 000 kr. Med deltakere fra ulike deler av landet arrangerer Helseutvalget seminarer sentralt, der en ønsker å skape «lavrisikovalg» på rus- og sexfeltet for deltakerne. Deltakerne rekrutteres blant annet gjennom ulike lokale organisasjoner. En viktig målgruppe er unge med ikke-vestlig bakgrunn og unge lesbiske/homofile med høyt ruskonsum. Målsettingen i 2014 er å få med 100 deltakere på tre seminarer.

ARENA

Prosjektet fikk i 2014 prosjekttilskudd med 600 000 kr. Prosjektet fikk også tilskudd i 2013 (kr. 433 000), men da under et annet navn. Prosjektet tar utgangspunkt i at menn som har sex med menn (msm) og kvinner som har sex med kvinner (ksk) konsumerer mer alkohol og narkotika enn heterofile. Prosjektet retter seg

mot miljøer som rekrutterer msm og ksk med høyrisikoatferd som av ulike årsaker ikke oppsøker konvensjonelle rusmiddel-forebyggende tiltak.

Folkehelse og forebygging

På spørsmål svarer daglig leder at han ikke uten videre synes at Helseutvalgets arbeid lar seg klassifisere som «folkehelsearbeid». Organisasjonen retter seg primært mot en marginal gruppe homofile og lesbiske med opplysningsarbeid og andre aktiviteter som må beskrives som *forebyggende.* Formålet med virksomheten er at lesbiske og homofile skal komme ut og leve trygt, men det blir noe abstrakt i et folkehelseperspektiv. Ved å rette seg direkte mot definerte, utsatte målgrupper oppnår en mer enn om virksomheten hadde vært rettet mot befolkningen i alminnelighet.

3.6 **IOGT**

Historie

«IOGT» var en forkortelse for *International Organisation of Good Templars,* som ble grunnlagt i USA i 1851. Den var fra starten av en frivillig medlemsorganisasjon som spredte seg til en rekke land, blant annet Norge. Den første avdelingen (losjen) i Norge ble stiftet i 1877, året etter hadde ordenen 11 lokale enheter, og i 1918 hadde IOGT rundt 100 000 medlemmer spredt over hele landet. I 1909 ble Norges Godtemplar Ungdomsforbund (NGU) dannet. I 1992 ble NGU og DNTU (Det Norske Totalavholdsselskaps Ungdom) slått sammen til *Juvente*, som i dag er IOGTs ungdomsorganisasjon. IOGT har også en egen barneorganisasjon som heter JUBA etter sammenslåing av IOGTs Juniorforbund og DNTB.

IOGT driver også, sammen med Juvente og Juba, internasjonalt arbeid gjennom solidaritetsorganisasjonen FORUT. IOGT deltar også i internasjonale nettverk gjennom IOGT Internasjonalt og Nordisk godtemplarråd (NGR).

IOGTs visjon er at alle mennesker skal kunne leve frie, rike og meningsfylte liv. Samfunnsoppdraget er å arbeide for en verden hvor rusmidler ikke står i veien for dette. Dette kaller på innsats på mange områder. «Vi arbeider for en offentlig politikk som kan redusere forbruket og skadene, påvirke tradisjoner og normer, motvirke press fra alkoholindustrien og andre kommersielle aktører, og bedre den generelle sosiale situasjonen i samfunnet», sier generalsekretæren.

Organisasjon

IOGT har tidligere hatt en struktur med nasjonalt sentralledd, *distrikter* som mellomledd og *avdelinger* som lokale enheter. For noen år siden ble distriktsstrukturen erstattet med fem *regionale* enheter. Samtidig ble termen *område* tatt i bruk for å fange både frittstående og avdelings-relaterte individer og aktiviteter innenfor et geografisk område. Årsaken til den nye blandingsstrukturen er at mange medlemmer er knyttet direkte til aktiviteter, uten å være aktive i avdelingene. Alle medlemmer går ikke nødvendigvis på medlemsmøter, men holder oppe sitt engasjement gjennom tilknytning til spesifikke aktiviteter eller prosjekter. Ca. halvparten av

medlemmene er i dag knyttet til lokalavdelingene.

Per i dag har IOGT ca. 60 avdelinger fordelt på ca. 30 områder., mot ca. 70 avdelinger ved starten av 2011. Regionene holder egne årsmøter.

Mange lokalavdelinger lever et forholdsvis selvstendig liv, de fastlegger sin egen agenda og sentralleddet er uten styringsmyndighet over dem, utover at de selv er med på å vedta arbeidsplanen på landsmøter. Når sentralleddet initierer kampanjer får avdelingene tilsendt materiale, blir invitert til sentral eller lokal skolering og blir bedt om å delta. Avdelingene er forholdsvis homogene, i den forstand at de etterspør sentralt utarbeidet materiale, og er lojale mot de kampanjene som iverksettes sentralt. Men de har også frihet til å engasjere seg i lokale saker. Generalsekretæren understreker at aktiviteter fungerer mobiliserende og gjør det lettere å rekruttere nye medlemmer.

Kontingenter: I all hovedsak har sentralleddet ansvar for å innkreve kontingent, som er kr. 250,- per år. 20 prosent av inntektene går til regionleddene som «server» lokalavdelingene, mens resten tilfaller sentralleddet. Noen avdelinger har også en lokal kontingent, i tillegg til den nasjonale. Antall avdelinger som innkrever kontingenten selv, er synkende (seks stykker i 2014). En del av kontingentinntektene går med til å dekke reiseutgifter til for landsmøtedelegater.

Medlemstallet i IOGT har svingt, fra 2 586 i 2006 til 4 112 i 2011. I 2013 hadde organisasjonen 3 355 medlemmer som grunnlag for driftstilskuddet. JUBA hadde 953 og Juvente hadde 1 065 tellende medlemmer.

Sentralleddet har, i tillegg til generalsekretær og organisasjonskonsulent, stillinger for administrasjonssekretær, økonomikonsulent og avdelingsdirektør, til sammen fem årsverk. Organisasjonen har også to regionkonsulenter som brukes til sentrale prosjekter som prosjektledere.

Økonomi

IOGT fikk 1,567 mill. kr. i driftstilskudd fra helsedirektoratet i 2014, det var ca. 240 000 kr. mer enn året før.

IOGTs søsterorganisasjon i Sverige har lotteriinntekter på ca. 140 mill. Også I Norge har IOGT lotteriinntekter på ca. 200 000 kr. per år. IOGT prøver også en ordning med faste givere og støttemedlemskap.

Aktiviteter med tilskudd

Tryggere uteliv

Aktiviteten fikk aktivitetstilskudd med kr 1 125 000 i 2014. Hovedmålet med Tryggere uteliv er å skape et bredt folkelig engasjement og oppslutning om bedre kontroll med skjenking, samt en mer restriktiv skjenkepolitikk i kommunene, og å få gjennomslag for effektiv alkoholpolitiske tiltak.

Gjennom aktiviteten gjennomføres kurs for egne medlemmer og lokalpolitikere i alkoholpolitikk, og lokalt seminarer om ruspolitiske handlingsplaner samt om effektive politiske virkemidler for å forebygge rusrelatert vold. I tillegg spres budskapet via

stands. Gjennom aktiviteten bidrar organisasjonen også med høringssuttalelser og deltakelse i høringer i Stortingets komitearbeid i saker som berører ruspolitiske spørsmål.

Hvit jul

Aktiviteten fikk aktivitetstilskudd med 300 000 kr. for 2014. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Juvente og JUBA. *Hvit Jul* er en årlig kampanje som går ut på å oppfordre til rusfrihet i samvær med barn under julens helligdager. Innsamling av underskrifter og informasjonsspredning via stands og sosiale medier er sentrale virkemidler. Mål for 2014 er å samle inn 12 000 underskrifter, og å få 100 lokalpolitikere til å signere.

Sterk & klar

Aktiviteten fikk 1 800 000 kr. i aktivitetstilskudd for 2014. *Sterk & Klar* er et foreldreprogram som er utviklet for å støtte og veilede foreldre og foresatte i å hindre at barn kommer i for tidlig kontakt med rus. Hovedmålet er å utsette unges alkoholdebut. Programmet tilbys FAU og skolens ledelse, som tar stilling til om programmet skal tilbys ungdomsskoleforeldrene. I 2012/2013 ble det startet nytt utviklingsarbeid hvor målet er i større grad å trekke inn hele kommunen i arbeidet, og styrke den lokale forankringen ytterligere.

Helsedirektoratet har hevdet at tiltaket vurderes som dyrt i forhold til omfanget og utbredelsen. IOGT arbeider derfor med en ny modell – kalt pilotprosjekt - for drift av tiltaket ved å involvere kommuneledelsen i større grad og at de som skoleeiere tar et større ansvar for planleggingen og økonomisk ansvar for gjennomføring av tiltaket ved sine skoler.

Prosjekt: Intro - norsk alkoholkultur

Prosjektet fikk 450 000 kr. i prosjektstøtte for 2014. Målsettingen er å støtte opp om den restriktive holdningen som finnes mot rus i mange innvandrermiljøer. En ønsker å bidra til å gjøre foreldrene bedre i stand til å være gode forebyggere, og å styrke kontakten mellom voksne og barn. Prosjektet har deltakelse på introduksjonsprogram i to byer. Her foregår skolering av lærere, deltakelse i grupper, materiell utarbeides på 4 språk, og det skal gjennomføres et seminar med forskere og praktikere på feltet etter erfaringene fra pilotprosjektet.

3.7 **Juvente**

Historie

Ungdomsorganisasjonen Juvente har dype røtter i avholdsbevegelsen. *Det norske Totalafholdsselskap* (DNT) ble stiftet i 1875, og i 1924 ble de mange ungdomsorganisasjonene innen DNT samlet i et eget landsomfattende ungdomsforbund (DNTU). I 1992 ble DNTU fusjonert med *Norges Godtemplar Ungdomsforbund*, NGU til Ungdomsorganisasjonen Juvente.

Organisasjon

Juvente er i dag bygget opp som en tradisjonell, frivillig organisasjon. Den har 1065 betalende medlemmer under 26 år fordelt på ca. 22 lokalforeninger (2013). I 2012 ble det satset mye på verving med vervepremier og en sommerverver som dro

rundt i landet og vervet sammen med lokallagene til Juvente. Til tross for disse anstrengelsene hadde Juvente en nedgang i medlemstall fra 2011 til 2012.

Tallet på lokale lag varierer fra år til annet. Mange lokallag arrangerer jevnlig rusfrie aktiviteter for ungdom i lokalmiljøet. Mange er også aktive i media og lokalt ruspolitisk arbeid. Alt arbeid i lokallagene er frivillig og ubetalt.

Ved siden av lokalforeningene er prosjektene den viktigste rekrutteringsarenaen for nye medlemmer og aktivister.

I 2012 hadde Juvente 4 aktive kretser med valgte kretsstyrer. Dette var Oslo, Akershus og Østfold krets, Hedmark og Oppland krets, Hordaland krets og Troms, Ofoten, Lofoten og Vesterålen krets. Regionleddene fungerer ikke som samlingssted for lokalforeningene, men de kan brukes til å søke om midler fra regionale organ, som f.eks. fylkeskommunen. «I dag ser vi behovet for tillitsverv på regionalnivået», sier daglig leder/generalsekretær.

Totalt antall ansatte i sekretariat og prosjekter har blitt redusert fra 14 i 2008 til 5 i 2014. Tre av de ansatte jobber i dag med prosjekter, to ivaretar sekretariatsfunksjoner.

Lokalforeningene lever i det store og hele sitt eget liv. Mange klarer seg selv, andre trenger hjelp til arrangementer. Lokalforeningene får gjerne tilskudd fra kommuner og fylkeskommuner.

En viktig oppgave for sentralleddet er å lære opp unge til ledelse og legge til rette for lokal aktivitet. Mange unge har liten erfaring og får stort ansvar. Juvente driver derfor skoleringskurs gjennom *Juventeskolen.* Prosjektet *Skjenkekontrollen* (se under) hadde for eksempel i 2012 en skolering av 45 deltakere der hovedfokus lå på påvirkning av lokalpolitikk og media. Juvente har ikke egne undervisningslokaler, men leier/låner skolelokaler, kurssteder og liknende.

Økonomi

Juvente hadde i 2012 totale inntekter på ca. 9,4 mill. Ulike prosjekt- og aktivitetstilskudd utgjorde til sammen 6,1 mill. kr. En annen viktig inntektskilde er driftstilskuddene fra Helsedirektoratet og Barne- og familiedepartementet. De utgjorde i 2012 1,4 mill. kr. I 2012 utgjorde kontingentene 1,4 prosent av de totale salgs- og driftsinntektene.

Kontingent: Medlemmer under 26 år betaler 50 kr. det første året og 100 kr. per år senere, medlemmer over 26 år betaler kr. 250. Kontingentene går til sentral drift av Juvente. Lokallagene arrangerer egne, inntektsbringende aktiviteter, noen søker også om aktivitetsstøtte fra FRIFOND og andre kilder.

I 2013 gjorde Helsedirektoratet det klart at det ikke lenger var aktuelt å bevilge midler til prosjekter som rettet seg mot elever i skolen. Denne begrensningen rammet flere av Juventes prosjekter. Prosjektet FRISTIL var i rundt 40 år et flaggskip, det rettet seg mot elever i 9. trinn på ungdomsskolen og hadde som formål å utsette alkohol-debutalderen

hos de som deltok i prosjektet. Gjennom deltakere på introduksjonskurs skulle man i neste runde nå et større antall elever med budskapet. Rundt 450 elever deltok på kurs i løpet av et år. Prosjektet fikk rundt 3,3 mill. kr. i tilskudd i 2012. Fraværet av tilskudd førte til nedlegging av FRISTIL.

Prosjekter med tilskudd

Prosjekt: Edruss

Prosjektet Edruss fikk prosjekttilskudd på 700 000 kr. i 2014. Edruss vil gjennom aktiv tilstedeværelse og forebygging begrense den rusrelaterte risikoen ved russefeiringen gjennom å påvirke russestyrenes knuteregler, motivere og veilede russen, tilby alternativer, samt sørge for mediedekning.

Prosjekt: Konfirmantprosjektet

Konfirmantprosjektet fikk prosjekttilskudd på 636 250 kr. for 2014. Prosjektet vil tilby en nyskapende digital læringsarena om rus og rusmidler til konfirmanter i Den norske kirke og Humanetisk forbund. Prosjektet kan sees som en videreføring av prosjektet *Kolon* som tidligere år har fått fram digitale læringsverktøy på rusfeltet, primært innrettet mot skolen.

Skjenkekontrollen

Aktiviteten «Skjenkekontrollen» mottok 1,6 mill. kr. i aktivitetsstøtte for 2014. Skjenkekontrollen er en politisk kampanje drevet av Juvente. Den ble første gang lansert i 2007 og baserer seg på å avdekke salg av alkohol til mindreårige, og arbeide overfor kommunene for å sikre tilstrekkelig oppfølging av regelverket og kommunenes egne kontroller. Den foregår ved at frivillige unge går inn i dagligvarebutikker og forsøker å kjøpe alkoholholdig drikke. Gjennom kontroller kan en på denne måten avdekke ulovlig salg av alkohol til unge. I 2011 ble det solgt alkohol i 23 prosent av alle forsøk. Høsten 2012 var skjenkekontroll først tema for opplæring av frivillige, deretter ble det gjennomført ca. 900 kontroller over hele landet.

3.8 Landsforbundet mot stoffmisbruk (LMS)

Historie

LMS er en organisasjon som primært retter seg mot pårørende av stoffmisbrukere. «Vi har en forebyggende funksjon i det at vi hjelper pårørende til å mestre livet», sier generalsekretæren.

Aksjonen mot narkomani, startet 1969, ble omdannet til Landsforbundet mot stoffmisbruk i 1981 og skulle jobbe mot spredning av narkotiske stoffer, for mer effektiv behandling, økt hjelp til familier, forebyggende tiltak samt økt forskning, informasjon og utdanning av personell.

Over tid utviklet LMS gradvis et økt fokus på pårørende, mens de øvrige målsettingene ble trappet ned. LMS kan nå beskrives som et organ som yter service og til fører kompetanse til medlemmene. Samtidig er det en viktig målsetting å tilføre offentlig forvaltning mer kunnskap. LMS i dag har en målsetting å utvide profilen som en interessepolitisk organisasjon. Organisasjonens styre vil beholde et sterkt fokus på pårørende arbeid, særlig lokalt. I tillegg til å tilføre offentlig

forvaltning mer kunnskap, er det et mål å fremme ruspolitiske synspunkter i den offentlige debatt mer generelt.

Organisasjon

LMS er en medlemsorganisasjon med ca. 2600 medlemmer (2012). Det er forholdsvis stor sirkulasjon i medlemsmassen, men også en trofast gruppe medlemmer. En del bedrifter og støttemedlemmer er også innmeldt.

LMS har 44 lokallag fordelt på 18 fylker. Hvert lokallag har eget styre og alle drives på ubetalt basis. En enkelt lokalforening har ½ stilling, i alle andre er alt arbeid ubetalt og frivillig. Alle lokalforeninger er mer eller mindre aktive.

LMS prøvde å etablere regionale mellomledd for å kunne søke om midler fra fylker og helseforetak. Dette fungerte ikke så godt og organisasjonen har nå bare lokale ledd, som sentralleddet kommuniserer direkte med.

Nasjonalt har LMS 5 stillinger, en på 80 prosent, resten på full tid i sekretariatet. Sekretariatet og Pårørendesenteret deler lokaler, og det er i praksis sekretariatets ansatte som utfører funksjonene i kunnskapssenteret.

Å holde oppe lokallagsstrukturen kan være tungt, fordi det er færre som er interessert i å påta seg styreverv. Leder tenker seg at på sikt kan kanskje LMS utvikles til å bli en *nettverksorganisasjon,* dvs. en som skaper frivillighet basert på oppgaver og tema-interesserte personer. Det statlige driftstilskuddet er imidlertid et viktig insentiv til å opprettholde foreningsstrukturen.

LMS har lite ressurser til å drive organisasjonsutviklende arbeid i lokalforeningene. De lever sitt eget liv og utvikler egne agendaer innenfor de formålene LMS har. Variasjonene i aktivitetsnivå og engasjement kan være store mellom ulike lokale foreninger.

Sentralt ansatte besøker lokallag og har samlinger for tillitsvalgte og arrangerer kurs hvor alle nye lokallag blir invitert. Ellers bruker sentralleddet ressurser på å hjelpe kommuner med arrangementer, holde innlegg, delta på medlemsmøter, informere om hva organisasjonen står for og forklare hvorfor midler går til annet enn lokallagsdrift.

Mange lokalforeninger får tilskudd eller gratis lokaler fra kommunen.

Økonomi

LMS får tilskudd fra to kapitler fra helsedirektoratet (763 og 718). 73 prosent av inntektene kom fra direktoratet i 2013, samme prosentsats som året før. I tillegg kom det prosjektmidler fra Extrastiftelsen i 2013 til å lage en brosjyre. Alt utenom driftstilskuddet er øremerket aktiviteter. Driftstilskuddet var i 2014 på 1.06 mill. kr.

Sponsorinntekter

Tidligere hadde LMS et familielotteri som nå er nedlagt. I tillegg har man avtale med et firma som selger kontorrekvisita, herfra kommer ca. 550 000 kr. per år i sponsormidler

Momskompensasjon

LMS holder mange kurs som gir momsutgifter, og får tilbake 20-50 prosent av disse over kompensasjonsordningen.

Momskompensasjon er en variabel inntekt. Hvor mye en får er hvert år avhengig av hvor mange som søker, siden beløpet som skal fordeles er gitt.

En *telefonsalgsavtale* gir betydelige inntekter, i 2012 var beløpet ca. 1,1 mill. kr.

Aktiviteter

I 2013 ble aktiviteter samlet i et Pårørendesenter, noe som gir økt fleksibilitet i økonomien, og i 2014, ble aktiviteter slått sammen som ett tilskudd fra Helsedirektoratet. Senteret rommer en *støttetelefon* som betjener samtaler fra pårørende og andre som ønsker kunnskap om rusrelaterte spørsmål og problemstillinger. Telefonen hadde nedgang i antall henvendelser i 2012. Samtidig ser man konturene av en gradvis dreining til andre kommunikasjonskanaler, chat, e-post og facebook. Pårørendesenter, telefonen og støttetelefon har vært to atskilte og internt konkurrerende tjenester, men er i 2014 samlet i ett tiltak.

Senteret arrangerer også *internkurs* for telefonvakter, fellessamling for medlemmer som har verv, samt kurslederkurs. Det blir også arrangert kurs om pårørendes rettigheter og muligheter, i lokalt engasjement og «kunnskap og mestring».

LMS arrangerer også en rekke møter med offentlige etater, som NAV, politi og utekontakt og skoler. Hensikten er å formidle informasjon om utfordringer for familie og pårørende knyttet til narkotikamisbruk.

Vakttelefonene betjenes av frivillige som får en liten godtgjørelse. De fleste har gått kurs for å kunne håndtere innringere. Deler av uken brukes de ansatte, som har mer kompetanse enn frivillige, til å informere innringere om relevante lover og rettigheter.

Folkehelse og forebygging

Kan LMS tenkes inn i et folkehelsegrep? Generalsekretæren synes det er vanskelig å se for seg LMS som en bred folkehelseaktør. Å samle brukere med ulike problemer (som rus, demens, voldsofre o.l.) i samme selvhjelps-gruppe fungerer dårlig. Selvhjelpsgrupper bør tuftes på likeartede opplevelser og tilstedeværelse av faglig kompetanse. En slik tilnærming er det vanskelig å tenke inn i folkehelsetilnærmingen. LMS driver forebyggende arbeid på to måter:

- Ved å bidra til at pårørende får en økt kompetanse på det å leve i en rusbelastet familie
- Ved å være et bidrag til mer målrettede tiltak som retter seg både mot den rusavhengige og familien, samt pårørende.

3.9 MA – Rusfri trafikk og livsstil

Historie

MA – Motorførernes avholdsforbund som ble stiftet i 1928, sprang ut av avholdsbevegelsen og hentet sin inspirasjon fra Det Norske Totalavholdsselskap og IOGT. Allerede da var promillekjøring blitt et problem. Avholdssak og bilkjøring dannet grunnlaget for MA, som håpet å bli en organisasjon for bilførere som også støttet avholdssaken og hentet

medlemmer fra Kristen-Norge og arbeiderbevegelsen. Etter noen år var MA med på å etablere forsikringsselskapet *Varde* (senere *Ansvar-Varde*) og medlemskap i MA ble et vilkår for gunstig bilforsikringsavtale. Etter hvert ble overskudd fra forsikringsdriften pløyd tilbake til MA, kristne organisasjoner og andre avholdsorganisasjoner. Etter at restriksjonene på bilimport ble opphevet i 1960 opplevde MA en glansperiode fram til rundt 1980. Tidlig i 1980-årene hadde rundt 30 000 bilførere medlemskap i MA.

Ungdomsarbeidet kom i gang i 1947, mens forbundet *MA-Ungdom* først ble stiftet i 1976. Ved MA's 75 års jubileum i 2003 hadde ungdomsorganisasjonen ca. 1500 medlemmer fordelt på ca. 30 lokale klubber.

Som så mange andre har også MA opplevd at interessen for medlemskap basert på totalavhold har sunket, i takt med liberaliseringen av alkoholbruk, også i kristne miljøer. Allerede rundt 1980 registrerte *Ansvar-Varde* at tallet på kristne forsikringstakere økte, samtidig som tallet på totalavholds-bilister gikk ned. Bindingen mellom MA-medlemskap (som fortsatt sto på totalavholdslinja) og forsikring ble derfor opphevet.

I 2008 ble formålene for MA endret og utvidet, samtidig som organisasjonen vedtok å tydeligere stå fram som en trafikk-sikkerhetsorganisasjon. Målgruppen «avholdsfolk» ble da utvidet. Nå søker MA generell støtte til sitt trafikksikkerhetsarbeid. I vedtektenes § 1 heter det nå at *MA er en motor- og interesseorganisasjon for personer med rusfri livsstil.*

Ma's målgruppe har lenge vært avholdsfolk. Nå utvider man fokus ved å legge større vekt på trafikksikkerhetsarbeid. Navneskiftet i 2008 vakte sterk debatt innad, fordi avholdstanken ble tonet ned, til fordel for begrepet «rusfrihet». Det nye navnet: *MA – rusfri trafikk og livsstil*.

Organisasjon

MA er organisert demokratisk etter foreningsprinsippet, med landsmøtet som høyeste organ. Landsmøtet holdes hvert 2. år og velger representanter til styret. Landsmøtet settes sammen av inntil 90 stemmeberettigede delegater fra avdelingene, sentralstyret, MA-Ungdom og MAs Campingklubb.

I sentralleddet finner vi 9 ansatte/årsverk knyttet til tekniske og administrative funksjoner. I tillegg er flere engasjert på prosjekter som er eksternt finansiert. MA utgir bladet *Motorføreren* som har egen redaktør.

Ordningen med *distriktslag/fylkeslag* ble avviklet for noen år siden. I dag har organisasjonen 6 *regionkontakter* som får et honorar, og som hjelper til med å implementere sentrale aktiviteter og strategier lokalt. Avstanden mellom sentral- og lokalnivået kan til tider oppleves som stor, derfor ble disse kontaktene etablert.

MA har lokale avdelinger (som er ensbetydende med foreninger). I 2014 er ca. 60 aktive. Det kan til tider være vanskelig å bemanne alle styreverv i lokalavdelingene, MA sentralt arbeider derfor med å slå sammen lokalavdelinger til større enheter.

Sentralleddet initierer kampanjer som «selges» til avdelingene, her er forutsetningen at avdelingene gjennomfører kampanjene lokalt. I lokalavdelingene er alt arbeid frivillig. Noen kampanjer iverksettes også utenfor lokalavdelingene. Lokale enheter kan også iverksette egne aktiviteter, med egen finansiering. Til tider oppleves det som tungt å dra med de lokale foreningene i sentralt initierte aktiviteter.

MA ser på seg selv som en *serviceorganisasjon* for medlemmene. Ved siden av å gi medlemmene gode tilbud (som forsikring, rabatter mm.), skal organisasjonen jobbe for bilistene som trafikanter. MA engasjerer seg derfor i politiske spørsmål som bruk av alkolås, promillegrenser og andre trafikksikkerhetstiltak.

MA sentralt synes det er tungt å profilere organisasjonen i offentligheten. Betydelig innsats legges ned i trafikkpolitiske saker, men uten at disse nødvendigvis gir offentlig oppmerksomhet. «Vi må vise at vi har noe i samfunnet å gjøre. Vi må i større grad bli synlige gjennom media», sier direktøren.

Økonomi

MA hadde i flere år driftsunderskudd og negativ egenkapital. Flere lokalforeninger har imidlertid «penger på bok», og sentralleddet løste vanskelig likviditet ved å låne fra lokalavdelingene. I dag er økonomien i balanse, men direktøren beklager at Helsedirektoratet har motsatt seg bruk av driftstilskuddet til å bygge opp en tilstrekkelig egenkapital.

MA hadde ca. 15,4 mill. kr. i samlede driftsinntekter for 2013. Kontingentene utgjorde ca. 23 prosent, like mye som tilskuddene fra Helsedirektoratet. MA's største enkeltstående inntektspost skriver seg fra kalendersalg og lotterier; skrapelodd som dels selges av medlemmer, dels av telefonselgere. Rundt en tredel av inntektene kom herfra.

MA hadde i 2013, 6 509 registrerte medlemmer, ved utgangen av 2011 var tallet 7 811. Medlemsmassen i MA preges av mange eldre og det er tungt å verve nye medlemmer. Særlig vanskelig er det å verve yngre medlemmer.

Sentralleddet fikk 2,023 mill. kr. i driftstilskudd for 2014. Kontingenten er differensiert, i hovedsak etter alder og servicetilbud. Normal årskontingent er 840 kr., et beløp som inkluderer bilhjelp. Uten slik hjelp koster medlemskapet 590 kr. per år. Lokalforeningene får 14 prosent av kontingenten.

Ungdomsmedlemskapet koster kr. 60,- per år. *MA ungdom* er en atskilt organisasjon med 707 medlemmer, fordelt på 7 lokalforeninger i 4 fylker. Den har slitt med å holde medlemstallet over minstenivået for driftstilskudd til «store» organisasjoner (som er 700). MA ungdom fikk 331 000 kr. i driftstilskudd for 2014.

MA har opprettet en ordning med *støttemedlemskap*, der personer som vil støtte det trafikkpolitiske arbeidet kan betale kr. 250,- per år. Støttemedlemmer mottar MAs kartbok samt medlemsbladet 5 ganger

per år, men har ikke demokratiske rettigheter. MA bruker i 2014 ressurser på å øke tallet på støttemedlemmer.

Aktiviteter med tilskudd

Death Trip

MA ungdom fikk for 2014 1 mill. kr. til aktiviteten *Death Trip.* Dette er en nasjonal kampanje som skal forebygge ruskjøring blant ungdom. Aktiviteten er formet som en nasjonal konkurranse, der elever fra videregående trinn engasjeres til å lage en holdningskampanje mot ruskjøring. Den beste kampanjen vinner en premie på 30 000 kr. Ungdom lager prosjekter rettet mot ungdom. Til sammen deltar 60-70 prosjekter i konkurransen, der bidragene vurderes av en jury og det hele avsluttes med en nasjonal finale.

Kast masken

MA fikk 1,3 mill. kr. for 2014 til aktiviteten *Kast masken* (mot 2 mill. kr i 2012 og 1,5 mill. kr. i 2013.) Dette er et 3-årig forebyggingsprogram med fokus på alkoholbruk blant ungdom. Hensikten med programmets er å påvirke debutalderen for alkohol, redusere ungdommenes alkoholbruk, og styrke elevenes evne til å stå imot drikkepress samt styrke foreldres evne til sette grenser for unges alkoholbruk. Programmet er bygd opp med teater og undervisning samt foreldreprogram med foreldremøter, ungdomsarrangementer og fagkonferanser.

I 2011 var det fem ansatte som jobbet med aktiviteten; daglig leder i full stilling, utviklingskonsulent i 50 prosent stilling samt 3 deltidsansatte.

Det 3-årige programmet blir tilbudt til ungdomsskoler, og i 2011 var det fem skoler som takket ja. I 2012 rapporterte daglig leder at han syntes det var «svært utfordrende» å få kommuner/skoler med på det 3-årige opplegget.

Tidligere evaluering la, sammen med vurderingene i den såkalte Nordahl-rapporten, grunnen for en justering/tilpasning av kurset.[16]

Det er i liten grad kopling mellom lokal-avdelinger og disse to aktivitetene. Prosjekt-lederne prøver å få det til, men det er vanskelig.

3.10 **Voksne for barn**

Historie

«Voksne for barn» springer ut av organisasjon *Mental Barnehjelp* som ble opprettet i 1960 som støtteorganisasjon for «nervøse» barn og unge. Initiativet kom fra fagpersoner og pårørende som ønsket å arbeide for bedre barne- og ungdomspsykiatrisk tilbud. Formålet med organisasjonen var å fremme god psykisk helse hos barn og unge. Mental Barnehjelp drev informasjonsarbeid og arbeidet for å bedre barne- og ungdomspsykiatrien. I 1970-årene ble det etablert samarbeid med helsestasjonene og det ble opprettet såkalt «frivillig foreldreopplæring». I 1971 hadde

[16] Thomas Nordahl m.fl. (2006), *Forebyggende innsatser i skolen*. Rapport utgitt av Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

organisasjonen hele 30 000 støtte-medlemmer.

I 1980-årene ble formålsparagrafen utvidet til å omfatte «trivsel og trygghet hos barn og unge i Norge» I 1993 ble det opprettet en Bekymringstelefon, betjent både av lønnede fagfolk og frivillige med opplæring, beregnet på foreldre og pårørende. I 1996 skiftet organisasjonen navn fra «Mental Barnehjelp» til «Voksne for Barn», og noen år senere ble det startet en aktiv rekruttering av frivillige talspersoner for barn og unge.

Mental barnehjelp/Voksne for Barn har gjennom årene iverksatt en rekke aktiviteter og initiativ. Prosjektet *Foreldreboden* for riktige leker ble startet i 1982 og avsluttet i 1994. I årene mellom 1986 og 1990 pågikk *Folkeaksjonen for barn*. Skoleprogrammet STEP(nå Drømmeskolen) kom i gang i 1998, og *Zippy's venner* i 2005.

En vesentlig del av dagens arbeid dreier seg om *kunnskaps- og erfaringsformidling* ut fra et brukerperspektiv. Hensikten er å styrke den enkelte brukers kompetanse i møtet med forvaltningen, samtidig som offentlig ansattes kompetanse og kunnskap om brukernes problemer og utfordringer styrkes.

Organisasjon

Voksne for barn er en frivillig organisasjon (forening) med ca. 3 000 medlemmer og ca. 15 lokalforeninger. Private medlemmer har stemmerett gjennom lokallagene, og hvert lokallag har to representanter til årsmøtet. Organisasjonen har et nasjonalt styre. Styremedlemmer får et mindre honorar.

Det er forholdsvis stor sirkulasjon av medlemmer; 10-20 prosent skiftes ut hvert år. Tidligere besto medlemsmassen av rundt 50 prosent privatpersoner og 50 prosent bedriftsmedlemskap. Nå er flertallet personlige medlemmer. Organisasjonen har også noen tusen støttemedlemmer, noe som hvert år gir ca. 1 mill. kr. i inntekter.

I tillegg til medlemmene har organisasjonen lært opp flere hundre talspersoner gjennom eget program som heter «Arena». Talspersoner fungerer som «ombudsmenn», de kan være knyttet til lokallagene, men er «fristilte», med det engasjementet de har.

Lokalforeningene er autonome; de har separat økonomi og legger opp sine egne aktiviteter. De kan få midler fra kommunen eller søke andre instanser, som stiftelser o.a. De får ikke automatisk tilført midler fra kontingenten, men får midler etter søknad og vurdering i sentralleddet. Kontingenten er på 390 kr. For det får medlemmene fire magasiner i året samt årsrapporten Barn i Norge.

I 1990-årene ble det forsøkt å opprette regionale mellomledd, men det fungerte ikke. Prosjekter styres nå fra sentralleddet, som ansetter folk lokalt for å gjennomføre nasjonalt drevne tiltak etter behov.

Sentralleddet består av ca. 28 årsverk betalt arbeid, fordelt på 35 ansatte (2014). Rundt to tredeler av de ansatte har barnefaglig bakgrunn. Sentralleddet er horisontalt organisert. Sentralt består staben av tre team; *barnefaglig team*, *demokratiteamet* (medlemskap, eierskap og brukermedvirkning) og *kommateamet* som rommer

kommunikasjon og marked. Etter behov opprettes det grupper på tvers av teamene som er orientert mot oppgaver som helsefremmende arbeid, forebygging og bedriftsteam, digitale plattformer med mer. I tillegg kommer en egen salgsavdeling

Hvilke funksjoner har sentralleddet overfor lokalorganisasjonene? Sentralleddet fungerer som inspirator og koordinator ved å finne nye måter å jobbe på, bistå i det sosialpolitiske arbeidet og belyse problemer som barn står i.

Voksne for barn legger nå opp en ny strategi, med samkjøring av aktiviteter fra sentral- og lokalleddet. Hensikten er å aktivisere lokalleddene gjennom økonomiske ressurser, samt samlinger og inspirasjon og samlende tema. Men det vil også bli opprettet lokale *aktivitetsgrupper* som forholder seg direkte til sentralleddet.

I år (2014) står *utenforskap* og *inkludering* som tema. Sentralleddet inviterer til samlinger to ganger per år, gir materiell og konkrete tiltak en kan satse på. Lokalt vil fagfolk og frivillige bli samlet. Det er ikke noe ønske i organisasjonen om å forlate foreningsformen. Medlemmer er et vilkår for en demokratisk levende organisasjon.

Økonomi

Voksne for Barn har en årsomsetning på rundt 35 mill.kr. I 2012 var samlede driftsinntekter på ca. 36 mill. kr. Ca. halvparten kom fra offentlige tilskudd, rundt 10 mill. kr. kom fra egne aktiviteter mens medlemsinntektene utgjorde ca. 1,8 prosent.

I organisasjonens handlingsplan er alle utgifter knyttet til tiltak og virksomhetsområder, med individuell finansiering av hvert enkelt tiltak. Dette er nødvendig for å få til skikkelig økonomisk styring, sier generalsekretæren. Det innebærer at alle prosjekter får et «påslag» som dekker dets andel av organisasjonens administrative kostnader.

Voksne for barn får driftstilskudd fra Helsedirektoratet over statsbudsjettets kap. 764, post 72, med ca. 2,5 mill. kr. Organisasjonen er dermed uten driftsstøtte fra tilskuddsposten som gjennomgås i denne rapporten.

Aktiviteter med tilskudd

Over kap. 718.70 til ruspolitiske organisasjoner fikk organisasjonen ca. 3,2 mill. kr. i 2014, mot ca. 4,2 mill. året før, en nedgang på ca. 24 prosent. Beløpet ble fordelt på 4 aktiviteter:

Møteplass og kunnskapsformidling til tenåringsforeldre

Tilskuddsbeløp: 1 124 630 kr. Dette er et forebyggende program rettet mot foreldre til elever på 1.trinn på videregående skole. Hensikten er å øke foreldres kunnskap om ungdom og rus, å bedre kommunikasjonen mellom foreldre og ungdommer, samt å bedre samarbeid og dialog mellom foreldre, fagpersoner og oppvekstsjenester.

Når barn blir pårørende

Tilskuddsbeløp: 300 000 kr. Hensikten med dette prosjektet er å bevisstgjøre og formidle kunnskap til foreldre, lærere og annet

personale i skolen om barnets perspektiv på å ha en forelder med rusproblemer. Kunnskap formidles via et eget *nettsted* som ble opprettet i 2011.

Virkemidlene i prosjektet er bok, film og samtaleverktøy beregnet på barnehagepersonell, samt nettsted, beregnet på fagpersoner, foreldre og unge som er pårørende.

Ungt Nettverk

Tilskuddsbeløp: 1 mill. kr. Dette er et tilbud for unge fra 16 år, hvor unge med rusmisbrukende foreldre kan møte andre i selvhjelpsgrupper. Unge som blir med kommer ofte etter henvisning fra lokale tjenester. Dette skal også være en arena for å dokumentere og formidle denne gruppen unge brukeres erfaring og kunnskap.

En viktig del av tiltaket er de unges ønske og behov for å møte andre unge i tilsvarende situasjon. Hver gruppe ledes av en ungdom, som igjen har bistand og veiledning fra voksne frivillige fra VfB. Gruppene møtes hver 3. uke gjennom hele året, med unntak av sommerferieperioden. Det snakkes om tema som selvtillit og selvbilde, vennskap, drømmer og håp, hvordan takle vanskelig følelser, motivasjon og hva som skal til for å ha det bra når en er i en vanskelig situasjon fordi mamma eller pappa har det vanskelig.

Ungdommene samles nasjonalt noen ganger i året. Her arrangeres kreative verksted hvor ungdommene kan uttrykke sine erfaringer gjennom å skrive tekster, lage musikk, fotografere etc. De bidrar også aktivt i et større arrangement for fagpersoner som arbeider med barn og unge. Her deltar de med ulike uttrykksformer de har arbeidet og presenterer dette i arrangementet

Virkemidlet i prosjektet er etablering av samtale- og aktivitetsgrupper lokalt, under ledelse av fagperson. Frivillige deltar som tilretteleggere i gruppene. Kreative formidlingsformer benyttes aktivt for å samle inn og presentere ungdommenes erfaringer.

Pårørende kompetanse

Tilskuddsbeløp: 800 000 kr. Aktiviteten skal støtte og utfylle det arbeidet som gjøres for pårørende til mennesker med psykisk sykdom eller rusproblemer. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Voksne for Barn og LPP (som er en interesse- og brukerorganisasjon for pårørende innen psykisk helse). Aktivitetens tiltak er hovedsakelig såkalte «møteplasser», dvs. seminarliknende, lokale møter der fagfolk, gjerne fra flere kommuner, deltar sammen med pårørende og ansatte/frivillige (pårørendeguider) fra aktiviteten. Lokalt gjennomføres det gjerne 4 møter per halvår, med et gjennomsnittlig oppmøte på 6-15 pårørende. De siste to årene har slike møter samlet nærmere 500 deltakere på fem steder. Her jobber frivillige som såkalte pårørendeguider.

Virkemidler: Informasjons- og samtalemøter, skolering av frivillige guider.

4 ANALYSER

4.1 Case-organisasjonene

Blant de ti case-organisasjonene som er gjennomgått, er det tre som har virkemåter som skiller dem fra de øvrige:

Først **Actis,** som har andre organisasjoner som medlemmer, og som i all hovedsak har sin oppmerksomhet rettet inn mot nasjonale, politiske prosesser på rusfeltet. Tre kjennetegn skiller Actis fra de andre tilskuddsmottakerne:

For det første: Allment er Helsedirektoratets forventninger til mottakernes ruspolitiske funksjoner ikke spesifisert i regelverket for driftstilskuddet. Hva en «ruspolitisk aktivitet» egentlig består i, er det derfor ikke helt enkelt å slå fast. Det kan tenkes at direktoratet ikke ønsker å spesifisere termen, fordi dette eventuelt kunne oppfattes som en styring av politiske funksjoner.

Denne mangelen blir spesielt tydelig når det gjelder Actis. Fraværet av spesifiserte og målbare kriterier for måloppnåelse gjør det vanskelig (for ikke å si umulig) for Helsedirektoratet både å slå fast hvor store ressurser som trengs, og vurdere virkningene av midlene som fordeles. Tilsvarende vanskelig er det å slå fast hva som skal være suksesskriterier for et nasjonalt orientert paraplyledd.

Selv om Actis har bred politisk støtte for sin måte å utøve politisk interessekamp på, burde en likevel kunne bli noe tydeligere på hva slags aktiviteter som skal falle innenfor termen, og hva som skal kunne oppfattes som suksesskriterier. Det er fullt mulig å tenke seg at også Actis gjennomfører avgrensede prosjekter som har et formål og en virkning.

Actis' struktur av kollektive medlemmer gjør at organisasjonen unndrar seg de oppstilte kriteriene for fordeling av driftsstøtte(medlemmer, lokallag og fylkesspredning). Tilskuddet til Actis gis derfor ut fra en skjønnsvurdering. Hvilke vurderinger som styrer skjønnsutøvelsen er ikke spesifisert i reglementet. Problemer med å vurdere hva som er «riktig» nivå her, henger sammen med fraværet av suksesskriterier.

For det annet: Selv om det i prinsippet er de 23 kollektive medlemmene som er Actis' demokratiske eiere, blir organisasjonen (som flere av de øvrige) i all hovedsak finansiert over statsbudsjettet. Dersom Actis hadde vært finansiert av medlemsorganisasjonene (som eventuelt ble tilført midler fra Helsedirektoratet), ville det ha styrket den demokratiske innflytelsen til medlemmene, og sannsynligvis også lydhørheten til paraplyleddet overfor medlemmenes forventninger. I prinsippet kan Actis fungere som et relativt selvstendig ruspolitisk organ, eller som et serviceorgan som formidler

medlemmenes interesser. I case-intervjuene kom det fram at enkelte kritiserte Actis for å kjøre «egne løp», som ikke alltid speilte alle medlemmenes interesser. Mulighetene for en autonom virkemåte styrkes når det er staten, og ikke medlemmene som betaler regningen.

For det tredje skal Actis koordinere medlemmenes synsmåter inn mot nasjonale og internasjonale politiske prosesser. Denne «oppover» virkemåten er i samsvar med de klassiske paraply-funksjonene på det sivile feltet. Men, som vist foran, den opprinnelige hensikten med driftstilskuddet var å stimulere *lokalt* engasjement; frivillig innsats og nettverksbygging på grasrota. Den «klassiske» forståelsen av ruspolitisk engasjement tok utgangspunkt i medlemmenes rolle som aktivister og avholdsfolk. Nasjonale, politiske prosesser var primært forankret i det folkelige.

Det gradvise skiftet fra folkelig og lokalt, til faglig og nasjonalt ruspolitisk engasjement, har ikke blitt reflektert inn i offentlig politikk, og heller ikke regelverket for driftstilskuddet. Mye av årsaken ligger i den unyanserte forståelsen som ofte preger offentlige utredninger. «Frivilligheten» rommer både profesjonaliserte, nasjonale påvirkningsorganer som Actis, og den lokale avholdsforeningen med et synkende medlemstall og lav aktivitet.

Dernest **AV-OG-TIL** som beskriver seg selv som en «kampanjeorganisasjon» med en formell medlemsstruktur, men hvor hensikten i første rekke er å involvere medlemmene i de kampanjene som iverksettes. AV-OG-TIL kan også sees som en profesjonell non-profit bedrift som i hovedsak finansieres av staten, som har rusforebyggende kampanjer som formål, og som trekker veksler på eget nettverk av frivillige organisasjoner når kampanjer skal implementeres. AV-OG-TIL er uten historisk forankring til avholdssaken, og har heller ikke ambisjoner om å påvirke den nasjonale ruspolitikken. Dens forhold til rus er faglig og pragmatisk, og innsatsen er rettet mot avgrensede situasjoner snarere enn mot avhold i sin alminnelighet.

Helseutvalget for bedre homohelse, også denne formelt organisert som forening, men uten lokalforeninger og aktiv medlemsmasse. Helseutvalget er primært knyttet helsespørsmål for lesbiske og homofile, der bruk av rusmidler er ett av flere tema. Organisasjonen ser på seg selv som primært styrt av faglig/vitenskapelig kunnskap, og ikke av demokratisk innflytelse. Heller ikke Helseutvalget har tilknytning til den historiske avholdssaken.

Disse tre mottakerne, alle preget av høy grad av faglighet, fravær av individuelle medlemmer og lokal forankring, mottok i 2014 knappe 29 mill. kr, eller ca. 38 prosent av totalbeløpet. Med de ti case-organisasjonene som beregningsgrunnlag, mottok de tre ca. 70 prosent av tilskuddsbeløpet.

De øvrige syv case-organisasjonene har alle en likeartet struktur. Samtlige har en klassisk foreningsstruktur med medlemmer fordelt på lokalforeninger. De fleste har rus som hovedanliggende, og finansierer sitt nasjonale arbeid i hovedsak med midler fra driftsstøtten. Unntaket her er *Voksne for barn* som ikke

mottar driftsstøtte og som heller ikke er en rusmiddelorganisasjon.

4.2 Tilskuddsordningene

Tilskuddsordningene som er omtalt her, var opprinnelig ment som et håndslag til avholdsarbeidet i de frivillige organisasjonene, et oppmuntrende bidrag fra staten, uten vesentlige føringer på bruken av midlene. Men allerede fra 1950-årene kan vi spore holdningskampanjer utført i fellesskap mellom stat og sivilsamfunn. Gradvis vokser de målrettede, øremerkede tilskuddene fram som et supplement til det vilkårsløse driftstilskuddet, som jo er forankret i ønsket om å opprettholde en aktiv medlemsmasse.

Over tid har det dermed skjedd en dreining, der en økt andel av totalbevilgningen har blitt gitt til spesifiserte formål, framfor som åpne driftstilskudd. Samtidig har det totale tilskuddet til rusforebyggende aktiviteter økt kraftig. Organisasjonene har dermed *både* fått økte midler til spesifikke gjøremål *og* penger til å mobilisere medlemmer til frivillig arbeid. I 2014 var rundt en tredjedel av midlene «frie», mens to tredjedeler var øremerket.

Tidlig ser vi altså konturene av et *tosporet system*, to tilskuddsformer med ulike begrunnelser. Mens *driftstilskuddet* skal stimulere det lokale foreningsarbeidet, skal det som i dag kalles *prosjekt-* og *aktivitetstilskudd* fremme målrettede og vitenskapelig funderte enkeltprosjekter. Denne todelingen kan som sagt spores tilbake til 1970-årene, den sementeres gjennom ulike reformer, men er i dag i hovedsak den samme som for ca. 40 år siden. Opprinnelig ble aktivitetstilskuddet knyttet til opplysningsvirksomhet og arbeid som kunne styrke avholdssaken, men blir etter hvert stadig sterkere knyttet til faglig fundert informasjonsarbeid.

Tilskuddsordningene for rusmiddelpolitiske organisasjoner har ført et omskiftelig liv. Over tid, og med forflytninger mellom avdelinger og departement, har de opprinnelige motivene for tilskuddet blitt borte. For driftstilskuddet står *sedvane* etter hvert fram som den viktigste begrunnelsen; organisasjoner får tilskudd i år, fordi de fikk i fjor. Forvaltningen har tapt av syne hvordan man en gang i fortiden begrunnet driftsstøtten, og mangler i dag en begrunnelse for denne støtteformen. Men praksis taler sitt eget språk: Ved at tilskuddets størrelse er knyttet til utbredelse og medlemstall, signaliserer direktoratet hvilke egenskaper som verdsettes når midlene skal fordeles. Samtidig er det klart at *fordelingskriterier* og *målsettinger* er to ulike ting. Selv om direktoratet bruker medlemstall og utbredelse som vilkår ved utmåling av tilskudd, kan ordningen begrunnes på andre måter.

Gjennomgangen av case-organisasjoner har vist at driftstilskuddet i dag bare i begrenset grad fungerer som et bidrag til lokal medlems- og foreningsutvikling. Rett nok bruker en del organisasjoner midler på vervekampanjer og medlemsfremmende tiltak (som medlemsblad og opplæring), men det svekker ikke inntrykket av et lokalt foreningsliv som økonomisk må klare seg selv. Mange velger å gå utenom egne foreninger når nye aktiviteter skal startes, der finner de fram til entusiaster

som gjerne vil bidra, men som ikke ønsker å gå om bord i ordinært foreningsarbeid.

Spørsmålet blir dermed hva som skal legitimere statlige driftsoverføringer til sentralleddene i framtiden. En mulighet er å holde fast ved den historiske begrunnelsen om at midlene skal stimulere lokalt, frivillig arbeid. Da vil mange nasjonale organisasjoner måtte foreta en grundig gjennomtenking av sitt eget forhold til lokale ressurser, og spørsmålet om hvordan disse kan involveres i lokalt forankrede prosjekter.

4.3 Målforskyvning

Drifts- og prosjekt/aktivitetsstøtten hviler som sagt på ulike begrunnelser. Mens driftstilskuddet skal stimulere lokal nettverksbygging, formidler prosjekt/aktivitetstilskuddet målrettede «intervensjoner», av et slag som skal ha målbare virkninger på folks bruk av rusmidler. Å få midler til prosjekt/aktivitet krever kunnskap om hva som virker, en rasjonell og gjennomtenkt plan, og en evne til å gjennomføre denne, i tråd med intensjonene. De fleste organisasjoner har, slik det framgår ovenfor, ansatte med erfaringer eller faglig kompetanse som kan utforme og gjennomføre slike aktiviteter. Over tid har rusforebyggende «intervensjoner» blitt inkorporert i faglige regimer, der det foregår en «samtale» (diskurs) om hva som skal være «intervensjonenes» innretning.

Men det må også sies at en rekke av de søknadene som havner i direktoratets postkasse, i tillegg til å mangle faglig forankring også gir utilfredsstillende opplysninger om prosjektets utforming og gjennomføring. Til tross for at direktoratet i egen rubrikk etterspør «teorier/faglige metoder dere benytter i prosjektet» er mange prosjekter helt uten slik forankring. Direktoratet legger også stor vekt på at søkere skal beskrive målene med prosjektet, men dersom målsettingene er vanskelige å måle skjer gjerne det som under er kalt *målforskyvning*: Virkemidler – som antall utdelte brosjyrer, skrevne avisinnlegg, deltakelse på seminarer, personer på kurs, omtale i media – erstatter målet om å redusere bruk av rusmidler.

Kravet om dokumentasjon blir ikke hardt håndhevet av direktoratets saksbehandlere, som synes å akseptere de målforskyvningene som organisasjonene praktiserer. Forskernes krav om målbare resultater (som direktoratet har gjort til sine egne) rommer et paradoks som i kortform kan framstilles slik:

Det er ofte forbundet med store hindringer, både av metodisk og økonomisk karakter, å gi vitenskapelig evidens for om et rusforebyggende tiltak har effekt eller ikke. I de aller fleste tilfeller vil det være rom for tvil om et tiltak virker, og direktoratet lar i de aller fleste tilfellene tvilen komme prosjektet til gode. Det kan virke urimelig å sette foten ned for et prosjekt fordi resultatmåling ikke lar seg gjennomføre, ikke engang direktoratets egne informasjonskampanjer er underlagt så strenge krav. Resultatet er et knippe rusforebyggende tiltak i en gråsone mellom gode intensjoner og antatte virkninger. Utfordringene her tas opp senere i rapporten.

4.4 Driftstilskuddet

Øremerkingen av driftstilskudd til landsomfattende organisasjoner som har rusbekjempelse som hovedformål, har på en effektiv måte *lukket* tilskuddsordningen. Det hører til sjeldenhetene at det opprettes nye organisasjoner med en størrelse som gjør at de kan motta driftstilskudd. Dermed har ordningen fått en stabil masse av organisasjoner som ikke bare regner med disse midlene, men som for sin eksistens er helt avhengig av at årlige bevilgninger opprettholdes.

Som nevnt deles driftstilskuddet i en *fast* og en *variabel* del. Begge er knyttet til utbredelse (fylker, lokallag) og medlemstall. Tabell 2 viser hvor store beløp de ulike mottakerne får per registrert medlem.

	Driftstilskudd pr. medlem			**Endring i prosent**	**Endring i medl. tall Prosent**
	2012	**2013**	**2014**	**2012 - 14**	**2012 – 14**
Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund	715	805	933	30	23
Blå Kors Norge	353	376	465	32	-11
Det hvite bånd	843	880	766	-9	-5
Det norske totalavholdsselskap	436	443	519	19	-3
IOGT	398	396	456	15	2
Junior- og barneorganisasjonen Juba	657	675	795	21	8
Juvente	508	553	588	16	-12
LMS	357	364	407	14	-1
Motorførernes avholdsforbund	266	280	326	23	-10
Norsk narkotikapolitiforening	212	387	401	89	34
Mindre organisasjoner					
Forbundet mot Rusgift	260	262	458	76	0
Norske Jernbaners Avantgard	365	371	507	39	28
MA Ungdom	288	269	388	35	33
Ungdom mot Narkotika		1033	1 500	45	103*
Landslaget for Rusfri Oppvekst	258	253	422	64	0

Tabell 2: Driftstilskudd per medlem, 2012-2014.

Tabell 2 viser at i nominelle kroner per medlem hadde alle tilskuddsmottakere (utenom Det hvite bånd) vekst i drifts-tilskuddet mellom 2012 og 2014. Det var organisasjonene med *lavest* medlemstall som økte mest; her lå veksten på mellom 30 og 90 prosent. Utviklingen skyldes blant annet at de minste organisasjonene fikk en større økning i grunntilskuddet for 2014 enn de store (se ovenfor).

Tabellen viser også at 8 av 15 tilskuddsmottakere i samme periode hadde nullvekst eller tilbakegang i medlemstallet. Som nevnt fordeles en del av driftstilskuddet ut fra mottakerens nasjonale spredning og medlemstall. Det er uklart hvorfor akkurat disse kriteriene blir lagt til grunn, sannsynligvis flyter to hensyn sammen. Én grunn kan være at medlemstall og lokallag er tallfestede og bekreftede størrelser som gjør det enkelt å fordele støtten på en «mekanisk» måte, uten bruk av skjønn. En annen grunn kan være at direktoratet vil premiere organisasjoners medlemstall og utbredelse. Når flere medlemmer gir mer støtte, kan en anta at kriteriet fungerer som et insentiv for å skaffe seg flere medlemmer.[17]

Samtidig viser tabell 2 at redusert medlemsoppslutning ikke får vesentlige økonomiske konsekvenser for mottakerne. Det har flere forklaringer.
For det første: Dersom alle mottakerne hadde samme tilbakegang i medlemstall, ville ingen oppleve redusert driftstilskudd. Forklaringen er at det hvert år settes av et kronebeløp som skal fordeles etter medlemsoppslutning og utbredelse. Med *færre* medlemmer totalt, *øker* tilskuddet per medlem. Bare relative forskyvninger (stor vekst for noen, tilbakegang for andre) vil påvirke tilskuddet til den enkelte. Det innebærer at den jevne (inkrementelle) økningen på tilskuddsposten som følger hvert års statsbudsjett, for mange vil bidra til å redusere effekten av frafall i medlemsmassen.

For det annet: Når Helsedirektoratet, som i 2014, øker det faste grunntilskuddet, reduseres betydningen av medlemstall og utbredelse for driftstilskuddets størrelse. Dermed svekkes også insentivene til å skaffe seg flere medlemmer.

For det tredje: Case-gjennomgangen viste at for de aller fleste av tilskuddsmottakerne utgjorde *medlemskontingenten* en svært liten andel av de totale inntektene, vanligvis under fem prosent. Til sammenlikning kan det nevnes at medlemskontingentene i et breddeidrettslag vanligvis utgjør mellom 20 og 70 prosent av lagets totale inntekter.[18] For de rusmiddelpolitiske organisasjonene er det viktigere å ha mange medlemmer enn høye kontingentinntekter, fordi statsbidraget per medlem vanligvis er vesentlig høyere enn medlemskontingenten, slik tabell 2 synliggjør.

For flere av de ruspolitiske organisasjonene har driftsstøttens utforming bidratt til å fristille den nasjonale enheten fra medlemsmassen, og dermed fra eget grunnplan. Med rundt 70 prosent av inntektene fra Helsedirektoratet er mange mer avhengige av det offentlige enn av

[17] Dette er en antakelse; jeg har ikke funnet uttalte, skriftlige begrunnelser for denne måten å fordele midler på, verken i Helsedirektoratet eller tidligere tilskuddsfordelere.

[18] Lorentzen, Håkon (2013), *Utdanning og kompetanse i idretten.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 5.

medlemmene. De lener seg mot staten, og ikke mot medlemmene for sin fortsatte eksistens. Men, som vist, det var medlemmene og det lokale arbeidet som opprinnelig begrunnet driftsstøtten.

Vervekampanjer og kontingentfordeling

Som nevnt har flertallet av de frivillige, ruspolitiske organisasjonene hatt en jevn, men vedvarende tilbakegang i medlemstall over en periode på 20 år. Flere av case-organisasjonene forteller at det er svært vanskelig å rekruttere nye, spesielt unge medlemmer. Eldre medlemmer er lojale, men faller etter hvert fra. Mange lokale foreninger domineres av en aldrende medlemsmasse der innslaget av nye initiativ er begrenset, hvor det kan oppstå problemer med å rekruttere tillitsvalgte til styreverv, og hvor det er vanskelig å engasjere medlemmer i sentralt initierte prosjekter.

Synkende medlemstall kan bli en stor bekymring når oppslutningen nærmer seg den øvre «sperregrensen» på 700 medlemmer. Vervekampanjer blir gjerne iverksatt fra sentralt hold, hvor en har ressurser og kapasitet til å gjennomføre kampanjen. Men erfaringene med slike kampanjer er blandet. Profesjonell utforming og distribusjon av vervemateriell kan bli en betydelig utgiftspost, samtidig som virkningene ofte er begrenset. Nye medlemmer er ofte «troløse» og forsvinner raskt. Årlig frafall på 10-20 prosent krever kontinuerlige anstrengelser for å holde oppe medlemstallet.

Case-gjennomgangen viste også at *kontingentinnkreving* vanligvis er et anliggende for organisasjonenes nasjonale ledd. Forklaringen er at revisorbekreftet tall på medlemmer som har betalt kontingent er et viktig vilkår for å motta statlig driftsstøtte. Nasjonal kontingentinnkreving bidrar dermed til å holde lokale aktører samlet i et nasjonalt fellesskap.

Størrelsen på kontingentbeløpet varierer kraftig. På topp finner vi MA, med en kontingentsats på 590 kr., i Voksne for Barn var kontingenten 390 kr. i 2014. I *Juvente* var inngangskontingenten 50 kr. pr. år for medlemmer under 18 år.

Case-gjennomgangen viste også ulik praksis når det gjelder å *fordele* kontingent-inntektene. Noen få beholder hele kontingenten til drift av sentralleddet, de fleste returnerer en andel av inntektene til lokalforeningen, og noen tilbakefører inntekter til lokale aktiviteter etter søknad.

Som nevnt utgjør kontingentinntektene ofte en vesentlig del av inntektsgrunnlaget for lokale foreninger, her trengs pengene for å kunne iverksette aktiviteter til beste for medlemmene. Når en vesentlig del av midlene «forsvinner» til sentralleddet blir det mindre igjen til lokale aktiviteter.

Det kan tenkes at jo større del av kontingentinntektene som overføres til sentralleddet, jo mindre vil den lokale motivasjonen for å verve nye medlemmer være. Fra andre sammenhenger er det kjent at personlig, ansikt-til-ansikt kontakt er en viktig kilde til medlemsverving. Dersom lokale medlemmer har lav motivasjon for «personlige» vervinger, svekkes en viktig ressurs for å skaffe nye medlemmer.

Måloppnåelse

Driftsstøtten er i prinsippet uten øremerkinger, samtidig som intensjonene med ordningen har vært at midlene skulle stimulere lokalt arbeid, nettverksbygging og ruspolitiske aktiviteter. I organisasjonene er det ikke uvanlig å rapportere antall avisinnlegg, seminardeltakelser, foredrag o.l. som indikatorer på måloppnåelse.

Interne aktiviteter (som skolering av tillitsvalgte, medlemsverving o.l.) må sees som *indirekte* uttrykk for måloppnåelse. De bør, slik direktoratet ser det, stå i sammenheng med hovedmålene, nemlig forebyggende, ruspolitisk arbeid. Her havner direktoratet i vanskelige vurderinger. Først må det slås fast om driftstilskuddet brukes til relevante interne aktiviteter, dernest må en finne ut om de interne aktivitetene fremmer hovedmålet, som er «ruspolitisk arbeid». Statlige føringer på interne aktiviteter kan oppfattes som en ugrei innblanding i «indre anliggende».

Når direktoratet vil følge opp bruken av driftstilskuddet oppstår det noen utfordringer:

For det første er det regnskapsteknisk vanskelig å slå fast nøyaktig hva statens midler har vært brukt til. Det skyldes at driftstilskudd sjelden øremerkes bestemte utgiftsposter, noe som da heller ikke er meningen. Men dermed blir det heller ikke så enkelt å slå fast hvordan statens midler har vært benyttet. Jo mindre andel av de totale inntektene statsstøtten utgjør, jo større blir dette problemet. En følge vil være at direktoratets muligheter for kritiske merknader til bruk av driftsstøtten vil være størst der organisasjoner får en stor andel av de samlede inntektene som driftstilskudd, og minst der hvor en stor andel kommer fra andre kilder.

For noen av de organisasjonene vi tar for oss her, inngår det rusforebyggende arbeidet i en større helhet som også rommer ikke-ruspolitiske aktiviteter. IOGT, for å nevne ett eksempel, driver fem frivilligsentraler som ikke har ruspolitiske, men kultur- og sosialpolitiske formål. Et integrert regnskap, uten separat inntekts- og utgiftskonti for enkeltaktiviteter, gjør det vanskelig å finne ut om driftstilskuddet anvendes på ruspolitiske formål.

Hva vil det si å utfolde et *ruspolitisk arbeid?* Som nevnt er dette en uklar term. Den er nært knyttet til begrepet *forebygging* som drøftes nedenfor. Det kan tenkes at offentlige og frivillige aktører på rusfeltet over tid har utviklet en uuttalt samforstand om hva som inngår; påvirkning av opinion og politikere gjennom innspill i media, debattinnlegg, lobbyvirksomhet, holdnings- og informasjonskampanjer rettet mot publikum mm. Men noen klar yttergrense har ikke denne termen. I årsmeldinger rapporterer mottakerne om antall kurs, avisartikler, debattinnlegg, deltakelse på kurs/konferanser, reiser, omtale i media mm., åpenbart fordi de ser dette som relevante indikatorer for «ruspolitisk arbeid».

For det annet skal driftstilskuddet bidra til å stimulere den frivillige innsatsen hos mottakeren. Å fastslå om midlene stimulerer ubetalt arbeid i lag og foreninger er ingen enkel oppgave. Forskning på idrettsfeltet tyder på at økte inntekter benyttes til å betale lønn for oppgaver som tidligere ble utført av

frivillige. Om samme tendens gjelder for de ruspolitiske organisasjonene, kan økt driftstilskudd *svekke* den frivillige innsatsen fra medlemmene. Registrering av frivillig innsats i en forening er i seg selv en formidabel oppgave som en i det lengste bør unngå. Heller ikke her er det enkelt å finne fram til gode indikatorer på vellykket måloppnåelse.

Driftstilskuddet premierer organisasjoner med mange medlemmer. Men et kjennetegn ved moderne «frivillighet» er at ubetalt arbeidskraft av stadig flere rekrutteres utenfor medlemmenes rekker. Blant tilskuddsmottakerne ser vi at *Helseutvalget for bedre homohelse* har økt rekruttering av frivillig arbeidskraft som uttalt mål. Ingen av disse ser ut til å være medlemmer. Trenden som fristiller frivillig arbeid fra medlemskapet bidrar til å svekke betydningen av antall medlemmer som suksess- og fordelingskriterium.

Sammenfattende viser det seg at for direktoratet er det betydelige utfordringer knyttet til oppfølging av bruken av driftstilskuddet. Å styre bruk av midlene i bestemte retninger, er ikke enkelt, og kanskje heller ikke ønskelig.

4.5 Prosjekt- og aktivitetstilskuddet

Som nevnt er ordningen med *prosjekttilskudd* ment som en stimulans til sivile aktører som ønsker å starte opp nye, rusforebyggende tiltak. Sekretariatet i Helsedirektoratet gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig at en større del av prosjektporteføljen kunne benyttes på nye og innovative tiltak. Men i 2014 ble hele 50 prosent av søknadene avslått fordi de ikke innfridde ett eller flere av de oppstilte kriteriene.

Tiltak som får *aktivitetstilskudd* har, etter Helsedirektoratets oppfatning, vist seg levedyktige og vel fungerende. Det er ingen tidsbegrensning på denne typen tilskudd. TIltak som har fått plass her blir ikke skjøvet ut, med mindre det foreligger en god grunn. Her kan vi derfor finne tiltak som har pågått svært lenge. Det finnes ingen hjemmel i regelverket for at det skal være slik, det kan virke som om det er mottakernes behov for stabilitet som er den viktigste begrunnelsen.

Fraværet av tidsbegrensning for tiltak med aktivitetsstøtte må sees som en vesentlig svakhet ved denne tilskuddsordningen. For det første fordi det bidrar til svekket dynamikk; vilje til å stille seg kritisk til pågående tiltak og utvikle nye. For det annet fordi «fast plass» blokkerer for nye initiativ. Det burde ikke by på store utfordringer, verken for Helsedirektoratet eller mottakerne, å tidsbegrense aktivitetsstøtte til 3 – 5 år. Ingen av de aktivitetene som ble presentert i case-gjennomgangen var av en art som skulle gjøre dette spesielt vanskelig. Nedenfor foreslås en ordning med *programstøtte* som løsning på denne utfordringen.

Samtidig bør tiltak med en viss varighet og økonomisk omfang, bli pålagt en sluttevaluering. Denne bør følge en oppgitt mal, og bør utføres av en uavhengig instans.

Tabell 3 sammenfatter de 25 prosjektene/aktivitetene som fikk tilskudd innenfor de ti caseorganisasjonene i 2014.

Organisasjon	Betegnelse	Målgruppe	Virkemidler
Av-og-til	*Informasjonskampanjer*	Allmennhet	Informasjon, brosjyrer, samtale
LMS		*Støttetelefon*	Pårørende, informasjon, samtale [19]
Homohelse	*Youchat*	Brukere	Nettsamtale
Homohelse	*Livsstil/mestring*	Brukere	Informasjon
Homohelse	*ARENA*	Brukere	Informasjon mm.
Voksne for barn	*Møteplass..*	Pårørende	Informasjon
Voksne for barn	*Barn som pårørende*	Pårørende	Informasjon/samtale
Voksne for barn	*Ungt nettverk*	Barn av brukere	Selvhjelp
AEF	*Lokalt. ruspol. arbeid*	Medlemmer og lokalpolitikere	Informasjon
AEF	*Gjemte/glemte barna*	Barn av brukere	Støttegrupper
AEF	*Eldre og rus*	Eldre	Møteplasser
Av-og-til	Flere kampanjer	Allmenheten	Informasjon
Blå Kors	*«Kjør debatt»*	Ungdomspolitikere	Informasjon
Blå Kors	*«Blåprat»*	Unge	Informasjon, samtale
Blå Kors	*Nestehjelperne*	Voksne	Informasjon
Juvente	*Edruss*	Russ	Informasjon
Juvente	*Konfirmantprosjektet*	Konfirmanter	Informasjon
Juvente	*Skjenkekontrollen*	Butikker	Kontroll
Actis Oslo/Ak.hus	*Skjenkekontroll*	Butikker	Kontroll
IOGT	*Tryggere uteliv*	Lokalpolitikere	Informasjon
IOGT	*Hvit jul*	Allmenheten	Info/avtale
IOGT	*Sterk og klar*	Pårørende	Informasjon/veiledning
IOGT	*Norsk alkoholkultur*	Innvandrere	Informasjon/samtale
MA	*«Death Trip»*	Unge	Informasjon/ konkurranse
MA	*«Kast Masken»*	Unge	Teater/informasjon

Tabell 3:Utvalgte aktiviteter med prosjekt- og aktivitetsstøtte fra helsedirektoratet, 2014.

[19] Prosjektet drives med midler fra driftstilskuddet fra Helsedirektoratet

Målgrupper

Av de 25 prosjektene i tabellen er det kun tre som har *brukere* av alkohol/narkotika som målgruppe. Samtlige drives av Helseutvalget for bedre homohelse. De øvrige retter seg mot avgrensede, men ikke-spesifiserte berørte grupper. Seks har *pårørende* eller *barn av pårørende* som målgruppe. Åtte retter seg mot avgrensede befolkningsgrupper som «eldre», «innvandrere» eller nærmere spesifiserte ungdomsgrupper som «russ» og «kristne». Tre har prosjekter har *lokalpolitikere* (unge og voksne) som målgruppe, mens to retter seg mot den delen av *næringslivet* som selger alkohol.

AV-OG-TIL står for en rekke informasjonstiltak som retter seg mot definerte risikosituasjoner, disse befolkes av allmennheten som dermed blir målgruppe for tiltakene.

Virkemidler

Hele 17 av de 25 prosjektene/aktivitetene dreier seg om å formidle *informasjon* til målgruppene. Faglig baserte påvirknings-strategier ikles ulike formidlingsstrategier som brosjyrer, film, teater, kurs og nettbasert informasjon. Kunnskap kan også formidles via dialogiske former, som nett- eller telefonbasert samtaler («chat»), via sosiale medier som Facebook og Instagram.

I de opprinnelige hensiktene med tilskuddsordningen fra 1980-årene la man vekt på at de ruspolitiske organisasjonene lokalt burde involvere *andre* frivillige organisasjoner i det forebyggende arbeidet. Spesielt burde barne- og ungdomsorganisasjoner involveres spredningen av de forebyggende budskapene.

I case- materialet står *AV-OG-TIL* fram med en tydelig og gjennomtenkt involveringsstrategi. Forutsetningen her er at kommuner, offentlige etater og frivillige aktører forplikter seg til, og påtar seg arbeidet med å spre budskapet til spesifiserte målgrupper. Ved å benytte en gjennomarbeidet og utprøvd framgangsmåte, klarer *AV-OG-TIL* å involvere mange aktører, og dermed nå ut til store befolkningsgrupper med sitt budskap.

Vanlig praksis hos de øvrige er å henvende seg direkte til de aktuelle målgruppene, uten å gå veien om andre organisasjoner. Det kan hevdes at en involveringsstrategi passer best når det er *allmenheten* som er målgruppe – skal en nå en avgrenset og definert gruppe (som pårørende eller barn av rusmisbrukere) er det lite hensiktsmessig å involvere andre sivile aktører.

To prosjekter benytter *kontroll* som virkemiddel. I faglitteratur på rusfeltet blir kontrolltiltak vanligvis holdt utenfor forebyggingstermen. En «streng» fortolkning av forebyggingsbegrepet ville sannsynligvis ha avskåret disse tiltakene fra å få tilskudd.

Aktivitetstilskudd gis per år, men slik at den som først har kommet innenfor kan påregne støtte også neste år, med mindre vilkårene skulle bli brutt. En slik varighet gir naturligvis arbeidsro for mottakerne, men kan, som nevnt, også gi aktiviteter et lite dynamisk preg. Et alternativ vil kunne være å *periodisere* aktivitetsmidlene. For organisasjoner som får større beløp vil det være rimelig å avslutte en periode med en ekstern evaluering. For eksempel får *Juvente*, med dagens tildelingsnivå, ca. 17 mill. kr. i samlet tilskudd i

løpet av en fem års periode. Det er ikke urimelig at tilskudd på et slikt nivå må begrunnes med resultater og virkninger av det som er gjennomført.

4.6 Samspillet mellom sentrale og lokale ressurser

Et viktig vilkår for de tre tilskuddsordningene er at de bidrar til å skape og stimulere *lokale* aktiviteter. Nå har i praksis alle forebyggende tiltak en eller annen form for lokalt nedslag – ingen bor på nasjonalt nivå – spørsmålet blir derfor mer *hvordan* aktiviteter implementeres lokalt enn *om* de faktisk gjør det.

Som beskrevet innledningsvis ser vi fra rundt 1990 konturene av et sivilsamfunn i Norge der lokal- og nasjonalnivået i økende grad lever i atskilte sfærer, med hver sine agendaer og inntektskilder. Med lokalsamfunnet som ramme danner lag og foreninger horisontale nettverk rundt spesifikke aktiviteter eller saker, og aktører som idrettsråd, eldreråd, ungdomsråd og frivilligsentraler fungerer lokalt som koordinerende ledd. De finansieres ved hjelp av kontingenter, innsamlinger, dugnader og tilskudd fra myndigheter.

Nasjonalt samler organisasjonene seg i samspill med «sin» del av forvaltningen, og med andre organisasjoner på samme felt. Stadig flere finansieres av statsmidler og utfører oppgaver for det offentliges regning. Noen påtar seg også kontroll- og fordelingsfunksjoner på vegne av det offentlige. Separasjonen av sentralledd og lokalforeninger har ulikt tempo i ulike deler av det sivile rommet, men retningen er stort sette den samme.

På *rusmiddelfeltet* har alle organisasjoner som får driftsstøtte enten et tilknyttet nettverk av lokale enheter/organisasjoner eller egne lag og foreninger. Unntaket er Actis, som må sees som en paraplyorganisasjon med primært nasjonal og internasjonal orientering. For de øvrige er spørsmålet hvordan samhandlingen mellom sentralledd og lokalforeninger ser ut i dag, og hvordan medlemsressursene aktiviseres fra sentralt hold for å skape rusmiddelforebyggende aktiviteter.

Case-gjennomgangen viste at i flertallet av de ruspolitiske organisasjonene lever de lokale foreningene et selvstendig liv, relativt fristilt fra sentralleddet. Lokalforeningene har vanligvis selv ansvar for lokale tiltak, og for å forvalte økonomiske- og medlemsressurser. Lokale tiltak finansieres i all hovedsak med lokale midler. I caseorganisasjonene blir som nevnt kontingenter gjerne innkrevd sentralt, og en varierende andel tilbakeføres til lokallagene. Andre aktivitetsmidler henter lokalforeningene fra kommunen, private givere, sponsorer o.l. Praktisk talt ingen lokalledd har ansatt personale, alle aktiviteter foregår på frivillig- og dugnadsbasis. «Frivillighet», forstått som ubetalt arbeid, er i all hovedsak et lokalt fenomen.

Denne hovedstrukturen, med «fristilte» lokalforeninger, er i det store og hele felles for samtlige organisasjoner i case-materialet. Samtidig observerer vi at sentralleddet ofte har en *service- og kompetansetilførende funksjon* overfor lokalforeningene. Ansatte sentralt bidrar med kurs, veiledning og foredrag, i den grad lokale krefter ønsker det. Sentralleddet søker å skolere tillitsvalgte og andre frivillige til økt, målrettet innsats. Men

innslaget av slik lokal involvering fra sentralt hold varierer betydelig. Noen ganger kommer initiativet fra sentralt hold, andre ganger er det initiativ fra lokalleddet som utløser sentrale bidrag.

Nasjonale ledd søker ofte å involvere medlemmer i sentralt initierte aktiviteter, som formidling av informasjonsmateriell, «stå på stand», arrangere møter og liknende. Slik involvering har tradisjonelt foregått gjennom lokalforeningene.

Men flertallet av case-organisasjonene gir uttrykk for at det ofte er tungt å involvere lokalforeningene i nasjonale prosjekter. Mange foreninger har en aldrende medlemsmasse og foreningene mangler kapasitet og entusiasme til å gå om bord i nye prosjekter. Til tider kan slik lokal involvering kreve betydelige anstrengelser fra sentralt hold. Da kan det framstå som enklere å gå utenom lokalforeningene når en jobb skal gjøres.

Gjennomføring av prosjekter

Hvordan involveres lokale ressurser når prosjekter skal gjennomføres? Vanligvis er det organisasjonenes sentralledd som initierer aktiviteter, utarbeider materialet som trengs for å gjennomføre en kampanje eller formidle en informasjonsrelatert aktivitet, og står ansvarlig overfor den instansen som har finansiert aktiviteten. Et viktig spørsmål er hvordan lokale ressurser trekkes inn når sentralleddet skal gjennomføre kampanjer lokalt. Her peker to spørsmål seg ut. Først: Hva bestemmer hvilke lokalsamfunn som blir valgt ut for tiltak? Dernest: Hvilke lokale aktører trekkes inn – om noen – for å gjennomføre tiltakene lokalt?

Utvelging av lokale områder

Gjennomlesing av søknader om drifts-/aktivitetsstøtte viser at søkerne gjennomgående er opptatt av hvilke *målgrupper* de skal nå med sine forebyggende aktiviteter. I mindre grad legger de vekt på en systematisk, geografisk *spredning* av budskapet. Vurderinger av geografisk spredning er i søknader i det store og hele fraværende, og det er vanskelig å finne noen som drøfter dette aspektet ved aktiviteten. Prosjektene i case-porteføljen kan likevel ordnes etter det som kan betegnes som «sprednings-logikken», dvs. de hensynene som har vært med på å bestemme lokal utbredelse av aktivitetene:

Noen prosjekter krever at *deltakere selv melder seg på.* Skole- og kommunerettede prosjekter vil vanligvis kreve frivillig påmelding. AV-OG-Tils kampanjer krever for eksempel påmelding fra kommuner. Geografisk spredning av slike prosjekter vil dermed være styrt av påmelding.

Noen organisasjoner søker å iverksette prosjekter gjennom *egne lokalforeninger* og trekke veksler på de frivillige ressursene som finnes der. Lokale medlemmer læres opp til å være kurs- eller gruppeledere, drive «møteplasser» eller nettverk, eller på andre måter implementere aktiviteter og informasjonskampanjer. Det finnes også eksempler på begrenset bruk av lokale ressurser i nasjonalt initierte prosjekter. Frivillige kan stå på stand, hjelpe til på møter og arrangementer og på andre måter bidra

praktisk. Denne typen utvelging vil begrense aktivitetene til der hvor organisasjonene har lokale lag/foreninger, og hvor medlemmene er villige til å bidra med frivillig innsats. Dette reiser spørsmål om den geografiske utbredelsen av de ruspolitiske organisasjonene.

Som vist i case-beskrivelsene har organisasjoner som mottar driftsstøtte varierende nasjonal utbredelse. Mens noen har lokallag i alle fylker, er andre bare representert i noen få. Generelt har de rusmiddelpolitiske organisasjonene størst utbredelse i lokalforeninger i øst-, syd- og vest Norge. Midt- og Nord-Norge har dårligere representasjon.

Noen aktiviteter rommer *sentralt initiert opplæring/kurs* for ulike målgrupper, som frivillige medarbeidere, politikere, tillitsvalgte unge, pårørende eller andre. Her varierer praksis. Noen foretrekker å samle kursdeltakere i Oslo, andre holder kurs i større byer, mens andre igjen holder kursene lokalt. Felles for slike kurs er gjerne at sentralt ansatte selv har, eller formidler *fagkompetanse* som tilføres kursdeltakerne gjennom seminarer, informasjonsmateriell o.l. Også her er påmelding et viktig kriterium for å komme med.

Men kampanjer og aktiviteter blir også ofte gjennomført *uten* at lokale forenings-ressurser trekkes inn. Årsakene er flere. Én grunn er at organisasjonen ikke har lokale foreninger der aktiviteten gjennomføres. En annen grunn er at det kan være tungt å involvere lokalforeningene i sentralt initierte prosjekter, og at det derfor kan være både mer effektivt og kostnadsrasjonelt å benytte lønnet arbeidskraft, og gå «utenom» lokalleddet.

For å skape lokal forankring har mange nasjonale ledd valgt å knytte til seg enkeltpersoner utenom den ordinære foreningsstrukturen. Det er ofte slike som lar seg begeistre av et konkret prosjekt – fagfolk som vil gjøre noe ekstra på fritiden uten nødvendigvis å bli del av et foreningsliv som oppleves som omstendelig og tungdrevet. Slike frivillige «agenter» eller «talspersoner» utgjør gjerne et direkte virkemiddel for sentralleddet. Personer de selv kan henvende seg til uten å gå veien om lokalforeningen. De er saksorienterte og mindre opptatt av foreningsfellesskap enn å få utført en oppgave.

Det kan tenkes at vi her ser konturene av en *tosporet, lokal forankring* for de frivillige rusmiddelorganisasjonene. På den ene siden involveres entusiastiske enkeltpersoner, ofte med opplæring, knyttes direkte til et saksforhold eller en aktivitet som koordineres fra sentralt hold. Slike lokale «agenter» kan mobiliseres direkte av det nasjonale leddet, og framstår som en fleksibel og anvendelig ressurs. Ofte dreier det seg om personer som selv har en fagbakgrunn som er relevant for jobben de skal gjøre.

På den andre siden opprettholder de lokale foreningene sin eksistens, gjerne med egne, lokale agendaer, egen økonomi og styresett. De lever sitt eget lokale liv, i samsvar med medlemmenes livssyn og tradisjoner, uten nødvendigvis å yte de store bidragene til de nasjonale kampanjene.

FRIVILLIGHET, FOREBYGGING OG FOLKEHELSE

5 FRIVILLIGHET, FOREBYGGING OG FOLKEHELSE

En ambisjon for de tre tilskuddsordningene som omtales her, er at de på en god måte kan inngå i større og bredere satsinger fra Helsedirektoratets side, også slike som innbefatter offentlige aktører. Dersom rusmiddelforebyggende tiltak i regi av frivillige aktører kan spille sammen med andre forebyggere, vil det kunne stimulere alle parter.

Case-gjennomgangen viste at det ikke ofte er tilfelle at forebyggende prosjekter/aktiviteter utformes i samarbeid med offentlige aktører, sentralt eller nasjonalt. Vanligvis er det organisasjonene selv som meisler ut tiltakene som det søkes om tilskudd til. Noe oftere gjennomføres tiltak i samarbeid med offentlige aktører. Et eksempel er AV-OG-TILs samarbeidsprosjekter med enkelte kommuner.

Heller ikke i Helsedirektoratet er det vanlig å knytte de frivillige, rusmiddelforebyggende aktivitetene til andre satsinger eller fagfelt. Direktoratet avholder årlig en kontakt-konferanse med organisasjonene, men her er det ikke vanlig at andre fagavdelinger (enn den som deler ut midler) deltar. Det ser altså ikke ut til at Helsedirektoratet har gjort vesentlige forsøk på å knytte de frivillige, rusmiddelforebyggende aktivitetene til andre, relevante aktiviteter i direktoratets regi.

De siste årene har ambisjonen om å mobilisere frivillige ressurser i kampen for en bedre folkehelse ofte blitt uttalt. Ikke minst i «folkehelsemeldingen» kan vi spore hyppige forventninger av dette slaget. I meldingens pkt. 7.3.1. heter det følgende:

Det er et mål å inkludere flere i frivillige organisasjoner og i de organiserte aktiviteter i samarbeid med organisasjonene og andre aktører. Frivillige organisasjoner vil kunne bidra med nyskapende løsninger og erfaringsbasert kompetanse.

Kanskje bør arbeidet med å mobilisere flere frivillige i kampen for en bedre folkehelse starte på felt der det over lengre tid har vært et samarbeid. Kampen mot rusmisbruk står fram som en sentral del av folkehelsearbeidet, og hva er da mer naturlig enn å ta utgangspunkt i spørsmålet: Hvordan kan de rusmiddelpolitiske organisasjonene integreres bedre i den brede folkehelsesatsingen? Må de eventuelt skifte retning og innretning for å kunne innfri folkehelsemål?

Folkehelsemeldingen slår også fast at det er lokalnivået som skal være arenaen for

utforming av folkehelsetiltak. I pkt. 7.3.3. heter det at:

Regjeringen vil stimulere til økt samarbeid mellom kommunesektoren og frivillige organisasjoner om folkehelsearbeidet, og vil bidra til å utvikle gode modeller for å følge opp folkehelselovens bestemmelser om samarbeid med frivillig sektor.

For de rusmiddelpolitiske organisasjonene peker altså folkehelsemeldingen på to sentrale utfordringer. For det første viser meldingen ambisjoner om å styrke samarbeidet med frivillige sammenslutninger, uten at det er helt klart hvordan dette skal skje. For det annet sier meldingen at samarbeidet skal utformes lokalt. For ruspolitiske organisasjoner som i økende grad har valgt å organisere virksomhetene sine på nasjonalt nivå, kan kravet om lokal forankring by på atskillige utfordringer. Selv om mange har lokale bånd, kan det likevel tenkes at lokalnivået må utfordres på nye måter, og at frivillig deltakelse må tuftes på andre former enn foreningsmedlemsskap.

5.1 «Forebygging» som ideologi og kunnskap

De tre tilskuddsordningene som inngår her, er alle innrettet mot det ruspolitiske feltet, med ambisjoner om å forebygge rusproblemer. Forebyggingsbegrepet, slik det ble utformet i 1970-årene, bygger på en tanke om at samfunnsforhold og handlingsmønstre som produserer uønskede tilstander kan endres, dermed vil strømmen av klienter bli mindre og trykket på offentlige budsjetter og behandlingsapparater vil avta. Sosiale problemer, rus og kriminalitet sto lenge sentralt som forebyggingsfelt, etter hvert ble også forebygging av *sykdom* et viktig tema. Begrepet ble gradvis differensiert, som ulike *typer* (primær, sekundær og tertiær), det ble avgrenset mot *kontroll,* og noen valgte å holde *behandling* (tertiær forebygging) utenfor. I St. meld. 30 (2011-2012) *Se meg* differensieres den allmenne termen som *universell*, *miljørettet*, *selektiv* og *indikativ* forebygging, og rusforebygging beskrives slik:

Rusforebygging handler i første rekke om et inkluderende samfunn: Trygge bomiljø, arbeidsmuligheter og et godt arbeidsmiljø, gode oppvekstsvilkår og fritidstilbud, utjevning av sosiale helseforskjeller, tiltak som hindrer marginalisering og innsats for å forebygge frafall i skolen. (St. meld. 30 (2011-2012) s. 25).

Ser vi på organisasjoner og aktiviteter som får tilskudd over 718.70, er det en vesentlig smalere forebyggingsforståelse som legges til grunn. Her er de viktigste målgruppene barn og unge, samt personer med nære/familiære tilknytninger til rusmisbrukere. De viktigste forebyggende virkemidlene er informasjon og kunnskapstilførsel. Nøyaktig hvordan og hvorfor organisasjonenes innsats har blitt snevret inn slik, er det vanskelig å si noe sikkert om.

Fra Helsedirektoratets side foreligger det ikke noen *samlende plan* som knytter tiltak med tilskudd til mer overordnede rusforebyggingsperspektiver. Fraværet av slik plan har bidratt til at innvilgede prosjekter og aktiviteter under ett framstår som fragmenterte, uten samlende retning og

innhold. Helsedirektoratet behandler innkomne søknader, men gjør ikke vesentlige forsøk på å kople de frivillige, rusforebyggende aktivitetene til andre deler av det forebyggende arbeidet. Det kan altså virke som om de tre tilskuddsordningene langt på vei har levd atskilt fra forebyggings-strategier som (eventuelt) måtte ha eksistert i direktoratet.

En viktig forklaring på denne atskiltheten ser ut til å være at rusmiddelpolitiske organisasjoner lenge har hatt et dobbelt legitimitetsgrunnlag, knyttet til det en kan kalle *frivillighet* og *faglighet.*

På den ene siden er statlige tilskudd politisk begrunnet: Organisasjoner får – her som på mange andre områder – støtte fordi stortingsflertallet ønsker å vedlikeholde sivile strukturer. Politisk retorikk beskriver gjerne «frivillighet» som et ubetinget samfunnsgode, noe man ønsker å støtte økonomisk uten å legge for sterke føringer på mottakerne. Som vist har støtten til de ruspolitiske organisasjonene en tilleggsbegrunnelse: De bidrar til å opprettholde avholdssaken og de yter folkelig motstand mot liberalisering av alkohol- og narkotikabestemmelser.

På den andre siden ønsker myndighetene også å støtte rasjonelle og vitenskapelig funderte tiltak mot rus. Organisasjonene forventes å opptre effektivt og målrettet med aktiviteter som gir målbare resultater. De ruspolitiske organisasjonene har gradvis blitt vevd inn i faglig/vitenskapelige tenkemåter, i første rekke som krav om at tiltak må ha et vitenskapelig grunnlag. Det innebærer at de bør ta utgangspunkt i faglig baserte antakelser om sammenhenger mellom virkemidler og forebyggende effekter. I tillegg kreves det gjerne dokumentasjon for at tiltak faktisk har problemreduserende effekter.

Slike aktiviteter krever kompetente fagfolk om kaller i mindre grad på de ubetalte entusiastene. Her dreier det seg om organisasjonene «gjør», ikke hva de «er», i kraft av fellesskap og sosiale nettverk.

Driftstilskudd som subsidiering

Det doble legitimitetsgrunnlaget lar seg spore i de tre tilskuddsordningene. Det lukkende driftstilskuddet speiler politiske ønsker om å holde oppe det sivile avholds- og måteholds-engasjementet, mens prosjekt- og aktivitetstilskuddet reflekterer de faglige forebyggingsambisjonene, åpent for alle som har aktiviteter å bidra med.

Framstillingen foran har vist at politiske ambisjoner om å styrke lokalt, sivilt avholdsengasjement gjennom nasjonale tilskudd, ikke fungerer så godt lenger. Den viktigste årsaken er at de statlige midlene i beskjeden grad kommer lokalnivået til gode. I all hovedsak brukes de til å styrke lønnet kompetanse på nasjonalt nivå, og de faglige aktivitetene som iverksettes derfra.

Når driftstilskuddet primært kommer nasjonale sekretariater til gode, støter man på et dilemma. Hvorfor skal staten subsidiere et lite knippe nasjonale kompetanseorgan som livnærer seg av å iverksette rusforebyggende tiltak? Så lenge prosjekt- og aktivitetsstøtten er åpen for ulike søkere, innebærer driftsstøtten en subsidiering av en liten

gruppe søkere, noe som nødvendigvis må gi dem en fordel overfor andre.

En kan tenke seg to veier ut av dette dilemmaet. Den ene består i å *redusere driftstilskuddet* til et beløp som motsvarer faktiske utgifter sentralleddet har overfor de lokale foreningene. Samtidig kan prosjekt- og aktivitetsstøtte gis et påslag (overhead) som dekker administrative kostnader som påløper for det enkelte prosjekt. Flere case-organisasjoner har allerede et slikt system, der de administrative kostnadene dekkes inn som et tillegg til de aktivitetsrelaterte kostnadene.

Den andre veien dreier seg om å *styrke de rusmiddelpolitiske organisasjonenes kontakt med lokalnivået*. Denne ambisjonen vil i første rekke måtte knyttes til folkehelse-tilnærmingen, som legger stor vekt på at det må være *kommunene* som har koordinerende ansvar for folkehelseaktiviteter, og at slike bør forankres lokalt. Dagens praksis gjennom 0718.70 står i en viss motstrid til intensjonene i folkehelsemeldingen, og spørsmålet er derfor om det i framtiden er mulig å forankre midler fra 0718.70 nærmere lokalnivået, uten at de administrative omkostningene ved fordeling og kontroll øker vesentlig.

Styrke fagligheten

Sturla Nordlund, som er en erfaren rusforsker, oppsummerer forebyggingstanken på rusfeltet slik[20]:

Betegnelsen forebygging brukes (...) både om tiltak med dokumentert forebyggende effekt, og en mengde andre tiltak der hensikten er å forebygge. Eksempler er opplysningskampanjer, holdningspåvirkning, rådgivning, alternative tiltak (dvs. tiltak som får folk til å gjøre andre ting enn å ruse seg, f. eks. ungdomsklubber, teatergrupper, konserter, etc.), og skadebegrensende tiltak. De fleste slike forebyggende tiltak får offentlig støtte, men svært få er blitt evaluert. De få evalueringer som er gjort har oftest kunnet påvise økte kunnskaper, til dels endringer i uttrykte holdninger, men uten at man har kunnet påvise noen effekt av tiltaket på rusadferden og rusproblemene. Bare meget få kan synes å ha en viss effekt, og da sannsynligvis bare på kort sikt.

Nordlund gir her uttrykk for en betydelig skepsis når det gjelder de forebyggende virkningene av organisasjonenes tiltak. Samtidig, hevder han, ser det ikke ut til at negative evalueringer får nevneverdige konsekvenser, verken for organisasjonene eller de statlige tilskuddene:

Det har hittil ikke vært noe krav at de tiltak som har fått offentlig støtte skal ha en forebyggende effekt, bare hensikten sies å være rusforebyggende. Som nevnt ovenfor kan det argumenteres for at dette ikke nødvendigvis er en gal prioritering, selv om ingen vet det. Men staten bruker vel her prevensjonsbegrepet på temmelig lik måte som paven: Nemlig som en rett til å gi bort embeter.

Grunnen til at det ser ut som om staten «gir bort» midler til ruspolitiske organisasjoner under dekke av rusforebygging, kan tenkes å være at politiske og faglige begrunnelser for tilskudd flyter sammen. Ønsket om å bidra til å holde oppe et lokalt, frivillig engasjement

[20] Sturla Nordlund: *Forebygging – mellom abrakadabra og simsalabim.* Norsk alkohol- og narkotikatidsskrift, vol. 19 (2002), 5-6. s. 411-415.

kan være sterkt blant politikere, mens forskere – som Nordlund – er mest opptatt av den vitenskapelige dokumentasjonen av resultater.

Men som vist foran er det ikke alltid like enkelt å praktisere strenge krav til vitenskapelighet i rusforebyggingen. Det har i hovedsak to forklaringer. Den ene er knyttet til selve forebyggingsbegrepet, den andre til kravet om verifisering av at intervensjoner har forebyggende effekter. Det kan by på betydelige metodiske problemer å isolere effekten av en forebyggende intervensjon fra andre, samtidige forhold som kan påvirke folks bruk av rusmidler.

Siden det ofte er vanskelig å avlese forebyggende virkninger som endret atferd, er *målforskyvning* en fristende utgang: Man setter fokus på *spredningen* av budskapet, og ikke *virkningene* av det, og en forveksler kunnskap om budskapet med dets faktiske virkninger. Dette grunnleggende måleproblemet bidrar til at evalueringskostnadene ofte blir betydelige, samtidig som effektene av en rekke tiltak ikke lar seg påvise.

Denne måten å forstå suksess på, finner en hyppig i årsmeldinger og rapporter fra tilskuddsmottakere. Også Helsedirektoratet legger vekt på at et kriterium for suksess er hvor mange individer budskapet når fram til. *Spredning* ser dermed ut til å fungere som et suksessmål som erstatter *endring*.

Rusforebygging ved hjelp av sivile aktører står altså overfor en tosidig utfordring. På den ene siden hviler ambisjonene om å styrke lokal motstand mot rus på oppfatninger av organisasjonenes virkemåter som er delvis utdatert. På den andre siden støter det faglige fundamentet for rusforebygging på betydelige måle- og dokumentasjonsproblemer, noe som har ført til en kollektiv målforskyvning, både hos myndigheter og tilskuddsmottakere.

5.2 Helsedirektoratet og tilskuddsordningene

De tre tilskuddsordningene som omtales her, har alle «postkassepreg», det innebærer at direktoratets rom for å iverksette tiltak innskrenker seg til de forslagene som dukker opp gjennom innkomne søknader. Rett nok kan direktoratet signalisere prioriterte områder gjennom utlysning o.l., men må likevel fylle prosjektporteføljen fra postkassens søknader.

Over tid har denne arbeidsmåten gitt den samlede aktivitets- og prosjektporteføljen et fragmentert preg. Selv om hvert enkelt prosjekt kan ha mye for seg, formidler helheten et lite sammenhengende bilde. Både tematisk, metodisk og når det gjelder lokal spredning er det vanskelig å spore noen form for helhetlig tanke. Det ser heller ikke ut til å være noen bevisst prioritering mellom alkohol- og narkotikarelaterte prosjekter.

I Helsedirektoratet har to saksbehandlere ansvar for forvaltningen av de tre tilskuddsordningene. Hovedtyngden av deres arbeid har administrativ karakter. De mottar og behandler søknader, fordeler tilskudd, kontrollerer bruken av midlene og står for den løpende kontakten med søkere og tilskuddsmottakere. De som ble intervjuet i

case-organisasjonene ga alle uttrykk for at de hadde god kontakt med direktoratet gjennom saksbehandlerne.

Men saksbehandlernes må også foreta prioriteringer av *faglig* karakter. I søknadsbehandlingen må de ta stilling til den faglige forankringen av søknadene, deres forebyggende virkninger og mulighetene for gjennomføring. De skal også vurdere søknader i lys av de langsiktige målsettingene med tilskuddsordningene. Her har de en vanskelig jobb, for Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet har ikke noen overordnet plan for bruken av midlene som kan gi tydelige anvisninger om hvordan bruken kan prioriteres. Utsagn om prioriteringer kan forekomme, men noen helhetlig og langsiktig forståelse av hvordan midlene skal anvendes, er det vanskelig å spore.

Forklaringen ligger sannsynligvis i forvaltningens klassifisering av midlene som *tilskudd*. Tilskudds-termen dekker ordninger der initiativet til en aktivitet kommer fra «utenfra», og hvor staten yter et bidrag for å få realisert en aktivitet i regi av den eksterne søkeren. Beskrivelser av ordninger som «tilskudd» utløser plikter og rettigheter hos den som gir og den som mottar tilskuddet. «Tilskudd» er med andre ord omgitt av forvaltningsregimer som langt på vei bestemmer den forvaltningsmessige håndteringen av midlene.

Når tilskudd inngår i en større finansieringsplan for mottakeren, kan det framstå som rimelig at staten toner ned egne, spesifikke forventninger. En slik tilnærming kan ha mye for seg når statens bidrag utgjør en liten eller begrenset del av den totale finansieringen for en aktivitet, og når det er frivillig arbeidskraft som står for tiltaket. Da bør staten være varsom med å legge føringer på midler som innskrenker organisasjonens råderett over prosjektet.

Men i de tilfellene vi står overfor her, dreier det seg i det alt vesentlige om fortjenestefrie, profesjonelle apparater som utfører definerte oppgaver for det offentliges regning. Bruk av ubetalt arbeidskraft forekommer, men er i de fleste tilfellene ikke noe spesielt framtredende trekk. For de fleste dekker myndighetene alle utgifter. I all hovedsak dreier det seg her om offentlige finansierte velferdstiltak – uten offentlig «tilskudd» hadde ikke aktiviteten eksistert.

I tilfeller der Helsedirektoratet i praksis betaler størstedelen av kostnadene, er det et spørsmål om ikke direktoratet bør synliggjøre *egne* målsettinger i mer presise vendinger, framfor bare å lene seg på idéer fra sivile aktører, idéer som kan være gode, men som ikke springer ut av noen helhetlig plan, eller har felles retning. Tilskudd inngår i større, faglige helheter, i vårt tilfelle er disse lite synlige for mottakere og andre forvaltningseksterne aktører.

Et program for rusforebygging

Hvordan kan Helsedirektoratet få synliggjort egne ambisjoner bedre? I utredningen *Midler mot rus*, bestilt av Sosial- og helsedirektoratet og utgitt i 2002[21] konkluderer forfatterne med

[21] *Midler mot rus* (2002). *Evaluering av fire tilskuddsordninger for Sosial- og helsedirektoratet.* Utgitt av rhKnoff A/S og NOR Consulting A/S

at prosjekt- og aktivitetsmidler bør samles i et *program*, med varighet på tre til fem år. Denne tanken kan fortsatt ha mye for seg. I et program kan direktoratet forut for utlysning av midler meisle ut et *programnotat* som rommer overordnede tema som en ønsker at søkerne skal gå om bord i. Slike tema kan forankres i en overordnet, faglig plattform som også forholder seg til evaluerings- og måleproblemer som måtte oppstå.

Midler lyses ut, med prosjektvarighet på 3 – 5 år. Organisasjoner som er interessert i å søke, bør gis faglig støtte til utforming av søknader.

Innkomne søknader underlegges vurderinger som både er *faglige* og *ruspolitiske*. Det innebærer at forskere og andre ruspolitiske fagfolk bør trekkes inn i beslutningsprosessen. Etter avsluttet programperiode skal søkerne legge fram en sluttrapport, som viser oppnådde mål. Ikke minst når det gjelder forskning og utvikling (FoU) anvendes programkonseptet hyppig – også av Helsedirektoratet.

5.3 Folkehelse og forebygging

Mens «forebygging» dreier seg om å hindre uønskede tilstander, er «folkehelse» rettet inn mot å oppnå ønskede helsetilstander for hele befolkningen. Skiftet fra å *forhindre* det uønskede til å *fremme* det ønskede, utgjør kanskje den største forskjellen mellom de to tilnærmingene. Folkehelse-grepet åpner for at sosial tilhørighet, nettverk og meningsfulle aktiviteter er viktige virkemidler for bedre helse. Grepet peker mot *deltakelse* som sentralt virkemiddel. Tilnærmingen kan kalles ofte *kontekstuell;* gode holdninger og meningsfullt liv skapes gjennom aktiviteter og fellesskap med andre.

«Mye frivillig virksomhet har forebygging som formål» heter det i Folkehelsemeldingen (s. 169). Her gjør meldingen en liten, men viktig feilslutning. Mange frivillige organisasjoner har forebygging som *virkning,* men ikke som *formål*. Store deler av idretten har konkurranse og prestasjon som mål, og forebygging som effekt. Det samme gjelder det store antallet av hobby- og fritids-organisasjoner som samler folk til meningsfulle aktiviteter. Å styrke disse organisasjonenes forebyggende arbeid innebærer at det gjør mer av det samme. Om de også er villige til å inkludere grupper med større behov for tilhørighet og fysisk utfoldelse enn flertallet, er et vanskelig, og til nå uløst spørsmål. Mye kan tyde på at uten offentlige, økonomiske innsatsressurser vil slik målrettet forebygging være vanskelig å få til.

Mens Folkehelsemeldingen sier lite om hvilken status «forebygging» skal ha innenfor folkehelse-tilnærmingen, blir temaet berørt i St. meld. 30 (2011-2012) *Se meg*:

Rusmiddelpolitikken må ses i sammenheng med både folkehelsestrategien og den generelle arbeids- og velferdspolitikken. De viktigste virkemidlene for å forebygge rusproblemer for den enkelte, tredjepersoner og for samfunnet, ligger her. Det rusforebyggende arbeidet må derfor omfatte et bredt spekter av innsatsområder, særlig hva gjelder tidlig innsats. NAV-reformen skal styrke den enkeltes mulighet på arbeidsmarkedet, både personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, arbeidsledige

og personer som trenger mer omfattende oppfølging og tiltak for å komme i arbeid. (St. meld. 30 (2011-2012) s. 25).

Sitatet løfter fram en *bred* tilnærming til «forebygging», med den enkeltes forhold til arbeidslivet som sentralt innsatsfelt.

Under case-intervjuene ble organisasjonene spurt om de betraktet sitt arbeid som «forebyggende» eller som «folkehelse». Svarene varierte. Det kan tyde på at forebygging forstås som smal tilnærming til definerte målgrupper, mens «folkehelse» sees på som bredere tilnærminger til uspesifiserte befolkningsgrupper.

Å sette rusforebygging i et folkehelseperspektiv kan derfor innebære en bredere og mer nyansert tilnærming enn den de rusforebyggende organisasjonene anvender i dag. Som vist foran, preges flertallet av de rusforebyggende tiltakene av informasjonsformidling, der kunnskap om rusmidlers skadelige virkninger antas å redusere ønsket om/behovet for rusmidler. Et folkehelseperspektiv vil måtte innebære at utsatte grupper løftes inn i aktiviteter eller atferdsmønstre (som trening, fritidsaktiviteter, utdanning) som i seg selv svekker ønsker om å bruke rusmidler. Slike aktiviteter blir i dag sjelden klassifisert som «rusforebyggende», og det vil da også være vanskelig å isolere effektene av slike tiltak på individers rusmiddelbruk.

6 SAMMENDRAG

I rapporten gjennomgås tre tilskudds-ordninger rettet mot rusmiddelpolitiske organisasjoner og formål, samlet under statsbudsjettets kap. 718, post 70. Herfra ble det i 2014 fordelt totalt 76,5 mill. kr. via tre ordninger for drifts- prosjekt- og aktivitetstilskudd, hver med eget regelverk. Tilskuddene forvaltes av Helsedirektoratet.

Tema for rapporten er om ordningene fungerer på en tilfredsstillende måte. Gjennomgangen omfatter både Helsedirektoratets forvaltning av ordningene og praksis i et utvalg av de ruspolitiske organisasjonenes.

Driftstilskuddet var opprinnelig ment som et bidrag til å styrke lokalt avholdsarbeid i og gjennom frivillige foreninger. I dag brukes driftstilskuddet i hovedsak til å finansiere sentralledd i et knippe organisasjoner som har rusforebygging som hovedformål. Selv om mange sentralledd yter tjenester til lokalnivået, er driftsstøtten i begrenset grad en ressurs for foreningsbasert, frivillig arbeid. Lokalforeninger er vanligvis selvstendige rettssubjekter med egen økonomi og agenda. De mottar en del tjenester fra sentralt nivå, men må økonomisk i hovedsak klare seg selv.

Den opprinnelige begrunnelsen for driftstilskuddet har forvitret, uten at det har kommet noen ny. Dagens driftstilskudd har dermed en uklar status, og det er behov for å formulere en ny begrunnelse for driftsstøtten, dersom den skal opprettholdes.

En «lukket» tildeling av driftstilskudd til et avgrenset knippe organisasjoner skaper stabilitet og forutsigbarhet for mottakerne, men kan fungere konkurransevridende og urimelig for andre som ikke nyter godt av slike subsidier.

Fordelingskriteriene for driftstilskuddet (antall medlemmer, fylker og foreninger) kan for noen bidra til å konservere en organisasjonsstruktur de ønsker å forlate. Den allmenne utviklingen i retning av selvstendige medlemsforeninger og profesjonelle, nasjonale apparater styrker antakelsen om at disse kriteriene for noen kan bidra til å hindre nødvendige moderniseringer.

Driftstilskuddet kan alternativt fordeles som overhead på tiltak som mottar prosjekt- eller aktivitetsstøtte. Flere organisasjoner utenfor driftsstøtteordningen legger et administrativt tillegg på søknader, som dekker prosjektets andel av de totale driftskostnadene. Siden mottakere av driftsstøtte også har spesifiserte aktiviteter, kan driftsstøtten fordeles på denne måten.

Alternativt kan direktoratet gjenreise de opprinnelige begrunnelsene for driftstilskuddet, som var knyttet til mottakernes evne til å styrke lokalt

engasjement. En slik kursendring bør sees i sammenheng med ambisjonene i Folkehelsemeldingen, der lokal mobilisering av frivillige innsatsressurser står sentralt.

Paraplyorganisasjonen Actis står i en særstilling, og formidler ruspolitiske aktiviteter på nasjonalt og internasjonalt nivå. Hva «ruspolitisk engasjement» består i, er ikke spesifisert i regelverket. Med nasjonal og internasjonal orientering og kun kollektive medlemmer, unndrar Actis seg de fleste kriteriene for tilskudd som er gitt i regelverket. Fordi det er vanskelig å slå fast hva «ruspolitisk engasjement» egentlig dreier seg om, og hva som er suksesskriteriene for slikt arbeid, blir direktoratet fattig på kriterier for å vurdere suksess og behovet for økte ressurser.

Actis har en rekke koordinerende funksjoner for sine medlemmer. Flertallet av disse er rettet mot nasjonale agendaer knyttet til politikkutforming. I dag mangler de ruspolitiske organisasjonene en enhet for lokalt rettet prosjektkoordinering. Det kan tenkes at Actis i framtiden i større grad kunne fungere som en serviceorganisasjon for sine medlemmer, ut over de tekniske/administrative funksjonene organisasjonen har i dag.

Ordningene for prosjekt- og aktivitetstilskudd speiler en vitenskapelig/rasjonell tenkemåte, der organisasjonene formidler målrettede «intervensjoner» som skal endre folks rusatferd, eller bedre deres livssituasjon. De siste 15-20 årene har direktoratet styrket denne tilnærmingen, samtidig som betydningen av lokalt foreningsarbeid er tonet ned. De rusmiddelpolitiske organisasjonene har på sin side bygget opp nasjonale sekretariater som livnærer seg av prosjekter som skal ha rusforebyggende virkninger.

Flertallet av prosjektene dreier seg om å formidle informasjon eller kunnskap til brukergrupper og til allmenheten. Informasjonsarbeid, i pakt med lange tradisjoner for avholdsorganisasjonene, baserer seg i økende grad på en rasjonell beslutningsmodell: Den som vet det rette vil også gjøre det rette. Informasjonstiltak er enten rettet mot allmennheten eller strategisk utvalgte målgrupper, som politikere og andre. Et mindretall av prosjektene er rettet mot å håndtere vanskelig livssituasjoner, i første rekke for barn og pårørende av rusmisbrukere. Samtidig blir slike tiltak utsatt for kritiske anmerkninger fra forskere, som mener at bare under spesifiserte, avgrensede vilkår har slike kampanjer varig effekt.

Direktoratet ønsker at aktiviteter av en viss størrelse og varighet blir evaluert. Samtidig må evalueringer ha tilstrekkelig faglig kvalitet for å kunne fungere retningsgivende. Men evalueringer er i prinsippet tilbakeskuende og gir ikke svar på hvordan framtidig informasjonsarbeid best kan legges opp. Helsedirektoratet forventer at mottakerne skal samarbeide med fagfolk og fagmiljø, men overlater ansvaret for slikt samarbeid til den enkelte organisasjon. Her kan en tenke seg at direktoratet tar større ansvar for evalueringer og faglige utredninger, som eventuelt griper større felt enn bare enkelttiltak.

Aktiviteter som mottar prosjekt- eller aktivitetsstøtte kan hver for seg ha gode

hensikter, men sett under ett framstår de uten samlet plan og retning. Når direktoratet ikke har noen strategi for bruk av midlene kan det dels skyldes at «forebygging» er lite egnet som styringsredskap og som avgrensningskriterium for støtteverdige aktiviteter. Dels kan årsaken være at det her dreier seg om «tilskudd»; en term som i direktoratet utløser forestillinger om at det er mottakerne som bærer ansvar for innholdet i aktivitetene. Men når staten fullt ut finansierer aktiviteter som implementeres av profesjonelle, non-profit aktører, bør staten også kunne stille tydelige krav til form, innhold og retning i aktivitetene.

Det lokale nedslaget til prosjekter og aktiviteter framstår som spredt og tilfeldig og er sjelden et resultat av en plan for målbevisst, geografisk spredning. Lokal, frivillig deltakelse på nasjonalt iverksatte prosjekter varierer. Mange oppgir at det er vanskelig å mobilisere frivillige. Noen trekker inn frivillige utenfor de etablerte foreningene. Mange aktiviteter gjennomføres utelukkende ved hjelp av betalt kompetanse i sentralleddet. En slik arbeidsmåte kan fortone seg som effektiv, fordi en da slipper å bruke store ressurser på å motivere og involvere frivillige.

Faglighet og frivillighet

Rapporten viser at det rusforebyggende arbeidet kan plasseres i et spenningsforhold mellom frivillig, lokalt engasjement og faglig begrunnede påvirkningsstrategier. Både organisasjonene og direktoratet har de siste årene hatt hovedfokus på faglige intervensjonsstrategier. Betydningen av lokalt engasjement har blitt tonet ned, i takt med synkende medlemstall.

Samtidig formidler Folkehelsemeldingen en målsetting/ambisjon om å styrke frivillig engasjement innenfor kommunale/lokale rammer. For de rusforebyggende aktørene bør denne målsettingen utløse en debatt om hvordan faglige strategier kan utløse og spille sammen med lokal frivillighet, på bedre måter enn i dag.

Frivillig forankret rusforebygging har tradisjonelt vært mer verdibasert enn faglig forankret, og de frivillige har formidlet eget moralsk engasjement inn i foreningsarbeidet. Kravet om vitenskapelig rasjonalitet utfordrer klassisk, amatørbasert innsats. På den annen side: det norske samfunn består ikke lenger bare av velmenende amatører. Utdanningssamfunnet har ført til at stadig flere ønsker å stille sin yrkesfaglighet til disposisjon for gode formål. Her ligger ressurser med stort potensiale, som noen av de rusmiddelpolitiske tar i bruk.

Frivillige organisasjoner er ikke forskningsinstitutter, og krav om vitenskapelig forankring og utforming av tiltak er ikke alltid like enkle å imøtekomme. For å få svar på faglige spørsmål, bør organisasjonene kunne får råd og veiledning fra relevante og kompetente forsknings- og utredningsmiljøer. Et institusjonelt samarbeid mellom frivillige rusforebyggere og forskere vil alle parter kunne ha glede av. Det vil kunne gi en bedre faglig infrastruktur for prosjektene, av et slag som kan styrke den faglige kvaliteten i søknadene, og som, i tillegg til administrative vurderinger kan gi eksplisitt faglig kvalitetssikring av søknadene.

Helsedirektoratet

Postadresse: Pb. 7000,
St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: +47 810 20 050
Faks: +47 24 16 30 01
E-post: postmottak@helsedir.no

www.helsedirektoratet.no