

Afsnit IX

Kommunernes samspil med frivillige sociale organisationer og foreninger

Kapitel 30

Baggrunden for § 18

Serviceoven

§ 18. Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.

Stk. 3. Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning.

197. Hensigten med servicelovens § 18 er at styrke samarbejdet mellem kommunerne på den ene side og det frivillige sociale arbejde på den anden side.

Det øgede samarbejde skal finde sted med respekt for det frivillige arbejdes egenart og styrke, og kommunalbestyrelsen har fortsat det fulde myndighedsansvar for den sociale indsats.

Endvidere er hensigten at samarbejdet skal medvirke til, at kommunalbestyrelsen kender de indsats, der faktisk finder sted i frivilligt regi for at sikre et godt samspil med de offentlige sociale tilbud i kommunerne. En styrkelse af samarbejdet har til formål at gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte, og det vil styrke det forebyggende arbejde.

Centrale begreber

I Servicelovens § 18 bruges der nogle begreber om den frivillige sociale indsats. Disse vil blive beskrevet kort i det efterfølgende. Det drejer sig om, hvad det vil sige, at en indsats er frivillig, at det er en social indsats samt begreberne frivillige organisationer og foreninger og frivilligt socialt arbejde. Betænkning nr. 1332 om frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund har dannet baggrund for nedenstående centrale begreber.

»Frivilligt«

198. At en indsats er *frivillig* betyder:

- Indsatsen *udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang*. En person må ikke kunne trues med økonomiske eller sociale sanktioner, hvis vedkommende ikke længere ønsker at udføre opgaven.
- Indsatsen *er ikke-lønnet*. Der kan dog ydes godtgørelse for omkostninger, for eksempel i forbindelse med transport samt symbolske betalinger.
- Indsatsen *udføres over for andre end familie og slægt*. Eksempelvis hører almindeligt husholdningsarbejde og omsorg over for familiemedlemmer ikke ind under definitionen af frivilligt arbejde.
- Indsatsen *skal være til gavn for andre end én selv og ens familie*, dvs. at det er den værdi, arbejdet har over for andre, der gør det til frivilligt arbejde. Det betyder også, at det afgrænses fra ren deltagelse i en selvhjælpsgruppe.
- Indsatsen *er af formel karakter*, dvs. at der skal være tale om en vis grad af organiseret, struktureret eller aftalt frivilligt arbejde, som er forskellig fra almindelig hjælpsomhed af spontan og uformel karakter, som f.eks. at slå græs for naboen eller handle ind for den ældre mand i opgangen.

»Social indsats«

199. Det er vanskeligt at afgrænse det sociale område. Derfor er det også vanskeligt at afgrænse, hvornår en frivillig indsats har et socialt sigte. Bredt kan en frivillig social indsats defineres som handlinger, der sigter på at give enkelt individer eller grupper en øget velfærd og omsorg eller sigter mod at løse velfærdsproblemer (jf. de øvrige definitioner under punkt 203).

En social indsats kan således gå på tværs af sektorer og foregå i regi af f.eks. en boligsocial, sundheds- eller integrationsindsats.

»Den frivillige sociale sektor«

200. Den frivillige sociale sektor er en samlet betegnelse for den frivillige indsats, de frivillige organisationer og for de aktiviteter, som frivillige organisationer driver, hvad enten det sker med frivillig arbejdskraft eller med lønnet arbejdskraft, og som foregår inden for det sociale område.

Eksempler på frivillige sociale aktiviteter

201. I forlængelse af de ovennævnte definitioner af den frivillige sociale sektor, kan der, inden for definitionens rammer, nævnes en række konkrete aktiviteter, som er eksempler på frivillige sociale aktiviteter:

- rådgivninger, f.eks. telefonrådgivninger
- besøgsvennetjenester
- støtte- og kontaktpersoner på frivillig basis
- ledsageordninger på frivillig basis
- frivilligcentre og kontaktsteder
- foreninger, der organiserer selvhjælpsgrupper
- forskellige former for aflastningstjenester for pårørende mv.
- krisecentre, f.eks. kvindekrisecentre
- sociale caféer, væresteder og andre samværsaktiviteter
- sociale aktiviteter, f.eks. med truede unge eller etniske minoriteter eller i boligområder
- brugerorganisering, f.eks. for hjemløse eller mennesker med misbrug

»Frivillig organisation eller forening«

202. En frivillig organisation eller forening har følgende kendetegn:

- *Den er frivilligt grundlagt*, dvs. at den ikke må være fastlagt i lovgivningen, og organisationen skal kunne beslutte at nedlægge sig selv. Eksempelvis kan de kommunale ældreråd og handicapråd, jf. § 30 og § 37 a i retssikkerhedsloven, ikke betragtes som en frivillig forening.
- *Dens primære formål er ikke at skabe overskud* (organisationen skal være »non-profit«), og et evt. overskud må ikke udloddes til »ejerne«, f.eks. foreningens medlemmer, men skal investeres i opfyldelse af organisationens mål.
- *Den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationens grundlag*. Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats.
- *Der er frivilligt medlemskab*.

»Frivillige sociale organisationer og foreninger«

203. Frivillige sociale organisationer og foreninger er frivillige organisationer og foreninger, der virker inden for det sociale område, jf. punkt 199.

Frivillige sociale organisationer og foreningers aktiviteter er organiseret på forskellig vis. Nogle drives udelukkende på basis af en frivillig indsats, andre udelukkende med lønnet indsats, men med en frivillig, ulønnet bestyrelse. Herimellem findes der flere organiseringsformer, der bygger på en kombination af frivillig og lønnet indsats. Aktiviteter, der primært drives med lønnet arbejdskraft, er typisk organiseret som selvejende institutioner under en frivillig organisation.

Det kommunale samarbejde

Samarbejde med de frivillige organisationer og foreninger

ServiceLOVEN

§ 18. Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.

204. Intentionen bag ServiceLOVENS § 18 er, at kommunalbestyrelsen skal fremme samarbejdet med den lokale frivillige sociale sektor med henblik på at skabe gode rammer for den frivillige indsats og sikre et bedre samspil mellem de frivillige sociale organisationers aktiviteter og de offentlige sociale tilbud. Det er vigtigt, at samarbejdet er baseret på kendskab til og respekt for de forskellige vilkår, der kendetegner hhv. en kommunal myndighed og en frivillig social organisation. Respekt for den frivillige indsats egenart og styrke, og kommunalbestyrelsens myndighedsansvar for den sociale indsats, er således grundlæggende forudsætninger.

For at et samarbejde skal lykkes, kræver det vilje og initiativ fra begge sider. LOVEN pålægger kommunalbestyrelsen at samarbejde, men uden de frivillige organisationers og foreningers medvirken, kan kommunalbestyrelsen ikke opfylde deres samarbejdspligt. Et vigtigt bidrag til samarbejdet fra de frivillige sociale organisationer og foreninger er tydelighed om deres værdigrundlag og formål og om, hvordan deres frivillige sociale indsats gør en forskel for borgerne. Desuden kan det være nyttigt, at de frivillige organisationer og foreninger tager stilling til, hvad man ønsker at samarbejde om og inden for hvilke rammer samarbejdet skal foregå. Herved vil en række misforståelser og mulige konflikter kunne undgås.

Charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige.

205. Socialministeriet anbefaler, at samspillet mellem kommunalbestyrelsen og frivillige sociale organisationer og foreninger bygger på de principper, der er nedfældet i »Charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige«, som blev udarbejdet i 2001.

I Charteret hedder det bl.a. om værdien af den frivillige indsats eller *den frivillige sektors egenart*:

- »Den frivillige indsats tager udgangspunkt i menneskers ønske om at skabe aktiviteter og påvirke samfundsudviklingen på lokalt, nationalt og internationalt plan.
- Det frivillige Danmark/Foreningsdanmark er en engageret og kritisk med- og modspiller til det offentlige. Det bidrager til livskvalitet og velfærd for den enkelte, de mange og samfundet. Det frivillige Danmark/Foreningsdanmark kan vise det offentlige nye veje og bidrage til samfundsudviklingen.
- Det frivillige Danmark/Foreningsdanmark fremmer, at mennesker med forskellige forudsætninger mødes i forpligtende fællesskaber og aktiviteter.
- Det frivillige Danmark/Foreningsdanmark fremmer interessen for det fælles og er af afgørende betydning for et levende demokrati. Det bidrager til udvikling af afgørende kompetencer i forhold til demokratisk forståelse, meningsdannelse, samarbejde, ledelse og organisering.«
- Om samspillet mellem det offentlige og det frivillige Danmark er formuleret disse principper:
- »Samspillet skal baseres på tillid og respekt for hinandens opgaver og roller. De frivillige organisationers ret til selv at vælge og prioritere deres opgaver skal respekteres.
- Der er brug for en omfattende og alsidig frivillig indsats; men den skal ikke erstatte den offentlige indsats.
- Foreninger og organisationer, der modtager offentlig støtte, bør have beskrevet værdier, mål og rammer for deres arbejde. Beskrivelsen udarbejdes af dem selv uden offentlig indblanding.«

Hvem skal kommunalbestyrelsen samarbejde med?

206. Kommunalbestyrelsen bør sigte mod et bredt samarbejde med forskellige typer af frivillige sociale foreninger og organisationer. Samarbejdet med den frivillige sektor kan inddrages i kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af opgaveløsningen i forskellige sociale indsatser.

Kommunalbestyrelsen har i forvejen et samarbejde med en række selvejende institutioner, der er drevet af frivillige sociale organisationer og foreninger. Sigtet med § 18 er, at også de aktiviteter, der primært eller udelukkende drives med frivillig arbejdskraft, inddrages i samarbejdet, og at disse støttes økonomisk.

Arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker udgav i 2010 en rapport med anbefalinger til, hvordan man udvikler et godt samarbejde mellem kommuner, frivillige organisationer og det lokale erhvervsliv til gavn for borgere og lokalsamfund. I rapporten bliver der lagt vægt på, at den grundlæggende forudsætning for at etablere et frugtbart samarbejde er, at samarbejdet tilrettes lokalt og i overensstemmelse med lokale ønsker og behov. *Arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker* blev oprettet i forlængelse af regeringens kvalitetsreform og aftale om kommunernes økonomi for 2009.

Anbefalinger til det lokale samarbejde

207. Rapporten fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker kommer med en række anbefalinger til det lokale samarbejde. I rapporten fremhæves forskellige elementer, der kan indgå i det generelle samarbejde. Herudover findes der også i Idékataloget "Lokalt samarbejde om frivilligt socialt arbejde" nogle generelle råd til det lokale samarbejde.

Forskellige elementer og gode råd, som det kan være nyttigt at bygge et samarbejde på, er bl.a.:

- *Afklar hvilke mål, der skal være for samarbejdet:* Det er vigtigt, at man hele tiden er opmærksom på, at samarbejdet er et middel til et mål. Man kan nå til en afklaring om fælles mål i en dialog mellem kommunalbestyrelserne og de frivillige organisationer og foreninger.
- *Tag initiativ til samarbejde:* Erfaringerne viser, at både kommunalbestyrelser og frivillige sociale organisationer kan tage initiativ til dialog og samarbejde, hvis man har gjort sig klart, hvad man vil arbejde for at opnå med samarbejdet.
- *Indgå tidligt i dialog om samarbejde:* Kommunalbestyrelsen kan vælge at inddrage den frivillige sektor i planlægningen af forskellige sociale indsatser eller i forhold til at identificere områder for forebyggende indsatser.
- *Formaliser samarbejdet:* Formelle samarbejdsstrukturer, som f.eks. en konkretisering af frivilligpolitikker eller partnerskabsaftaler i forhold til konkrete indsatser, kan skabe klarhed og forudsigelighed og dermed mindske grundlaget for misforståelser eller uklarhed om handlerum. Fordele og ulemper ved formalisering bør afvejes i forhold til det konkrete samarbejde og det mål, man vil opfylde med samarbejdet.
- *Skab rum for ligeværdige dialoger:* Samarbejdet bør ikke i alle situationer kædes sammen med uddelingen af § 18-støtten. Der bør også være plads til en dialog med de frivillige sociale organisationer og foreninger, hvor tilskuddet ikke er styrende, men derimod de mål, man ønsker at opfylde med samarbejdet.
- *Evaluer samarbejdet:* Det er en langsigtet investering for kommunalbestyrelser og frivillige sociale organisationer og foreninger at opbygge et godt samarbejde. For at udviklingen ikke skal gå i stå, er det væsentligt, at man evaluerer løbende. Hvis en samarbejdsform skal være et middel, og ikke et mål i sig selv, må det vurderes, om det stadig er hensigtsmæssig i forhold til målet.

Elementer, der kan indgå i det generelle samarbejde

208. Der ligger ikke i bestemmelsen et krav om, hvornår og i hvilket omfang der skal samarbejdes, men alene en generel forpligtelse til at fremme samarbejdet.

Erfaringer fra de kommuner, der er nået længst på området, viser, at der generelt er et behov for en formalisering af samarbejdet. Men strategier, metoder og organisering skal skræddersyes til den enkelte kommune. Rapporten om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker giver gode eksempler og inspiration til forskellige måder, man kan organisere samarbejdet på. Rapporten beskriver også nogle af de barrierer og udviklingsmuligheder, som man skal tage højde for, at der kan være i samarbejdet mellem frivillige organisationer og kommunalbestyrelsen.

Nedenfor nævnes en række eksempler på elementer, der kan indgå i det lokale samarbejde:

- *Kontaktperson til det frivillige sociale arbejde:* Kommunen kan udpege en fast kontaktperson, der er bindeled til den frivillige sektor såvel som intern kontaktperson i kommunen. En kontaktperson kan opbygge og formidle viden om de lokale frivillige foreninger på tværs af de kommunale myndigheder.
- *Frivilligpolitik* i kommunerne om rammer og mål for samarbejdet med de frivillige sociale organisationer og foreninger. Det vil være naturligt, at der ved udviklingen af rammerne for samarbejdet lægges vægt på en demokratisk proces med inddragelse af de frivillige sociale organisationer og foreninger. Det er

endvidere vigtigt, at frivilligpolitikken er kendt af alle aktører og sætter konkrete mål og anviser konkrete handlinger for, hvordan det lokale samarbejde mellem kommunale institutioner, frivillige organisationer og evt. erhvervslivet kan styrkes med det formål at forbedre den lokale sociale indsats.

– Samarbejde med frivilligråd: Hvis de lokale frivillige sociale organisationer og foreninger har organiseret sig i et tværgående råd, der repræsenterer det lokale frivillige sociale foreningsliv, er et sådant råd en oplagt samarbejdspartner for kommunalbestyrelsen. Rådet kan evt. gives høringsret eller ret til at indstille til socialudvalget i forskellige spørgsmål af betydning for det frivillige foreningsliv, f.eks. udformning af en frivilligpolitik eller i konkret i planlægningen af nye sociale indsatser.

– *Etablering af faste samarbejdsfora* med deltagelse af repræsentanter fra såvel frivillige sociale organisationer og foreninger som repræsentanter for kommunen. Samarbejdsforaene kan dække hele det sociale område, eller der kan være forskellige fora, hvor man samarbejder om indsatsen for forskellige af socialpolitikens målgrupper og den socialt forebyggende indsats.

– *Samarbejde med udvalgte lokale frivillige sociale foreninger om konkrete indsatser* f.eks. den sociale indsats for bestemte målgrupper eller om socialt forebyggende arbejde. Samarbejdet kan have forskellig formaliseringsgrad lige fra mundtlige aftaler til egentlige partnerskabskontrakter. Partnerskabskontrakter adskiller sig fra bl.a. driftsoverenskomster ved at hovedvægten snarere ligger på ligeværdighed, netværk, dialog, idéudveksling og gensidig læring end på økonomisk støtte.

– Vejviser til det frivillige sociale arbejde: Kommunen eller f.eks. et lokalt frivilligcenter kan udarbejde en vejviser til de lokale frivillige sociale organisationer og foreninger. En vejviser kan give kommunen bedre overblik over den frivillige sektors sociale indsats og potentielle samarbejdspartnere i den frivillige sektor. Desuden kan en vejviser være et godt redskab for borgerne til at få indblik i mulighederne for at få hjælp og støtte i den frivillige verden og for selv at komme til at gøre en frivillig indsats.

– *Samarbejde med støtte til et frivilligcenter*: Frivilligcentrenes *formål* er at synliggøre, støtte og inspirere det frivillige arbejde i samarbejde med lokale foreninger, kommunalbestyrelsen og erhvervslivet. *Kerneopgaverne* for et fuldt udbygget frivilligcenter er bl.a.: Formidling af frivilligt arbejde, selvhjælpsarbejde, opstart og drift af projekter og projektvugge, foreningsservice, støtte til netværksdannelse, borgerinformation. Frivilligcentrene kan fungere som bindeled mellem kommunen og de lokale frivillige sociale foreninger.

– *Afholdelse af fælles temadage og oplysningsaktiviteter* for de frivillige organisationer og foreninger og de ansatte i kommunen kan udbrede kendskabet til hinanden og forbedre samarbejdsrelationerne i det daglige arbejde. Temadage og oplysningsaktiviteter er også med til at synliggøre den frivillige sektor i lokalsamfundet.

Kapitel 32

Økonomisk støtte til frivilligt socialt arbejde

Kommunalbestyrelsens økonomiske støtte til frivilligt socialt arbejde

209. I det følgende beskrives ansvarsfordelingen mellem kommunalbestyrelsen og de frivillige sociale organisationer og foreninger i relation til § 18-støtten. Endvidere beskrives støttebeløbet og alternative former for støtte samt hvilke formål, aktiviteter og organisationer, der kan støttes.

Serviceoven

§ 18. ...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.

Statens tilskud til kommunalbestyrelsen

210. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde, jf. § 18, stk. 2. Som kompensation for støtten, modtager kommunalbestyrelsen et tilskud fra staten, der samlet set er på 100 mio. kr. opgjort i pris og lønniveauet for 1997. Beløbet, der indgår i bloktilskuddet til kommunerne, reguleres for pris- og lønudviklingen og udgjorde således i 2010 148,4 mio. kr., og offentliggøres årligt på

Socialministeriets hjemmeside. Det er op til en lokalpolitisk afgørelse at fastsætte støttebeløbets størrelse til de enkelte indsatser.

Det beløb, som kommunerne modtager som kompensation for støtten til det frivillige sociale arbejde, er ikke øremærket. Det betyder, at det ikke i loven er fastsat, hvor stort et beløb den enkelte kommune skal afsætte til økonomisk støtte til frivilligt socialt arbejde.

Udover tilskuddet til § 18 støtten får kommunerne tilskud til kompensation for de udgifter de har i forbindelse med at administrere § 18-støtten. Denne kompensation udgør 3 pct. af statens samlede § 18-kompensation. Beløbet er en supplerende kompensation og skal derfor ikke trækkes fra det beløb, kommunerne modtager til støtte af frivilligt socialt arbejde.

Bloktilskuddet, som kommunerne modtager fra staten forudsætter generelt, at kommunerne samlet set anvender tilskuddet til det frivillige sociale arbejde. Udviklingen i kommunernes anvendelse af midlerne til det frivillige sociale arbejde følges via en årlig afrapportering jf. pkt. 233-235.

Kommunalbestyrelsen har myndighedsansvaret

211. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at varetage de opgaver, der påhviler kommunalbestyrelsen efter serviceloven, og dette gælder, uanset hvem der faktisk udfører opgaverne. Kommunalbestyrelsens ansvar fastholdes med bestemmelserne i § 18.

Kommunalbestyrelsen kan derfor ikke med henvisning til, at man har støttet frivillige sociale aktiviteter på et område, fraskrive sig de forpligtelser, som kommunalbestyrelsen har efter § 18.

Kommunalbestyrelsen bliver ikke ansvarlig for aktiviteterne i en frivillig social organisation i og med, at den yder tilskud til disse efter reglerne i § 18. Kommunalbestyrelsen har kun ansvaret for opgaver som udføres på vegne af kommunen.

Kommunalbestyrelsen beslutter hvilke frivillige aktiviteter der skal tildeles støttemidler

212. Det skal understreges, at det er op til en lokal politisk afgørelse at prioritere, hvilke frivillige sociale aktiviteter, der skal have støtte. Det vil sige, at det er kommunalbestyrelsen, som beslutter hvilke formål og rammer, der gør sig gældende for ansøgningerne til kommunens § 18 støttemidler.

Samarbejde på tværs af kommuner

213. Det er intentionen med § 18, at kommunalbestyrelsen skal fremme samarbejdet med og støtte det lokale frivillige arbejde i bred forstand.

Samarbejdet bør sigte mod lokale sociale foreninger, lokale afdelinger af landsorganisationer, som virker lokalt, og andre frivillighedsinitiativer også af mindre formaliseret art.

Det kan herudover være en god ide at samarbejde på tværs af kommunegrænser om aktiviteter, der dækker et større geografisk område, f.eks. når en frivillig social forening yder en frivillig social indsats over for borgere i et større område, uden geografisk at være etableret i hver enkelt kommune.

Kommunalbestyrelsen kan i disse situationer vælge at støtte organisationer eller aktiviteter, der ikke har adresse i den pågældende kommune. Kommunalbestyrelsen kan tillige vælge at støtte frivillige sociale foreninger og aktiviteter, der relaterer sig til opgaver, der er forankret i regionsregi. Det kan være en god idé, at en gruppe af nabokommuner hver afsætter en mindre del af deres § 18-støtte, som de så fordeler i enighed til denne type frivillige sociale foreninger og aktiviteter.

Generel beskrivelse af støtteformål for § 18-støtten

214. Støtten tager bl.a. sigte på den situation, at en frivillig organisation eller forening af egen drift og på eget initiativ gør en frivillig social indsats. Kommunalbestyrelsens rolle er her at vurdere, om den vil støtte den pågældende aktivitet økonomisk. § 18 kan også indgå som et led i et samarbejde mellem kommunalbestyrelsen og en frivillig social organisation om indsatsen for en bestemt socialpolitisk målgruppe eller om en socialt forebyggende indsats. Det er betingelsen, at den frivillige indsats er kernen i aktiviteterne. Tilskuddet skal fungere som en støtte til den specifikt frivillige indsats.

Det kan være nødvendigt med et lønnet personale til organisering af en frivillig indsats, til supervision, til indslusning af nye frivillige, til at sikre økonomiske midler osv. Ofte vil det knibe med egenindtægterne til finansiering heraf. Støtten kan derfor konkret også bruges til at finansiere lønninger til ansatte osv.

Kapitel 33

Generelle mål og rammer for støtten til den frivillige indsats

Kontinuitet og fornyelse i gruppen af støttemodtagere

215. § 18-støtten kan have en dobbelt funktion. Dels kan den være med til at skabe forudsætninger for udvikling af nye frivillige sociale initiativer og foreninger, dels kan den være en vigtig forudsætning for, at igangværende initiativer kan fortsætte på det aktuelle niveau. Kommunalbestyrelsen har en vigtig opgave i at finde en god lokal balance i dette forhold mellem støtte til fornyelse og til en kontinuerlig indsats.

Organisationer og foreninger kan have behov for en vis kontinuitet og forudsigelighed i støtten. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at reservere en del af den samlede støtte til bestemte organisationer, foreninger eller projekter som flerårlig støtte, hvis der vurderes at være behov for at sikre en vis kontinuitet i støtten.

Men støtten bør over en periode ikke fast begrænses til et fåtal af organisationer, da man derved går glip af den udviklingsdynamik, der kan ligge i en fornyelse i modtagerkredsen. Den enkelte frivillige organisation eller forening har ikke et krav på at få kommunal støtte, heller ikke selvom den har været støttet gennem en årrække.

Kommunalbestyrelsen kan vælge at forny beslutningen om at prioritere at støtte bestemte områder og aktiviteter fra år til år. I dette tilfælde skal kommunalbestyrelsen i forbindelse med ansøgningsrunden sørge for at melde klart ud, hvilke aktiviteter eller områder de aktuelt prioriterer at støtte.

Aktiviteter med socialt sigte

216. Det er vigtigt at være opmærksom på aktiviteter, som foregår uden for den normale kreds af det, som henregnes til frivillige sociale organisationer. Det kan i særlige tilfælde handle om aktiviteter, der foregår i tilknytning til boligforeninger, idrætsforeninger, fagforeninger eller virksomheder, men som har et tydeligt socialt sigte.

Genbrugsbutikker, hvis overskud går til hjælpearbejde i udlandet, kan også betragtes som en frivillig social aktivitet, hvis det at yde en frivillig indsats i genbrugsbutikken i sig selv er til gavn for de frivillige selv, forstået således at nogle af disse mennesker, måske ellers ikke ville være inden for et lokalt socialt fællesskab, f.eks. ensomme eller psykisk syge.

Støtte til foreninger og organisationer

217. Der er dog også mulighed for at støtte en organisation eller forenings virke i almindelighed. Der vil derfor også være mulighed for at støtte foreninger i deres opstartfase, f.eks. i forhold til udsatte grupper, for hvem bare det at få organiseret en forening kan være det første skridt på vejen til en bedre tilværelse.

Sammensatte aktiviteter

218. Nogle sociale tilbud og institutioner, hvor der foregår frivilligt socialt arbejde, er sammensat af både en driftsoverenskomstdækket aktivitet drevet med professionel arbejdskraft, og en anden del, hvor den frivillige indsats er den afgørende. Det kan være selvejende institutioner som f.eks. kvindekrisecentrene, hvor bl.a. krisevagterne, som typisk fungerer uden for normal arbejdstid, udføres af frivillig arbejdskraft og ligger som en aktivitet ud over det, der er dækket af en driftsoverenskomst eller aftale med kommunen. Via § 18, stk. 2, vil det derfor, afhængigt af de konkrete omstændigheder, være muligt at støtte den frivillige del af institutionens virksomhed, men kun den del af de lønnede aktiviteter, som direkte vedrører koordineringen af den frivillige indsats.

Graden af organisering af den støttede aktivitet

219. Sigtet med støtten er at styrke den frivillige indsats, der foregår i de frivillige sociale organisationer og foreninger, men der bør også være mulighed for at støtte borgerinitiativer af en mindre formel karakter f.eks. forskellige former for græsrodsorganiseringer, som opstår i forhold til et afgrænset socialt projekt, hvor den frivillige arbejdskraft er den afgørende indsats.

Hvis der er frivillige, der vil yde en indsats, men der ikke findes en forening på det pågældende felt, er der også mulighed for at støtte frivillige aktiviteter, som kommunen påtager sig at koordinere. Der kan f.eks. være

tale om koordinering af en besøgsordning for ældre osv. Det er dog ikke hensigten, at § 18-midlerne i større omfang og over længere tid skal benyttes til at støtte kommunalt organiserede aktiviteter. Derfor bør kommunen undersøge, om en eksisterende frivillig social organisation eller forening kan tage ansvar for den pågældende aktivitet, eller om der er basis for, at de frivillige, som udfører aktiviteten, danner en ny forening. Der bør ikke gives støtte til enkeltpersoner.

Andre former for støtte

220. Kommunalbestyrelsen kan yde forskellige former for støtte til de lokale frivillige sociale aktiviteter, som ligger ud over § 18-støtten. Det kan f.eks. være i form af at stille lokaler til rådighed, gratis sekretariatsbistand og gratis trykning af materialer. Der er også mulighed for at aftale at støtte en forening gennem ansættelse af personer i fleksjob eller lign., som kan være med til at understøtte den frivillige sociale aktivitet. Det forudsætter, at der er tale om et ordinært ansættelsesforhold, som den fleksjobberettigede ansættes i.

Via servicelovens regler i § 79 om generelle tilbud med, aktiverende og forebyggende sigte er der desuden hjemmel til at yde støtte til det frivillige sociale arbejde for voksne, herunder ældre. Som eksempler på aktiviteter, der kan støttes efter § 79, kan nævnes klubarbejde, undervisning, foredrag, studiekredsarbejde, gymnastik og anden form for motion, (forudsat at disse aktiviteter ikke kan støttes efter speciallovgivning). Kommunalbestyrelsen kan vælge at stille et beløb til rådighed, som brugerne selv forvalter, eller stille lokaler til rådighed. Der kan altså være et vist overlap til aktiviteter, der kan støttes efter § 18. Derfor blev det også ved indførelsen af § 18 understreget, at der skal være tale om en aktivitetsudvidelse, hvis § 18 benyttes til at finansiere sådanne aktiviteter.

§ 18 og § 79 adskiller sig fra hinanden, fordi:

- der er tale om forskellige målgrupper, idet tilbud efter § 79 skal have et aktiverende eller forebyggende sigte. Dette gælder ikke for tilbud efter § 18.
- det som udgangspunkt er den kommunale myndighed, som skal stå for tilbud efter § 79, hvilket ikke er tilfældet for midler efter § 18, hvor der er tale om tilskud. Kommunalbestyrelsen kan dog overlade opgaven med at iværksætte tilbud efter § 79 til andre, herunder frivillige organisationer.
- kommunenes tilbud efter § 79 skal være åbne for alle inden for den målgruppe, som kommunen definerer.
- der er et særligt system for rapportering for brug af midler efter § 18, som ikke gælder for midler efter § 79.
- tilbud efter § 79 er kommunalt finansierede, hvorimod § 18 udspringer af en statslig bevilling til frivilligt socialt arbejde.

Der henvises i øvrigt til § 79 i vejledning nr. 2 til serviceloven.

Kapitel 34

Tilrettelæggelsen af støttetildelingen

I det følgende beskrives, hvordan støttetildelingen kan tilrettelægges lokalt, herunder muligheder for medindflydelse på fordelingen af støttebeløbet til de lokale frivillige sociale organisationer og foreninger, samt spørgsmål om tilskudsforvaltning.

Medindflydelse ved fordelingen af støtten

221. Kommunalbestyrelsen kan inddrage lokale frivillige sociale foreninger og organisationer i fastlæggelsen af kriterierne for tildeling af § 18-støtten, f.eks. ved at de frivillige inddrages i udformningen af kommunens frivilligpolitik. Det er også muligt at give indflydelse på selve fordelingen af § 18 støtten:

Ifølge § 17, stk. 4 i lov om kommunernes styrelse kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte at nedsætte et sådant udvalg til at rådgive kommunalbestyrelsen om forskellige spørgsmål om samarbejdet med de frivillige sociale organisationer og kommunalbestyrelsen, herunder fordelingen af § 18 midlerne. Udvalget kan sammensættes, som man lokalt finder det mest hensigtsmæssigt og kan eksempelvis bestå af både kommunalbestyrelsesmedlemmer og repræsentanter for

de frivillige sociale organisationer. I daglig tale omtales denne type af udvalg i relation til frivilligt sociale arbejde for frivilligråd.

Udvalget eller frivilligrådet har ikke nogen beslutningskompetence, men kan indstille til kommunalbestyrelsen eksempelvis om fordeling af § 18 støtten eller forslag om mulige samarbejdsprojekter eller forebyggelsesindsatser med inddragelse af den frivillige sektor.

God tilskudsforvaltning

222. Kommunalbestyrelsen bør udvise god og gennemskuelig forvaltningspraksis i forbindelse med uddeling af § 18-støtte.

Kommunalbestyrelsen bør gennem anvendelse af forskellige kommunikationskanaler, der når ud til de frivillige sociale foreninger og aktiviteter, give klar besked om:

- Ansøgningsfrister. Det bør f.eks. fremgå om der er én eller flere årlige ansøgningsrunder, eller om der løbende kan søges.
- Puljens størrelse, og hvorvidt puljen er opdelt i delpuljer.
- Formålet med støtten, f.eks. hvilke områder og typer af aktiviteter, der evt. gives særlig prioritet det enkelte år.
- Hvilke krav, der evt. stilles til ansøgeren.
- Hvilke krav, der evt. stilles til selve ansøgningens udformning (formkrav).
- På hvilket grundlag, der træffes beslutning om støtte.
- Hvem der har fået støtte, f.eks. offentliggørelse på kommunens hjemmeside.
- Afslag til ansøgere, der ikke har fået støtte.

Information om § 18-støtten

223. En udbredt fremgangsmåde til at informere offentligheden om mulighederne for at søge § 18-midler er annoncering i lokale aviser og annoncering på kommunens hjemmeside. Nogle steder afholder man informationsmøder eller temadage for de frivillige, eller sender materiale ud til frivillige foreninger og organisationer. Det vil ofte være nødvendigt med en kombination af flere informationstiltag for at nå bredt ud til de frivillige sociale organisationer og foreninger.

Ansøgningsfrister eller løbende behandling af ansøgninger

224. Kommunalbestyrelsen kan f.eks. vælge at have en eller to årlige frister for ansøgninger for § 18-støtte eller at behandle ansøgningerne løbende. De faste ansøgningsfrister har den fordel, at de giver mulighed for at se på ansøgningerne som helhed og foretage prioriteringer. Ulempen kan være, at man ikke har mulighed for at støtte nye, støtteværdige initiativer til at komme hurtigt i gang, hvis man netop har uddelt alle midlerne. En kombination af fast ansøgningsfrist og reservation af en mindre del af støttebeløbet til nye initiativer, der opstår i årets løb, kan være en god løsning.

Hvis det ikke er muligt at uddele det samlede støttebeløb inden for de fastlagte kriterier og frister, kan kommunen vælge at overføre restbeløbet til det efterfølgende år.

Krav til ansøgninger, regnskab, revision mv.

225. For at give kommunalbestyrelsen et godt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for tildelingen af § 18-støtten bør der være krav om, at ansøgerne kort kan redegøre for indholdet i deres indsats, og hvordan den gør en forskel for borgerne i aktivitetens målgruppe.

Ved fastlæggelse af kommunalbestyrelsens krav til regnskab og afrapportering bør kravene afpasses efter den frivillige forenings organisatoriske kapacitet således, at disse krav ikke bliver en større byrde end nødvendigt for den frivillige sociale indsats. Det må dog kunne sandsynliggøres, at støtten er brugt til det formål, den er givet til.

Krav til revision bør fastsættes under hensyn til størrelsen af det bevilgede beløb. For beløb under f.eks. 100.000 kr. bør revisionskravene være lempelige, og der bør normalt ikke stilles krav om brug af en statsautoriseret eller registreret revisor, men en valgt revisor skal ligesom andre revisorer ved sin underskrift bekræfte, at regnskabet overholder de stillede krav mv. og dokumentere, at pengene er brugt til formålet.

Når den frivillige forening ikke opfylder betingelser knyttet til støtten

226. Kommunalbestyrelsen kan i forbindelse med tildelingen af § 18-støtten skriftligt præcisere, hvad der skal ske, hvis den frivillige sociale organisation eller forening ikke kan (eller vil) bruge tilskuddet til det formål, den er bevilget til eller f.eks. ikke opfylder rapporteringskravet. Det kan f.eks. præciseres, at pengene skal tilbagebetales under nærmere angivne betingelser.

Betydningen af formue

227. Kommunalbestyrelsen kan vælge at tillægge ansøgerforeningens økonomiske forhold vægt i prioriteringen af støtten. Således kan kommunalbestyrelsen vælge ikke at støtte foreninger, der har en større likvid formue. Der er dog ikke noget lovgivningsmæssigt til hinder for at støtte foreninger, der har formue, med midler til en konkret aktivitet, men det er selvfølgelig ikke hensigten, at midlerne skal indgå i foreningens opsparing.

Afslag

228. Afslag der meddeles skriftligt, skal efter forvaltningsloven indeholde en begrundelse. I det tilfælde der afgives en mundtlig afgørelse kan det forlanges at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen.

Kommunalbestyrelsen kan f.eks. give afslag til organisationer, foreninger eller projekter, hvis ansøgningen falder uden for de(t) formål, som man fra lokalpolitisk hold har besluttet at prioritere. Hvis to eller flere ansøgninger falder ind under de(t) særligt udmeldte formål, kan kommunalbestyrelsen beslutte kun at støtte et enkelt af disse projekter.

Det kan være hensigtsmæssigt, at afslaget indeholder en konstruktiv tilbagemelding på ansøgningen, som kan være en støtte til at forbedre kommende ansøgninger.

Regnskabstekniske oplysninger mv.

229. Generelt skal kommunalbestyrelsens administration af § 18 følge de almindelige bestemmelser for kommunernes regnskabsførelse. Spørgsmål vedr. kommunernes administration af tilskud hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

I det kommunale budget og regnskabssystem skal § 18-støtte konteres på konto 5.70.9a, gruppe 003: »Støtte til frivilligt socialt arbejde«. Støtte til frivilligt socialt arbejde efter servicelovens § 79 skal konteres på konto 5.32.33, gruppe 002: »Generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte (§ 79)«. Af hensyn til muligheden for at danne sig et overblik over kommunalbestyrelsens samlede støtte til det frivillige sociale arbejde, bør det så vidt muligt undgås, at der konteres støtte til frivillige sociale aktiviteter på andre konti, f.eks. i forbindelse med aktivitetstilbud og væresteder for socialt udsatte.

Lokal forankring af samarbejdet

Serviceloven

§ 18. ...

Stk. 3. Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.

230. De meget frie rammer for, hvordan samarbejdet og § 18-støtten kan tilrettelægges, skal skabe de bedst mulige forudsætninger for, at man finder den samarbejdsform, som er bedst i overensstemmelse med de lokale forhold og ønsker, og som styrker den lokale frivillige sociale indsats. Der er f.eks. stor forskel på de sociale problemer og behov, der kendetegner forskellige kommunetyper. Det er endvidere vigtigt for et godt lokalt samarbejde, at den lokale frivillige sociale verden har mulighed for at gøre sin indflydelse gældende i en lokal dialog om samarbejdet og støtten.

Det er en naturlig følge af det store rum for lokal indflydelse på tilrettelæggelsen, at der bliver stor variation i, hvordan den enkelte kommunalbestyrelse tilrettelægger samarbejdet og fordelingen af 18-støtten. Der findes mange eksempler på vidt forskellige modeller for tilrettelæggelse af § 18-samarbejdet og støtten, som fungerer godt lokalt. Desværre er der også eksempler på, at samarbejdet fungerer mindre godt eller er meget

beskedent. Da tilrettelæggelsen af samarbejdet sker lokalt, er det ikke muligt for Socialministeriet at gribe ind, når kommunalbestyrelsen holder sig inden for den overordnede ramme for § 18.

Konflikter og uenigheder

231. Hvis en lokal frivillig social forening er utilfreds med forholdene omkring § 18, må den gøre sin indflydelse gældende lokalt. Mange henvendelser til Socialministeriet har gennem årene drejet sig om kommunalbestyrelser, der ikke uddeler hele det beløb i støtte til foreningerne, som de får i kompensation fra staten i bloktilskud, jf. punkt 210. De frivillige sociale organisationer kan f.eks. gøre deres synspunkt om dette gældende lokalt over for kommunalbestyrelsen og i den lokale presse og understøtte betydningen af det frivillige engagement ved at skabe opmærksomhed om deres positive bidrag til den sociale indsats.

Det vil også være kommunalbestyrelsen, der i givet fald behandler en klage på § 18-området. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter bestemmelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Fokus på fælles mål

232. Det er vigtigt for en god lokal dynamik, at både kommunalbestyrelsen og den frivillige sociale organisation fokuserer på at skabe et godt lokalt samarbejds-klima med fokus på fælles mål, frem for en ensidig fokusering på støttebeløbenes fordeling og størrelse. Begge parter i samarbejdet bør i relation til § 18 have det overordnede mål for øje om at gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte og om at styrke det socialt forebyggende arbejde.

Afrapportering om den lokale udvikling

I det følgende uddybes lovtæksten i § 18 stk. 4, samt bestemmelserne i Retssikkerhedsbekendtgørelsen om redegørelser om den lokale udvikling i § 18-samarbejdet og – støtten.

Service-loven

§ 18. ...

Stk. 4. Socialministeren fastsætter retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning.

Retssikkerhedsbekendtgørelsen

Kapitel 15

Kommuners indsendelse af oplysninger om det frivillige sociale arbejde.

§ 67. Kommunerne skal afgive oplysning om deres samarbejde med frivillige sociale organisationer og deres støtte til frivilligt socialt arbejde. Oplysningerne indberettes en gang årligt inden den 1. april til Socialministeriet eller til den, som Socialministeriet udpeger.

Stk. 2. Socialministeren kan anmode udvalgte kommuner om at afgive supplerende oplysninger om indsatsen på særlige indsatsområder. De særlige indsatsområder udvælges af socialministeren efter drøftelse med de kommunale parter og Frivilligrådet.

Årlige afrapportering

233. Socialministeriet følger den overordnede udvikling i § 18-samarbejdet gennem en årlig afrapportering.

Redegørelsernes indhold

234. Afrapporteringen består som minimum i en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner med en grundstamme af et begrænset antal spørgsmål, som gentages hvert år. Formålet med denne del af undersøgelsen er at give et landsdækkende billede af udviklingen i samarbejdet og støtten over tid på relativt få hovedvariabler.

Kommunernes medvirken til de årlige redegørelser

235. Alle kommuner skal årligt udfylde et spørgeskema inden den 1. april, hvert år. Socialministeriet beslutter, hvem der står for dataindsamlingen. Ankestyrelsens analysekontor har f.eks. i en årrække forestået dataindsamlingen om støtten til det lokale frivillige arbejde.

Derudover kan et mindre udvalg af kommuner blive bedt om at medvirke til belysningen af særlige temaer eller indsatsområder inden for det lokale samspil mellem kommunen og de lokale frivillige sociale organisationer og foreninger.

Socialministeriet, den 15. februar 2011

Benedikte Kiær

/ Dorte Bech Vizard