

CIVILSAMFUNDS- STRATEGI

**FORSLAG TIL EN NY MODEL FOR
STØTTEN TIL OG SAMARBEJDET
MED CIVILSAMFUNDET**

Civilsamfundsstrategi

Forslag til en ny model for støtten til og samarbejdet med civilsamfundet

Udgivet august 2021 af en arbejdsgruppe med følgende deltagere:

Frivilligrådet (formand for arbejdsgruppen)

Frivilligcentre & Selvhjælp Danmark (FriSe)

Civilsamfundets Brancheforening

Danske Handicaporganisationer

Rådet for Socialt Udsatte

Tekstredigering: Ola Jørgensen

Grafisk design: Karen Krarup

ISBN: 978-87-996708-0-2

978-87-996708-1-9 (pdf)

INDHOLD

| | |
|---|-----------|
| ET STÆRKT CIVILSAMFUND GØR EN FORSKEL | 4 |
| KAPITEL 1 INDLEDNING OG SAMMENFATNING | 6 |
| Arbejdsgruppens opgave | 7 |
| Arbejdsgruppens anbefalinger | 8 |
| KAPITEL 2 CIVILSAMFUNDET SOM VELFÆRDSPARTNER | 10 |
| Hvad er civilsamfundet og den frivillige sociale sektor? | 11 |
| Den frivillige sociale sektors roller og potentialer | 12 |
| Civilsamfundets indsats for og med mennesker i sårbare og udsatte positioner | 14 |
| Flere mennesker i sårbare og udsatte positioner med i frivillige fællesskaber | 14 |
| Samarbejdet mellem det offentlige og den frivillige sociale sektor | 16 |
| KAPITEL 3 OFFENTLIG STØTTE TIL CIVILSAMFUNDSORGANISATIONER | 18 |
| Den statslige støtte | 19 |
| Den kommunale finansiering | 24 |
| Økonomien i civilsamfundsorganisationerne | 26 |
| Andre mulige finansierings- og samarbejdsmodeller | 27 |
| KAPITEL 4 UDFORDRINGER VED DEN NUVÆRENDE STØTTESTRUKTUR | 30 |
| Midlertidig projekt-finansiering skaber økonomisk usikkerhed | 31 |
| Uklare kriterier for tildeling af støtte | 31 |
| Administrative byrder tager tid fra kerneopgaven | 32 |
| KAPITEL 5 FREMTIDENS FINANSIERING AF CIVILSAMFUNDET | 34 |
| Strategiske pejlemærker for udmøntningen af reserven | 35 |
| Seks anbefalinger til pejlemærker for den offentlige støtte | 36 |
| KAPITEL 6 LOKALE OG NATIONALE PARTNERSKABER | 40 |
| Model for lokale partnerskaber | 41 |
| Hovedelementer i en lokal partnerskabsmodel | 43 |
| Model for nationale partnerskaber | 45 |
| Hovedelementer i en national partnerskabsmodel | 46 |
| Anbefaling om nationale partnerskaber i regi af reserven | 47 |
| KAPITEL 7 STRATEGI FOR ET STYRKET SAMARBEJDE MOD ENSOMHED | 52 |
| Civilsamfundets bidrag til kampen mod ensomhed | 55 |
| ANVENDT LITTERATUR | 56 |
| BILAG | 60 |

ET STÆRKT CIVILSAMFUND GØR EN FORSKEL

*Kernen i civilsamfunds-
organisationernes arbejde er i
sidste ende at gøre en forskel
for og sammen med mennesker i
sårbare og udsatte positioner.*

At mødes på en ligeværdig og uformel måde i fællesskaber, der samtidig bygger på en solid viden om netop de mennesker, det hele handler om, er noget helt særligt og civilsamfundets særkende.

At blive bakket op og få den hjælp, man har brug for, gør en forskel for den enkelte. Tilsammen bidrager de mange civilsamfundsborne aktiviteter til at skabe social forandring i Danmark. Sammen med kommuner, regioner og virksomheder bidrager vi til at skabe et bedre Danmark.

Uanset om det gælder udsatte børn, der får lektiehjælp, mennesker med handicap, der får rådgivning, eller mennesker i hjemløshed, der organiserer sig om samme sag, så gør aktiviteterne en forskel, der kan mærkes i hverdagen.

Frivilligt engagement har samtidig en værdi i sig selv, fordi det giver mening, glæde og livskvalitet at tage et medmenneskeligt ansvar. Det er en mulighed for at blive en del af et værdifuldt fællesskab, at opnå nye kompetencer og erfaringer samt bidrage med noget, som giver mening for den frivillige selv og for andre.

Derfor er det helt indlysende vigtigt, at vi i fællesskab får skabt rammer, der understøtter organisationerne i civilsamfundet og deres arbejde bedst muligt. Når rammerne er på plads, kan organisationerne fokusere på indsatserne og løfte vigtige socialpolitiske dagsordener til fælles gavn. Det er det, som denne civilsamfundsstrategi og anbefalingerne i den handler om.

Arbejdsgruppen har arbejdet tæt sammen for at udarbejde denne civilsamfundsstrategi med pejlemærker for udmøntningen af reserven i årene 2022-2024 til regeringen og aftalekredsen.

Vi sætter stor pris på, at man har valgt at invitere civilsamfundsorganisationerne indenfor og bedt os om at udarbejde et forslag til en civilsamfundsstrategi. Vi har i høj grad følt, at invitationen forpligter os, som repræsentanter for store dele af civilsamfundsorganisationerne på det sociale område, til at levere en strategi, der rent faktisk tør tænke fremad og kommer med seriøse bud på en langsigtet og holdbar ramme for civilsamfundets arbejde.

Lige som civilsamfundet selv spænder civilsamfundsstrategien bredt. Men kernen i strategien er, at der fremover skal være større rum til at skabe en langsigtet og sammenhængende indsats for landets udsatte og sårbare borgere. Det betyder, at rammerne for finansieringen skal følge med, og at vi i fællesskab skal etablere partnerskaber, der kan løfte fremtidens udfordringer.

Vores opdrag var at udarbejde en civilsamfundsstrategi for det frivillige sociale område, men vi håber, at strategien med tiden kan bredes ud til også at favne andre dele af civilsamfundet, ikke mindst sundheds- og beskæftigelsesområdet, og dermed sikre en mere helhedsorienteret indsats på tværs af ressortområder.

Vi ser frem til, at strategien nu overdrages til politiske drøftelser og følges op af politisk handling. Det er der brug for, så vi i fællesskab kan sikre et stærkt civilsamfund.

Jens Maibom Pedersen
Næstformand, Frivilligrådet

Thorkild Olesen
Formand, Danske Handicaporganisationer

Kira West
Formand, Civilsamfundets
Brancheforening

Vibe Klarup
Formand, Rådet for Socialt Udsatte

Tina Andersen Messaoudi
Bestyrelsesmedlem, Frivilligcenter
& Selvhjælp Danmark (FriSe)

KAPITEL 1

INDLEDNING OG

SAMMENFATNING

En arbejdsgruppe med fem organisationer har udarbejdet forslaget til en ny civilsamfundsstrategi. I dette kapitel præsenteres arbejdsgruppens opgave, arbejde og de vigtigste anbefalinger.



ivilsamfundet udfylder en vigtig rolle i det danske velfærdssamfund. Frivillige sociale organisationer bidrager med en lang række indsatser til gavn for borgere i udsatte og sårbare positioner. Det er derfor vigtigt, at der er politisk fokus på vilkårene for at fortsætte og udvikle denne del af velfærdssamfundet.

Som led i Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2021-2024 har de politiske partier bag aftalen afsat midler til en civilsamfundsstrategi, som den frivillige sociale sektor selv skal komme med input til.

ARBEJDSGRUPPENS OPGAVE

Der er nedsat en arbejdsgruppe om civilsamfundsstrategien, som består af følgende organisationer:

- Frivilligrådet
- Frivilligcentre & Selvhjælp Danmark (FriSe)
- Civilsamfundets Brancheforening
- Danske Handicaporganisationer
- Rådet for Socialt Udsatte.

Arbejdsgruppen har fået følgende opgave:

- At udarbejde forslag til strategiske pejlemærker for udmøntning af reserven, herunder se på mulighederne for at arbejde med en partnerskabsmodel i regi af reserven.
- At udarbejde pejlemærker for samspillet med øvrig offentlig økonomisk støtte til frivillige sociale organisationer.
- At udarbejde en strategi for et styrket samarbejde med civilsamfundsorganisationerne om ensomhed.

Opgaven er fastlagt i et kommissorium (se bilag 1), der også beskriver følgende seks hensyn, som skal præge det endelige oplæg til civilsamfundsstrategien:

- Fokus på udsatte og sårbare grupper
- Fælles indsats mod ensomhed
- Samarbejde og partnerskabsmodellen
- Foreningers størrelse
- Geografiske hensyn
- Forhold mellem udvikling og drift.

Bred inddragelse

Arbejdsgruppen begyndte ultimo 2020 det arbejde, der er mundet ud i dette skriftlige oplæg til aftalepartierne. Arbejdsgruppen har løbende orienteret Social- og Ældreministeriet om arbejdet, herunder præsenteret en foreløbig skitse for social- og ældreministeren og de socialpolitiske ordførere.

Arbejdsgruppen har løbende inddraget andre aktører. Det gælder blandt andre Socialstyrelsen, KL, BL – Danmarks Almene Boliger samt Center for Frivilligt Socialt Arbejde. Disse aktører har alle bidraget med deres viden og synspunkter.

Der har fra mange sider været stor interesse for arbejdsgruppens arbejde – ikke mindst blandt de frivillige sociale organisationer. Derfor har arbejdsgruppen blandt andet afholdt et dialogmøde med omkring 85 deltagere fra en lang række organisationer. På mødet gjorde arbejdsgruppen status over arbejdet, og gav deltagerne mulighed for at komme med deres input til strategien. Organisationerne i arbejdsgruppen har desuden inddraget deres egne medlemmer i processen.

Dataindsamling

For at skabe overblik over den nuværende fordeling af den statslige støtte til de frivillige sociale organisationer har arbejdsgruppen indsamlet data fra forskellige aktører.

Social- og Ældreministeriet har bidraget med data for den finansiering, der er målrettet civilsamfundet via Finanslovens § 15, herunder blandt andet driftsstøtte direkte på finansloven, PUF-puljen og udlodningsmidler.

Socialstyrelsen har bidraget med en opgørelse af støtten til civilsamfundet i 2017-2020 på baggrund af udmøntningen af forskellige puljer på Social- og Ældreministeriets område.

Derudover har arbejdsgruppen selv analyseret satspuljen 2019 nærmere, skabt et overblik over den statslige støtte ved udfasningen af satspuljen og forsøgt at afdække støtten til civilsamfundet på andre ressortområder.

Der er til kapitel 2 foretaget en desktop-analyse af relevante rapporter og undersøgelser for at forankre kapitlet i nyeste forskning og eksisterende viden. Analysen er en del af grundlaget for designet af partnerskabsmodellerne i kapitel 6.

Endelig har Dansk Erhverv leveret baggrundsinput til arbejdsgruppen i form af en analyse af satspuljen, SSA-reserven og økonomien i civilsamfundsorganisationerne (se bilag 3).

ARBEJDSGRUPPENS ANBEFALINGER

Det er i sidste ende en politisk beslutning, om man ønsker at have et stærkt civilsamfund, og om man vil indfri det potentiale, der ligger i det civile engagement. Vil man det, ligger der en politisk opgave i at sikre gode rammer for civilsamfundsorganisationernes arbejde, herunder deres økonomi.

Arbejdsgruppen peger på, at der helt overordnet er brug for bedre overblik over og sammenhæng i finansieringen af civilsamfundsorganisationerne på det frivillige sociale område. Sammenhæng betyder i praksis, at alle finansieringskilder tænkes sammen, så samspillet imellem dem bliver mere transparent og simpelt.

I det følgende sammenfattes arbejdsgruppens anbefalinger i kort form. Alle anbefalinger er begrundet og udfoldet i rapporten.

Anbefalinger om udmøntning af reserven

Formålet med SSA-reserven fremover bør ses i forlængelse af de oprindelige intentioner med satspuljen. Midlerne skal komme mennesker i udsatte og sårbare positioner til gavn, og midlerne skal derfor i høj grad bruges på indsatser i civilsamfundet og andre initiativer tæt på målgruppen. Hvis det skal lykkes, kræver det en målrettet udmøntning af reserven, der står på et solidt fundament af viden.

Et første vigtigt skridt i den retning er de "Principper for udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet", som den politiske aftalekreds vedtog som en del af reserveaftalen for 2021-2024 (se bilag 2). Arbejdsgruppen anbefaler, at disse principper suppleres med følgende tre pejlemærker for reserven, og at de anvendes ved de kommende reserveforhandlinger og bruges som prioriteringsredskab fremover:

1. Der skal i udmøntningen af reserven være fokus på at sikre aktivitet i hele Danmark.
2. Principperne for udmøntningen af reserven skal gælde på alle ressortområder, dvs. på tværs af social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet mv.
3. Der skal være en ramme til midlertidige udviklingsaktiviteter. De satspuljemidler, der udfases, bør erstattes af midler fra SSA-reserven, så der som udgangspunkt samlet set er minimum det samme beløb som hidtil til udviklingsaktiviteter.

Anbefalinger om den samlede offentlige støtte

Arbejdsgruppen peger på, at der er behov for en ny, mere sammenhængende og langsigtet tilgang til finansieringen af civilsamfundsorganisationerne. Det vil i høj grad bidrage til at give organisationerne større handlefrihed og mulighed for at fokusere på og foretage en langsigtet planlægning af deres kerneaktiviteter.

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at der fremover ikke kun bør være fokus på, hvor mange midler der gives til civilsamfundet, men også *hvordan* midlerne gives. For de krav, der stilles i forbindelse med uddeling af støtte til civilsamfundsorganisationer, påvirker på den ene eller anden måde resultatet af støtten.

Arbejdsgruppen anbefaler følgende seks forbedringer af den samlede offentlige støtte til frivillige sociale organisationer:

1. *En samlet ramme til permanent støtte til drift og kerneaktiviteter, der kan rumme nye behov.* Det bør være muligt for organisationer, der opfylder visse kriterier, at overgå til en permanent driftsbevilling. Det vil give forsyningssikkerhed og dermed bedre mulighed for at fokusere på kerneydelsen.
2. *En transparent proces for uddeling af midler til drift og kerneaktiviteter.* Det vil sikre, at støtten er tilgængelig for alle typer af organisationer og skabe et mere klart politisk beslutningsgrundlag.
3. *Årlig oversigt over den samlede støtte til civilsamfundet.* Der bør årligt udarbejdes et samlet overblik over tilførte midler til civilsamfundet fra forskellige offentlige kilder.
4. *Støttestrukturen skal følges op af passende administrative rammer.* De fremtidige rammevilkår for støtten til civilsamfundsorganisationerne skal tage afsæt i civilsamfundets logikker og kultur.
5. *Større klarhed om den kommunale finansiering.* Kommunerne bør opfordres til at implementere de otte anbefalinger til forvaltning af § 18-midlerne, som Frivilligrådet udarbejdede i 2020. Det anbefales desuden, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som undersøger vilkår og rammer for § 18-støtten.
6. *Støttestrukturen skal tænkes på tværs af ressortområder.* Pejlemærkerne for støtte til civilsamfundet bør implementeres ensartet på tværs af de områder, der er omfattet af reserven.

Anbefalinger om partnerskaber

Arbejdsgruppen foreslår, at der som et led i civilsamfundsstrategien afsættes midler til at metodeudvikle og afprøve forskellige partnerskabsmodeller for samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet – dels på lokalt, dels på nationalt niveau.

Arbejdsgruppen foreslår konkret, at der oprettes lokale partnerskaber i fem kommuner inden for en samlet ramme på omkring 30 mio. kr. Partnerskaberne skal øge udsatte og sårbare gruppers deltagelse i frivillige fællesskaber, herunder som frivillige, og bidrage til at reducere andelen af borgere, der oplever ensomhed.

De nationale partnerskaber skal i fremtiden være en metode til tidligt at involvere civilsamfundsorganisationer i at definere og løse komplekse velfærdspolitiske udfordringer på områder, hvor den offentlige indsats hidtil ikke er kommet i mål, og hvor der kræves noget ekstra for at lykkes.

Arbejdsgruppen anbefaler konkret, at der i regi af midlerne i reserven, der er målrettet civilsamfundsstrategien, igangsættes et eller to nationale partnerskaber inden for en samlet ramme på omkring 30 mio. kr.

Emnerne for nationale partnerskaber bør tage afsæt i aktuelle politiske dagsordener. Blandt de mulige emner og målgrupper for de nationale partnerskaber nævnes indsats for personer med dobbeltdiagnoser, unge uden for job og uddannelse samt at styrke mennesker i sårbare og udsatte positioner som fortalere.

En strategi i kampen mod ensomhed

Som et led i sit arbejde er arbejdsgruppen blevet bedt om også at give sit bud på en national strategi for et styrket samarbejde med civilsamfundet om at forebygge og bekæmpe ensomhed. Det er et område, hvor civilsamfundets organisationer har værdifulde ressourcer og muligheder.

Arbejdsgruppen anbefaler en strategi med nedenstående seks indsatsspor:

1. Civilsamfundet skal skabe fællesskaber for endnu flere
2. Civilsamfundet skal bidrage mere og tidligere til bekæmpelsen af ensomhed
3. Civilsamfundet skal indgå i nye samarbejder på tværs af sektorer
4. Civilsamfundet skal bidrage til aftabusering af ensomhed
5. Indsatsen mod ensomhed skal stå på et fundament af viden
6. Civilsamfundet skal bidrage til en national, tværgående ensomhedsstrategi.

KAPITEL 2

CIVILSAMFUNDET SOM VELFÆRDS- PARTNER

Civilsamfundet har særlige muligheder for at bidrage til løsningen af vigtige og vanskelige velfærdsopgaver for og sammen med mennesker i sårbare og udsatte positioner. Kapitlet beskriver civilsamfundet, dets styrker og roller samt potentialerne i samarbejdet med den offentlige sektor.

Der er de sidste år udkommet flere rapporter og undersøgelser om aktiviteter med og støtten til mennesker i udsatte og sårbare positioner.¹ Rapporterne beskriver både udfordringer og muligheder og giver desuden en række anbefalinger til, hvordan indsatsen kan styrkes. Med afsæt i denne viden sættes der i dette kapitel fokus på udvalgte velfærdsudfordringer, som civilsamfundet bidrager eller kan bidrage til at løse.

Kapitlet indledes med en afklaring af begreberne om civilsamfund og den frivillige sociale sektor samt en beskrivelse af den frivillige sociale sektors særlige roller og potentialer. Herefter sættes der fokus på den velfærdsudfordring, at nogle grupper af borgere er på kanten af eller helt ekskluderet fra samfundets fællesskaber. Endelig zoomes der ind på samarbejdet mellem kommuner og den frivillige sociale sektor og på barrierer og potentialer for, at de to parter i højere grad kan løse og forebygge velfærdsproblemer i fællesskab.

HVAD ER CIVILSAMFUNDET OG DEN FRIVILLIGE SOCIALE SEKTOR?

Civilsamfundet er en fællesbetegnelse for *alle de aktiviteter, initiativer og organisationsformer, der hverken er offentlige eller kommercielle, og som heller ikke hører ind under familien eller privatsfæren*. Det kan fx være foreninger, fonde, selvejende institutioner, socialøkonomiske virksomheder, brugerorganisationer samt mere uformelle netværk og sociale bevægelser. Fagforeninger, trossamfund og frie skoler er også omfattet af denne brede definition.

Begrebet "civilsamfund" rummer således også hele den frivillige sociale sektor, den frivillige sociale indsats og de frivillige sociale organisationer eller foreninger. Disse defineres i "[Vejledning om det frivillige sociale område efter serviceloven](#)" fra 2017 med inspiration i dansk og international forskning.²

Den frivillige sociale sektor er ifølge vejledningen en samlet betegnelse for den frivillige indsats og aktiviteter, som de frivillige organisationer, foreninger, net-

værk og grupper af frivillige yder, hvad enten det sker med frivillig arbejdskraft eller med lønnet arbejdskraft, og som foregår inden for det sociale område. Se også faktaboksen *Hvornår er en indsats frivillig?*

Det frivillige sociale område defineres bredt som handlinger, der sigter på at give enkeltindivider eller grupper øget velfærd og omsorg eller sigter mod at løse velfærdsproblemer. Inden for denne ramme nævner vejledningen en række aktiviteter som eksempler på frivillige sociale aktiviteter:

- Rådgivninger, fx telefonrådgivninger
- Besøgsvennetjenester
- Støtte- og kontaktpersoner på frivillig basis
- Ledsagerordninger på frivillig basis
- Frivilligcentre og kontaktsteder
- Foreninger, der organiserer selvhjælpsgrupper
- Forskellige former for aflastningstjenester for pårørende mv.
- Krisecentre, fx kvindekrisecentre
- Sociale caféer, væresteder og andre samværsaktiviteter
- Sociale aktiviteter, fx med udsatte unge eller etniske minoriteter eller i boligområder
- Brugerorganisering, fx for hjemløse eller mennesker med misbrug.

Frivillige sociale organisationer eller foreninger virker således ifølge vejledningen inden for det sociale område og skal endvidere leve op til følgende kendetegn:

- Den er frivilligt grundlagt, dvs. at den ikke må være fastlagt i lovgivningen, og den skal kunne beslutte at nedlægge sig selv. Eksempelvis kan de kommunale ældreråd og handicapråd ikke betragtes som en frivillig organisation eller forening.
- Dens primære formål er ikke at skabe overskud (organisationen eller foreningen skal være "non-profit"), og et eventuelt overskud må ikke udloddes til "ejerne", fx organisationens eller foreningens medlemmer eller andre, men skal investeres i opfyldelse af organisationens eller foreningens mål.
- Den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationens eller foreningens grundlag. Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats.³
- Der er frivilligt medlemskab.

¹ Se [litteraturlisten bagerst i denne rapport for en oversigt over disse rapporter og undersøgelser](#).

² Vejledningen trækker på forskningen om civilsamfund og frivillige organisationer, eksempelvis den definition og afgrænsning danske forskere har udviklet i rapporten "[Den frivillige sektor – omfang og betydning](#)", der igen bygger på den internationale begrebsafklaring i *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Det er også den forståelse, Center for Frivilligt Socialt Arbejde (CFSA) arbejder ud fra.

³ Hele bestyrelsen behøver ikke at være frivillig, da en bestyrelse eksempelvis godt kan have en repræsentant fra kommunen i bestyrelsen eller have en formand, der modtager en betydelig kompensation.

Hvornår er en indsats "frivillig"?

- *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, fx 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 frivillig-definitionen.
- *Indsatsen skal være til gavn for andre end én selv og ens familie.* 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 frivillig indsats, som er forskellig fra almindelig hjælpsomhed af spontan og uformel karakter, som fx at slå græs for naboen eller handle ind for den ældre mand i opgangen.*

Kilde: Vejledning om det frivillige sociale område efter serviceloven, 2017.

Aktiviteter i frivillige sociale organisationer eller foreninger kan være organiseret på forskellig vis. Nogle drives 100 pct. på basis af en frivillig indsats, andre udelukkende med lønnet indsats, og nogle kombinerer en frivillig og lønnet indsats. Eksempelvis har nogle organisationer udelukkende frivillige i bestyrelsen, mens hele den sociale eller faglige indsats udføres af lønnede ansatte, fx konsulenter, socialrådgivere eller psykologer. I andre organisationer er der et betydeligt islæt af frivillighed også i det udførende arbejde.⁴

⁴ Der er samtidig forskel på, i hvor høj grad organisationer optager personer som medlemmer. Der kan både være tale om deciderede medlemsorganisationer, men fx også organisationer stiftet af en række medlemsbaserede foreninger og øvrige organisationer, som optager andre organisationer og grupper som medlemmer.

Ifølge Frivillighedsundersøgelsen fra 2006 er der i Danmark cirka 83.000 lokale og regionale foreninger, 3.000 landsdækkende organisationer, 8.000 selvejende institutioner og 6.200 almennyttige fonde. Heraf er der på social- og sundhedsområdet 7.138 lokale og regionale foreninger, 396 landsdækkende organisationer, 2.632 selvejende institutioner og 3.763 almennyttige fonde.⁵

DEN FRIVILLIGE SOCIALE SEKTORS ROLLER OG POTENTIALER

I dag sætter mange lighedstegn mellem velfærdsløsninger og "det offentlige". Men historisk har civilsamfundet med sine frivillige organisationer på social- og sundhedsområdet spillet en helt central rolle i udviklingen af velfærdssamfundet. Mange af de tilbud, der i dag anses som offentlige kerneopgaver, er opstået, fordi ildsjæle og engagerede organisationer identificerede et uløst problem og fandt en god løsning.

Mange løsninger er blevet udviklet i regi af civilsamsfundsorganisationerne. Efterfølgende er nogle af dem overtaget og skaleret i offentlig regi, fx store dele af støtten til gravide og nybagte forældre. Andre velfærdsopgaver løses fortsat af civilsamfundet; det gælder fx store dele af hjælpen og rådgivningen på misbrugs- og hjemløseområdet.

Det danske velfærdssamfunds udvikling er et godt eksempel på, at velfærdsløsninger godt kan skabes på tværs af sektorer, driftsformer og målgrupper. Der har vist sig store potentialer i et velfærdsmiks, hvor det offentlige – kommuner, regioner og stat – samarbejder med aktører, der har andre styrker og drivkræfter.

Som det også påpeges i Reformkommissionens rapport "*Erkendt, forsøgt løst, uløst*", kan der her ligge en række muligheder for en helhedsorienteret indsats for at løse nogle af velfærdssamfundets komplekse eller vilde problemer:

"Kan man forestille sig, at der er flere områder, hvor øget eller bedre koordineret samspil mellem det offentlige, det

⁵ Det samlede antal organisationer i Danmark er fra rapporten *Frivillighed og nonprofit i Danmark*. Antallet af organisationer på social- og sundhedsområdet er udregnet ud fra tabel 4.1 fra rapporten *Den frivillige sektor i Danmark – Omfang og betydning*, som angiver fordelingen af frivillige organisationer på samfundsområdet i procent. Det samlede antal organisationer og fordelingen i procent på samfundsområder er også den måde, Center for Frivilligt Socialt Arbejde opgør antal og fordeling på deres hjemmeside.

private og civilsamfundet kan være med til at løse nogle af de store udfordringer?”⁶

Civilsamfundet og de frivillige sociale organisationer er en særdeles mangfoldig og heterogen gruppe, både hvad angår størrelse, organisationsstruktur, finansiering, målgruppe, opgaver og geografisk dækningsområde. Der er større organisationer med medarbejdere og frivillige og mindre og lokale foreninger med kun få eller ingen ansatte.

I de senere år har vi både set en professionalisering, hvor professionelle logikker og faglighed vinder frem, samt en opkomst af nye løse, uformelle og græsrods-baserede netværksorganiseringer. Se også faktaboksen *Frivillige uden medlemskort*.

Derfor udfylder organisationerne og de frivillige fællesskaber også en lang række forskellige roller og funktioner. De dækker hele spektret fra at være leverandør af forskellige former for sociale tilbud og ydelser over rollen som demokratisk fortaler til etablering af aktiviteter og fællesskaber for og sammen med sårbare og udsatte borgere.

Organisationerne og de frivillige fællesskaber giver enkeltindivider eller grupper en øget velfærd ved at hjælpe og støtte borgerne med at håndtere og mestre deres (eller deres pårørendes) sociale og sundhedsmæssige problemer og udfordringer. Det kan være alt fra fysisk og psykisk lidelse eller sårbarhed, sorg, forskellige former for misbrug, ADHD, depression, stress, arbejdsløshed eller økonomiske problemer. Det kan også være problemer relateret til vold, prostitution, menneskehandel eller hjemløshed.

6. Reformkommissionen (2021): *Erkendt, forsøgt løst, uløst*.

Frivillige uden medlemskort

Det frivillige engagement udfolder sig ikke længere kun i en organisation, hvor den frivillige samtidig er medlem. Flere frivillige er i dag mere drevet af et afgrænset, konkret og måske midlertidigt engagement end af en organisations kollektive værdier og formål. Det betyder også, at en større del af det frivillige engagement foregår uden for organisationernes og foreningernes regi, fx i direkte tilknytning til offentlige institutioner.

På tværs af organisationernes forskellighed rummer den frivillige sociale sektor nogle egenskaber, som gør den i stand til at udfylde en række vigtige roller i samarbejdet med staten og kommunerne:

- Som innovativ fornyer af tilbud, der udspringer af borgernes egne behov og sammenhængende udfordringer.
- Som garant for en ligeværdig, gensidig og nær relation til sårbare borgergrupper, herunder en høj grad af deltagerinvolvering og medbestemmelse.
- Som en ubureaukratisk og fleksibel aktør, der kan tilpasse indsatsen til lokale og skiftende behov.
- Som et tilbud til borgere, der ikke ønsker at benytte det offentlige tilbud, eller som har brug for yderligere støtte (fx uden for almindelige åbningstider) eller behov for et frirum – også fra myndighedspersoners forventninger og krav.
- Som sårbare borgergruppers interessevaretagere, vagthund og politiske platform.
- Som demokratisk fornyer, der udvikler nye måder at deltage på i den frivillige sociale sektor – og dermed giver flere mulighed for at opleve samhørighed med og indflydelse på (lokal)samfundet.
- Som leverandør til det offentlige på områder, hvor en frivillig organisation har særlige kompetencer.

I det følgende udfoldes det, hvordan civilsamfundet og den frivillige sociale sektor direkte og indirekte spiller en vigtig rolle for mennesker i sårbare og socialt udsatte positioner. Direkte via frivillige sociale indsatser til gavn for disse grupper, indirekte ved inklusion i aktiviteter og fællesskaber, som kan styrke deres sociale relationer og tilhørsforhold og dermed også forebygge social eksklusion og ensomhed.

CIVILSAMFUNDETS INDSATS FOR OG MED MENNESKER I SÅRBARE OG UDSATTE POSITIONER

Civilsamfundet løfter en stor og vigtig socialpolitisk opgave i den direkte indsats for og sammen med mennesker i sårbare og udsatte positioner. Det er en kompleks opgave, som ikke bliver mindre i fremtiden.

Fra blandt andet Fællesskabsmålingen fra 2017⁷ ved vi, at de mest marginaliserede borgere typisk har flere samtidige udfordringer, fx en kombination af fysisk sygdom, psykisk lidelse, handicap, arbejdsløshed, hjemløshed, misbrug og fattigdom. Der er derfor brug for indsatser og tiltag, der adresserer disse socialpolitiske udfordringer både hver for sig og i deres indbyrdes samspil. Det kan fx være indsatser, der:

- Forebygger og afhjælper misbrug.
- Understøtter inklusion.
- Afhjælper hjemløshed.
- Hjælper borgere med komplekse udfordringer, fx en kombination af psykisk sygdom og misbrug.
- Sætter tidligt ind med rette hjælp og støtte til børn og unge i udsatte og sårbare positioner med henblik på at undgå marginalisering i voksenlivet.
- Skaber bedre vilkår for, at mennesker i udsatte og sårbare positioner kommer igennem uddannelsessystemet og bliver en del af arbejdsmarkedet.

En alvorlig følge af de mange udfordringer hos sårbare og socialt udsatte grupper er, at mange får begrænset muligheden for at deltage i sociale fællesskaber i bred forstand, herunder i aktiviteter i civilsamfundet, der netop har mennesker i udsatte og sårbare positioner som målgrupper. Dermed risikerer de at komme ind i en ond spiral, hvor de yderligere mister livskvalitet og social kontakt. Det kan let føre til oplevelsen af at være ensom og stå uden for samfundets fællesskab.

Derfor er der i høj grad også brug for indsatser, som kan forebygge og afhjælpe den ensomhed eller sociale eksklusion, som kan følge i kølvandet på andre sociale problemer. Her spiller civilsamfundet og de frivillige fællesskaber en rolle, som potentielt kan blive endnu større i fremtiden.

7. Benjaminsen, Lars et. al. (2017): *Fællesskabsmålingen – En undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark*. København, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

FLERE MENNESKER I SÅRBARE OG UDSATTE POSITIONER MED I FRIVILLIGE FÆLLESSKABER

Fællesskabsmålingen deler danskerne op i tre grupper; flertallet, risikogruppen og socialt udsatte:

- *Flertallet* trives og føler sig som en integreret del af de fællesskaber, hvor de færdes. De har oftest et godt helbred, stærke bånd til venner og familie, og mange deltager i fritids- og foreningslivet.
- *Risikogruppen* udgør knap en femtedel af danskerne. De har større eller mindre udfordringer, som kan gøre det svært for dem at deltage i fællesskaber, hvor danskerne mødes. Og det kan belaste dem og give dem en oplevelse af at stå på kanten af fællesskabet eller direkte føle sig ensomme og holdt uden for samfundet. Udfordringerne kan eksempelvis være arbejdsløshed, dårligt helbred eller en skrøbelig psyke.
- *Socialt udsatte* er den mindre gruppe (4 pct.), der har massive problemer og på mange måder føler sig udelukket fra fællesskabet. De har en presset økonomi, ofte problemer med helbredet, og en meget stor andel af gruppen har en psykisk lidelse. De føler sig typisk ikke værdsat og anerkendt af andre i hverdagen, og de oplever ofte, at de ikke får den hjælp, de har brug for af velfærdssystemet for at løse deres komplekse problemer.

Både risikogruppen og socialt udsatte deltager væsentligt mindre i fritids- og foreningslivet end flertallet, men målingen viser, at der også i disse grupper er stor vilje til fællesskab i foreninger og samfundsliv. Begge disse grupper er derfor særlig relevante, når det gælder om at inddrage flere borgere i de frivillige fællesskaber.

En række forskningsprojekter peger på, at inkluderende fællesskaber kan fremme trivsel, øge forbundenhed med resten af samfundet samt skabe øget håb og mening med livet.⁸ Desuden kan det give deltagerne mulighed for at redefinere deres identitet på en positiv måde. Det kan fx være ved at få mulighed for at indtage nye roller, hvor udsathed, handicap mv. ikke er i fokus. Det kan medvirke til, at deltagerne kan udvikle sig fra at være marginaliserede og stå uden for samfundets

8. Slade, Mike & Longden, Eleanor (2015): *Empirical evidence about recovery and mental health*. BMC Psychiatry 15, 285.

fællesskaber til at være ligeværdige deltagere i almene fællesskaber.⁹

På den baggrund må det forventes, at mennesker i sårbare og udsatte positioners generelle tryghed og tillid til omverdenen øges, når de motiveres til at indgå i selvvalgte og meningsfulde aktiviteter, hvor de føler sig værdsatte og ligeværdige med andre deltagere. Det kan bidrage til at skabe en stabil hverdag og styrke netværk og kontrol over eget liv. Det er forventningen, at sårbare borgergrupper derved kan udvikle sig fra marginaliseret til ligeværdig deltager eventuelt også i andre af samfundets fællesskaber, fx arbejdsfællesskaber.

Antagelsen er desuden, at deltagelse i frivillige fællesskaber kan gøre deltagerne bedre i stand til at mestre eget liv. Derved kan deltagelse i frivillige fællesskaber også ses som et middel til at skabe bedre effekt af øvrige sociale indsatser. Endelig handler inklusion også om at skabe fællesskaber, der kan forebygge eksklusion.

En væsentlig forudsætning for, at mennesker i sårbare og udsatte positioner kan deltage i sociale aktiviteter, er, at andre i fællesskabet giver personen den nødvendige støtte, og at forholdene er lagt til rette, så personen kan deltage og bidrage, som den hun er og med det, hun kan. Derfor er det vigtigt at sætte fokus på, om borgerne har de nødvendige muligheder for at blive en del af relevante lokale fællesskaber.

Fællesskabsmålingen peger i lighed med tidligere forskning på, at velfærdssystemet ofte er gearret til enkeltstående problemer og har svært ved at hjælpe de allersvageste borgere med komplekse problemer. Resultaterne tyder på, at civilsamfundet her måske kan spille en større rolle. Det ville kræve, at de fagprofessionelle i kommunen, som har kontakt med borgere i udsatte og sårbare positioner, i højere grad hjælper dem med at komme i kontakt med og blive en del af de mange lokale fællesskaber. Samtidig skal forholdene her være lagt til rette, så udsatte og sårbare borgere kan deltage og bidrage. Det stiller således krav til organisationerne og de frivillige fællesskaber om at blive bedre til at inddrage borgere i sårbare og udsatte positioner.

En større mangfoldighed i disse fællesskaber kan desuden bidrage til dynamik og fornyelse, fordi det kan tilføre flere medlemmer og frivillige, andre perspektiver, erfaringer, kompetencer og ny viden, som er med til at udvikle kvaliteten af foreningens ydelser og aktiviteter over for målgruppen.

En lettere vej ind i de frivillige fællesskaber

Der kan være mange grunde til, at mennesker i forskellige sårbare eller udsatte positioner deltager mindre i foreningslivet end resten af befolkningen. Men manglende motivation synes ikke at være en af dem – hverken blandt foreninger eller borgere. Fællesskabsmålingen viste som nævnt, at både risikogruppen og gruppen af socialt udsatte har stor vilje til fællesskab i foreninger og samfundsliv. Frivillighedsundersøgelsen fra 2017¹⁰ bekræftede, at mange mennesker i udsatte positioner ønsker at tage del i frivillige fællesskaber, men at de oplever forskellige barrierer for deltagelse.

De kan eksempelvis føle, at de mangler de nødvendige ressourcer og kompetencer, eller frygter, at der ikke vil blive taget hensyn til deres udfordringer. Men underrepræsentationen kan også skyldes, at ingen har inviteret dem rigtigt indenfor. Det fremgår af adskillige frivilligundersøgelser, at mange bliver frivillige, fordi de hører om det fra venner og bekendte og bliver spurgt, om de vil med. Så hvis man i forvejen har et svagt netværk uden kontakt til civilsamfundet, kan det være svært at finde indgangsdøren.

Den burde ellers stå på vid gab. En Rambøll-undersøgelse fra 2020¹¹ viser, at mere end halvdelen (58 pct.) af de adspurgte frivillige organisationer med et socialt sigte har en erklæret ambition eller mål om at inkludere borgere i udsatte positioner som frivillige i deres organisation. Målet fremgår enten af vedtægter, strategier eller andre beslutninger i organisationerne.

Det skulle således være muligt i højere grad at inkludere sårbare grupper i de frivillige fællesskaber. Flere projekter har de seneste år da også vist, at det er muligt, hvis man sikrer, at der er ressourcer og kompetencer til at understøtte inklusionen.

⁹ Espersen, Helle Hygum et. al. (2018): *Inklusion og deltagelse af sårbare borgergrupper i samskabende arenaer – Evaluering af tre partnerskaber mellem civilsamfund og kommuner*. København, VIVE.

¹⁰ Rambøll Management Consulting (2017): *Frivillighedsundersøgelsen 2017*. København, Rambøll Management for Børne- og Socialministeriet.

¹¹ Rambøll Management Consulting (2020): *Undersøgelse af inklusion af borgere i udsatte positioner i frivillige fællesskaber*. København, Rambøll Management Consulting for Socialstyrelsen.

Det er blandt andet vigtigt med en organisatorisk ramme, hvor der er værter, fleksible roller og demokratiske beslutningsprocesser, som understøtter de nye deltageres ressourcer og kompetencer og får dem bragt aktivt i spil som vigtige bidragydere.

Undersøgelsen fra Rambøll peger desuden på, at det frivillige fællesskab med fordel kan samarbejde med eksterne parter, der på forskellig vis kan støtte op om borgerens deltagelsesmuligheder. Det kan være med kommunale medarbejdere om at henvise til og støtte borgeren på vej ind i det frivillige fællesskab.

En evalueringsrapport udarbejdet af VIVE og Roskilde Universitet af tre partnerskaber mellem civilsamfundsorganisationer og kommuner¹² peger på tre vigtige læringspunkter:

- *Fleksibilitet*: At man kan være ustabil i sin deltagelse, fordi der er tidspunkter, hvor man kan deltage, og andre, hvor man ikke kan. Man kan ikke nødvendigvis deltage kontinuerligt.
- *Ligeværdighed*: At man bliver mødt som et menneske, der kan noget og kan bidrage på lige fod med andre – frem for som en, der er syg eller udsat.
- *Mangfoldighed*: At der er mange forskellige grupper af mennesker blandt deltagerne – og ikke kun sårbare borgere og professionelle.

En evaluering af to andre partnerskaber mellem kommuner, frivilligcentre og andre aktører med særligt fokus på inklusion af mennesker med handicap viser blandt andet, at det især er stærke relationer og ligeværdigt samarbejde mellem de involverede aktører, som skaber nye deltagelsesrum og styrker borgernes livskvalitet og handlekompetencer. Hvis man får opbygget gode relationer i partnerskaberne og i de konkrete aktiviteter, kan borgere i sårbare og udsatte positioner og frivillige lære af hinanden, og netværket i lokalområdet bliver styrket.¹³

Rapporterne viser således samlet, at frivillige organisationer og borgere på forskellig vis kan understøttes i at fremme en stærkere inklusion af nye grupper i de frivillige fællesskaber. Det er en dagsorden, som begge parter er interesseret i, og som det politiske system og det offentlige gennem flere år har ønske at fremme.

SAMARBEJDET MELLEM DET OFFENTLIGE OG DEN FRIVILLIGE SOCIALE SEKTOR

Samarbejdet mellem civilsamfund og det offentlige er helt afgørende – både for bedre at hjælpe og støtte sårbare og udsatte borgere og for at kunne inddrage flere borgergrupper i de frivillige fællesskaber som deltagere eller som frivillige.

Der har da også de seneste år generelt været stor fokus på at styrke samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet. På landsplan er der senest i forbindelse med koordineringen af corona-indsatsen etableret partnerskaber, der inddrager en lang række civilsamfundsorganisationer på flere forskellige dele af socialområdet. Også i kommunerne er der et voksende politisk fokus på det tværsektorielle samarbejde, og mange kommuner har udviklet politikker eller strategier på området.

Allerede i 2013 lancerede KL "Fremtidens Velfærd-alliancer", der satte fokus på at skabe ny velfærd i fællesskab på tværs af sektorer. Samme år stod den daværende regering bag det nye "Charter for samspil mellem det offentlige og civilsamfundet", som også ønskede at styrke samspillet og relationerne mellem sektorerne. Vidensportalen på det sociale område skriver følgende om samarbejde mellem civilsamfund og det offentlige:

*"I Danmark er der en lang tradition for, at civilsamfundet og den offentlige sektor samarbejder om at løse sociale problemstillinger og gennemføre initiativer til gavn for udsatte borgere. De to sektorer kan noget forskelligt og kan komplementere hinanden. Samarbejde mellem kommune og civilsamfund kan bidrage til kvalitet i velfærden for borgerne, ligesom civilsamfundsaktører såvel som kommunale aktører kan få udbytte af tværgående samarbejder."*¹⁴

¹² Espersen, Helle Hygum et. al. (2018): *Inklusion og deltagelse af sårbare borgergrupper i samskabende arenaer – Evaluering af tre partnerskaber mellem civilsamfund og kommuner*. København, VIVE.

¹³ Espersen, Helle Hygum & Olsen, Leif (2018): *At skabe deltagelse for borgere med handicap gennem frivillig faglighed – Evaluering af to partnerskaber mellem kommuner, frivilligcentre og andre aktører*. København, VIVE.

¹⁴ Vidensportalen på det sociale område: *Samarbejde mellem civilsamfund og kommuner*.

Af Frivilligrapporten for 2016-2018¹⁵ fremgår det, at samarbejder mellem kommuner og civilsamfund er i vækst. Tre ud af fire kommuner samarbejder mere end tidligere med lokale organisationer og foreninger. Næsten alle kommuner henviser ifølge undersøgelsen borgere eller frivillige til lokale foreningers tilbud, men der foregår samtidig løbende videndeling og dialog mellem kommuner og civilsamfund, ligesom de to parter samarbejder om fælles arrangementer til gavn for både kommune og foreningslivet. Laura Auken, centerchef på Center for Frivilligt Socialt Arbejde, udtalte i 2017, da rapporten udkom:

*“Vores kommuneundersøgelse om frivillighed viser, at det nu er naturligt for kommunerne at samarbejde med civilsamfundet. Kommunerne har tydeligvis fået mere sans for, hvad foreninger og frivilligheden kan bidrage med, som kommunen ikke selv kan. Det handler ikke om at bruge eller bestille frivillige, men om at skabe gode rammer og relationer, så kommuner og civilsamfund kan samarbejde fx om at forebygge ensomhed blandt ældre eller om at inkludere udsatte i lokale fællesskaber.”*¹⁶

Forudsætninger for et bedre samarbejde

Der er de seneste år kommet flere rapporter og undersøgelser, som sætter fokus på samarbejdet og værdien heraf. De viser samlet dets store potentialer, men peger også på, at det ikke altid er lige nemt, og at der fortsat er behov for på forskellig vis at understøtte samarbejdet og udviklingen.

Den seneste rapport på området¹⁷ viser blandt andet, at civilsamfund og kommuner stadig mangler kendskab til hinanden, herunder viden om og forståelse for hinandens forskellige logikker.¹⁸ For de fagprofessionelle kan det handle om, hvordan de kan skabe rammer for de frivillige, og hvordan de skal samarbejde med den frivillige verden. De frivillige er optaget af at fastholde egne værdier, så de ikke blot ender som et kommunalt redskab; men de efterlyser også mere lavpraktisk viden om, hvordan de skal finde vej ind i kommunen og skabe kontakt med den rette person.

¹⁵ Hjære, Mette et. al. (2018): *Tal om frivillighed i Danmark. Frivilligrapporten 2016-2018*. Odense, Center for Frivilligt Socialt Arbejde. 84 ud af landets 98 kommuner deltog i undersøgelsen.

¹⁶ Citatet er fra CFSA's hjemmeside.

¹⁷ Espersen, Helle Hygum et. al. (2021): *Styrkelse af samarbejdet mellem frivillige og kommuner gennem uddannelse – En afdækning af behov og efterspørgsel*. København, VIVE. Rapporten er en del af og bestilt i forlængelse af den forrige civilsamfundsstrategi.

¹⁸ Undersøgelsen *“Jeg tror simpelthen, at barriererne ligger mellem ørerne”* peger ligeledes på, at den største udfordring er relationen, herunder det manglende kendskab til hinanden og forestillingen om hinanden.

De giver endvidere udtryk for, at de mangler kompetencer til at få deres værdier og fortaler-rolle med ind i kommunerne, så det ikke bliver ren opgaveløsning.¹⁹

Undersøgelsen viser endvidere, at begge parter oplever, at udfordringer i deres praktiske arbejde ikke imødekommes på eksisterende kurser eller uddannelser, som ofte fokuserer på mere formelle kompetencer. Godt samarbejde handler især om relationsopbygning, og begge parter efterspørger derfor uddannelse, hvor de kan få lov til at være sammen og lære hinanden at kende.

En tidligere undersøgelse fra VIVE²⁰ har endvidere vist, at der på flere niveauer er behov for en stærkere infrastruktur, som kan understøtte samarbejdet mellem det offentlige og de frivillige sociale aktører. Sidstnævnte efterlyser især tiltag, der kan understøtte en bedre koordinering, udveksling af viden og erfaringer, netværksdannelse og lokal kapacitetsudvikling. Ifølge undersøgelsen er der også behov for at skabe en vidensinfrastruktur med en bedre sammenhæng mellem det nationale og lokale niveau.

Selv om samarbejdet mellem civilsamfund og det offentlige er i vækst, er det således stadig muligt og nødvendigt at understøtte udviklingen bedre. Der er behov for fælles praksisnær uddannelse med fokus på at skabe kendskab og relationer, og der er behov for bedre koordinering, udveksling af viden og erfaringer, netværksdannelse og kapacitetsudvikling lokalt samt en mere sammenhængende vidensinfrastruktur.

¹⁹ Dette understøttes af en rapport fra 2016 fra det daværende KORA: *Kommunernes samarbejde med civile aktører – Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. Rapporten peger dog samtidig omvendt på, at mange medarbejdere i kommunen ikke har den fornødne viden om, hvilke mulige civile aktører man kan samarbejde med, og at samarbejde med civilsamfund og frivillige ikke er en del af de faglig uddannede medarbejders faglighed.

²⁰ Espersen, Helle Hygum et. al. (2018): *Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde – En analyse af udviklingstendenser og behov for kontinuitet og forandring i nationale virkemidler*. København, VIVE.

KAPITEL 3

OFFENTLIG STØTTE TIL CIVILSAMFUNDS- ORGANISATIONER

Den frivillige sociale sektor får i dag økonomisk støtte fra mange forskellige kilder. Kapitlet gennemgår den samlede offentlige støtte til civilsamfundets sociale indsatser, sætter den i forhold til de frivillige organisationers økonomi og peger på en mulig inspiration fra støtten på andre områder.



for at kunne opstille relevante pejlemærker for det fremtidige samspil mellem reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet (SSA-reserven) og andre former for offentlig støtte til civilsamfundets sociale indsatser er der brug for et overblik over støttens nuværende sammensætning.

Den samlede offentlige finansiering af civilsamfundets sociale indsatser består af følgende elementer:

- Satspuljemidler – frem til 2019
- SSA-reserven – fra 2020
- Udlodningsmidler
- Øvrige statslige midler
- Kommunale midler.

I det følgende forsøger arbejdsgruppen at skabe et sådant overblik ved at sammenstille data fra forskellige kilder. Det er imidlertid vanskeligt at tegne et præcist billede af støtten til civilsamfundet, fordi de eksisterende opgørelser ikke er umiddelbart sammenlignelige.

DEN STATSLIGE STØTTE

Statslige midler på finansloven

Tabel 3.1 viser, hvad der på finansloven for 2021 (FL21) er givet af tilskud til civilsamfundsorganisationer, som direkte driftsstøtte samt via ansøgningspuljen til frivilligt socialt arbejde (PUF-puljen) og udlodningsmidlerne.

Som det fremgår, er der givet 285,7 mio. kr. i **driftsstøtte**, hvoraf 201,7 mio. kr. er permanente midler. Driftsstøtten er bevilget over tid til navngivne organisationer i forbindelse med satspuljen, SSA-reserven og øvrige politiske aftaler, herunder finanslovsaftaler.

PUF-puljen er en permanent bevilling til frivillige sociale indsatser. Puljen kan søges til enkeltstående aktiviteter og projekter, men flere ansøgere anvender støtten som driftsmidler til faste projekter. Tilskudenes størrelse varierer fra 20.000 til 650.000 kr. Der er desuden indgået partnerskabsaftaler mellem Socialstyrelsen og henholdsvis Kirkens Korshær og KFUM's Sociale Arbejde om prioritering af initiativer, der af den samlede ansøgningspulje kan prioritere henholdsvis 6,5 mio. kr. og 3,5 mio. kr. til egne indsatser og projekter.

Udlodningsmidlerne er overskud fra Danske Spil. De to største puljer på socialområdet er:

- ULHAN, der yder driftsstøtte til landsdækkende handicaporganisationer og landsdækkende hovedforeninger for en eller flere sjældne diagnoser/handicap.
- ULFRI, der yder driftsstøtte til landsdækkende frivillige sociale organisationer.

Der er forligsbindinger på udlodningsmidlerne.

Tabel 3.1. Finansiering målrettet civilsamfundet på Finanslovens § 15 – Social- og Ældreministeriets område

| Finansieringskilde | Mio. kr.* | Støttemodtagere |
|---|-----------|-------------------|
| Driftsstøtte direkte på FL21 (2021)** | 285,7 | 78 modtagere |
| PUF-puljen (2020) | 45,7 | 226 projekter |
| Udlodningsmidler (2020, udmeldt)*** | 155,2 | |
| Heraf Handicaporganisationer og -foreninger (ULHAN) | 89,7 | 61 projekter |
| Heraf Landsdækkende frivillige organisationer (ULFRI) | 58,6 | 97 organisationer |
| Heraf Særlige sociale formål (| 6,9 | 12 projekter |

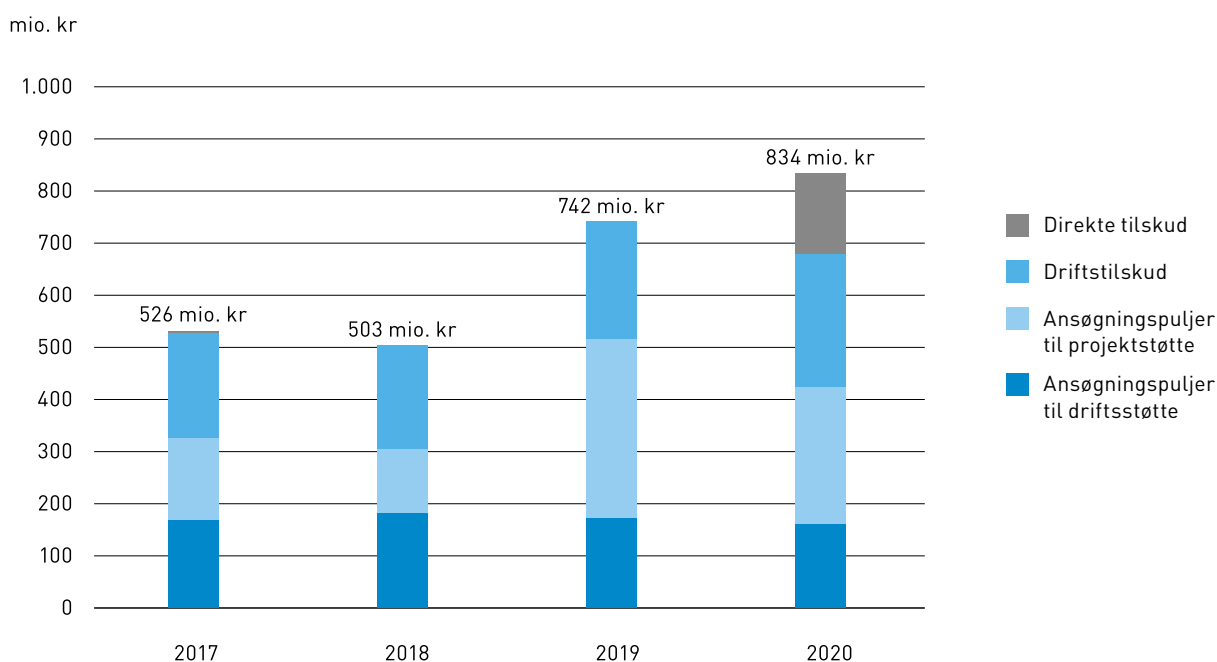
Note*: Alle beløb i 2021-kr., pris- og løntalsreguleret.

Note**: Heraf modtager 56 tilskudsmodtagere en permanent bevilling. Permanente bevillinger udgør i alt 201,7 mio. kr. Ud over de 78 modtagere modtager frivilligcentre direkte støtte via § 15.71.03.10.

Note***: Der udmøntes tre udlodningspuljer på socialområdet. Midlerne er afsat på Finanslovens § 7.

Kilde: FL21 og Socialstyrelsen.dk. Oprindelig tabel er udarbejdet af Social- og Ældreministeriet; i denne version er beløb og antal støttemodtagere reduceret med ikke-civilsamfundsorganisationer (fx selvejende institutioner).

Figur 3.1. Bevillinger til civilsamfundet 2017-2020 – fordelt på udmøntningsform



Anm: Stigningen i fast driftstilskud fra 2019 til 2020 skyldes, at frivilligcentrenes grundfinansiering overgik til fast driftstilskud; det var tidligere udmøntet via ansøgningspulje.

Kilde: Socialstyrelsen.

Øvrig statslig støtte

Foruden PUF-puljen og udlodningsmidlerne er der også i FL21 afsat permanente bevillinger til mindre puljer på Social- og Ældreministeriets område (§ 15), som er målrettet aktiviteter hos civilsamfundet. Det gælder fx Handicappuljen samt støtte til hhv. sommerferiehjælp og julehjælp.

Derudover er der bevilget midler til civilsamfundsorganisationer på andre ministerområder. I 2020 drejer det sig om cirka 200 mio. kr., hvoraf kun en mindre del er permanent driftsstøtte.¹ Størstedelen vedrører Udlændinge- og Integrationsministeriets ressortområde. De største modtagere af driftsstøtte er Dansk Flygtningehjælp, Etnisk Ung – indsats mod æresrelaterede konflikter og Frivilligt integrationsarbejde, Røde Kors.

Kommunale § 18-midler

Mange frivillige sociale organisationer får støtte lokalt via kommunernes § 18-midler. I 2020 blev der uddelt knap 200 mio. kr. Se også afsnittet Den kommunale finansiering.

¹ Tallene er blevet indsamlet på baggrund af dialoger med de relevante ressortministerier. Det har ikke været muligt at få et fuldstændigt overblik fra alle ministerier.

Bevillingstyper

Socialstyrelsen opgør støtten til civilsamfundet fordelt på bevillingstyper.

1. **Ansøgningspuljer**, hvor tilskud ydes på baggrund af ansøgninger fra ansøgerkredsen, som der foretages en faglig, individuel vurdering af. Der er ansøgningspuljer til projektstøtte og driftsstøtte.
2. **Driftstilskud**, hvor tilskud ydes til dækning af driftsudgifter til en på forhånd navngiven organisation.
3. **Direkte tilskud**, hvor tilskud ydes til en på forhånd fastlagt tilskudsmodtager til brug for en projektafgrænset opgave og til en afgrænset periode.

Figur 3.1 viser de udmøntede beløb for årene 2017-2020. Tallene er ikke umiddelbart sammenlignelige med de ovenstående tal fra Socialministeriet, da Socialstyrelsens tal vedrører *udmøntningen* af bevillingerne, så nogle beløb vedrører en flerårig periode.

Bemærk også, at de samlede beløb for 2019 og 2020 ikke er retvisende. I 2019 vedrører 285 mio. kr. *Behandlingstilbud til børn og unge*, som er målrettet både

civilsamfund og kommuner, og som anvendes de efterfølgende år. I 2020 indgår et stort engangsbeløb vedrørende COVID-19, og nogle beløb vedrører flere år. Oversigten omfatter kun midler, der administreres af Socialstyrelsen.

Støtte til civilsamfundsorganisationer via satspuljen i 2019

En væsentlig del af støtten til civilsamfundet er midler tildelt via satspuljen. Da denne nu er nedlagt og erstattet af SSA-reserven, er det særlig relevant at analysere udviklingen i forskellige former for støtte til civilsamfundsorganisationerne.

Arbejdsgruppen har analyseret satspuljen 2019 nærmere. Af puljens i alt cirka 16 mia. kr. er cirka 472 mio. kr. tildelt civilsamfundsorganisationer på tværs af ressortområder. I tabel 3.2-3.5 gennemgås satspuljebevillingerne til civilsamfundet fordelt på varighed, bevillingstype, ressortområde og målgrupper. Kilden til alle tabeller er FL 2019 og arbejdsgruppens beregninger.

I tabel 3.2 er bevillingerne opdelt i henholdsvis permanente og midlertidige tilskud. Når det gælder driftsstøtte, er 150 mio. kr. bevilget som permanent støtte, mens 59 mio. kr. er midlertidige bevillinger.

Tabel 3.2: Satspuljebevillinger til civilsamfundet, 2019

Mio. kr., fordelt efter varighed og hhv. drift og aktiviteter inkl. pulje

| | Midlertidige | Permanente | I alt |
|-------------------------|--------------|------------|-------|
| Driftsstøtte | 59 | 150 | 209 |
| Aktiviteter inkl. pulje | 198 | 65 | 263 |
| Total | 257 | 215 | 472 |

Af de i alt 472 mio. kr. er 215 mio. kr. permanente bevillinger, mens over halvdelen (257 mio. kr.) er midlertidige bevillinger. Bemærk, at en del af de 65 mio. kr. i permanente aktivitetstilskud godt kan være et driftslignende tilskud, da grænsen mellem drift og kerneaktiviteter er flydende.

Tabel 3.3 viser bevillingerne fordelt på forskellige bevillingstyper.

Tabel 3.3: Satspuljebevillinger til civilsamfundet 2019, fordelt på bevillingstype

| | Beløb (mio. kr.) | Andel (pct.) |
|------------------------------|------------------|--------------|
| Aktiviteter | 215 | 46 |
| Driftsstøtte | 209 | 44 |
| Pulje civilsamfund | 42 | 9 |
| Pulje samarbejde med kommune | 6 | 1 |
| Total | 472 | 100 |

Tabel 3.4 viser bevillingerne fordelt på ressortområder. Børne- og Socialministeriet stod for 64 pct. svarende til 302 mio. kr., Sundheds- og Ældreministeriet 17 pct. svarende til 80 mio. kr. Derudover er der henholdsvis 8 pct. på Beskæftigelsesministeriets område og 7 pct. på Udlændinge- og Integrationsministeriets område.

Tabel 3.4: Satspuljebevillinger til civilsamfundet 2019, fordelt på ressortområder

| | Beløb (mio.) | Andel (pct.) |
|--|--------------|--------------|
| Børne- og Socialministeriet | 302 | 64 |
| Sundheds- og Ældreministeriet | 80 | 17 |
| Beskæftigelsesministeriet | 38 | 8 |
| Udlændinge- og Integrationsministeriet | 33 | 7 |
| Udenrigsministeriet | 9 | 2 |
| Kulturministeriet | 6 | 1 |
| Justitsministeriet | 3 | 1 |
| Kirkeministeriet | 1 | 0 |
| Total | 472 | 100% |

Tabel 3.5 viser bevillingernes fordeling på målgrupper og hhv. midlertidige og permanente tilskud (både drift og aktiviteter). Udsatte voksne står for størstedelen af de midlertidige tilskud. Det er altså midler, som har en udløbsdato, til aktiviteter og drift for udsatte voksne. Hovedparten består af midlertidig driftsstøtte fx til OM-BOLD, Idræt for Sindet, LVS, Landsforeningen SPOR, Brugerforeningen for Aktive Stofbrugere m.fl.

Table 3.5: Satspuljebevillinger til civilsamfundet 2019, fordelt på målgrupper* og varighed

| | Midlertidige, mio. kr. | Midlertidige, andel | Permanente, mio. kr. | Permanente, andel | I alt, mio. kr. | I alt, andel |
|----------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------|-----------------|
| Udsatte voksne | 103 | 40% | 43 | 20% | 146 | 31% |
| Tværgående** | 16 | 6% | 102 | 48% | 118 | 25% |
| Udsatte børn og unge | 59 | 23% | 25 | 11% | 83 | 18% |
| Handicap | 20 | 8% | 13 | 6% | 33 | 7% |
| Integration | 15 | 6% | 18 | 8% | 33 | 7% |
| Psykisk sygdom | 27 | 10% | 0 | 0% | 27 | 6% |
| Sundhed | 10 | 4% | 12 | 6% | 23 | 5% |
| Kønsligestilling | 8 | 3% | 2 | 1% | 9 | 2% |
| I alt | 257 | 55% | 215 | 45% | 472 | 100% |

Note*: Målgrupperne følger hovedsageligt finanslovens hovedområde.

Note**: Målgruppen består af driftsstøtte fx til frivilligcentre.

Figur 3.2 viser, hvordan de midlertidige satspuljemidler udløber og erstattes af midlertidige bevillinger fra FL-aftaler og SSA-aftalen af cirka samme størrelse. Endelig er den permanente støtte i forbindelse med FL20 og FL21 suppleret med yderligere cirka 22 mio. kr. i permanente driftstilskud på Social- og Ældreministeriets område til en række civilsamfundsorganisationer, hvor bevillingerne før var midlertidige. Der er i forbindelse med udmøntning af SSA-reserven desuden bevilget 15 mio. kr. i permanent støtte til julehjælp, sommerferietilbud og nødovertnatningstilbud.

Den samlede statslige støtte

Når man kombinerer de tre opgørelser over omfanget af støtten til civilsamfundet, tegner der sig følgende billede:

Den permanente støtte

Ifølge Social- og Ældreministeriets opgørelse er der i 2021 bevilget 286 mio. kr. i driftsstøtte på § 15, hvoraf ca. 202 mio. kr. er permanente.

Ifølge Socialstyrelsens opgørelse over bevillinger på §15 er der rundt regnet bevilget godt 200 mio. kr. i faste driftstilskud i gennemsnit i årene 2017-20.

Ifølge oversigten over satspuljen/SSA-reserven er 150 mio. kr. bevilget i permanent driftsstøtte i 2019. Derudover er der bevilget 65 mio. kr. til permanente aktiviteter, der dermed kan være et driftslignende tilskud.

Disse tal er dog ikke umiddelbart sammenlignelige med ovenstående, da det ikke medregner støtte fra FL-aftaler, udlodningsmidler mv. og i øvrigt går på tværs af ressortområder.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at der er bevilget godt 250 mio. kr. i permanente tilskud til civilsamfundet, når man inkluderer de 37 mio. kr. i permanent driftsstøtte, der senest er bevilget via SSA- og FL-aftaler.

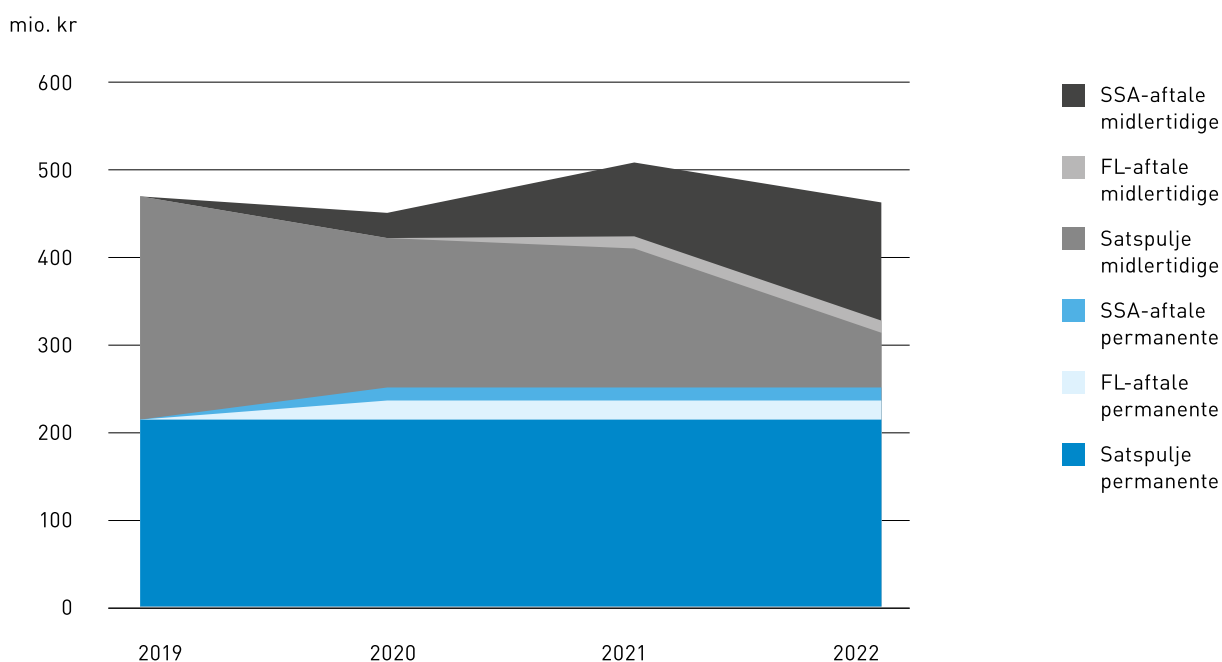
Den midlertidige støtte

Der bevilges både midlertidig støtte til drift og til aktiviteter til civilsamfundet.

Gennem de faste puljer ULHAN og ULFRI bevilges årligt ca. 150 mio. kr. i midlertidig driftsstøtte. Dertil kommer midler fra den faste PUF-pulje på 45 mio. kr., som er målrettet aktiviteter, men som også bruges til at finansiere drift.

Af figur 3.2 ovenfor fremgår, at midlertidig støtte udgør ca. 250 mio. kr., hvoraf 59 mio. kr. er midlertidig driftsstøtte. Yderligere en del af de 250 mio. kr. kan i praksis fungere som driftsstøtte. Fra Social- og Ældreministeriets opgørelse ved vi, at der er 84 mio. kr. i midlertidig driftsstøtte (de 59 mio. kr. er en del af dette beløb). Resten er bevillinger som led i finanslovsaftaler og lignende.

Figur 3.2. Udfasning af satspuljen 2019-2022 – fordelt på permanente og midlertidige bevillinger



Kilde: FL 2019, FL 2020 og FL2021.

Dertil kommer støtten fra andre ressortområder på ca. 200 mio. kr., hvoraf et mindre beløb er permanente bevillinger.

Støtten fra satspuljen har haft afgørende betydning

Der er ingen tvivl om, at de 500 mio. kr., der var niveauet for bevillinger over satspuljen, og hvoraf cirka halvdelen var midlertidige bevillinger, har stor betydning for civilsamfundet. De finansierer en væsentlig del af både drift og aktiviteter. Men også udlodningsmidlerne er centralt element i støtten til civilsamfundet og det frivillige arbejde, ligesom de kommunale § 18-midler er vigtige – ikke mindst lokalt.

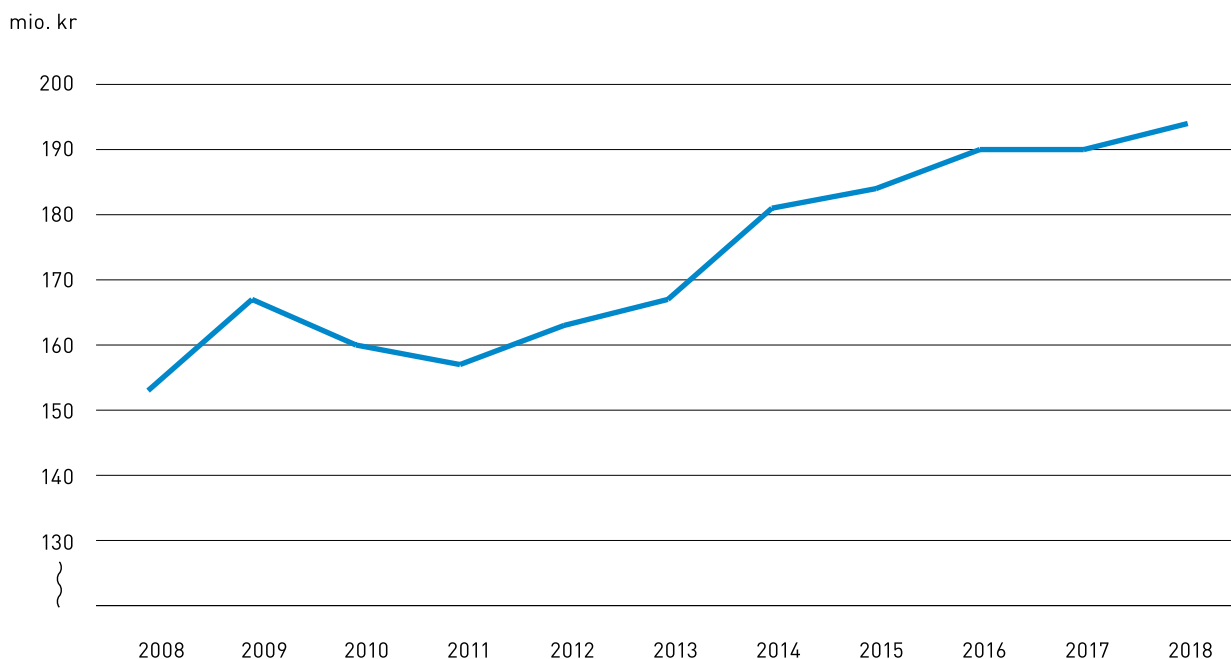
Fakta om SSA-reserven

SSA-reserven består af tilbageløb fra midlertidige satspuljeprojekter, der udløber, et mindre løft på 70 mio. kr. aftalt i forbindelse med nedlæggelse af satspuljen samt et beløb fra Brittasagen. Fra 2022 og frem var reserven beregnet til godt 700 mio. kr.

Med de bevillinger, der blev aftalt ved udmøntning af SSA-reserven for 2020 og 2021, er reserven ifølge FL 2021 (§ 35.11.05) beregnet til 211,5 mio. kr. i 2022, 529 mio. kr. i 2023 og 663 mio. kr. i 2024.

Figur 3.3. Vækst i den kommunale støtte 2008-2018

Samlet brug af § 18-midler, faste 2018-priser



Kilde: Frivilligrådet: *Forvaltning og oplevelser af § 18-midler*, 2020. De anvendte data er fra Danmarks Statistik (REGK100).

DEN KOMMUNALE FINANSIERING

Som nævnt i kapitel 2 er der på social- og sundhedsområdet 7.138 lokale og regionale foreninger. For mange frivillige organisationer med aktiviteter i kommunerne er den kommunale støtte afgørende for, at de kan gennemføre deres aktiviteter til gavn for mennesker i lokalsamfundet.

Landets kommuner skal ifølge Servicelovens § 18 samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger. Kommunerne skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde, som kompenseres via bloktilskuddet. Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvaret for at fastlægge rammerne for samarbejdet samt beslutte, hvilke formål og rammer der skal gøre sig gældende for ansøgningerne til kommunens § 18-midler.² Det medfører, at der er stor variation i den kommunale støtte til den frivillige sociale sektor; variationen gælder både støttebeløbets størrelse, tildelingskriterier og behandling af ansøgninger.

På baggrund af Frivilligrådets publikation *Forvaltning og oplevelser af § 18-midler* fra 2020 præsenterer arbejdsgruppen i det følgende hovedtrækkene i den kommunale støtte til den frivillige sociale sektor.

Udviklingen i kommunernes støtte

På landsplan er kommunernes bevillinger til frivilligt socialt arbejde steget med godt 40 mio. kr. i perioden 2008-2018 – fra cirka 153 mio. kr. til cirka 194 mio. kr. Det svarer til en stigning på 26,1 procent (i faste 2018-priser). På landsplan bliver der således brugt flere kommunale penge på frivilligt socialt arbejde i dag end tidligere.³

Der er store forskelle på, hvor meget de enkelte kommuner udbetaler i tilskud til det frivillige sociale arbejde pr. indbygger. I 2018 varierede § 18-støtten fra knap 96 kr. pr. indbygger i den kommune, der udbetalte mest, til knap 7,5 kr. pr. indbygger i den kommune, der udbetalte mindst.⁴ Som frivillig organisation kan det altså have en stor betydning for det kommunale tilskud, hvilken kommune man er aktiv i.

2. Social- og Indenrigsministeriet (2017): *Vejledning om det frivillige sociale område efter serviceloven*. VEJ nr 10266 af 19/12/2017.

3. Frivilligrådet (2020): *Forvaltning og oplevelser af § 18-midler*. Brovst.

4. Ibid.

Støtten kan også variere fra år til år i den enkelte kommune. Beparelser i kommunen kan medføre, at det kommunale § 18-tilskud sænkes, hvorimod fx øget politisk fokus på et styrket foreningsliv eller nedbringelse af sociale udfordringer, fx ensomhed, kan betyde en højere støtte.

Kommunernes forvaltning af § 18-midlerne

Det mest udbredte er, at kommunerne lægger en stor del af deres § 18-midler i en ansøgningspulje, som frivillige sociale organisationer kan søge. Nogle kommuner vælger desuden at afsætte midler til driftsaftaler, samarbejdsaftaler, faste bevillingshavere eller lignende. Det kan eksempelvis være midler til frivilligcentre, væresteder drevet af frivillige organisationer og andre større samarbejdsprojekter.

Det er i langt de fleste kommuner det politiske udvalg, som varetager socialområdet og frivilligt socialt arbejde, der bevilliger § 18-midler til de frivillige sociale organisationer. § 18-ansøgninger behandles administrativt, inden de forelægges det politiske udvalg. I nogle tilfælde vil et lokalt frivilligråd behandle ansøgningerne og komme med indstillinger til det politiske udvalg.

Kommunerne bestemmer selv deres tildelingskriterier. Den generelle tendens er, at kommunerne hellere vil støtte aktiviteter end dække driftsudgifter som fx løn, husleje og kontorhold. Dette kan være problematisk, fordi en stabil drift er grundlaget for både kontinuitet og udvikling i tilbud. Samtidig kan være vanskeligt at skaffe støtte til drift fra andre kilder, fx fonde.

Vilkårene står samtidig i kontrast til dem, der gælder de foreninger og fællesskaber, som hører under Folkeoplysningsloven, hvor ansøgningsprocedurer er nemmere, og driftssikkerheden større. Derudover er det på folkeoplysningsområdet lovbestemt, at foreninger skal have adgang til lokaler og faciliteter. I mange kommuner, hvor der ligger et frivilligcenter, har de frivillige sociale foreninger adgang til lokaler, men selv her er det ofte ikke tilstrækkeligt. En anden udfordring er, at nogle kommuner fokuserer størstedelen af § 18-støtten til relativt få, udvalgte indsatser, partnerskaber eller foreninger. Det kan give god mening i forhold til en politisk prioriteret indsats, men det kan gå ud over mangfoldigheden af de lokale indsatser og gøre det svært for nye sociale fællesskaber at få støtte.

Derudover forholder det sig sådan, at i nogle kommuner overstiger ansøgningerne langt ansøgningspuljens

størrelse. Det betyder, at nogle organisationer slet ikke får støtte, og/eller at organisationer får mindre i støtte, end de havde søgt om. Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvilken praksis der bruges. Der er dog også få kommuner, som får ansøgninger for et mindre beløb, end der er i puljen.

Andre former for kommunal støtte

§ 18-midlerne er ikke den eneste form for kommunal støtte til de frivillige sociale organisationer. Kommunerne kan også vælge at støtte ved fx at have et frivilligcenter, yde konsulentbistand, stille lokaler til rådighed, indgå samarbejder med driftstilskud med frivillige organisationer samt uddele midler via andre puljer, fx en § 79-pulje til tilbud med aktiverende og forebyggende sigte.

Den kommunale støttes betydning

I flere af de lokale frivillige organisationer er § 18-midlerne hovedindtægten, og for nogle organisationer er disse midler livsnødvendige for, at de kan overleve og gennemføre deres aktiviteter. Nogle organisationer supplerer støtten med medlemskontingenter, brugerbetaling, donationer eller midler fra en hovedorganisation, men ikke alle har denne mulighed. Særligt afgørende er § 18-midlerne for de organisationer, som arbejder med borgere i meget udsatte positioner, som ikke selv kan bidrage økonomisk.

Derfor er der også mange organisationer, som år efter år søger kommunerne om § 18-midler. Det er en af årsagerne til, at der ofte er mange gengangere i ansøgningspuljen, og at der kun kommer få nye organisationer til hvert år.

De mange gengangere betyder også, at ansøgerne får en vis erfaring med at søge om § 18-midler og kender til ansøgningsproceduren. En del frivillige organisationer har dog givet udtryk for, at det var vanskeligt at søge om midler første gang, og at de sætter pris på den hjælp, som gives i kommuner og frivilligcentre. Flere kommuner har desuden indført elektroniske ansøgningssystemer, hvilket har krævet lidt tilvænning blandt organisationerne, men som efter sigende nu fungerer godt og er mere effektivt.

ØKONOMIEN I CIVILSAMFUNDS-ORGANISATIONERNE

Billedet af den offentlige støtte til civilsamfundets sociale indsatser skal ses i forhold til den samlede økonomi i civilsamfundsorganisationerne. Den er sammensat og kompleks. For langt de fleste organisationer gælder, at de dels modtager støtte, både offentlige midler i form af driftsmidler eller anden støtte og fondsmidler, dels skaber egne indtægter gennem indsamlinger og kontingenter. Den sammensatte økonomi betegnes med rette ofte som "mosaikøkonomi", fordi den består af en lang række delbeløb med forskellige afsendere, bindinger og tidshorisonter.

Dansk Erhverv har til arbejdet med denne civilsamfundsstrategi gennemgået regnskaberne i ni udvalgte organisationer (se bilag 3). Som helhed bekræfter undersøgelsen billedet af, at organisationerne er nødt til at balancere og sammensætte deres indsatser ud fra et kludetæppe af finansieringskilder.

Organisationerne i undersøgelsen er udvalgt, så de repræsenterer organisationer af forskellig størrelse med udgangspunkt i listen over organisationer, der modtager ULFRI-midler. Selvom ULFRI ikke favner alle dele af civilsamfundet på socialområdet og eksempelvis ikke medtager helt små organisationer eller organisationer, der modtager midler gennem fx ULHAN, udgør organisationerne på denne liste et rimeligt repræsentativt udsnit af de landsdækkende organisationer på det frivillige sociale område; den er derfor valgt som udgangspunkt for undersøgelsen og inddelingen.

I alt ni organisationers regnskaber er gennemgået med fokus på indtægtsposterne.

Målt på antal årsværk kan organisationerne opdeles i tre omtrent lige store grupper:

- *De største:* Organisationer med over 25 årsværk
- *De mellemstore:* Organisationer med 5-25 årsværk
- *De mindste:* Organisationer med under 5 årsværk.

Der er i hver kategori udvalgt tre organisationer, der repræsenterer forskellige typer af organisationer. Gennemgangen viser, at der er stor indbyrdes forskel mellem organisationerne, både når det gælder indtægternes (og omsætningens) størrelse og indtægtskilderne. Men billedet af en meget sammensat økonomi går igen på tværs af organisationerne.

Der er tale om en begrænset undersøgelse af hovedpunkterne i regnskaberne indtægtsposter i en lille gruppe organisationer. Et mere finkornet billede af organisationernes økonomi vil kræve en større og mere detaljeret gennemgang af langt flere organisationer. Det begrænser også undersøgelsens præcision, at det ikke i alle tilfælde fremgår af organisationernes regnskaber, hvor de enkelte indtægtsposter kommer fra. Det er derfor ikke ud fra regnskaberne muligt systematisk at identificere, hvor stor en del af økonomien, der er tilskud fra staten, og hvordan denne andel har udviklet sig i de seneste tilgængelige regnskabsår.

De største organisationer

- Der er markant forskel på indtægterne blandt de største organisationer i undersøgelsen. Én organisation har mere end 1,3 mia. kr. i indtægter, mens de to andre har under 300 mio. kr. Den organisation med de største indtægter har betydelige internationale aktiviteter, hvilket forklarer en væsentlig del af indtægterne.
- To af organisationerne har betydelige indtægter fra genbrugsbutikker, ligesom indsamlede private midler samt gaver udgør væsentlige indtægtsposter. Midlerne fra blandt andet genbrugsbutikkerne er særligt værdifulde, da det er frie midler, der kan anvendes fleksibelt. Kontingenter spiller en mindre rolle og fremgår ikke direkte i regnskaberne for disse to organisationer. Hos den tredje organisation er organisationens kontingentindtægter opgjort direkte i regnskabet og er en ikke uvæsentlig post.
- I den ene af organisationerne udgør offentlige midler cirka en fjerdedel af indtægterne. I tillæg hertil får organisationen midler til underorganisationer, der har driftsoverenskomster med det offentlige. Disse midler er dog bundet direkte til disse underorganisationer.

De mellemstore organisationer

- De mellemstore organisationer har indtægter på mellem 5 mio. kr. og 12 mio. kr. i deres seneste regnskabsår.
- Hos de mellemstore organisationer spiller den offentlige finansiering en forholdsmæssigt større rolle end hos de største organisationer. Den ene af de tre undersøgte organisationer har i 2019 og 2020 stort set udelukkende været finansieret af satspuljen med det samme beløb i begge år. I en anden organisation udgjorde støtten fra Børne- og Socialministeriet

sammen med tilskud fra udlodningsmidlerne i alt knap 60 pct. af indtægterne.

- Den tredje og mindste organisation i gruppen, får den markant største finansiering fra fonde og sponsorer. LOTFRI-midlerne (nu ULFRI-midler) udgjorde blot 5 pct. af indtægterne. Også i en af de andre organisationer udgør fondsmidler sammen med kontingenter og indsamlede midler et væsentligt supplement til de offentlige støttemidler.

De mindste organisationer

- De mindste organisationer i undersøgelsen har det seneste regnskabsår haft indtægter på mellem 3 og 5 mio. kr.
- Indtægtsposterne er meget forskellige, men de er alle domineret af indtægter fra fonde og donationer.
- Andelen af statslige støttemidler i organisationerne varierer fra 10 til 20 pct. og ligger dermed gennemsnitligt under andelen af offentlig støtte til større organisationer.

En sammensat økonomi

Det øjebliksbillede, gennemgangen af de ni organisationers økonomi giver, understreger to generelle pointer:

For det første, at økonomien er sammensat af mange forskellige typer af indtægter. Den sammensatte økonomi stiller høje krav til organisationerne om løbende at matche deres aktiviteter og indsatser med økonomien, så de balancerer både over tid og i forhold til de krav, der er knyttet til modtagelsen af midlerne fra de mange forskellige kilder.

For det andet, at selv om de offentlige midler for en del af de undersøgte organisationer udgør en uundværlig del af økonomien, genererer både store og små af de undersøgte civilsamfundsorganisationer selv en stor del af finansieringen af deres indsatser for mennesker i udsatte og sårbare positioner – blandt andet via indsamlingsaktiviteter og medlemskontingenter.

ANDRE MULIGE FINANSIERINGS- OG SAMARBEJDSMODELLER

Som inspiration til fremtidige drøftelser af, hvordan støtten til civilsamfundet kan indrettes, giver arbejdsgruppen i det følgende en kort introduktion til finansierings- og samarbejdsformer på to andre områder:

- Civilsamfundsstøtten på udviklingsområdet
- Udlodningsmidlerne

Formålet er ikke at pege på én bestemt model som bærende for den fremtidige støtte på socialområdet, men at illustrere, at det er muligt at søge inspiration i andre finansieringsmodeller. Introduktionen kan læses som et supplement til dette kapitels beskrivelse af den nuværende støttestruktur.

Civilsamfundsstøtten på udviklingsområdet

Civilsamfundsstøtten på udviklingsområdet er sammensat af en række forskellige elementer. Arbejdsgruppen fokuserer her på strategiske partnerskaber samt puljeordninger.

Strategiske partnerskaber på udviklingsområdet

På udviklingsområdet arbejder Udenrigsministeriet i strategiske partnerskaber med civilsamfundsorganisationerne for at drage nytte af deres ekspertise og handlekraft på området.

I alt er 16 organisationer og konsortier udvalgt som strategiske partnere for årene 2018-2021. Partnerskaberne varierer i størrelse og spænder fra 15 til 175 mio. kr. over perioden. Formålet med de strategiske partnerskaber er at lade civilsamfundsorganisationer bidrage til opfyldelsen af de danske prioriteter på udviklingsområdet.

De strategiske partnere er udvalgt "på baggrund af deres kapacitet og strategiske relevans i forhold til danske udenrigspolitiske og humanitære prioriteter."⁵ Organisationerne vurderes med andre ord ud fra, hvor godt og effektivt de kan bidrage til at understøtte de politiske prioriteter på området.

Midlerne til partnerskabsorganisationerne udmøntes af Danida. De målrettes de strategiske partnere, som forvalter midlerne inden for rammerne af de indgåede partnerskaber. Der gennemføres blandt andet løbende

reviews af aktiviteter, administration mv. i partnerskaberne.

Puljeordninger på udviklingsområdet

De strategiske partnerskaber suppleres af en række puljeordninger, der også understøtter civilsamfundets udviklingsarbejde.

Puljerne kan have meget forskellig karakter og forskellige fokusområder, eksempelvis⁶:

- Civilsamfund i Udvikling (CISU) administrerer en åben pulje, som støtter folkelige organisationers samarbejde med lokale partnere i udviklingslande.
- Danske Handicaporganisationer (DH) administrerer handicappuljen, som kan søges af DH's medlemsorganisationer og bruges til samarbejde med brugerorganisationer i udviklingslande.

I begge eksempler er administrationen af puljen således uddelegeret til organisationerne selv.

Udlodningsmidlerne

Udlodningsmidlerne – i folkemunde ofte kaldet "tipsmidlerne" – er overskudsmidler fra blandt andet lotteri hos Danske Spil og Det Danske Klasselotteri.

Udlodningsmidlerne fordeles med udgangspunkt i udlodningsloven⁷ og fordeles mellem Kulturministeriet, Social- og Ældreministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet, Sundhedsministeriet samt Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Fordelingen af udlodningsmidlerne er fastlagt i udlodningsloven, som specificerer den økonomiske fordeling mellem de forskellige ministerier samt i en vis udstrækning fordelingen af midler inden for de enkelte ministerier.

Overordnet er der i udlodningsloven både fastlagt støttemidler til navngivne organisationer, hovedorganisationer og paraplyorganisationer, mens der også fordeles midler mellem ministerierne, som udmøntes gennem puljer.

5. Se Udenrigsministeriets hjemmeside.

6. Se Udenrigsministeriets hjemmeside.

7. Kulturministeriet (2017): *Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri*. LOV nr 1532 af 19/12/2017.

En gennemgang af fordelingen af udlodningsmidler viser blandt andet følgende, som kan tjene til inspiration for andre måder at organisere støtten på:⁸

- I Social- og Ældreministeriets regi finansieres to driftspuljer til henholdsvis landsdækkende handicaporganisationer og foreninger samt landsdækkende frivillige sociale organisationer. Disse puljer udmøntes med udgangspunkt i ministerielt fastsatte kriterier, fordelingsnøgler mv. og administreres af Socialstyrelsen. En lignende pulje til organisationer på ældreområdet har været udmøntet i Sundhedsministeriet før ressortomlægningen i januar 2021.⁹
- Der udmøntes også mange puljer, som er mere baseret på konkrete aktiviteter end på driftsstøtte. På Social- og Ældreministeriets område udmøntes fx puljen "Særlige Sociale Formål", der styrker frivillig, ulønnet indsats, som forebygger og afhjælper sociale problemer¹⁰. Udlodningsmidlerne på socialområdet indgår i opgørelsen af den samlede støtte til civilsamfundet.

En lignende struktur findes på sundhedsområdet. Her er der to driftspuljer til henholdsvis landsdækkende og mindre landsdækkende sundhedsorganisationer. I tillæg hertil findes en aktivitetspulje, som yder støtte til konkrete aktiviteter i sygdomsbekæmpende organisationer, samt en rådighedspulje til sygdomsbekæmpende organisationer, der fortrinsvis støtter mindre projekter og aktiviteter.¹¹

På tværs af ressortområder udmøntes også midler til konkrete organisationer, som modtager direkte driftstilskud. Her kan man finde den konkrete organisation i lovtæksten.

På især kulturområdet gør man også brug af den organiserede, demokratiske struktur blandt organisationerne. Eksempelvis tildeles de organiserede hovedorganisationer på idrætsområdet et i lovgivningen fastsat beløb, som de selv fordeler mellem deres medlemsorganisationer og forbund.

Her indgås der fireårige rammeaftaler med Kulturministeriet omkring anvendelsen af midlerne, som indebærer en overordnet afrapportering for midlernes anvendelse. Midlerne må anvendes til både drift og udvikling.¹²

8. Gennemgangen er hverken udtømmende for uddelingen på de enkelte områder eller for udlodningsmidlerne som sådan.

9. I 2021 udmøntes puljen af Sundhedsministeriet på vegne af Social- og Ældreministeriet; fremover vil den blive udmøntet af Socialstyrelsen.

10. Se Socialstyrelsens hjemmeside.

11. Se Sundhedsministeriets hjemmeside.

12. Se Kulturministeriets hjemmeside.

KAPITEL 4

UDFORDRINGER VED

DEN NUVÆRENDE

STØTTESTRUKTUR

Den eksisterende måde at støtte de frivillige organisationer på har flere uheldige konsekvenser. Midlertidig støtte gør det sværere at tænke langsigtet, og organisationerne bruger unødigt mange af deres samlede kræfter på at søge og administrere forskellige tilskud.

Som vist i kapitel 3 er omkring halvdelen af den statslige støtte til civilsamfundsorganisationerne på socialområdet udviklingsstøtte, der enten gives direkte til udvalgte projekter eller gennem ansøgningspuljer.

Som det fremgår af analysen i **bilag 3** udgør fast driftsstøtte en ret lille del af mange organisationers økonomi. Organisationernes økonomi er ofte sammensat af midler fra mange kilder: projektmidler fra statslige, kommunale og regionale kilder, midler fra fonde samt indtægter fra kontingenter og indsamlinger mv.¹

Dette støttemønster har som konsekvens, at mange civilsamfundsorganisationer i dag bruger uforholdsmæssig mange ressourcer på at styre finansieringen af midlertidige projekter, der finansieres af offentlige midler, og på at planlægge den fremtidige finansiering af nye projekter. Det er hverken hensigtsmæssigt for de målgrupper, som organisationerne er sat i verden for at hjælpe, for driften af organisationerne eller for medarbejderne.

Midler til at finansiere drift er også noget af det, der er sværest af få dækket via fonde og virksomheder.

Drift dækker over alle dele af organisationens basale grundlag: Husleje og faste omkostninger, økonomi, personale, ledelse, faglig udvikling, analysearbejde, kommunikation mv.

For langt de fleste organisationer er finansiering af driften selve forudsætningen for, at man kan løse den primære opgave for sin målgruppe. Særligt mindre organisationer uden kapacitet til at skaffe supplerende indtægter har ofte usikre økonomiske rammer og dermed svært ved at få fodfæste, skabe rum til udvikling og lægge langsigtede planer.

I lyset af disse udfordringer påpeger professor Thomas B. Boje i en ny rapport om civilsamfundsorganisationernes udvikling i de skandinaviske lande blandt andet, at den bedste metode til at understøtte frivillige organisationer ville være, at det offentlige og fondene

gav mere grundstøtte og flere ikke-bundne midler til organisationerne.²

UKLARE KRITERIER FOR TILDELING AF STØTTE

Den nuværende offentlige støttestruktur på socialområdet er i høj grad præget af uklare processer for tildeling af midlerne. Det gælder især de midler, der gives direkte til organisationerne via forhandlinger om SSA-reserven eller direkte på finansloven. At opnå støtte kræver i fraværet af en formel, gennemskuelig proces stadig først og fremmest en effektiv interessevaretagelse fra organisationernes side i forhold til det politiske system, jf. beretninger fra tidligere modtagere af støtte gennem satspuljen.³ Dette er ikke ændret, når det gælder støtte til drift eller projekter via SSA-reserven og finansloven.

Ifølge professor Thomas P. Boje er støttestrukturen præget af uklarhed: *"I dag har vi ikke fået etableret klare og gennemsigtige regler for finansiering, som det burde være tilfældet – der er tale om alt for tilfældige principper, som betyder, at organisationerne er på herrens mark."*⁴

Når det gælder de midler, der tildeles gennem ansøgningspuljer, er processen mere transparent. Her er der klare krav til, hvilke kriterier midlerne tildeles efter, samt almindelige ansøgningsprocedurer med krav om afrapportering og offentlig indsigt.

¹ Se kapitel 3 og bilag 3: *Dansk Erhvervs analyse: Satspuljen, SSA-reserven og økonomien i den frivillige sociale sektor, der er udarbejdet i forbindelse med denne civilsamfundsstrategi.*

² Hjære, Mette et. al. (2021): *Civilsamfundet i Norden – Indsigter fra otte nordiske forskere om civilsamfundets rolle på velfærdsområdet.* Odense, Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

³ Auken, Gunvor (2018): *Røv satspuljen tilbage til dem, den er røvet fra.* Information d. 06-11-18.

⁴ Hjære, Mette et. al. (2021): *Civilsamfundet i Norden – Indsigter fra otte nordiske forskere om civilsamfundets rolle på velfærdsområdet.* Odense, Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

ADMINISTRATIVE BYRDER TAGER TID FRA KERNEOPGAVEN

Mange civilsamfundsorganisationer oplever de administrative rammer som byrdefulde, når det gælder modtagelse af statslig støtte. Rammerne har da også ofte været genstand for drøftelser og politiske initiativer.

Politisk blev der senest i 2018 i regi af Børne- og Socialministeriet udarbejdet en analyse samt et sæt anbefalinger til en ny tilskudsadministration.⁵ I arbejdet påpeges det blandt andet, at "frivillige organisationer og foreninger oplever, at den statslige støttestruktur på det frivillige sociale område er blevet mere kompleks over de sidste årtier, og mange organisationer og foreninger giver udtryk for, at de bruger uforholdsmæssigt mange ressourcer på at søge statslige midler og leve op til de krav, der følger med støtten." Det er værd at bemærke, at de anbefalinger, som blev udarbejdet i 2018, langt fra alle er blevet gennemført.

I en rapport fra VIVE vurderes organisationernes overordnede tilfredshed med tilskudsmodtagelsen via Socialstyrelsen som rimelig god.⁶ Trods den overordnede rimelige tilfredshed oplever organisationerne en række udfordringer i hverdagen, der er knyttet til administrationen af tilskud. I boksen nedenfor nævnes en række eksempler på dette. De er indsamlet som led i arbejdsgruppens dialog med større og mindre landsdækkende organisationer, der modtager tilskud af den ene eller anden art fra enten Socialstyrelsen eller Sundhedsstyrelsen. Eksemplerne viser nogle af de forhold, som i organisationerne opleves uhensigtsmæssige og ressourcekrævende, men tegner ikke nødvendigvis et dækkende billede af alle udfordringer eller udbredelsen af dem.

⁵ Børne- og Socialministeriet (2018): *Afrapportering fra arbejdsgruppen om den statslige støttestruktur og tilskudsadministration på det frivillige sociale område.*

⁶ Jensen, Jonatan Kjældgaard et. al. (2021): *Tilfredshedsundersøgelse blandt Socialstyrelsens tilskudsmodtagere.* København, VIVE.

Administrative udfordringer ved at modtage støtte

Krav til regnskaber

- I forbindelse med driftstilskud er der krav om specifikation i budgettet af tilskud fra ikke kun de offentlige puljer, men også private tilskudsgivere.
- En række andre specifikke krav til regnskabet form og udformning gør regnskabet så omfangsrigt og detaljeret, at det bliver sværere for organisationerne at bruge det i andre sammenhænge, fx som et kommunikationsredskab over for især donorer.

Frister for regnskaber og udbetaling

- Det udfordrer likviditeten og skaber usikkerhed, at den første rate af (drifts)støtten udbetales et godt stykke inde i året.
- Fristerne for indsendelse af samlede budgetter i forbindelse med støtte er ændret for at sikre en hurtigere udbetaling, men det skaber nye problemer for mange, fx fordi fristerne ikke passer til regnskabsåret.
- Driftstilskud, der er tildelt som varige, forvaltes fra år til år. Det medfører usikkerhed om bevilling og udbetaling og kan desuden være arbejdskrævende med årlige planer, afrapporteringer m.v.

Krav til udviklingsplaner

- Der er uklarhed om formater for udviklingsplaner, og hvad de skal omfatte (fx samlet aktivitet eller kun den støttede aktivitet).
- Udviklingsplaner mv. skal ofte indsendes med kort varsel. Desuden opleves det som uhensigtsmæssigt, at der kræves udviklingsplaner i forbindelse med driftstilskud/driftsstøtte frem for at følge og fokusere på driften over tid.

Projektregnskaber

- Der må almindeligvis ikke budgetteres med fx et generelt administrationsbidrag, selvom alle projekter har omkostninger til sekretariatsbistand, HR/lønadministration, IT mv.
- Mindre organisationer, der ikke har tidsregistreringssystemer, har sværere ved at afrapportere tydeligt.
- Det er et problem i forhold til periodisering, at regnskaber ofte skal følge projektperioden i stedet for regnskabsåret. Det giver skæve frister for rapportering i forhold til organisationernes øvrige økonomiske årshjul.

Forskelle på tværs af ministerier

- Der opleves stor forskel på krav til afrapportering på tværs af ministerier, fx mellem Socialministeriet og Sundhedsministeriet. Det er især uhensigtsmæssigt for organisationer, der agerer på og modtager midler fra begge områder. På nogle punkter peger ministeriernes krav i forskellige retninger, hvilket så skal afspejles i årsregnskaberne.

KAPITEL 5

FREMTIDENS

FINANSIERING AF

CIVILSAMFUNDET

På baggrund af analyserne af den nuværende støttestruktur giver arbejdsgruppen i dette kapitel sit bud på en mulig fremtidig finansiering af den frivillige sociale sektor. Modellen omfatter dels pejlemærker for udmøntning af reserven, dels forslag til et bedre samspil med den øvrige offentlige støtte.



ivilsamfundet er en vigtig del af velfærdssamfundet, der er med til at sikre sammenhængende løsninger, løfte den enkelte borger ind i fællesskaber og adressere vigtige socialpolitiske dagsordener. Det er i sidste ende en politisk beslutning, om man ønsker at have et stærkt civilsamfund, og om man vil indfri det potentiale, der ligger i det civile engagement. Vil man det, ligger der en politisk opgave i at sikre gode rammer for civilsamfundsorganisationernes arbejde, herunder deres økonomi.

Der er helt overordnet brug for bedre sammenhæng i finansieringen af civilsamfundsorganisationerne på det frivillige sociale område. Sammenhæng betyder i praksis, at alle finansieringskilder tænkes sammen, så samspillet imellem dem bliver mere transparent og simpelt. Det vil være til gavn for både organisationerne og beslutningstagere – og først og fremmest for deltagerne.

Forskellige formål kræver forskellige støtteformer

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at der fremover ikke kun bør være fokus på, hvor mange midler der gives til civilsamfundet, men også hvordan midlerne gives. For de krav, man stiller i forbindelse med uddeling af støtte til civilsamfundsorganisationer, påvirker på den ene eller anden måde resultatet af støtten.

Når midler fx gives som tilskud til specifikke projekter, får organisationen chancen for at komme i dybden med et bestemt tiltag, som den gerne vil afprøve. Når midlerne gives som støtte til drift af kerneaktiviteter, lægger det en solid bund på tværs af alle organisationens aktiviteter. Når midlerne gives som et led i en partnerskabsaftale om et specifikt emne, vil de blive brugt med det ene mål at bidrage til en fælles definition og løsning af et politisk udvalgt problem.

Alle tre støtteformer er vigtige. De er hver især med til at indfri civilsamfundsorganisationernes fulde potentiale. Derfor skal en fremtidig støttestruktur af civilsamfundet også indeholde alle tre elementer. På den måde kan vi både sikre, at de økonomiske ressourcer til organisationerne bliver anvendt på den mest effektive måde til et givent formål, og at civilsamfundet kan udnytte sine ressourcer bedst muligt til gavn for borgere i udsatte og sårbare positioner.

STRATEGISKE PEJLEMÆRKER FOR UDMØNTNINGEN AF RESERVEN

Formålet med satspuljen var med Økonomistyrelsens formulering: *”Satspuljen var et beløb, som hvert år i perioden 1993-2019 blev afsat til initiativer, der har til formål at forbedre vilkårene for svage og udsatte grupper samt personer på overførselsindkomst.”*

Formålet med reserven fremover bør ses i forlængelse af de oprindelige intentioner med satspuljen. Midlerne skal komme mennesker i udsatte og sårbare positioner til gavn, og midlerne skal derfor i høj grad bruges på indsatser i civilsamfundet og andre initiativer tæt på målgruppen. Hvis det skal lykkes, kræver det en målrettet udmøntning af reserven.

Et første vigtigt skridt i den retning er de ”Principper for udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet”, som den politiske aftalekreds vedtog som en del af reserveaftalen for 2021-2024. [Se bilag 2.](#)

For arbejdsgruppen er det særlig vigtigt, at der arbejdes målrettet på at etablere og implementere en ny transparent model for opfølgning på og forankring af eksisterende og nye projekter, der modtager støtte via reserven; det lægges der også op til i de eksisterende principper. Der skal ske en systematisk opfølgning, og der skal etableres et fast system for processen og evalueringen, som gør det muligt at vurdere, om projektet har potentiale for videre skalering, fortsættelse eller fremover ikke længere skal støttes.

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at principperne suppleres med de følgende tre pejlemærker for reserven og derefter også anvendes ved de kommende reserveforhandlinger og bruges som prioriteringsredskab fremover.

Supplerende pejlemærker for udmøntning af reserven

Pejlemærke nr. 1: Der skal i udmøntningen af reserven være fokus på at sikre aktivitet i hele Danmark

Det er vigtigt, at der rundt omkring i hele landet sikres mulighed for et spirende civilsamfund, der kan løfte vigtige indsatser målrettet særlige grupper. Derfor bør der i fordelingen af midler fra reserven være fokus på at sikre en bred geografisk dækning på tværs af landet. Den geografiske spredning er ikke et mål i sig selv, men pejlemærket skal sikre, at der med afsæt i saglige hensyn fordeles midler til projekter og udvikling til de steder, hvor der er et behov.

Pejlemærke nr. 2: Principperne for udmøntningen af reserven skal gælde på alle ressortområder

Der bør gælde de samme principper for udmøntningen af reserven på både social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet mv. Dels er der ingen grundlæggende forskel på disse områder, der kan begrunde forskellige principper for tildeling af støtte. Dels opererer mange civilsamfundsorganisationer på tværs af disse opdelinger og får tildelt midler fra flere ressortområder.

Pejlemærke nr. 3: Der skal være en ramme til midlertidige udviklingsaktiviteter

Der bør i regi af reserven kunne bevilges midlertidig støtte til udvikling af aktiviteter. Når organisationer har modtaget udviklingsstøtte i en periode, skal det være muligt efter en faglig vurdering at overgå til permanent driftsstøtte.

Det anbefales, at de satspuljemidler, der udfases, erstattes af midler fra SSA-reserven, så der som udgangspunkt samlet set er minimum det samme beløb som hidtil til udviklingsaktiviteter. Rammen bør PL-reguleres.

SEKS ANBEFALINGER TIL PEJLEMÆRKER FOR DEN OFFENTLIGE STØTTE

Rammerne for den fremtidige udmøntning af reserven bør ses i sammenhæng med, hvordan man skal indrette den øvrige offentlige støtte til de frivillige sociale organisationer.

Der er behov for en ny, mere sammenhængende og langsigtet tilgang til finansieringen af civilsamfundsorganisationerne. Det vil i høj grad bidrage til at give organisationerne større handlefrihed og mulighed for at fokusere på deres kerneopgave: at levere indsatser og engagere frivillige til gavn for mennesker i vanskelige livssituationer. Et mere solidt økonomisk fundament under organisationernes økonomi vil skabe stabilitet og give dem mulighed for en meget større grad af langsigtet planlægning af deres kerneaktiviteter.

Samtidig er der behov for en ny forståelse for, at det er en krævende opgave at være til stede for samfundets sårbare og udsatte. Den kræver faglighed og professionalisme i alle hjørner af organisationen – fra ledelse til frivillig. Det er ikke muligt at drive et værested af høj kvalitet, hvis man ikke samtidig har den nødvendige administrative opbakning. Sekretariatsbetjening er en afgørende og integreret del af kerneopgaven i civilsamfundets organisationer. Det sikrer, at arbejdet kan blive dokumenteret, udviklet og udbredt. En professionel, faglig indsats for mennesker i sårbare og udsatte positioner kan ikke gennemføres, hvis frontpersonale og frivillige også skal agere bogholdere, ledere, faglige udviklere og fortalere. Derfor ser arbejdsgruppen finansieringen af dele af driften som en forudsætning for og en del af at kunne drive kerneopgaven. De to ting hænger sammen.

Civilsamfundsorganisationerne er nødt til at have en rimelig frihed til at tilrettelægge hjælpen fleksibelt, så deres indsatser til enhver tid kan gribe de mennesker, der fx falder igennem sikkerhedsnettet i den offentlige sektor. Derfor skal de administrative rammer, der følger med enhver støttestruktur, tilpasses civilsamfundsorganisationernes situation og behov.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen følgende seks forbedringer af den samlede offentlige støtte til frivillige sociale organisationer.

1. En samlet ramme til permanent støtte til drift og kerneaktiviteter, der kan rumme nye behov

Nogle civilsamfundsorganisationer er godt hjulpet af midlertidige driftsbevillinger, især hvis de er tildelt over tre-fire år ad gangen. Men der kommer som regel et punkt, hvor organisationerne har demonstreret, at de er både levedygtige og driftssikre, og hvor det virker meningsløst, at de skal igennem en administrativt belastende ansøgningsprocedure igen. Desuden skaber det en unødvendig utryghed i organisationerne at leve med en økonomisk usikkerhed og risiko for ikke at kunne fortsætte og dermed spilde flere års udvikling og erfaring. Derfor bør det være en mulighed for alle, der opfylder visse kriterier, at overgå til en permanent driftsbevilling. Det vil give forsyningssikkerhed og flytte ressourcer fra administration til løft af kerneydelsen. Det skal ikke være et krav for at modtage driftsmidler, at indsatserne tidligere har modtaget reservemidler, da indsatser også kan udvikles i andet regi, fx via fondsbevillinger.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at rammen for permanent driftsstøtte løbende justeres med et beløb, der kan rumme det reelle behov. Flowet har i de senere år været ujævnt. Behovet kan med fordel i stedet analyseres ved at se på de organisationer, der i en årrække har været på midlertidig driftsstøtte, samt de organisationer, der i en årrække har modtaget midler til forskellige udviklingsaktiviteter, hvilket kan være tegn på, at denne støtte er nødvendig for at få driften til at hænge sammen.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at tilførslen af midler til permanent driftsstøtte finansieres via finanslovsaftaler, og at rammen til midlertidige drifts- og udviklingsaktiviteter dermed ikke udhules, når en organisation overgår til permanent driftsstøtte. På den måde bliver der plads til, at nye organisationer kan få en plads i "rugekassen".

2. En transparent proces for uddeling af midler til drift og kerneaktiviteter

Det er helt afgørende, at støtten til drift og kerneaktiviteter tildeles på en transparent måde. Den åbenhed er med til at sikre, at støtten er tilgængelig for alle typer af organisationer og skaber samtidig et mere klart politisk beslutningsgrundlag.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at midlerne til driftsstøtte fordeles af den brede politiske forligskreds på reserveområdet på baggrund af en forudgående ansøgning fra alle interesserede organisationer. Embedsværket behandler og vurderer ansøgningerne ud fra kendte kriterier og udarbejder på den baggrund en prioriteret indstilling til politikerne. Der skal således være åbenhed og transparens om hele forløbet fra ansøgninger til indstillingerne til den politiske beslutningskreds.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der udvikles et sæt overordnede kriterier, som skal være adgang til at ansøge om driftsstøtte. Der vil i selve prioriteringen af midlerne skulle lægges vægt på andre mere specifikke faktorer, som dels kan skabe et fagligt stærkt grundlag for indstillingen, dels kan sikre gode balancer på tværs af forskellige organisationstyper og støttebehov.
- Arbejdsgruppen fremlægger i tabel 5.1 en liste med bud på emner, som bør adresseres i de overordnede adgangskriterier, og i tabel 5.2 en liste med et bud på kriterier, der bør lægges vægt på i selve prioriteringen af midlerne. Begge lister er tænkt som inspiration og skal videreudvikles og konkretiseres i samarbejde med sektoren.
- Arbejdsgruppen foreslår, at organisationerne, der fremover modtager permanent driftsstøtte, med jævne mellemrum (fx hvert fjerde år) skal redegøre for overordnede aktiviteter og dokumentere kvalitet og virkning – også i lyset af eventuelle ændringer i målgruppen mv. Der skal udvikles en model for den løbende evaluering samt for dialogen om udviklingen i målgruppen og de eventuelle behov for at tilpasse aktiviteterne.

Tabel 5.1: Minimumskriterier for at søge om driftsstøtte

Som udgangspunkt bør en bred vifte af organisationer kunne søge om driftsstøtte. Følgende bør dog være en forudsætning for at kunne ansøge:

- At organisationen er formelt organiseret med bl.a. vedtægter og er ansvarligt drevet med inspiration fra Frivilligrådets [Anbefalinger for god ledelse i den frivillige sociale sektor](#).
- At organisationen har sit virke over for eller som repræsentant for borgere i sårbare og udsatte positioner. Se kapitel 2 for yderligere definition af den frivillige sociale sektor.
- At organisationen har eksisteret i minimum fire år.

Tabel 5.2: Kriterier, der bør lægges vægt på i prioriteringen af midler

I vurderingen og prioriteringen af de indkomne ansøgninger om driftsstøtte, bør der lægges vægt på:

- At indsatsen løser et socialt problem, fx en udfordring for en specifik målgruppe, eller fremmer kvaliteten af det frivillige sociale arbejde.
- At organisationen dokumenterer kvaliteten og virkningen af sine indsatser. Det kan fx ske ved at henvise til gennemførte offentlige tilsyn, allerede anvendt akkreditering eller ved at anvende andre bredt anerkendte kontroller, standarder, evalueringer eller tilsvarende dokumentation.
- At organisationens aktiviteter mv. sker sammen med brugere, deltagere og medlemmer.
- Organisationens viden om deres målgruppe samt deres kapacitet til at gennemføre indsatserne stabilt og kontinuerligt.
- En hensigtsmæssig geografisk dækning, der tager udgangspunkt i, hvor målgrupperne og dermed behovet for indsatser er størst.
- En god balance mellem forskellige størrelser og typer af organisationer, fx organisationer, der løfter brede dagsordener, hhv. organisationer med en høj specialiseringsgrad.

3. En årlig oversigt over den samlede støtte til civilsamfundet

Arbejdsgruppen anbefaler, at der årligt udarbejdes et samlet overblik over tilførte midler til civilsamfundet fra forskellige statslige kilder, fx SSA-aftale, FL-aftale eller puljemidler. Der ønskes følgende opdeling, som underopdeles, så kilderne til beløbene fremgår:

- Samlet permanent driftsstøtte.
- Samlet øvrig permanent støtte.
- Samlet midlertidig driftsstøtte. Der udarbejdes desuden en oversigt på organisationsniveau, hvor det fremgår, i hvor lang tid organisationen har modtaget midlertidig driftsstøtte. Formålet er at vurdere behovet for at omlægge til varig driftsstøtte, jf. anbefaling nr. 1.
- Samlet midlertidig aktivitetsstøtte. Der udarbejdes desuden en oversigt på organisationsniveau, hvor den samlede aktivitetsstøtte angivet med kilde figurerer. Opgørelsen starter fire år tilbage. Formålet er, at kunne følge, hvilke organisationer der er 'faste' modtagere af aktivitetsstøtte med henblik på at kunne vurdere behovet for at omlægge til driftsstøtte.

4. Støttestrukturen skal følges op af passende administrative rammer

De fremtidige rammevilkår for støtten til civilsamsfundsorganisationerne skal tage afsæt i civilsamfundets logikker og kultur fremfor i styringsrationalerne fra offentlige instanser. Det gælder både administration af tilskuddene og kravene til dokumentation. Kriterier og krav skal afspejle, om der er tale om driftsmidler eller midlertidig projektstøtte, hvilken slags projekforløb, der lægges op til, og hvilken type af organisation, der ansøger om projektmidler, fx om den er båret af frivillige eller professionelle ydelser.

En simpel og transparent administrativ støttestruktur giver desuden politikere og skatteydere et godt grundlag for at overskue og gennemskue det grundlag, hvorpå der bevilges midler, evalueres mv.

- Arbejdsgruppen foreslår, at der fremover i langt højere grad lægges op til dialogmøder og inddragelse i processer for potentielle modtagere, inden den formelle udmøntning af fx ansøgningspuljer i regi af Socialstyrelsen iværksættes. På den måde vil sektoren kunne bidrage konstruktivt og kvalifi-

cere de administrative rammer for udmøntningen, så midlerne bedst muligt matcher behovene og de administrative processer i sektoren.

- Arbejdsgruppen foreslår, at der laves et nyt afsnit i budgetvejledningen målrettet frivillige organisationer, så de omfattede organisationer bliver mødt af en passende kontrol.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at midler, der fremover uddeles som støtte til civilsamfundsorganisationer, uanset beløbets størrelse pris- og løntalsreguleres, så man ikke med tiden gør tilskuddene til de mindste organisationer forholdsmæssigt mindre.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at organisationernes afrapportering i forbindelse med andre typer tilsyn/kontrol i offentlig regi, fx kontrol via Socialtilsynet, kan indgå som en del af dokumentationen i forbindelse med ansøgning om/afrapportering for brug af drifts- eller projektmidler. Det vil spare administrative kræfter, at materialet kan genbruges.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der etableres en uafhængig rådgivningsenhed, der kan hjælpe især mindre organisationer med den administrative proces i ansøgnings- og bevillingsprocessen. Enheden vil også kunne stille ressourcer og kompetencer til rådighed i forbindelse med evaluering, afrapportering og dokumentation, så organisationerne kan fokusere deres ressourcer på kerneopgaven.

5. Større klarhed om den kommunale finansiering

Der er behov for større klarhed om den kommunale finansiering, da midlerne er centrale for mange organisationer. Midlerne skal bruges transparent og til det rette formål. Desuden er der brug for yderligere viden om rammer og vilkår, blandt andet set i forhold til folkeoplysningsområdet.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at kommunerne implementerer de otte anbefalinger til forvaltning af § 18-midlerne, som Frivilligrådet udarbejdede i 2020. Her anbefales det, at § 18-støtten til civilsamfundet som minimum skal svare til bloktilskuddet, at støtten går direkte til frivillige sociale indsatser, at der er mulighed for flerårig støtte samt støtte til både aktiviteter og drift. Desuden skal det være nemt at søge om midler, uddelingsprocessen være transparent, kendskabet til § 18-midlerne blandt organisationerne skal udbredes, og kommunen skal gå i

dialog med den frivillige sektor om, hvad midlerne skal gå til.¹

- Arbejdsgruppen anbefaler, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som i forlængelse af Frivilligrådets publikation og civilsamfundsstrategiens øvrige anbefalinger om den statslige støtte, undersøger vilkår og rammer for § 18-støtten. Denne arbejdsgruppe kan eksempelvis undersøge, hvordan eller hvorvidt vilkår og rammer i Folkeoplysningsloven kan overføres på § 18-området, når det gælder ansøgningsprocedurer, driftssikkerhed samt adgang til lokaler og faciliteter. Arbejdsgruppen kan endvidere undersøge erfaringer med og modeller for i højere grad at give veletablerede foreninger driftsstøtte, så man samtidig sikrer bredden og mangfoldigheden i uddelingen af § 18-midler, så de kommer mange målgrupper til gavn og gør det nemmere for nye ideer og initiativer at opnå støtte. Samtidig bør arbejdsgruppen se på samspejlet med støtten til lokale foreninger på andre områder, herunder foreninger på sundhedsområdet.

6. Støttestrukturen skal tænkes på tværs af ressortområder

Civilsamfundsorganisationer lægger deres kræfter der, hvor de efterspørges, og hvor de gerne vil gøre en forskel – uden at skele til ressortgrænser. Derfor bør der i langt højere grad end i dag tænkes i støtteløsningsforhold, der går på tværs af ressortområder.

- Arbejdsgruppen anbefaler, dels at samtlige pejlemærker implementeres på tværs af de områder, der er omfattet af reserven (dvs. social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet mv.), dels at der i den fremtidige udvikling af støttemuligheder samarbejdes på tværs af disse områder.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at Sundhedsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og eventuelt Udlændinge- og Integrationsministeriet involveres i den politiske proces i forlængelse af dette oplæg, så de forslag, der arbejdes videre med, bliver anvendt på samme måde alle steder. Især er det afgørende at adressere, hvordan også civilsamfundsorganisationer, der lige nu får støttemidler gennem fx Sundhedsministeriets eller Udlændinge- og Integrationsministeriets område, fremover får mulighed for at opnå en stabil driftsfinansiering.

¹ Frivilligrådet (2020): *Frivilligrådets anbefalinger til kommunernes forvaltning af § 18-midler*. Brovst.

KAPITEL 6

LOKALE OG NATIONALE PARTNERSKABER

Partnerskaber mellem det offentlige og civilsamfundets organisationer kan være en vej til at løse særligt komplekse samfundsudfordringer. Arbejdsgruppen skitserer modeller for sådanne partnerskaber på lokalt og nationalt niveau og foreslår, at modellerne prøves af i regi af reserven.



Arbejdsgruppen foreslår, at der som et led i civilsamfundsstrategien afsættes midler til at metodeudvikle og afprøve forskellige partnerskabsmodeller for samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet. Modellerne kan, hvis erfaringerne viser sig at være positive, inspirere til fremtidige samarbejdsformer og bruges som en form for skabelon til at håndtere komplekse velfærdsproblemer. Arbejdsgruppen lægger op til at metodeudvikle og afprøve to forskellige partnerskabsmodeller – én på lokalt og én på nationalt niveau.

Baggrund for anbefalingen

Nogle samfundsudfordringer har vist sig at være særdeles svære at løse. Det er typisk problemstillinger, hvor borgeren slås med en kombination af problemer, og hvor de offentlige løsninger ikke er tilstrækkelige. Derfor er der behov for nytænkning og for at blive dygtigere til at samarbejde på tværs af sektorer, så forskellige ressourcer sættes i spil, og løsninger koordineres.

Civilsamfundets organisationer har altid suppleret de offentlige velfærdsydelser og haft en styrke i at kunne nå derud, hvor den offentlige indsats ikke rækker. Det gælder ikke blot velfungerende og afprøvede indsatser, fx lokale boligsociale samarbejder mellem boligforeninger, civilsamfundet og kommunen, men også nye nationale initiativer som corona-partnerskaberne mellem Social- og Ældreministeriet og en række civilsamfundsorganisationer. Begge dele kan der bygges videre på.

Det offentlige og civilsamfundet har, som det fremgår af kapitel 2, mange gode samarbejder bag sig, men samarbejdet kan videreudvikles og tages til et nyt niveau gennem etablering af partnerskaber, hvor relevante aktører går sammen om at løse en konkret velfærdsudfordring.

Intentionen er ikke, at civilsamfundsorganisationerne skal træde til med løsninger i stedet for de offentlige indsatser. Intentionen er, at samspillet mellem sektorerne styrkes, så den samlede opgaveløsning bliver mere helhedsorienteret til gavn for borgere i udsatte og sårbare positioner.

I det følgende foreslår arbejdsgruppen både en model for et lokalt og et nationalt partnerskab, der rummer hvert deres potentiale.

- **Den lokale model** handler om samarbejdet med et bredt udsnit af lokale, frivillige civilsamfundsorganisationer og om at udnytte lokale ildsjæles viden og engagement til at fremme deltagelse, fællesskab og sociale netværk for alle, jævnfør de velfærdsudfordringer, der er beskrevet i kapitel 2.
- **Den nationale model** har fokus på at sikre et godt og sammenhængende samarbejde med civilsamfundsorganisationerne på nationalt niveau og dermed indfri det potentiale, der ligger i at involvere de frivillige organisationer.

Modellerne kan ses som to forskellige tilgange til partnerskaber. Opdelingen i lokal og national betyder ikke, at fx et nationalt partnerskab kun foregår på nationalt niveau – også her vil samarbejdet i sidste ende altid resultere i lokale initiativer rundt om i landet.

MODEL FOR LOKALE PARTNERSKABER

Arbejdsgruppen foreslår, at der oprettes lokale partnerskaber i fem kommuner. Partnerskaberne skal via lokal mobilisering af frivillige foreninger på tværs af det sociale, kulturelle og folkeoplysende område fremme følgende formål:

- Øge udsatte og sårbare gruppers deltagelse i frivillige fællesskaber, herunder som frivillige.
- Øge andelen af mennesker med et handicap, som er en del af et frivilligt fællesskab.
- Reducere andelen af borgere, der oplever ensomhed.
- Opbygge viden om lokale partnerskabers evne til at inkludere udsatte og sårbare grupper.

Partnerskaberne skal ligeledes inddrage relevante aktører inden for kommunen, uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv for at sikre en stærk lokal alliance, der kan bidrage til øget sammenhængskraft og løse aktuelle sociale udfordringer lokalt.

Der er de seneste år lavet en del pilotforsøg med partnerskaber og undersøgelser af, hvordan mennesker i udsatte og sårbare positioner får lettere adgang til fællesskaber og sociale netværk. Denne viden kan hermed afprøves i en større skala og i forskellige kontekster. Det vil skabe mere sikker viden om, hvad der virker og ikke virker.

Den frivillige sociale sektor er præget af mange mindre og lokalt forankrede foreninger. Som beskrevet i kapitel 2 er der på social- og sundhedsområdet 7.138 lokale og regionale foreninger.

De frivillige sociale foreninger udgør således en betydelig del af det lokale civilsamfund og er en vigtig aktør i de borgernære aktiviteter i kommunerne. Men skal der for alvor skabes lokal forandring og sammenhængskraft, er det afgørende at inddrage andre aktører. Det gælder dels aktører inden for fx kultur, natur, idræt, det boligsociale område og folkeoplysningsforeninger, men også kommunale aktører, uddannelsesinstitutioner og det lokale erhvervsliv. Således kan et lokalt partnerskab have form af en lokal alliance mod en given social udfordring, fx ensomhed, hvor netop bredden af aktører med forskellige kompetencer er afgørende for at lykkes.

At der er behov for at samle og koordinere kræfterne lokalt, viser det fireårige udviklings- og forskningsprojekt "*Flere i fællesskab – nye veje ud af ensomhed og ind i fællesskaber*" i Silkeborg kommune. Her har et bredt samarbejde mellem aktører fra civilsamfundet, det offentlige og erhvervslivet påtaget sig et særligt ansvar for at nedbringe ensomheden og for at finde nye veje til at få flere ind i fællesskaber.¹

En bred mobilisering af civilsamfundet forudsætter, at der er indbygget strategiske elementer i partnerskabsmodellen, som gør det attraktivt og nemt for de mindre lokale foreninger at bidrage. Alle foreninger, der er lokalt forankrede eller er lokalafdelinger tilknyttet landsdækkende foreninger, kan deltage i partnerskabet. Organisationer, som ikke er lokalt forankret i det område eller i den kommune, hvor partnerskabet udvikles og afprøves, kan også deltage i projektet, hvis de eksempelvis har borgere i deres målgruppe, som bor i området og som kan have gavn af at deltage.

Modellen for lokale partnerskaber skal ses som en struktureret og smidig metode til at udvikle det lokale samarbejde om indsatser for og sammen med mennesker i udsatte og sårbare positioner. Det lokale partnerskab skal på forskellig vis arbejde for at øge deltagelsen i frivillige fællesskaber blandt borgere, der på grund af forskellige udfordringer og barrierer ikke deltager i de frivillige fællesskaber i lige så høj grad som andre.

De lokale foreninger og fællesskaber kan blandt andet samarbejde om at gøre mere for at åbne deres eksisterende fællesskab for nye borgere og frivillige samt om at skabe nye aktiviteter, som kan tiltrække endnu flere. Det er vigtigt med en mangfoldighed af lokale fællesskaber og aktiviteter, så alle har mulighed for at finde lige netop det fællesskab, de ønsker at deltage i.

Da der er tale om et metodeudviklingsprojekt, er det svært på forhånd at fastlægge, hvordan støtten til borgerne eller til de deltagende foreninger skal gribes an. Ikke mindst fordi det er vigtigt at tage udgangspunkt i de lokale problemstillinger og de borgere, det handler om – såvel udsatte og sårbare som frivillige. Det lokale partnerskab må afprøve forskellige aktiviteter, som kan understøtte formålet og resultaterne, fx opbygge og udvikle lokale netværk, synliggøre tilbudene, rekruttere deltagere, matche relevante aktører og opbygge (fælles) kapacitet mv.

Partnerskabsprojekterne skal fokusere på at inkludere og støtte borgere i at deltage i lokale fællesskaber. Målgruppen for det enkelte projekt vil være de borgere i lokalområdet, som er interesseret i at deltage. Den præcise definition af målgruppen og dens størrelse beskrives i den ansøgning, de enkelte partnerskaber skal udarbejde. Der kunne eksempelvis være tale om et partnerskab for borgere med et fysisk eller psykisk handicap, som skal understøttes i en bedre inklusion.

1. Se *Flere i Fællesskabers hjemmeside*.

HOVEDELEMENTER I EN LOKAL PARTNERSKABSMODEL

Principper for udvikling af projekterne

De lokale partnerskaber bør etableres og udvikles ud fra følgende fire overordnede principper:

- 1. Det skal være nemt og ubureaukratisk for lokale foreninger at deltage i partnerskabet*
Der skal udarbejdes en fælles projektbeskrivelse, som også beskriver, hvordan de lokale foreninger kan deltage i projektet på forskellig vis. Hver forening modtager et sign-on-fee, når de skriver under på, at de vil deltage. Dette kan fx være 15-30.000 kr. årligt til drift, aktiviteter, indkøb af nyt udstyr, udflugter, transport, PR mv. Midlerne skal udbetales så smidigt og ubureaukratisk som muligt.
- 2. Partnerskabet skal have en gennemsigtig og demokratisk governancestruktur*
Internationale erfaringer med lokale partnerskaber, herunder sociale investeringer udmøntet i kommunale partnerskaber, har vist, at der kan være udfordringer i samarbejdet mellem de medvirkende foreninger, hvis der ikke er en klar og tydelig governancestruktur. Et rimeligt krav vil være, at et partnerskab kun kan få tildelt midler, hvis det beskriver en demokratisk model, hvor det sikres, at alle relevante brugerorganisationer inddrages. En del af bevillingen skal gå til lokal og national projektledelse og koordinering for at sikre dette.
- 3. Arbejdet i partnerskabet skal foregå på et kvalificeret grundlag*
Evalueringer viser, at det kræver ressourcer, en særlig forståelse og indsats samt specifikke kompetencer at bekæmpe ensomhed og inkludere borgere i sårbare og udsatte positioner, herunder borgere med handicap. I et samarbejdsprojekt kræver det tillige en koordineret indsats, hvor der skabes netværk og samarbejde på tværs, trækkes på eksisterende viden samt tilvejebringes ny viden og nye metoder til at arbejde med målgrupperne og de lokale frivillige foreninger og fællesskaber. Derfor skal der afsættes midler til lokal understøttelse af samarbejdet, relevant kompetenceudvikling samt et godt samspil med den offentlige indsats på området.

- 4. Partnerskaberne skal tilføre en vis mængde innovation til området*

Civilsamfundet har et særligt potentiale for at forny velfærdstilbudene, fordi organisationerne her som oftest tager udgangspunkt i borgernes egne behov og fleksibelt kan tilpasse sig meget forskellige kontekster. Desuden giver partnerskabsmodellen mulighed for at inddrage meget forskellige aktører og perspektiver på en given velfærdsudfordring, hvilket kan skabe anderledes diskussioner og ny synergi, som kan inspirere de offentlige tilbud. Potentialet for innovation bør derfor også tænkes med i udviklingen af det enkelte partnerskab.

Forslag til mål, rammer og budget

Projektperiode

Primo 2022 til udgangen af 2024.

Resultatmål

Borgerne

- Flere borgere deltager i fællesskaber og sociale netværk og opnår dermed et bedre liv.
- Udsatte og sårbare grupper får større medindflydelse på udvikling af fællesskaberne.
- Udsatte og sårbare grupper understøttes i aktiv, demokratisk deltagelse på andre områder.

Kommunerne

- Kommunen får nye perspektiver på den eksisterende kommunale opgaveløsning.
- Kommunen udvikler nye løsninger.

Organisationerne

- Der udvikles nye velfærdsløsninger til gavn for organisationens målgruppe.
- Organisationen får kontakt med nye medlemmer.
- Organisationen får styrket sine tilbud, metoder og samarbejdsrelationer.

Alle

Der skabes mere sikker viden om, hvad der virker, og om partnerskabers potentiale i forhold til at løse velfærdsudfordringer.

Organisering og forankring

De lokale partnerskaber organiseres omkring en eller flere konkrete sociale udfordringer, der ligger inden for partnerskabsmodellens overordnede formål.

Partnerskabet skal koordineres af en lokal projektleder, fx det lokale frivilligcenter. Frivilligcentre og Selvhjælp Danmark (FriSe) kan i forlængelse heraf fungere som national koordinator og sparringspartner til frivilligcentre.²

Den projektledende organisation vil overordnet have følgende opgaver:

- Lokal projektledelse og koordinering
- Demokratisk inddragelse af alle parter
- Identifikation af foreninger, som er relevante for indsatsen
- Brobygning mellem foreninger og kommune
- Koordination og facilitering af kompetenceudvikling
- Koordination og facilitering af netværksmøder
- Administration af "sign-on-fee"
- Løbende opfølgning og dialog med foreninger
- Bindeled mellem ekstern evaluator, kommune og foreninger.

Evaluering og dokumentation

For at opnå læring og sikker viden om partnerskabernes effekt er der behov for at sikre dokumentation i hele partnerskabets levetid. Kravene til dokumentation bør tilpasses behovet for generel, tværgående læring, det enkelte partnerskabs egen løbende læring samt partnerskabernes ressourcer. Det foreslås derfor, at der på et tidligt tidspunkt indgås et samarbejde med en evaluator, som skal udarbejde et koncept for dokumentation, som projekterne kan indrapportere i via digitale værktøjer. Det foreslås, at der tages kontakt til VIVE, der har stor erfaring med dokumentation af sådanne komplekse problemstillinger.

Der skal primo 2025 foreligge en samlet evalueringsrapport, som blandt andet skal opsamle og vurdere erfaringerne med:

- Partnerskaber i hhv. land- og byområder
- Store og små organisationers deltagelse
- Indsatsen for forskellige målgrupper
- Arbejdet med specifikke tilbud og aktiviteter
- Værktøjer til fx værtskab og samarbejde
- Partnerskabernes svagheder, styrker og potentialer.

Som en del af evalueringen bør den projektledende organisations funktion også undersøges og beskrives grundigt, herunder hvad den kræver af ressourcer, kompetencer, netværk mv. Det vil gøre det lettere efterfølgende at starte nye partnerskaber op – også i de kommuner, som ikke har et frivilligcenter.

Kriterier for vurdering af ansøgninger

Der skal udarbejdes en transparent ansøgningsprocedure med klare kriterier for vurdering af ansøgningerne. I kriterierne bør som minimum indgå, at partnerskaberne skal have fokus på grupper i udsatte og sårbare positioner, samt at der skal udvises geografiske hensyn. Se også afsnittet om principper for udvikling af partnerskaberne.

Kriterierne for støtte vil blive uddybet og beskrevet i samarbejde med de statslige udmøntningseksperter.

² Et frivilligcenter er en selvstændig frivillig organisation, som arbejder for at forbedre rammer og vilkår for den frivillige indsats lokalt. Frivilligcentre har fokus på at fremme stærke og mangfoldige fællesskaber, fremme deltagelsen i frivillige fællesskaber og at bygge bro mellem foreninger, kommuner og andre relevante aktører. Der er i dag 67 frivilligcentre fordelt på 63 kommuner. Frivilligcentre finansieres af stat, kommune og fonde.

Regnskabsaflæggelse

Der skal i samarbejde med den bevilgende myndighed findes den bedste og mest afbalancerede løsning, som dels viser tillid til foreningsdanmark og er ubureaukratisk, dels lever op til Rigsrevisionens krav.

Økonomi

Arbejdsgruppen anbefaler, at der til de fem lokale partnerskaber samlet afsættes 30 mio. kr. i regi af de midler i reserven, der er målrettet civilsamfundsstrategien. Da midlerne i civilsamfundsstrategien gives med et treårigt sigte, bør partnerskaberne tilrettelægges med samme tidshorizont.

Arbejdsgruppen anbefaler at afsætte cirka 5,5 mio. kr. hvert af de fem lokale partnerskaber. Inden for hvert partnerskab er de overordnede budgetposter:

- Lokal projektleder, som har ansvaret for at koordinere partnerskabet lokalt, jf. afsnittet "Organisering og forankring".
- 30-35 deltagende lokale foreninger, som modtager et årligt sign-on-fee på 15.000-30.000 kr. til drift, aktiviteter, indkøb af nyt udstyr, udflugter, transport, PR mv.
- Kompetenceudvikling af foreninger og medarbejdere i kommunen.
- Aktiviteter, netværksmøder mv.
- Drift, kontorhold mv.
- Revision.

Der afsættes således samlet 27,5 millioner til de fem lokale partnerskaber. De resterende 2,5 millioner afsættes til national koordinering og ekstern evaluator.

Den endelige fordeling af budgetposter aftales i samarbejde med den bevilgende myndighed (Socialstyrelsen) for at finde den bedste og mest hensigtsmæssige måde at realisere partnerskaberne og deres formål på.

MODEL FOR NATIONALE PARTNERSKABER

Nationale partnerskaber mellem det offentlige og civilsamfundsorganisationer skal i fremtiden være en metode til tidligt at involvere civilsamfundsorganisationer i at definere og løse velfærdspolitiske udfordringer. Grundidéen ved sådanne partnerskaber er, at man ved en dialogbaseret fælles koordinering dels kan komme bredere ud og nå alle borgere med behov for de eksisterende løsninger, dels kan udvikle nye løsninger til gavn for borgere i udsatte eller sårbare positioner.

I det samarbejde kan civilsamfundets organisationer være med til at belyse karakteren af et givent problem, foreslå løsninger og selvfølgelig bidrage til at få løsningerne ført ud i livet.

Partnerskaber kan bruges som metode ved socialpolitiske dagsordener, hvor den offentlige indsats hidtil ikke er kommet i mål, og hvor det kræver noget ekstra for at lykkes. Det kan spænde fra store, brede dagsordener, som kræver handling fra mange aktører, fx nationale handlingsplaner, til specifikke mindre dagsordener, hvor der er brug for at trække på organisationernes tætte borgerkontakt og viden om udfordringerne for at skabe en varig positiv forskel for en særlig målgruppe.

Det er tanken med denne model for nationale partnerskaber, at mange forskellige organisationer med relevans for en given udfordring kan bidrage ind i partnerskabet, og det sker gennem en transparent proces. Partnerskabsmodellen skal også være med til at opbygge en social infrastruktur, herunder finansiering, der sikrer, at alle borgere, der kan have gavn af de nye løsninger, også reelt får muligheden.

Emner, aktørkreds og aktiviteter i et nationalt partnerskab vil variere. Nogle partnerskaber vil primært rumme koordination og videndeling om afgrænsede aktiviteter. Andre partnerskaber om komplekse problemstillinger kan involvere mange aktører og kræve et tæt operativt samarbejde. De samlede ressourcer, aktørerne bruger i partnerskabets regi, skal selvfølgelig stå mål med partnerskabets emne og omfang. Det væsentlige er, at modellens hovedelementer går igen i alle partnerskaber.

HOVEDELEMENTER I EN NATIONAL PARTNERSKABSMODEL

Et nationalt partnerskab kan etableres og udvikles ud fra nedenstående hovedlinjer.

Identifikation, overblik og involvering

- Når der er identificeret et socialt problem, der egner sig til et nationalt partnerskab, laves der i regi af det relevante ministerium en indsamling af viden om emnet, herunder også en afdækning af eksisterende civilsamfundsindsatser og -organisationer på området. Samtidig udgår der en åben opfordring til civilsamfund, myndigheder, institutioner og alle andre relevante aktører om at bidrage med deres perspektiver på problemstillingen samt gøre opmærksom på den infrastruktur, viden og andet, de kan stille til rådighed.
- På baggrund af denne viden inviteres der – afhængig af indsatsens omfang – bredt til dialog, møde, høring, topmøde eller lignende om det pågældende emne, hvor den indsamlede viden kvalificeres og bearbejdes yderligere. Resultatet af denne proces ligger til grund for de efterfølgende politiske forhandlinger, som munder ud i, at der fastsættes konkrete mål for partnerskabet.

Ansøgning og etablering

- På baggrund af vidensgrundlaget og de fastsatte politiske mål tilkendegiver alle interesserede organisationer i en ansøgning, at de vil indgå i et nationalt partnerskab om emnet. Organisationerne skal i deres ansøgninger redegøre for deres bevæggrunde og mulige bidrag til problemløsningen. Ansøgningerne kan også indeholde organisationernes bud på konkrete aktivitetsforslag, viden om målgruppen og relevante kompetencer.
- Ansøgningerne vurderes på baggrund af, hvor godt organisationerne vurderes at kunne bidrage til at indfri de politiske mål samt en række andre faktorer, fx good governance, viden og adgang til målgruppe mv. Ansøgningsprocessen skal være ubureaukratisk og matche partnerskabets emne og størrelse. Det skal også være muligt for flere organisationer at gå sammen i en fælles tilkendegivelse om at indgå i et partnerskab.
- Der skal i udvælgelsen af civilsamfundsaktører til et partnerskab med myndigheder m.fl. være flere forskellige typer organisationer repræsenteret. Det

skal sikre, at partnerskabet samlet set har den nødvendige bredde i kompetencer og tilgang til et givent problem. Forskellige typer af organisationer kan således have hver deres styrker, når det gælder viden om målgruppen, faglig eller forskningsmæssig ekspertise, repræsentation af målgruppen, erfaring med løsninger på området, innovationskraft, evne til skalering af løsninger, sikring af geografisk dækning og adgang til målgruppen. Afhængig af partnerskabets tema kan der også indgå lokale organisationer i et nationalt partnerskab, hvis de kan bidrage med specifik viden og løsninger om det pågældende tema.

- Når partnerskabet er etableret med en række organisationer og myndigheder, skal der laves en udviklingsplan for partnerskabet. Planen skal fungere som et administrativt håndterbart, fælles styringsredskab.

Governance, drift og udvikling

- Der skal i partnerskaberne udvikles en governance-model for fordelingen af roller, opgaver og ansvar mellem offentlige aktører og civilsamfundsaktører, herunder en overordnet ramme for de forskellige aktørers juridiske krav og rettigheder. Disse rammer skal passe til civilsamfundets særkende og dermed adskille sig markant fra fx de juridiske rammer for udbud.

En sådan model skal afklare beslutningsprocedurer og -kompetencer og præcisere, hvem der har ansvar for at sikre kvaliteten i indsatserne og de rettighedsbaserede tilbud til borgerne i målgruppen. Der skal desuden indgå overvejelser om risiko- og gevinstdeling. I partnerskabsmodellen skal indgå styringsredskaber og incitament, der kan sikre, at alle deltagerne lever op til de aftalte beslutninger og forpligtelser, herunder at eventuelle offentlige aktører leverer det aftalte ind i partnerskabet. Endelig skal governancemodellen adressere, hvem der fremover har rettighederne til nye immaterielle og fysiske løsninger, der måtte blive udviklet.

- Hvis det passer til partnerskabets emne, og hvis de deltagende organisationer ønsker det, kan de selv facilitere driften af partnerskabet ud fra en udviklingsplan, der anviser hvordan partnerskabet vil indfri de valgte socialpolitiske mål. Udviklingsplanen forankres og forhandles i det relevante ressortministerium.

- Partnerskaberne er et nyt greb til at løse komplekse udfordringer, og det bør afspejle sig i partnerskabernes tidsramme og forventningen om, hvor hurtigt de kan levere resultater. Det bør også være muligt at forlænge partnerskaber ud over en aftalt levetid, hvis der stadig skønnes at være et stort potentiale for at udvikle bedre løsninger. Se også afsnittet om økonomi nedenfor.
- Det bør overvejes, om der med tiden skal indtænkes en fast koordinerende part i partnerskaber, der løbende opsamler og deler viden og erfaringer på tværs. Det kunne være en aktør, der har erfaring med at etablere og udvikle samarbejdsrelationer mellem det offentlige og civilsamfundet.
- Det er muligt at tænke vidensgenerering ind som en del af partnerskabet, fx ved at tilknytte en forsker eller lignende. På den måde vil der over tid kunne trækkes solid faglig viden ud af partnerskabet, som vil kunne styrke både socialforskningen og kompetenceopbygningen i civilsamfundet på det pågældende område. Det enkelte partnerskab må vurdere, hvorvidt og hvordan et sådant samarbejde kan etableres.

Evaluering

- Der skal i samtlige partnerskaber indtænkes løbende evaluering. Ved de første afprøvninger af partnerskabsmodellen vil der være særligt fokus på metodeudviklingen, og derfor bør i hvert fald disse evalueringer ske i regi af samme eksterne part, der skal følge op på både processerne, resultaterne og merværdien ved samarbejdet. Det bør overvejes, om også senere partnerskaber skal evalueres eksternt (og af samme part) for dermed at sikre ensartethed og kontinuitet samt lette organisationernes administrative byrder. Evalueringerne bør, i det omfang det vurderes relevant, være åbent tilgængelige, så andre offentlige aktører og civilsamfundsorganisationer kan bruge de indhøstede erfaringer i deres arbejde.

Økonomi

- Den økonomiske ramme for det enkelte partnerskab vil variere fra emne til emne og afhænge af de politiske målsætninger og prioriteringer. Der skal dog være en overordnet prioritering af midler, der gør det muligt at finansiere initiativer og aktiviteter, som organisationerne driver som led i partnerskabet. Midlerne skal gives med et stort rum til fleksibel anvendelse inden for rammerne af partnerskabets

formål. Der skal uanset partnerskabets størrelse altid afsættes et mindre beløb til at dække udgifter til at organisere og deltage i partnerskabet – det gælder både i den etablerende fase og i det løbende arbejde.

- Formålet med de nationale partnerskaber er at finde nye løsninger på svære sociale udfordringer i samfundet. Det er derfor ikke sigtet, at der skal være en permanent eller meget langvarig finansieringsmodel. Den økonomiske ramme skal afspejle de valgte socialpolitiske mål og den tidshorizont, der er nødvendig for at kunne udvikle og afprøve nye løsninger.

ANBEFALING OM NATIONALE PARTNERSKABER I REGI AF RESERVEN

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i regi af midlerne i reserven, der er målrettet civilsamfundsstrategien, igangsættes et eller to nationale partnerskaber inden for en samlet ramme på omkring 30 mio. kr. Da midlerne i civilsamfundsstrategien gives med et treårigt sigte, bør disse partnerskaber tilrettelægges med samme tidshorizont.

Formålet med partnerskaberne er dobbelt. For det første at udvikle konkrete løsninger og indsatser for den givne målgruppe. For det andet at metodeudvikle selve partnerskabsmodellen, så den bliver optimeret til fremtidige nationale partnerskaber.

En særlig vigtig del af metodeudviklingen er at få afklaret de juridiske rammer omkring partnerskabsmodellen og forholdet mellem myndigheder og civilsamfundsaktører. Partnerskaber skal ikke udhule borgerens retssikkerhed, og myndighedsansvaret for borgere i udsatte og sårbare positioner skal ikke løsnedes. Partnerskaberne skal bevirke, at alle de ressourcer og kompetencer, der findes i civilsamfundsorganisationerne, kommer borgerne til gavn og tilfører det ekstra, der kan betyde, at den offentlige opgaveløsning kommer i mål.

Emnerne for nationale partnerskaber bør tage afsæt i aktuelle politiske dagsordener, som ordførerkredsen ønsker at involvere civilsamfundet i at adressere. I det følgende beskrives som inspiration kort tre mulige emner for nationale partnerskaber i regi af reserven.

Emne 1: Indsats for personer med dobbeltdiagnoser

På tværs af psykiatrien er der en række komplekse udfordringer, som med fordel vil kunne søges løst i partnerskaber inden for rammen af den varslede 10-års plan for psykiatrien. Et eksempel er personer med dobbeltdiagnoser.

Personer med dobbeltdiagnoser er personer med et samtidigt misbrug og psykisk lidelse. Det er socialt udsatte borgere, der ofte falder mellem to stole – mellem den kommunale misbrugsbehandling og den regionale psykiatribehandling. Kun 37 pct. af kommunale misbrugsbehandlingstilbud screener for psykisk sygdom ved opstart i behandlingen, og kun en ud af fire i behandling udredes i psykiatrien inden for et år.³

VIVE har anslået, at omtrent 30.000 borgere har både en psykisk lidelse og et misbrug.⁴ Af behandlingscentret KABS estimeres det, at 40-60 pct. af borgere med misbrug også har en psykiatrisk lidelse⁵, og et skøn fra regeringens psykiatriudvalg var, at 30-50 pct. af alle indlagte på psykiatriske afdelinger har et samtidigt misbrug.⁶ I en anden undersøgelse fremhævede VIVE i 2018, at der i de seneste år er sket en stigning i gruppen af særligt sårbare unge med samtidigt misbrug i den kommunale socialpsykiatri.⁷ Det er sårbare og skrøbelige unge, hvoraf flere kæmper med samtidigt misbrug, og flere har personlighedsforstyrrelser eller spiseforstyrrelser og dermed omfattende støttebehov.

Egnet til partnerskab

Personer med dobbeltdiagnoser er en kompleks udfordring, som rummer et strukturelt problem. For borgeren er misbrug og psykisk lidelse overlappende, ikke et dobbelt problem. Det er borgere, som kan være svære at rumme i de eksisterende tilbud på grund af til tider udfordrende adfærd og konflikter. Medarbejdere i systemet udtrykker, at der er brug for mere tid og ressourcer til at etablere et samarbejde og arbejde med

mål og planer sammen med borgerne og etablere et mere smidigt samarbejde mellem systemerne. Komplexiteten i udfordringen gør, at et partnerskab på tværs af offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer med tæt kontakt til målgruppen sammen vil kunne finde frem til mere helstøbte løsninger på denne udfordring.

Emne 2: Unge uden for job og uddannelse

Cirka 50.000 unge i alderen 15 til 24 år er hverken undervejs eller færdige med en ungdomsuddannelse og står samtidig uden for arbejdsmarkedet. Det er samtidig opgjort, at det er cirka 20 procent af en årgang, der som 25-årige står uden anden uddannelse end grundskole, svarende til 13.000 unge i hver årgang.

Problemet er i udpræget grad relevant blandt målgrupper, som traditionelt har været genstand for indsatser fra satspuljen og socialreserven. Det fremgår af regeringens reformkommission, som peger på det problem, at cirka en tredjedel af gruppen er komplekst udfordret:

“De kan fx have svage faglige forudsætninger og en psykiatrisk diagnose, fx depression, angst, OCD, spiseforstyrrelser, ADHD eller personlighedsforstyrrelser. Eller de kan have en kombination af fx svage faglige forudsætninger, psykisk sårbarhed eller sociale udfordringer, fx kriminalitetshistorik eller misbrug. En del af denne gruppe unge har været visiteret til specialundervisning, ligesom en del vil kunne visiteres til Særligt Tilrettelagt Ungdomsuddannelse (STU), som er målrettet unge med særlige behov (fx udviklingshæmmede, unge med autisme m.fl.), der ikke vurderes at kunne deltage i en ordinær ungdomsuddannelse – heller ikke med specialpædagogisk støtte”.⁸

Ligeledes viser tal fra VIVES levevilkårsundersøgelse, at det generelle uddannelsesniveau på tværs af mennesker med fysiske og psykiske handicap er faldende, mens uddannelsesniveaulet stiger for befolkningen i øvrigt.⁹ Samtidig har Danmarks Statistik for nylig peget på, at cirka en fjerdedel af en årgang, som står uden uddannelse som 30-årige, er vokset op blandt de 10 pct. af familier, der har den laveste indkomst.¹⁰

³ Sundheds- og Ældreministeriet (2015): *Arbejdsgruppen om kortlægning af indsatsen på stofmisbrugsområdet*.

⁴ Benjaminsen, Lars et. al. (2018): *Socialt udsatte borgeres brug af velfærdssystemet*. København, VIVE.

⁵ KABS (2018): *Behandling af misbrugere skal samles ét sted!* Glostrup, KABS.

⁶ Regeringens udvalg om psykiatri (2013): *Indsatser for mennesker med psykiske lidelser – udvikling i diagnoser og behandling*. Bilagsrapport 2. København, Sundhedsministeriet.

⁷ Benjaminsen, Lars et. al. (2018): *Kompleksitet i borgersager og opgaveløsning i socialpsykiatrien. En kvalitativ undersøgelse i fire kommuner*. København, VIVE.

⁸ Reformkommissionen (2021): *Erkendt, forsøgt løst, uløst*.

⁹ Amilon, Anne et. al. (2017): *Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016*. København, VIVE.

¹⁰ Danmarks Statistik (2021): *Hvem er de unge uden uddannelse?* Pressemeddelelse via Ritzau d. 17-06-21.

Egnet til partnerskab

Udfordringen er beskrevet af regeringens Reformkommission i publikationen "Erkendt, forsøgt løst, uløst", hvor det beskrives som en gammelkendt udfordring, som forbliver uløst på trods af årtiers reformer. Her beskriver kommissionen, hvordan der er tale om en udfordring, som ikke har ladet sig løse af reformer, som vi plejer at lave dem, fordi mennesker er forskellige i forhold til ressourcer, netværk, præferencer, personlighed mv. På den baggrund stiller kommissionen selv spørgsmålet:

"Kan man forestille sig, at der er flere områder, hvor øget eller bedre koordineret samspil mellem det offentlige, det private og civilsamfundet kan være med til at løse nogle af de store udfordringer? Kan fx et endnu bedre samarbejde mellem den almene boligsektor, kommuner og det lokale forenings- og erhvervsliv komme tættere på udsatte familier og bidrage til at løfte deres unge og give dem en styrket tro på et liv med uddannelse og arbejde?"¹¹

Arbejdsgruppen vurderer på linje med Reformkommissionen, at emnet udgør et komplekst problem, som med fordel kunne søges løst gennem et partnerskab med civilsamfundet.

Af hensyn til den tidsmæssige ramme for partnerskaberne i regi af civilsamfundsstrategien vil det være fornuftigt i første omgang at lave et pilotprojekt for at samle erfaringer. Det kan fx være med udgangspunkt i en geografisk afgrænsning, eventuelt med udgangspunkt i særligt udvalgte boligtyper eller -områder eller specifikke målgrupper.

Emne 3: Mennesker i sårbare og udsatte positioner som fortalere

Det er en grundlæggende demokratisk styrke i Danmark, at vi ikke tager beslutninger om borgere hen over hovedet på dem. Alligevel er der i dag meget stor spredning i brugerorganiseringen og -inddragelsen. Nogle grupper er meget velorganiserede med stærke organisationer, ligesom man nogle steder har institutionaliseret inddragelsen gennem fx handicap- og udsatteråd.

Alligevel ved vi fra forskningen, at borgere i udsatte positioner er dårligere repræsenteret i almene demokratiske processer og fx tager mindre del i høringer, bestyrelsesarbejde og lokale arbejdsgrupper.¹² Også Demokratikommisionen har peget på, at de traditionelle deltagelseskanaler ikke får alle med.¹³

Rådet for Socialt Udsatte udtaler ligeledes i forbindelse med en rapport fra 2021, at der er behov for at udvikle metoder for deltagelse, som er tilpasset udsatte og sårbare borgeres behov, og desuden behov for at ændre fortællingen om, at det er besværligt at inddrage udsatte gruppers perspektiv.¹⁴

Særligt myndigheder og beslutningstagere har en oplagt interesse i i højere grad at få et brugerperspektiv på beslutninger, der vedrører borgere i udsatte og sårbare positioner. Også udsatte og sårbare grupper selv har en oplagt interesse i en endnu større grad af mobilisering og organisering – både over for organisationslivet og i politiske processer på alle niveauer fra det nære og lokale til det store og nationale.

Egnet til partnerskab

Det kan være en kompleks udfordring at bringe borgere i sårbare og udsatte positioner ind i eksempelvis etablerede politiske partier, organisationer, processer og metoder, og der findes næppe en one-size-fits-all-model, der kan sikre, at borgere i udsatte og sårbare positioner i højere grad agerer som fortalere for egen sag.

Men det står klart, at der skal tænkes nyt for at sikre, at alle udsatte og sårbare grupper får adgang til indflydelse. Derfor kan et partnerskab på tværs af sårbare og udsatte grupper, som eksempelvis også involverer myndigheder, politiske organisationer samt aktører med viden om både udsathed og deltagelse, være med til at skabe modeller, der i højere grad sikrer, at udsatte og sårbare grupper kommer til orde.

¹¹. Reformkommissionen (2021): *Erkendt, forsøgt løst, uløst*.

¹². Beresford, Peter (2013): *Beyond the usual suspects, towards inclusive user*. London, Shaping our lives.

¹³. Demokratikommisionen (2020): *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark*. København, Dansk Ungdoms Fællesråd.

¹⁴. Rådet for Socialt Udsatte (2021): *Udsatte borgere deltager i arbejdet med at skabe forandringer for sig selv og andre*. Pressemøde d. 21-06-21.

KAPITEL 7

STRATEGI FOR ET STYRKET SAMARBEJDE MOD ENSOMHED

Ensomhed er et eksempel på et komplekst samfundsproblem, som civilsamfundet og dets organisationer kan være med til at løse. Kapitlet beskriver udfordringen, civilsamfundets bidrag og hovedsporene i en kommende styrket indsats.



om et led i sit arbejde er arbejdsgruppen blevet bedt om også at give sit bud på en national strategi for et styrket samarbejde med civilsamfundet om at bekæmpe ensomhed. I kommissoriet står der:

”De fire målgruppepartnerskaber, som blev etableret i foråret 2020 som led i Aftale om initiativer for sårbare og udsatte grupper i forbindelse med COVID-19, har afgivet anbefalinger til, hvordan ensomhed blandt udsatte og sårbare grupper kan bekæmpes både under og efter COVID-19. En del af arbejdsgruppens samlede opgave bliver på baggrund af input fra partnerskaberne at komme med forslag til en national strategi for, hvordan ensomhed som særskilt fokus kan indgå i et styrket samarbejde med civilsamfundet.”

Ensomhed er et alvorligt samfundsproblem

Ensomhed er et højaktuelt samfundsproblem, som er blevet forstærket af coronakrisen. Men ensomhed var også en markant udfordring før krisen og vil fortsætte med at være det, når COVID-19 slipper sit tag i samfundet.

Den mest brugte definition af ensomhed er ifølge Dansk Selskab for Folkesundhed: *”En subjektiv, ubehagelig følelse, der opstår ved en iagttaget diskrepans mellem individets vurdering af egne sociale relationer og individets ønsker til disse relationers kvantitet og kvalitet”*¹. Cirka 380.000 voksne danskere føler sig svært ensomme.²

Data fra en befolkningsundersøgelse indikerer, at der fra 2013 til 2017 var en stigning i forekomsten af ensomhed i befolkningen.³ Og under coronanedlukningerne i 2020 kunne Institut for Folkesundhedsvidenskab ved Københavns Universitet konkludere, at ensomheden var steget yderligere i alle aldersgrupper.⁴

Alvorlig og langvarig ensomhed er skadelig. For den enkelte medfører det dårlig trivsel og sundhed samt ringere livskvalitet samlet set. Men også de samfundsmæssige konsekvenser er massive. Når der justeres for rygning, alkohol, BMI og fysisk inaktivitet er de

1. Peplau, L. A. & Perlman, D. (1982): *Perspectives on Loneliness*. In L. A. Peplau & D. Perlman (eds.), *Loneliness* (pp. 1-18). New York: Wiley.

2. Lasgaard, Mathias et. al. (2020): *Ensomhed i Danmark – analyse af befolkningsdata fra 2017*. Temaanalyse, vol. 8, ”Hvordan har du det?”. Aarhus, DEFACTUM, Region Midtjylland.

3. Ibid.

4. Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet: *De unge føler sig ensomme under coronakrisen*.

årlige følgevirkninger af ensomhed i Danmark blandt andet:

- 770 ekstra dødsfald blandt personer, som oplever alvorlig ensomhed, sammenlignet med personer, der ikke gør.
- 45.000 ekstra somatiske hospitalskontakter, heraf 19.000 indlæggelser og 26.000 ambulante hospitalsbesøg.
- 194.000 ekstra psykiatriske hospitalskontakter, heraf 3.800 indlæggelser og 190.000 ambulante hospitalsbesøg.
- 400.000 ekstra lægekontakter.
- 820.000 ekstra dage med sygefravær.
- Ekstra omkostninger på 2,2 mia. kr. til behandling og pleje.
- 7,8 mia. kr. i tabt produktion.
- Et offentligt mindreforbrug på 1,7 mia. kr. årligt som følge af tidlig død.

De samlede samfundsomkostninger kan således opgøres til mindst 8,3 mia. kr.⁵, men reelt er tallet formentlig endnu højere. Dels fordi ensomheden er steget siden 2013, hvor tallene er fra, dels fordi den anvendte målemetode kan undervurdere forekomsten af ensomhed. Analysen medtager heller ikke følgeomkostninger i forbindelse med fx ledighed, uddannelsesfrafald og manglende læring eller udgifter til de interventioner på socialområdet, skole- og uddannelsesområdet samt i civilsamfundet, som bruges til at forsøge at afhjælpe den stigende ensomhed.

Ensomhed rammer alle, men nogle er særligt sårbare

Ensomhed rammer bredt i samfundet. Alle kan blive ramt af ensomhed, og det er en vigtig præmis for arbejdet med at reducere graden af ensomhed i Danmark, at alle reelt er i risiko for at opleve alvorlig ensomhed.

Befolkningsundersøgelsen ”Ensomhed i Danmark”⁶ viser, at forekomsten af alvorlig ensomhed blandt borgere over 16 år i 2017 var omtrent 8 pct.; det svarer som nævnt til 380.000 personer. Undersøgelsen viser, at ensomhed er mest udbredt blandt de helt unge (16-29-årige) og de ældste (over 85 år). Blandt de unge er det hver ottende, der føler sig ensom.

5. Eriksen, Louise et. al. (2016): *Sygdomsbyrden i Danmark – risikofaktorer*. København, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet for Sundhedsstyrelsen.

6. Lasgaard, Mathias et. al. (2020): *Ensomhed i Danmark – analyse af befolkningsdata fra 2017*. Temaanalyse, vol. 8, ”Hvordan har du det?”. Aarhus, DEFACTUM, Region Midtjylland.

Selvom vi alle kan blive ramt af ensomhed, oplever nogle grupper mere ensomhed end andre. Eksempelvis oplever en større andel af personer med lavt og middelhøjt uddannelsesniveau ensomhed end personer med højt uddannelsesniveau. Andelen af alvorligt ensomme er også relativt høj blandt arbejdsledige. Årsagssammenhænge mellem disse forhold er dog ikke undersøgt.

Undersøgelsen viser samtidig, at helbredsudfordringer øger risikoen for ensomhed betydeligt. Dette er også belyst af blandt andre VIVE. En stor undersøgelse fra VIVE⁷ viser således, at 40 procent af danskerne med et større psykisk handicap eller langvarig psykisk sygdom ofte eller meget ofte føler sig ensomme. Tilsvarende føler 23 procent af dem med et større fysisk handicap eller langvarig fysisk sygdom sig ensomme ofte eller meget ofte.

Andre studier viser en tydelig social gradient, således at borgere med selvoplevet dårlig økonomi væsentlig oftere oplever ensomhed.⁸ Man kan let forestille sig, at dette problem er særligt udbredt blandt borgere i udsatte og sårbare positioner, hvor økonomien kan være så presset, at der ikke er råd til de udgifter, der kan være forbundet med sociale aktiviteter, fx transport til familie og venner, adgang til kulturelle tilbud, cafébesøg eller kontingenter.

Samtidig ved vi, at ensomhed ofte opstår i forbindelse med store forandringer i livet. Det kan fx være i forbindelse med, at man mister sit arbejde, bliver skilt, mister en partner, oplever alvorlig fysisk eller psykisk sygdom, skifter skole eller uddannelse eller flytter. Her kan deltagelse i et meningsfuldt fællesskab være det, der afgør, om en følelse af ensomhed bliver kortvarig og forbigående eller udvikler sig til en krise i livet.

Ensomhed kan forebygges og afhjælpes

Af alle disse grunde er der behov for en forstærket indsats for at reducere ensomhed. Her kan man med fordel søge inspiration i andre lande, der er gået strategisk til udfordringen.

Det gælder fx England, Skotland og Wales, hvor man har udarbejdet nationale ensomhedsstrategier med det udgangspunkt, at ensomhed både skal afhjælpes og forebygges.

Strategierne bygger på, at interventioner til gavn for borgere, der oplever ensomhed, kan være livsvigtige for den enkelte borger, men at der også er brug for at se mere grundlæggende på, hvordan man forebygger ensomhed. For at gøre op med ensomhed, tager man fat på de samfundsstrukturer, der øger antallet af borgere, der oplever ensomhed.

Tager man fx højde for muligheden for fællesskaber i nybyggeri? Er der tilgængelig offentlig transport til alle egne af landet? Kan pædagoger, læger og lærere identificere og handle på begyndende tegn på ensomhed? Har virksomheder øje for og værktøjer til at handle, hvis der er ensomme ansatte? Er arbejdspladserne inkluderende for alle typer ansatte? Hvad med uddannelsessystemet?

Strategierne sigter dels mod at afhjælpe ensomheden, når den er opstået, dels mod sideløbende at forebygge, at flere bliver ensomme. Aktører fra mange sektorer og fagområder inddrages, fx transport, erhverv og byggeri. Også i Norge har man udarbejdet en national strategi mod ensomhed for perioden 2019-2023.⁹

Civilsamfundets organisationer kan løfte en del af opgaven

Når det kommer til at forebygge og afhjælpe ensomhed, besidder civilsamfundets organisationer værdifulde ressourcer og muligheder, som kan mobiliseres endnu mere i bekæmpelsen af ensomhed. Især fem ressourcer kan nævnes:

Den frivillige relation

I frivillige sociale organisationer møder deltageren en frivillig. En person, der er der, netop fordi de gerne vil. Det giver en helt særlig relation, der har speciel værdi for mennesker, der har oplevet alvorlig ensomhed og netop har brug for at opleve, at nogen vil dem – uden at få løn for det.

⁷ Amilon, Anne et. al. (2017): *Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016*. København, VIVE.

⁸ Lasgaard, Mathias et. al. (2020): *Ensomhed i Danmark – analyse af befolkningsdata fra 2017*. Temaanalyse, vol. 8, "Hvordan har du det?". Aarhus, DEFACTUM, Region Midtjylland.

⁹ Den norske regering: *Saman mot einsemd-Strategi for å forebygge einsemd (2019-2023)*. Resursportal.no.

Noget at være fælles om

På tværs af landet skaber civilsamfundets organisationer allerede i dag en lang række fællesskaber. Nogle har som erklæret formål at modarbejde ensomhed, men mange har et andet emne som omdrejningspunkt. Uanset fokus og formål har de dog det til fælles, at de i praksis modvirker ensomhed. Fællesskaberne og civilsamfundet er dermed i sig selv værdifuldt, når det kommer til både direkte og indirekte bekæmpelse af ensomhed.

Kontakt til mennesker i udsatte positioner og andre i risiko for ensomhed

Alle kan opleve alvorlig ensomhed, men nogle grupper af borgere er særligt sårbare og udsatte. Mange af disse har i forvejen kontakt med civilsamfundets organisationer og nærer en anden tillid til dem end fx til en sagsbehandler eller anden myndighedsrepræsentant. Derfor har organisationerne særligt gode muligheder for at sætte ind med både forebyggelse og afhjælpning af ensomhed over for disse grupper.

Viden, erfaring og redskaber

En række af civilsamfundets organisationer har igennem mange år arbejdet eksplicit med at forebygge og afhjælpe ensomhed. Derfor findes der allerede nu i civilsamfundet både en væsentlig viden om ensomhed og redskaber til at bekæmpe den. De ressourcer kan anvendes både strategisk og i praksis.

Muligheden for at være noget for andre

En af de ting, der kan forebygge og afhjælpe ensomhed, er følelsen af at gøre noget for andre. Den følelse kan man opnå som frivillig i en af civilsamfundets organisationer, der tilsammen har mulighed for at finde og give en meningsfuld rolle til alle, der ønsker det. Studier viser, at mennesker, der er frivillige, har dobbelt så høj trivsel som de, der ikke er frivillige.¹⁰

CIVILSAMFUNDETS BIDRAG TIL KAMPEN MOD ENSOMHED

Rigtigt anvendt kan civilsamfundets ressourcer og organisationer udgøre et væsentligt bidrag til at reducere og forebygge ensomhed i samfundet generelt og blandt særlige målgrupper. Det kræver en helstøbt indsats, hvor civilsamfundets organisationer får gode muligheder for at udfolde deres særlige potentiale.

Arbejdsgruppen anbefaler en strategi med nedenstående seks indsatsspor.

Spor 1: Civilsamfundet skal skabe fællesskaber for endnu flere

Allerede i dag skaber civilsamfundet fællesskaber, der både direkte og indirekte bekæmper ensomhed. Civilsamfundets organisationer kan ofte nå ud, hvor det offentlige ikke kan. Det skal der bygges videre på ved blandt andet:

- At øge antallet af fællesskaber og i den proces inddrage de borgere, der skal have gavn af fællesskaberne.
- At sikre, at virkningsfulde koncepter og indsatser mod ensomhed fastholdes og skaleres, så flere kan få gavn af dem. Derfor bør det undersøges, hvilke koncepter der er velfungerende og har potentiale til at blive udbredt endnu mere.
- At iværksætte indsatser, der har til formål at rekruttere flere frivillige blandt borgere, der er i særlig risiko for at blive ramt af ensomhed.
- At arbejde systematisk i civilsamfundets organisationer med værtskab og modtagelse af nye medlemmer i fællesskaberne. Vi er forskellige, og civilsamfundet skal kunne skabe mulighed for, at alle kan deltage i inkluderende fællesskaber – uanset udfordringer med fx geografisk afstand, fysisk og mental sundhed, digitale kompetencer og fysisk tilgængelighed. Det kan kræve, at nogle tilbydes en særlig støtte eller hjælp, eller at der sker en rimelig tilpasning af fx aktiviteter eller fysiske rammer for en aktivitet.
- At tage højde for, at nogle borgere i udsatte og sårbare positioner har behov for en støtte til at deltage i fællesskaber, fx som følge af fysisk eller psykisk sygdom eller handicap. Her kan der være behov for, at kommunen yder den nødvendige støtte, fx social-

¹⁰ Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet: *Frivilligt arbejde fordobler chancen for høj mental sundhed*. Ugens tal, uge 48, 2018.

pædagogisk støtte, personlig assistance støtte til transport til en aktivitet eller et fællesskab.

- At sikre, at der findes relevante indsatser mod ensomhed og relevante fællesskaber alle steder i landet – også selvom man er langt fra nærmeste bysamfund.

Spor 2: Civilsamfundet skal bidrage mere og tidligere til bekæmpelsen af ensomhed

Den bedste indsats er den, der modarbejder ensomhed, før den opstår, eller før konsekvensen af ensomheden bliver skadelig for den borger, der rammes.

Det skal vi tænke ind i den samlede indsats ved blandt andet:

- At ruste civilsamfundets organisationer til at spille en rolle i det opsøgende arbejde, så vi kan opspore borgere, som er ramt af ensomhed eller i risiko for at blive det. Den systematiske brobygning mellem sektorerne skal gå begge veje. For personale i kommuner og regioner og hos praktiserende læger er i kontakt med mange ensomme, som civilsamfundet ikke altid ser, men måske kunne hjælpe.
- At være særligt opmærksomme på at tilbyde kontinuerlige fællesskaber til borgere, som gennemgår store livsforandringer, der som nævnt øger risikoen for ensomhed. Det har civilsamfundet gode forudsætninger for.
- At sørge for, at (potentielt) ensomme kender til muligheden for at deltage i civilsamfundets fællesskaber eller bruge mere specialiserede tilbud i frivillig-regi. Der er derfor behov for en betydelig kommunikationsindsats, så alle, der møder borgere i svære livsovergange, kender og kan henvise videre til relevante indsatser. Det kan fx understøttes ved at etablere en portal med eksisterende tilbud, der kan sikre både myndigheder, frivillige og borgere viden og overblik.

Spor 3: Civilsamfundet skal indgå i nye samarbejder på tværs af sektorer

Bekæmpelse af ensomhed kan nå længere ud, hvis der samarbejdes på tværs af sektorer. Blandt de vigtige indsatser på dette punkt er:

- At iværksætte partnerskaber på tværs af civilsamfund og fx kommuner og regioner, der har til formål at nedbringe ensomheden og øge deltagelsen i fællesskaber, fx blandt udsatte grupper. Andre partnerskaber kunne fokusere på udfordringen med psykisk og fysisk sygdom og ensomhed. Udover kommuner og regioner vil også uddannelsesinstitutioner, faglige organisationer, almene boligorganisationer, biblioteker, erhvervsliv m.fl. kunne indgå i relevante (lokale) partnerskaber.
- At bruge partnerskaber til generelt at skabe stærkere samarbejdsrelationer mellem myndigheder og civilsamfund, så parterne i det daglige arbejde med mennesker i sårbare og udsatte positioner bruger hinandens forskellige muligheder og kompetencer. Det kan fx ske gennem workshops om bekæmpelse af ensomhed, hvor både myndigheder og civilsamfund deltager.

Spor 4: Civilsamfundet skal bidrage til aftabuisering af ensomhed

Ensomhed skal ikke være et tabu. Vi skal turde tale om ensomhed, uanset om vi selv er ramt eller ej. Åbenhed er en nødvendig forudsætning for, at vi kan forebygge og afhjælpe ensomhed. Aftabuiseringen kan blandt andet fremmes ved:

- At arbejde med at nedbryde tabuet om ensomhed på alle niveauer af samfundet, fx gennem kampagner og andre tiltag, der skaber opmærksomhed. Civilsamfundets organisationer kan være med til at sprede budskaber og information – både bredt og over for særlige målgrupper.
- At civilsamfundet i kraft af det folkelige engagement i organisationerne sætter særligt fokus på ensomhed, fx via arrangementer, egne tiltag o.l., og dermed skubber på for en kulturændring, der gør, at flere tør tale åbent om ensomhed.

Spør 5: Indsatsen mod ensomhed skal stå på et fundament af viden

Indsatsen for at bekæmpe ensomhed bør hvile på et solidt fundament af viden – og så vidt muligt på evidens. Systematisk opsamling af viden er eksempelvis en forudsætning for at kunne identificere indsats, der virker godt, og som med fordel kan skaleres. På samme måde er der brug for en systematisk opsamling af viden om målgrupper, der er ramt af ensomhed, hvis det skal lykkes tidligere at opspore borgere i risiko for at opleve alvorlig ensomhed. Vidensbaseringen kan blandt andet sikres ved:

- At opbygge en solid viden om ensomhed, årsagerne til ensomhed og effektive interventioner. Det kan fx ske ved at etablere et stærkt videnscenter, der har til opgave at samle, systematisere og sprede viden – også på tværs af sektorer.
- At blive bedre til at oversætte viden om ensomhed til brugbare værktøjer til fx efteruddannelse af ledere, medarbejdere og frivillige i civilsamfundsorganisationerne, så de kan identificere og handle på tegn på ensomhed. Der er også brug for at styrke disse gruppers kompetencer i forhold til at tage imod borgere i sårbare og udsatte positioner.
- At indsamle viden og erfaringer, som gør det muligt at forstå og reagere på de langsigtede konsekvenser af COVID-19 i forhold til alvorlig ensomhed i Danmark.

Spør 6: Civilsamfundet skal bidrage til en national, tværgående ensomhedsstrategi

Denne strategi fokuserer på, hvordan civilsamfundet kan spille en større rolle i bekæmpelsen af ensomhed. I forlængelse heraf bør Danmark formulere en mere samlet, national strategi mod ensomhed, fx med inspiration fra England, Skotland og Wales.

En sådan strategi skal sikre, at alle relevante aktører, fagområder og sektorer bidrager til at forebygge og afhjælpe ensomheden. Strategien bør også adressere de grundlæggende spørgsmål om, hvorfor vi skaber flere ensomme i Danmark, og hvad der strukturelt kan gøres for at bremse disse dynamikker.

Parallelt med arbejdet med denne civilsamfundsstrategi har organisationer fra alle fire COVID-partnerskaber sammen med en bred kreds af øvrige organisationer udarbejdet et inspirationsoplæg til en bredere national ensomhedsstrategi.¹¹

I udarbejdelsen af en egentlig national, tværsektoriel ensomhedsstrategi bør nærværende civilsamfundsstrategi indgå som et delelement, der beskriver, hvordan civilsamfundet og dets organisationer kan spille en aktiv rolle i bekæmpelsen af ensomhed – som et folkeligt supplement til indsatsen fra kommuner, regioner, uddannelser, arbejdsmarkedet mv.

Civilsamfundets organisationer kan blandt meget andet være med til at identificere områder, hvor ensomheden opstår, og bidrage med særlig viden om målgrupper, der er særligt udsat for ensomhed, herunder deres livssituationer og de faktorer, der skaber risiko for alvorlig ensomhed.

¹¹. Røde Kors, Ældresagen m.fl. (2021): *Sammen mod ensomhed – Inspirationsoplæg om en national politisk strategi mod ensomhed*.

ANVENDT LITTERATUR

Kapitel 2

Amilon, Anne et. al. (2017): *Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016*. København, VIVE.

Benjaminsen, Lars et. al. (2017): *Fællesskabsmålingen – En undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark*. København, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Benjaminsen, Lars et. al. (2019): *Bag om Fællesskabsmålingen – En kvalitativ undersøgelse af social eksklusion og social deltagelse*. København, VIVE.

Boje, Thomas P. et. al. (2006): *Den frivillige sektor i Danmark – Omfang og betydning*. København, Socialforskningsinstituttet.

Boje, Thomas P. & Ibsen, Bjarne (2006): *Frivillighed og nonprofit i Danmark – Omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse*. København, Socialforskningsinstituttet.

Espersen, Helle Hygum et. al. (2018): *Inklusion og deltagelse af sårbare borgergrupper i samskabende arenaer – Evaluering af tre partnerskaber mellem civilsamfund og kommuner*. København, VIVE.

Espersen, Helle Hygum et. al. (2018): *Samskabelse – Fra marginaliseret til ligeværdig deltager i almene fællesskaber – væsentlige læringspunkter*. København, VIVE for Socialstyrelsen.

Espersen, Helle Hygum et. al. (2018): *Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde – En analyse af udviklingstendenser og behov for kontinuitet og forandring i nationale virkemidler*. København, VIVE.

Espersen, Helle Hygum et. al. (2021): *Styrkelse af samarbejdet mellem frivillige og kommuner gennem uddannelse – En afdækning af behov og efterspørgsel*. København, VIVE.

Espersen, Helle Hygum et. al. (2021): *Frivillighedsundersøgelsen 2020 – En repræsentativ befolkningsundersøgelse af udviklingen i danskernes frivillige arbejde*. København, VIVE.

Espersen, Helle Hygum & Olsen, Leif (2018): *At skabe deltagelse for borgere med handicap gennem frivillig faglighed – Evaluering af to partnerskaber mellem kommuner, frivilligcentre og andre aktører*. København, VIVE.

Hjære, Mette & Jørgensen, Helene Elisabeth Dam (2017): *Jeg tror simpelthen, at barriererne ligger mellem ørerne – En undersøgelse af samarbejdet mellem kommuner og sognekirker på det frivillige sociale område*. Odense, Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

Hjære, Mette et. al. (2018): *Tal om frivillighed i Danmark. Frivilligrapporten 2016-2018*. Odense, Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

Ibsen, Bjarne & Espersen, Helle Hygum (2016): *Kommunernes samarbejde med civile aktører – Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. København, KORA.

Ibsen, Bjarne & Levinsen, Klaus (2019): *Foreninger og frivillige i samspil med kommunale institutioner og forvaltninger 2018*. Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet. Movements Bind 2019 Nr. 6.

Jensen, Heidi Amalie Rosendahl et. al. (2018): *Danskernes Sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2017*. København, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet for Sundhedsstyrelsen.

Rambøll Management Consulting (2017): *Erfaringsopsamling i forbindelse med puljen til fremme af samarbejde mellem kommuner og frivillige organisationer*. København, Rambøll Management Consulting for Socialstyrelsen.

Rambøll Management Consulting (2017): [Frivillighedsundersøgelsen 2017](#). København, Rambøll Management for Børne- og Socialministeriet.

Rambøll Management Consulting (2020): [Undersøgelse af inklusion af borgere i udsatte positioner i frivillige fællesskaber](#). København, Rambøll Management Consulting for Socialstyrelsen.

Reformkommissionen (2021): [Erkendt, forsøgt løst, uløst](#).

Social- og Indenrigsministeriet (2017): [Vejledning om det frivillige sociale område efter serviceloven](#). VEJ nr 10266 af 19/12/2017.

Slade, Mike & Longden, Eleanor (2015): Empirical evidence about recovery and mental health. *BMC Psychiatry* 15, 285.

Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2018): [Inspirationskatalog til at styrke de frivillige integrationsindsatser](#). København.

Vidensportalen på det sociale område: [Samarbejde mellem civilsamfund og kommuner](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Kapitel 3

Frivilligrådet (2020): [Forvaltning og oplevelser af § 18-midler](#). Brovst.

Kulturministeriet (2017): [Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri](#). LOV nr 1532 af 19/12/2017.

Kulturministeriets hjemmeside: [Organisationer og rammeaftaler](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Socialstyrelsens hjemmeside: [Ansøgningspuljen til særlige sociale formål \(SærligSoc\)](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Social- og Indenrigsministeriet: [Vejledning om det frivillige sociale område efter serviceloven](#). VEJ nr 10266 af 19/12/2017.

Sundhedsministeriets hjemmeside: [Rådighedspuljen](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Udenrigsministeriets hjemmeside: [Puljeordninger](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Udenrigsministeriets hjemmeside: [16 strategiske partnerskaber](#). Lokaliseret d. 17-08-21.

Kapitel 4

Auken, Gunvor (2018): [Røv satspuljen tilbage til dem, den er røvet fra](#). Information d. 06-11-18.

Børne- og Socialministeriet (2018): [Afrapportering fra arbejdsgruppen om den statslige støttestruktur og tilskudsadministration på det frivillige sociale område](#).

Hjære, Mette et. al. (2021): [Civilsamfundet i Norden – Indsigter fra otte nordiske forskere om civilsamfundets rolle på velfærdsområdet](#). Odense, Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

Jensen, Jonatan Kjældgaard et. al. (2021): [Tilfredshedsundersøgelse blandt Socialstyrelsens tilskudsmodtagere](#). København, VIVE.

Kapitel 5

Frivilligrådet (2020): [Frivilligrådets anbefalinger til kommunernes forvaltning af § 18-midler](#). Brovst.

Frivilligrådet (2021): [Anbefalinger for god ledelse i den frivillige sociale sektor](#). Brovst.

Kapitel 6

Amilon, Anne et. al. (2017): [Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016](#). København, VIVE.

Benjaminsen, Lars et. al. (2018): [Kompleksitet i borgersager og opgaveløsning i socialpsykiatrien. En kvalitativ undersøgelse i fire kommuner](#). København, VIVE.

Benjaminsen, Lars et. al. (2018): [Socialt udsatte borgeres brug af velfærdssystemet](#). København, VIVE.

Beresford, Peter (2013): [Beyond the usual suspects, towards inclusive user](#). London, Shaping Our Lives.

Danmarks Statistik (2021): [Hvem er de unge uden udannelse?](#) Pressemeddelelse via Ritzau d. 17-06-21.

Demokratikommissionen (2020): [Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark](#). København, Dansk Ungdoms Fællesråd.

Flere i Fællesskaber: [Flere i fællesskaber – Nye veje ud af ensomhed og ind i fællesskaber](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Haugegaard, Simon Hjortnæs et. al. (2021): [Veje til deltagelse for borgere i socialt udsatte positioner](#). København, Socialt Udviklingscenter for Rådet for Socialt Udsatte.

KABS (2018): [Behandling af misbrugere skal samles ét sted!](#) Glostrup, KABS.

Reformkommissionen (2021): [Erkendt, forsøgt løst, uløst](#).

Regeringens udvalg om psykiatri (2013): [Indsatser for mennesker med psykiske lidelser – udvikling i diagnoser og behandling. Bilagsrapport 2](#). København, Sundhedsministeriet.

Rådet for Socialt Udsatte (2021): [Udsatte borgere deltag i arbejdet med at skabe forandringer for sig selv og andre](#). Pressemeddelelse d. 21-06-21.

Sundheds- og Ældreministeriet (2015): [Arbejdsgruppen om kortlægning af indsatsen på stofmisbrugsområdet](#).

Kapitel 7

Amilon, Anne et. al. (2017): [Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016](#). København, VIVE.

Den norske regering på hjemmesiden Resursportal.no: [Saman mot einsemd-Strategi for å forebyggje einsemd \(2019-2023\)](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Eriksen, Louise et. al. (2016): [Sygdomsbyrden i Danmark – risikofaktorer](#). København, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet for Sundhedsstyrelsen.

Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet: [De unge føler sig ensomme under corona-krisen](#). Lokaliseret d. 16-08-21.

Lasgaard, Mathias et. al. (2020): [Ensomhed i Danmark – analyse af befolkningsdata fra 2017](#). Temaanalyse, vol. 8, "Hvordan har du det?". Aarhus, DEFACTUM, Region Midtjylland.

Peplau, L. A. & Perlman, D. (1982): Perspectives on loneliness. In L. A. Peplau & D. Perlman (eds.), *Loneliness* (pp. 1-18). New York: Wiley.

Røde Kors, Ældresagen m.fl. (2021): [Sammen mod ensomhed – Inspirationsoplæg om en national politisk strategi mod ensomhed](#).

Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet: [Frivilligt arbejde fordobler chancen for høj mental sundhed](#). Ugens tal, uge 48, 2018. Lokaliseret d. 16-08-21.

BILAG 1

KOMMISSORIUM FOR ARBEJDSGRUPPE OM CIVILSAMFUNDSSTRATEGI

Formål

Frivillige sociale organisationer spiller en vigtig rolle i indsatsen for udsatte børn, unge og voksne og mennesker med handicap. Det skal ikke tages for givet, at civilsamfundet kan udfylde den vigtige rolle. Civilsamfundet har brug for politisk prioritering og anerkendelse.

Af aftalen om reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2020 fremgår det, at partierne er enige om at igangsætte et arbejde, der skal skabe klarhed over rammerne for statslig økonomisk støtte til – og styrke samarbejdet med – frivillige, sociale organisationer. Det er partiernes ønske, at civilsamfundet på det sociale område selv får mulighed for at bidrage til de kommende års væsentligste prioriteter for civilsamfundet i reserven.

Derfor nedsættes en arbejdsgruppe, der har til formål at udarbejde et oplæg med strategiske pejlemærker til den politiske kreds bag reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet om udmøntningen af rammen i årene 2022-2024. Derudover skal arbejdsgruppen også komme med pejlemærker for samspillet med øvrig offentlig økonomisk støtte til frivillige, sociale organisationer.

Pejlemærkerne kan danne afsæt for partiernes videre drøftelser af den konkrete udmøntning af den afsatte ramme til en civilsamfundsstrategi.

Baggrund

Som led i arbejdet om klarhed over rammerne for frivillige, sociale organisationer er der blevet afholdt to tematiske møder, hvor organisationer og den politiske kreds har drøftet blandt andet udfordringer for civilsamfundet (fx finansiering) og muligheden for styrket samarbejde mellem den offentlige indsats og civilsamfundet.

På de to tematiske møder blev det blandt andet bragt i spil, at der ses et behov for en ændret støttestruktur, der i højere grad understøtter foreningernes mulighed for at tænke langsigtet – samtidig med at støttestrukturen skal understøtte foreningernes mulighed for at udvikle nye indsatser. Det blev drøftet, hvordan samarbejdet mellem civilsamfundet og den offentlige indsats overfor udsatte og sårbare borgere kan blive smidigere og mere fokuseret – fx gennem strategiske partnerskaber.

De to møder føder ind i arbejdsgruppens arbejde.

Arbejdsgruppens opgaver – seks hensyn

I arbejdsgruppens arbejde med at udarbejde strategiske pejlemærker til den politiske kreds bag reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet skal der tages seks hensyn, som sætter deres præg på det endelige oplæg:

- Fokus på udsatte og sårbare grupper
- Fælles indsats mod ensomhed
- Samarbejde og partnerskabsmodellen
- Foreningers størrelse
- Geografiske hensyn
- Forhold mellem udvikling og drift

Fokus på udsatte grupper

Reserven skal bidrage til at understøtte en virksomhedsfuld, helhedsorienteret og bæredygtig indsats og udvikling af indsatser til udsatte og sårbare grupper. Centralt i samarbejdet med civilsamfundet står således indsatsen til udsatte grupper og udviklingen i de konkrete udfordringer, de oplever. Derfor er medindflydelse og medvirken for de udsatte grupper central. I arbejdsgruppens arbejde bør hensynet til udsatte grupper og brugernes medindflydelse på udviklingen af sociale tilbud sikres. Derudover skal arbejdsgruppen overveje, hvorledes udsatte og sårbare gruppers egen deltagelse som frivillige og som lokale fortalere kan

styrkes – og herunder have blik for både store og små målgruppers udfordringer – fx udsatte grønlandere.

Fælles indsats mod ensomhed

De fire målgruppepartnerskaber, som blev etableret i foråret som led i Aftale om initiativer for sårbare og udsatte grupper i forbindelse med COVID-19, har afgivet anbefalinger til, hvordan ensomhed blandt udsatte og sårbare grupper kan bekæmpes både under og efter COVID-19. En del af arbejdsgruppens samlede opgave bliver på baggrund af input fra partnerskaberne at komme med forslag til en national strategi for, hvordan ensomhed som særskilt fokus kan indgå i et styrket samarbejde med civilsamfundet.

Samarbejde og partnerskabsmodellen

Et godt samarbejde mellem civilsamfundet og den offentlige sektor er centralt for en god social indsats for de mest udsatte grupper. Arbejdsgruppen bør se på mulighederne for at arbejde med en partnerskabsmodel i regi af reserven. Det er fx blevet fremført, at man kan lade sig inspirere af tilgange på det udviklingspolitiske område. Arbejdsgruppen bør se på, i hvilket omfang man i regi af reserven ville kunne implementere en lignende model, der ville sikre langsigtet og struktureret udvikling af sociale indsatser i samarbejdet mellem civilsamfundet og det offentlige.

Foreningers størrelse

Civilsamfundet er en mangfoldig sektor, som rummer spektret fra store landsdækkende organisationer med milliardomsætninger til små foreninger baseret på ren frivillig arbejdskraft. Det følger deraf, at der ses store forskelle i de behov og ønsker, som små, mellemstore og store foreninger og organisationer udtrykker i forhold til det offentliges understøttelse – forstået både som økonomisk, gennem infrastruktur og i form af bistand til udvikling foreningsmæssigt. Arbejdsgruppen bør vægte dette hensyn i dets strategiske pejlemærker.

Geografisk hensyn

Civilsamfundet er afhængigt af de ressourcer, som findes i lokalsamfundet. På den måde er civilsamfundet ikke en homogen størrelse landet over. Der ses et behov for at sikre et tilstedeværende civilsamfund i alle egne af landet – også der, hvor befolkningstætheden er tyndest. Arbejdsgruppen bør i sit arbejde tage hensynet til et landsdækkende perspektiv med i sine overvejelser.

Forhold mellem udvikling og drift

Civilsamfundet har længe udtrykt ønske om, at der opnås større sikkerhed for den bevillingsmæssige situation. Større sikkerhed fører til en mere kontinuerlig og stabil drift af organisationernes sociale indsats. Hensynet er medtaget i de principper for reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet, som partierne har tilsluttet sig med aftalen om udmøntning for 2021-2024.

Arbejdsgruppen bør i sit arbejde inddrage hensynet i de strategiske pejlemærker for udmøntning af reserven.

Proces og organisering

Arbejdet skal munde ud i et skriftligt oplæg til partierne bag reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for, hvordan rammen i årene 2022-2024 udmøntes. Social- og indenrigsministeren inviterer arbejdsgruppen og partierne til en præsentation af den foreløbige skitse i maj 2021, og det endelige oplæg skal oversendes til Social- og Indenrigsministeriet inden udgangen af august 2021. Arbejdsgruppen kan påbegynde sit arbejde, når der er indgået en aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2021-2024.

Arbejdsgruppen består af Frivilligrådet (formand), Rådet for Socialt Udsatte, FriSe, Danske Handicaporganisationer og Civilsamfundets Brancheorganisation. Arbejdsgruppen skal inddrage kommuner, BL – Danmarks Almene Boliger, Center for Frivilligt Socialt Arbejde og andre relevante aktører i arbejdet.

Sekretariatsbetjeningen af arbejdsgruppen fastlægges i fællesskab af arbejdsgruppens deltagere. Arbejdsgruppens deltagere modtager hver 400.000 kr. til arbejdet med at komme med pejlemærker mv. Arbejdsgruppen orienterer løbende Social- og Indenrigsministeriet om arbejdet, og ministeriet orienterer i fornødent omfang partierne bag reserven. Arbejdsgruppen har mulighed for at modtage rådgivning fra Socialstyrelsen for så vidt angår konkrete udmøntningsmetoder.

BILAG 2

**PRINCIPPER FOR UDMØNTNING AF RESERVEN TIL FORANSTALTNINGER PÅ
SOCIAL-, SUNDHEDS- OG ARBEJDSMARKEDSOMRÅDET**

BILAGET FINDES PÅ [FRIVILLIGRAADET.DK/CIVILSAMFUNDSSTRATEGI](https://frivilligraadet.dk/civilsamfundsstrategi)

BILAG 3

**DANSK ERHVERV: SATSPULJEN, SSA-RESERVEN OG ØKONOMIEN
I DEN FRIVILLIGE SOCIALE SEKTOR**

BILAGET FINDES PÅ [FRIVILLIGRAADET.DK/CIVILSAMFUNDSSTRATEGI](https://frivilligraadet.dk/civilsamfundsstrategi)

CIVILSAMFUNDSSTRATEGI

Civilsamfundet udfylder en vigtig rolle i det danske velfærdssamfund. Frivillige sociale organisationer bidrager med en lang række indsatser til gavn for og sammen med borgere i udsatte og sårbare positioner.

Som led i *Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2021-2024* har aftaleparterne afsat midler til en civilsamfundsstrategi, som den frivillige sociale sektor selv skal komme med input til.

En arbejdsgruppe med fem organisationer præsenterer i denne rapport deres analyse af den nuværende offentlige støtte til civilsamfundet og giver et samlet bud på en strategi for fremtidens støtte og samarbejde.



civilsamfundets
brancheforening

DH

DANSKE HANDICAPORGANISATIONER

RÅDET FOR
SOCIALT
UDSATTE

