

ET CIVILSAMFUND I BALANCE

En model for fremtidens finansiering af civilsamfundet på social- og sundhedsområdet, der sikrer balance mellem udvikling og kontinuitet

Civilsamfundets Brancheforening foreslår følgende:

- 1. Der skal findes en løsning inden oktober 2020 for de organisationer, hvis midler udløber ved årets udgang
- 2. Der skal udvikles en ny model for finansiering af civilsamfundet på social- og sundhedsområdet, som sikrer langsigtet grundfinansiering, udvikling af nye indsatser og strategiske partnerskaber
- 3. Det vurderes at der samlet skal afsættes minimum 1,5 mia. kroner til finansieringen, heraf 1 mia. til langsigtet grundfinansiering, 200 mio. kr. til partnerskaber samt 300 mio. kr. til udviklingen af nye indsatser. Midlerne skal dels findes ved en omlægning af eksisterende midler, dels ved at gennemgå tidligere projekter i reserven og dels ved at tilføre nye midler.
- 4. En ny model skal implementeres hen over en treårig periode, der giver organisationerne tid til at omstille sig.
- 5. De administrative rammevilkår for en fremtidig model skal afspejle civilsamfundets DNA
- 6. Den fremtidige finansieringsmodel skal have bred politisk forankring

Indledning

Civilsamfundet engagerer danskerne i de sociale indsatser

Civilsamfundet har på det sociale og sundhedsmæssige område historisk spillet en betydelig rolle i udviklingen af velfærdssamfundet – og gør det den dag i dag. Som bærer af social sammenhængskraft og medborgerskab er civilsamfundet med til at realisere og forvalte udsatte borgeres rettigheder samt bidrage til løsninger af de udfordringer, de står over for. Civilsamfundet ser nye muligheder, eksperimenterer med nytænkning af indsatser og skaber folkelig forankring. Civilsamfundet sikrer, at velfærdsstaten bliver et velfærdssamfund. Det frivillige engagement i organisationerne bidrager med noget helt særligt og sørger samtidig for at inddrage rigtig mange danskere i løsningen: 39 pct. af alle danskere havde i 2017 arbejdet frivilligt, heraf har godt hver tredje været frivillig på socialområdet¹. Danskerne vil gerne hjælpe – og civilsamfundsorganisationerne gør det muligt.

Derfor har der historisk været bred politisk opbakning til, at civilsamfundet spiller en afgørende rolle i at løse sociale udfordringer. Det kræver fornuftige rammevilkår. Det overordnede problem

¹ Tal om det frivillige sociale Danmark. Tendensrapport om personer, der udfører frivilligt socialt arbejde. Af Mette Hjære og Helene Elisabeth Dam Jørgensen. Center for Frivilligt Socialt Arbejde, 2018 - https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivilligrapporter/tendensrapport_social_frivillighed.pdf

har imidlertid i mange år været, at civilsamfundsorganisationerne på det sociale område og sundhedsområdet ikke har haft en gennemsigtig, bæredygtig finansieringsmodel, som afspejler områdets vilkår, sammensætning og behov. Civilsamfundsorganisationerne har udviklet sig rigtig meget over de seneste årtier og udgør i dag en mangfoldighed af forskellige organisationer, som skaber stor værdi, og som har brug for vilkår, der understøtter det.

Med civilsamfundet menes her primært frivillige organisationer på social- og sundhedsområdet. Organisationerne driver blandt andet væresteder, rådgivnings- og behandlingstilbud til hjemløse, mennesker med psykisk sygdom, kronisk sygdom, funktionsnedsættelse og handicap, mennesker i prostitution og misbrug, flygtninge, ensomme, socialt udsatte børn, unge og familier, mennesker i sorg, voldsramte og mange andre. Tilbud, som ofte er i tæt samspil med det offentlige i mere eller mindre formelle samarbejdskonstellationer. Forslaget her omfatter ikke det frivillige foreningsliv på blandt andet kulturområdet – dvs. idrætten og øvrige foreninger under folkeoplysningsloven, lige som det hellere ikke tager stilling til finansiering gennem udlodningsmidlerne, som finansierer mange indsatser på det område.

Logikken fra satspuljen skal erstattes af ny ramme

Opsigelsen af SATS-pulje-forliget med finansloven for 2019 var et symptom på den manglende forståelse og anerkendelse af organisationernes vilkår og værdi – og har skabt endnu større usikkerhed om rammevilkårene for civilsamfundsorganisationernes arbejde. Med opsigelsen af aftalen standsede man den hidtidige finansieringsform. Den u hensigtsmæssige og uklare politiske udvælgelsesproces, der fulgte med satspulje-forhandlingerne, fortsætter med at eksistere – nu bare med færre midler at fordele. Det er uholdbart og der bør tages politisk ansvar for at rydde op og skabe en ny ramme.

Der er på tværs af det politiske spektrum enighed om, at civilsamfundet på social- og sundhedsområdet fremover kan og skal spille en endnu større rolle i at sikre udsatte borgere et bedre og mere værdigt liv. Og der er blandt organisationerne vilje og lyst til dette. Men der mangler for alvor at blive sat handling bag de gode og rigtige politiske intentioner.

Civilsamfundet er en god investering

Det er endvidere en god investering at sikre et stabilt, økonomisk fundament for civilsamfundsorganisationer på social- og sundhedsområdet, fordi de supplerer de offentlige tilskud med egenfinansiering samt midler fra fx fonde og genererer dermed en merværdi, der kan mærkes. Den samlede værdi af alt frivilligt arbejde i Danmark på tværs af hele civilsamfundet blev i 2013 vurderet til at udgøre 42 milliarder kroner, svarende til 2,3 pct. af BNP – non-profit-sektorens samlede økonomiske betydning var hele 13,5 pct. af BNP.² En ikke ubetydelig del af den værdi skabes af de frivillige organisationer på social- og sundhedsområdet. Alene de landsdækkende organisationer på socialområdet har ifølge Frivilligrådet en omsætning på mere end 3 mia. kroner og beskæftiger cirka 4.200 årsværk³.

² Thomas P. Boje, Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse, Hans Reitzel, 2017 – via <https://www.altinget.dk/civilsamfund/artikel/hvilervelfaerdsstatens-frivillige-overbygning-paa-et-skroebeligt-fundament>

³ <https://frivilligraadet.dk/sites/frivilligraadet.dk/files/media/document/Frivilligr%C3%A5dets%20forslag%20til%20principper%20for%20statslig%20st%C3%B8tte%20til%20frivillige%20sociale%20organisationer.pdf>

Forudsætningen for at den værdiskabelse kan finde sted, er at organisationerne har en bæredygtig økonomi. I dag består organisationernes økonomi oftest af flere forskellige indtægtskilder, herunder en del offentlige midler. I landsdækkende foreninger er det omkring 45 pct. af indtægterne, der stammer fra statslige, regionale og kommunale puljer, driftsaftaler, § 18, udlodningsmidler osv. ⁴ En del af de midler er midlertidige og hæftet op på udviklingsopgaver og -projekter, og ikke må bruges på den basale drift.

I 2017 udgjorde støtten udmøntet gennem Socialstyrelsen til civilsamfundet 565 mio. kr., heraf gik omkring en tredjedel til projektaktiviteter og resten til driftsstøtte. Støtten blev givet til 837 tilskud gennem 20 forskellige puljer – og derudover fik udvalgte organisationer direkte driftsstøtte⁵.

Der bliver altså allerede i dag anvendt betydelige midler til støtte af civilsamfundets organisationer og indsatser – men midlerne er fordelt på et væld af forskellige puljer og ansøgninger uden nævneværdig opfølgning, transparens eller gennemgående metodik i uddelingen af midlerne. Det er hverken hensigtsmæssigt for organisationerne eller for en effektiv anvendelse af de knappe økonomiske ressourcer på området.

Hensigtserklæring om ny model for finansiering med i FL2021

Civilsamfundets Brancheforening anbefaler derfor, at der inden udgangen af 2020 med udgangspunkt i hensigtserklæringerne i "Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2020-2023" fra november 2019 vedtages en bred politisk aftale, der sikrer gode og stabile rammevilkår for civilsamfundsorganisationerne på social- og sundhedsområdet. Alternativt foreslås det, at der med finansloven for 2021 vedtages, at der i første halvår 2021 udformes en model, der sikrer en langsigtet finansiering af civilsamfundets indsatser med virkning fra 1. januar 2022.

⁴ https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivilligrapporter/tal_om_frivillighed_i_danmark_frivilligrapport_2016-2018.pdf

⁵ https://sim.dk/media/27654/bilag4_analyse_af_stoettestrukturen_paa_civilsamfundsomraadet.pdf

Konkrete forslag:

1. Der skal findes en løsning for organisationer med midler til udløb i 2020

Der skal hurtigst muligt – og gerne inden oktober 2020 - findes en løsning for en forlængelse af finansieringen for de organisationer, hvis driftsstøtte fra reserven udløber med årets udgang og som har behov for videre finansiering.

Aftalen skal laves og vedtages inden 1. oktober, så opsigelser i de berørte organisationer kan undgås. Til formålet kan de midler, der netop nu ligger i reserven til næste år (ca. 40 mio. kr.) bruges. Eventuelt resterende midler bør anvendes til nye projekter. Hvis der viser sig at være et behov på mere end de ca. 40 mio. kr., der på nuværende tidspunkt er i reserven til næste år, bør der findes en politisk løsning, som der også lægges op til med FFL2021.

2. Langsigtet grundfinansiering, udvikling og strategiske partnerskaber

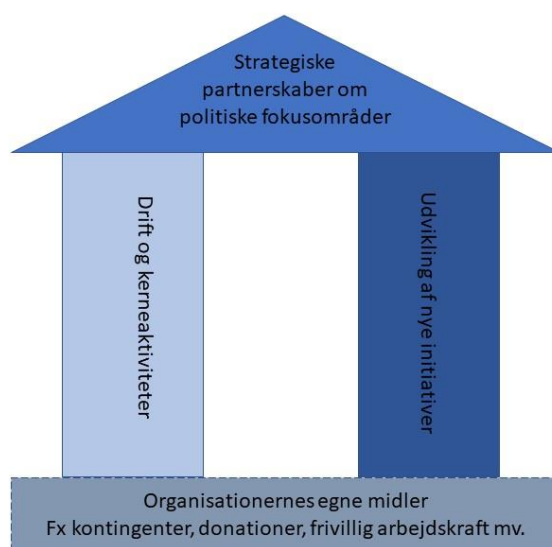
Der skal findes en ny model, der helt grundlæggende skaber en ny finansieringsmodel for civilsamfundet på social- og sundhedsområdet og sikrer den langvarige finansiering af civilsamfundets indsatser. Målet med modellen skal være at sikre stabilitet og planlægningsikkerhed samt sikre en sammenhængende og langsigtet indsats målrettet samfundets udsatte grupper.

En sådan langsigtet finansiering bør indeholde tre spor og tilgodese:

1. Understøttelse af større og mindre organisationers drift og kerneaktiviteter
2. Innovation gennem fokus på udviklingen af nye indsatser
3. Strategiske partnerskaber omkring politiske fokusområder

Figur 1:

Oversigt over elementer i en ny finansiering



Langsigtet grundfinansiering

Der skal sikres langsigtet samlet grundfinansiering af civilsamfundsorganisationernes drift og kerneaktiviteter for frivillige organisationer på social- og sundhedsområdet.

Finansieringen skal gives til organisationer og deres indsatser gennem en pulje på finansloven ud fra objektive kriterier, så der sikres en større transparens og planlægningsikkerhed.

De konkrete kriterier skal udvikles, så det sikres, at forskellige typer af organisationer tilgodeses. Grundfinansieringen skal som udgangspunkt fortsætte, såfremt organisationen fortsat lever op til kriterier for kvalitet, transparens, økonomi og virkning, som kræves for at modtage tilskuddet. Kriterierne skal være nemt administrerbare, og afrapporteringen skal kunne gennemføres på en nem og ubureaukratisk måde.

Denne type mere varig finansiering vil kunne gives til både større og mindre aktører på social- og sundhedsområdet og vil kunne tilgodese den store bredde af organisationer på området, der løfter vigtige, men til dels nicheprægede indsatser.

Der skal gives grundfinansiering til organisationernes kerneaktiviteter og drift. Det skal sikre et stabilt fundament til organisationerne. Som kerneaktiviteter forstås blandt andet kontinuerlige rådgivningsindsatser og aktiviteter målrettet målgruppen. Som drift forstås blandt andet ledelses- og kompetenceudvikling, efter- og videreuddannelse, indsamling af data, dokumentation og viden, husleje og vedligeholdelse af den fysiske infrastruktur (bygninger, materiale og IT-udstyr) og administrativt arbejde i organisationerne. I og med der er tale om driftsbevilling til drift og kerneaktiviteter, er det organisationerne selv, der definerer deres kerneaktiviteter, der kan variere over tid. Støtten skal gives ud fra en forventning om, at organisationerne ud fra deres formål bedst selv løbende kan definere kerneaktiviteterne. Hovedparten af grundfinansieringsmidlerne skal bruges på kerneaktiviteter – dog med mulighed for fravigelse/fleksibilitet for organisationer med meget få årsværk.

Udvikling af nye indsatser

Civilsamfundsorganisationerne rummer et stort potentiale for nytænkning og ideudvikling på det sociale område, sundhedsområdet mv. Det kræver, at der er rum og ressourcer til netop dette. Derfor skal der også fremover sikres midler til metodeudvikling og udvikling af nye indsatser. Satspuljen har gennem årene netop understøttet eksperimenter, der efterfølgende er blevet til permanente indsatser – dette skal videreføres, dog i en mere struktureret og stringent form, der har fokus på objektive kriterier i overgangen fra udvikling til grundfinansiering.

Projekter, der får finansiering fremover, skal derfor inddeles i tre faser og vurderes herefter.

1. En afprøvningsfase, hvor nye og innovative projekter har mulighed for at blive afprøvet og evalueret, og hvor en del af støtten målrettes kapacitetsopbygning i organisationen for at

styrke grundlaget for modning og forankring.

2. En modningsfase, hvor projekter fra forsøgsfasen, som der vurderes fortsat at være behov for, og som lever op til formål og mål for målgrupperne, får mulighed for at fortsættes/udvikles og evt. blive bredt yderligere ud. Nye og innovative projekter, som vurderes at være udover afprøvningsfase, fx projekter udviklet for fondsmidler eller i udlandet, kan også støttes i modningsfasen.
3. En forankringsfase, hvor veldokumenterede tiltag med afsæt i evaluering har mulighed for at overgå fra projektstøtte til en varig grundfinansiering på finansloven. Overgangen til mere varig finansiering skal igangsættes på baggrund af en evaluering og anbefaling af projektet i regi af Socialstyrelsen. I forlængelse heraf skal der være en politisk drøftelse. I forankringsfasen er det oplagt at indtænke arbejde med en række af de kriterier, der gælder for at opnå varige midler, herunder kvalitet, virkning mv.

Strategiske partnerskaber sætter rammen for socialpolitikken

Udover langsigtet grundfinansiering og metodeudvikling skal der etableres partnerskaber på socialområdet, blandt andet med inspiration fra partnerskabsmodellen på det udviklingspolitiske område. Partnerskaberne skal bidrage til at indfri socialpolitiske målsætninger og udvikle og udbrede nye langsigtede socialpolitiske initiativer i tæt samspil mellem civilsamfundet og offentlige indsatser. Civilsamfundet er en uundværlig social aktør – og med de rette rammer kan civilsamfundets særlige potentialer og evne til at løse udfordringer i samspil med det offentlige blive en endnu vigtigere brik i løsningen af udfordringer på socialområdet.

I modsætning til det udviklingspolitiske område, hvor partnerskaberne indgås direkte med organisationer, skal partnerskaberne dog her indgås omkring emner eller målgrupper – hvor organisationerne hver for sig eller sammen med andre organisationer kan komme med bud på løsninger. Partnerskaberne etableres på baggrund af langsigtede og overordnede politisk prioriterede mål og bør dække en bred vifte af relevante sociale indsatser og områder målrettet blandt andet udsatte børn og udsatte voksne.

Med udgangspunkt i overordnede politiske målsætninger, der definerer temaer, skal der etableres partnerskaber, som organisationer kan byde ind på at være en del af. Målsætningerne kan eventuelt hentes fra de større strategier, der udarbejdes på socialområdet og kan udvikles i dialog med civilsamfundsorganisationerne. Af hensyn til kontinuiteten i arbejdet anbefales det, at målsætningerne udarbejdes på grundlag af brede politiske forlig. Partnerskaberne vil dog også kunne tænkes ind som del af en regeringens egne udviklingsplaner og -strategier for et område. Målsætningerne og partnerskaberne bør være flerårige – gerne 4-årige.

Ved ansøgning om partnerskaber skal de potentielle deltagere i partnerskaberne redegøre for, hvordan de sociale målsætninger bedst realiseres, og på denne baggrund udvælges de partnere, der efter åben ansøgning vurderes bedst at kunne bidrage til at opfylde de overordnede mål. Udvælgelsen kan ske gennem at score organisationens evne til at bidrage til at nå de definerede målsætninger og mere konkrete forhold, som fx aktivitetsplaner i ansøgningen. Der skal ligeledes

lægges vægt på, hvilke organisationer der har højt specialiseret viden og kompetencer samt adgang til de relevante målgrupper – for at sikre, at både store og små organisationer kan byde ind med deres kompetencer og særlige viden eller position.

Det er afgørende at understrege, at partnerskaberne er andet og mere end store projekter. De skal derimod være startskuddet til en helt ny og tillidsfuld samarbejdskultur, der kontinuerligt tænker civilsamfundet ind i løsningen af de store socialpolitiske udfordringer, som skal håndteres i de kommende år.

3. Finansiering

Det er vurderingen, at en ny samlet finansiering af civilsamfundets indsatser vil kræve omkring 1,5 mia. kroner, heraf 1 mia. kroner til langvarig grundfinansiering, 200 mio. kroner til strategiske partnerskaber samt omkring 300 mio. kroner til udviklingen af nye indsatser.

Figur 2: Fordeling af finansieringselementer



Midlerne til den samlede model kan delvist findes på følgende vis:

- En omrokering af eksisterende bevillinger og midler
- Forsat uddeling af midler gennem reserven
- En oprydning i tidligere satspuljebevillinger

Derudover vil en ny, langsigtet finansiering af civilsamfundet også kræve en prioritering af yderligere midler, så civilsamfundet kan bidrage til at løfte væsentlige socialpolitiske indsatser.

En omrokering af eksisterende bevillinger og midler

En del af midlerne til langvarig grundfinansiering kan findes ved at samle allerede eksisterende driftsstøttebevillinger i en pulje på finansloven. I 2017 var det samlede beløb til driftsstøtte til organisationerne 384,3 mio. kr., men beløbene blev udbetalt på mange forskellige måder⁶. Beløbet skal fortsat udbetales – men nu på en mere sammenhængende måde, ud fra ensartede kriterier og fra en samlet pulje.

⁶ https://sim.dk/media/27654/bilag4_analyse_af_stoettestrukturen_paa_civilsamfundsomraadet.pdf

Forsat uddeling af midler gennem reserven

Der skal også fremover udmøntes midler fra reserven på social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Hovedparten af reserven på socialområdet skal fremover udmøntes til indsatser på det frivillige og sociale område. Det er dog vigtigt, at der ikke skelnes til ressortinddelinger i den sammenhæng. Også talrige organisationer på sundhedsområdet leverer vigtige sociale indsatser til gavn for patienter, pårørende og andre.

Der er, med reservens størrelse in mente, ikke råd til, at denne finansierer statslige initiativer. Den del af reserven, der udmøntes på socialområdet, skal derfor uddeles til frivillige sociale organisationer; ikke til styrelser, kommuner og regeringsinitiativer, som bør finansieres via finansloven (som eksempelvis Ghettoplan, 1000 dage mv.). Det samme bør gælde på sundhedsområdet og andre områder.

En oprydning i tidligere satspuljebevillinger

Som et led i en langtidsholdbar ny finansieringsmodel af civilsamfundets indsatser, bør der laves en grundig gennemgang af de omkring 15 mia. kr., der samlet set udgør den tidligere satspulje. Ved den seneste gennemgang i 2014 blev der fundet 1,6 mia. kr. fra ikke-aktive projekter⁷. En gennemgang af hele puljen vil rumme potentiale for at finde ikke uvæsentlige midler fra nedlukede projekter til at igangsætte nye indsatser samt sikre øget transparens på området og vil give mulighed for at tage politisk ansvar for, hvordan den tidligere satspulje bruges.

4. En langsom overgang

En model for en ny finansiering skal på plads hurtigt, men indføres langsomt, så organisationerne kan omstille sig. De organisationer, der på nuværende tidspunkt får midler til driftsstøtte gennem en ansøgning til den daværende satspulje, bør efter en vurdering flyttes over i den nye pulje på finansloven, så al langsigtet grundfinansiering er samlet et sted på finansloven. Der bør være en overgangsperiode på fx tre år til at gennemgå støtteordninger og give organisationerne tid til at omstille økonomien i det omfang, at det er nødvendigt.

I overgangsperioden bør der også afsættes midler til arbejdet med at udvikle standarder, der kan understøtte organisationerne i at leve op til kriterierne i en ny finansieringsmodel, samt standarder for evaluering – tilpasset de forskellige faser på vejen fra projektf finansiering til langsigtet støtte.

5. Administrative rammevilkår skal afspejle civilsamfundets DNA

Organisationernes unikke og særlige tilgang og måde at organisere hjælpearbejdet på, skal understøttes bedst muligt med henblik på at kunne levere og tilbyde målgrupperne alternative og supplerende tilbud til de offentlige. Civilsamfundsorganisationernes frihed til at organisere sig og tilrettelægge hjælpen fleksibelt, så organisationers indsatser til enhver tid kan gribe de mennesker, der fx falder igennem sikkerhedsnettet i den offentlige sektor, er et vigtigt bidrag.

⁷ <https://www.berlingske.dk/politik/pulje-til-udsatte-faar-milliardindsproejtning-efter-politisk-oprydning>

En model og dermed også de fremtidige rammevilkår skal derfor også tage afsæt i civilsamfundets logikker og kultur fremfor at blive underlagt styringsrationalerne fra offentlige instanser, både hvad angår administration af tilskuddene, og hvad angår krav til dokumentation.

Kriterier og krav skal afspejle, om et projekt er i afprøvnings-, modnings- eller forankringsfase (jf. fremlagte model) samt hvilken type af organisation, der ansøger om projektmidler, bl.a. frivillige vs. professionelle ydelser, veletablerede vs. nye (og mindre) organisationer), samt størrelsen på bevillingen.

En simpel og gennemskuelig administrativ støttestruktur giver desuden godt afsæt for at sikre transparens og et godt overblik for politikere og skatteydere over det grundlag, hvorpå der bevilliges midler, evalueres m.v.

Der skal i en fremtidig tilrettelæggelse af ansøgningsprocesser til reserven i særdeleshed tages hensyn til, hvornår på året ansøgninger skal foreligge, og hvornår midlerne udbetales, så man på den måde sikrer mindst mulig usikkerhed og undgår korte varsler.

Derudover skal der findes en løsning på den misforståede og fejlagtige placering af civilsamfundsorganisationer under afsnit 2.4.9 i budgetloven ('tilskud til drift af øvrige selvejende institutioner'), der stiller nogle urealistiske krav om offentlig indblanding i organisationernes drift. I forbindelse med en kommende revision af budgetloven bør afsnittet omformuleres, således at private foreninger og projekter bliver underlagt mere passende krav og ikke sidestilles med selvejende organisationer.

Midler, der fremover uddeles som støtte til civilsamfundsorganisationer, skal uanset beløbets størrelse, pris- og løntalsreguleres, således at man ikke på sigt gør tilskuddene til de mindste organisationer proportionelt mindre. For især de mindre organisationer, der ofte vil modtage de mindste beløb, kan netop den regulering, som de nu går glip af, gøre en væsentlig økonomisk forskel.

6. Bred politisk forankring er afgørende for kontinuiteten

Der er brug for, at et bredt politisk flertal står bag en ny aftale om rammevilkår og model for finansiering af civilsamfundets indsatser, således at der skabes langsigtede, bæredygtige rammer og klarhed om civilsamfundets arbejde. Et bredt politisk flertal skal samtidig sikre, at der midler nok i reserven i 2021 såvel som efter 2025.