

# Rapport og anbefalinger fra udvalget om omlægning af statslige tilskud til frivillige sociale organisationer

Februar 2010

Indenrigs- og Socialministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

# Indhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>KAPITEL 1. INDLEDNING</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1 UDVALGETS FORMÅL   | 3         |
| 1.2 UDVALGETS HOVEDOPGAVE  | 4         |
| 1.3 UDVALGETS MEDLEMMER  | 5         |
| <b>KAPITEL 2. POTENTIALER OG UDFORDRINGER I DEN FRIVILLIGE SOCIALE SEKTOR</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1 DE FRIVILLIGE SOCIALE ORGANISATIONERS AKTIVITETER  | 6         |
| FRIVILLIGE SOCIALE ORGANISATIONERS DRIFT AF BORGERRETTEDE TILBUD   | 7         |
| FRIVILLIGE SOCIALE ORGANISATIONERS GENERELLE VIRKE   | 7         |
| UDVIKLING OG INNOVATION I DE FRIVILLIGE SOCIALE ORGANISATIONER   | 7         |
| 2.2 CENTRALE FORUDSÆTNINGER FOR DEN FRIVILLIGE SOCIALE INDSATS   | 8         |
| 2.3 EN FÆLLES VISION OG SOCIAL VÆRDI FOR BRUGERNE  | 8         |
| 2.4 BEGRÆNSNING AF DE ADMINISTRATIVE BYRDER  | 9         |
| 2.5 DOKUMENTATION AF INDSATS OG RESULTATER   | 10        |
| 2.6 INNOVATION OG UDVIKLING  | 11        |
| <b>KAPITEL 3. KORTLÆGNING AF FRIVILLIGE SOCIALE ORGANISATIONERS FINANSIERING – CENTRALE KONKLUSIONER</b>                             | <b>12</b> |
| 3.1 KRITERIER FOR TILDELING AF TILSKUD   | 13        |
| 3.2 BEVILLINGSMODTAGERE  | 15        |
| 3.3 BEVILLINGSPERIODER   | 16        |
| 3.4 TILSKUDSSTØRRELSER   | 16        |
| 3.5 TILSKUDDENES ANDEL I FORHOLD TIL ORGANISATIONERNES ØKONOMISKE GRUNDLAG   | 17        |
| 3.6 STATSLIGE BEVILLINGER OG KOMMUNALE § 18 MIDLER   | 18        |
| <b>KAPITEL 4. FORDELE OG ULEMPER VED EN RÆKKE ALTERNATIVER TIL DET NUVÆRENDE TILSKUDSSYSTEM</b>                                      | <b>20</b> |
| 4.1 CENTRALE FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER   | 21        |
| 4.2 MINDRE PROJEKTER - FÆRRE KRAV, STØRRE PROJEKTER – FLERE KRAV   | 22        |
| 4.3 LÆRING I ORGANISATIONERNE  | 23        |
| 4.4 PARTNERSKAB  | 24        |
| <b>KAPITEL 5. ANBEFALINGER FRA UDVALGET</b>  | <b>26</b> |
| 5.1 EN FÆLLES VISION – SAMMENLÆGNING AF PULJERNE   | 27        |
| 5.2 PRINCIPPER FOR EN NY BEVILLINGSPRAKSIS   | 28        |
| 5.3 FÆRRE ADMINISTRATIVE BYRDER OG FORBEDREDE DRIFTSFORHOLD  | 29        |
| AFTRAPNINGSMODELLER  | 30        |
| I UDVIKLINGEN AF GARANTIORDNINGEN LÆGGER UDVALGET VÆGT PÅ, AT ANDRE AKTØRER, SOM FOR EKSEMPEL FRIVILLIGRÅDET, INVOLVERES I ARBEJDET. | 31        |
| 5.4 ANSØGNINGSPROCEDURER   | 31        |
| 5.5 LÆRING I ORGANISATIONEN  | 33        |
| 5.6 PARTNERSKAB  | 34        |
| 5.7 INNOVATION OG UDVIKLING  | 35        |
| 5.8 FONDSMODEL FOR DET FREMTIDIGE TILSKUDSSYSTEM   | 36        |

## Kapitel 1. Indledning

Af regeringens kvalitetsreform "Bedre velfærd og større arbejdsglæde - regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor" fremgår blandt andet, at regeringen "... skal vurdere perspektivet i at gennemføre en omlægning af de statslige tilskud, der tildeles de frivillige sociale organisationer<sup>1</sup>. Sigtet er bl.a. at skabe en øget kontinuitet i indsatsen og bedre dokumentation af effekten af organisationernes arbejde".

På denne baggrund har Indenrigs- og Socialministeriet nedsat et udvalg, som gennem analyser har udarbejdet en række anbefalinger til et nyt tilskudssystem.

Udvalget foreslår en række tiltag, som skal give organisationer, der modtager bevillinger fra de puljer, som udvalgsarbejdet har omhandlet, langt større sikkerhed i forhold til bevillingerne, herunder bedre muligheder for at opnå faste driftsbevillinger og større klarhed og enkelthed i de krav, som knytter sig til bevillingerne. Udvalget mener, at de omfattede puljer med fordel kan sammenlægges og tildeling af midler på tværs af de eksisterende puljer ske på baggrund af fælles principper og tilskudskriterier med fokus på resultater. Endvidere mener udvalget, at der skal differentieres mellem større og mindre projekter i forhold til krav til henholdsvis ansøgninger og dokumentation af resultater, ligesom de administrative procedurer i forbindelse med ansøgning og afrapportering generelt skal forenkles. Udvalget foreslår ligeledes, at der skabes mulighed for at indgå partnerskab mellem forskellige finansieringskilder, f.eks. ministerier, kommuner og private fonde og virksomheder, og etableres en samarbejdsstruktur omkring den fulde proces for udmøntning af midler. Udvalget foreslår desuden, at der oprettes en fond, som skal udgøre organisationen omkring et nyt tilskudssystem. Udvalget har ikke beskæftiget sig med eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser af dets anbefalinger.

Det er endelig udvalgets vurdering, at en omlægning af tilskudssystemet skal implementeres i samarbejde med den frivillige sociale sektor. Udvalget anser det derfor også som væsentligt, at rapporten og anbefalingerne sendes i høring blandt frivillige sociale organisationer.

Udvalget afleverer sin rapport og anbefalinger til Indenrigs- og Socialministeren.

### 1.1 Udvalgets formål

Regeringen ønsker at sikre gode rammer for stærke frivillige sociale organisationer, som kan medvirke til at skabe innovative og bæredygtige løsninger på samfundets velfærdspolitiske udfordringer.

Målsætningen for en omlægning af de statslige tilskud til den frivillige sociale sektor er at etablere en finansieringsmodel, som i højere grad end det er tilfældet i dag, støtter op om en stærk og innovativ frivillig sektor og som medvirker til at sikre, at der genereres social gevinst af de statslige tilskud.

---

<sup>1</sup> I rapporten bruges organisationer, som en samlebetegnelse for organisationer, foreninger, fonde mv., som i dag kan søge de omfattede puljer.

En eventuel omlægning af støtten til den frivillige sociale sektor skal medvirke til, at uddelingen af puljemidlerne til de frivillige sociale organisationer på Indenrigs- og Socialministeriets område fremover kan skabe større stabilitet og forbedre mulighederne for langsigtet planlægning i den frivillige sociale sektor.

Dernæst skal omlægningen sikre, at de statslige tilskud i højere grad end tidligere tildeles ud fra en overordnet strategi, der hænger sammen med de politiske mål for sektoren. Således skal en ny finansieringsmodel understøtte dels, at den frivillige sektor bliver et stadigt bedre, i nogle tilfælde supplement, i andre tilfælde alternativ til den offentlige indsats, dels, at den frivillige sektor har gode betingelser for at medvirke til at skabe og udbygge fællesskab, demokratisk deltagelse og mangfoldighed i samfundet. Endelig skal modellen fremme den frivillige sektors evne til at finde nye innovative løsninger på velfærdspolitiske udfordringer.

Med et større fokus på mål og resultater for den frivillige sociale sektor og de enkelte organisationer, følger naturligt et større fokus på dokumentation af resultaterne af organisationernes arbejde. Udvalgets fokus på dokumentation af resultater udspringer af tre forhold; for det første skal indsatsen underbygge læring i og videndeling mellem organisationer, for det andet skal borgere og brugere kunne orientere sig om tilbud og kvaliteten af samme og endelig for det tredje skal bevillingerne i højere grad styres efter opnåede resultater.

Den frivillige sektor får ca. halvdelen af sin finansiering via offentlig støtte. Indenrigs- og Socialministeriet fordeler i dag ca. 215 mio. kr. årligt direkte til de frivillige foreninger og organisationer. Hertil kommer en række satspuljemidler, som hvert år udmøntes til aktiviteter og tilbud i de frivillige sociale organisationer. Udvalget skal i sit arbejde koncentrere sig om følgende tips- og lottopuljer på det sociale område: Pulje til handicaporganisationer og handicapforeninger på det sociale område, pulje til ældreorganisationer, pulje til landsdækkende frivillige sociale organisationer og pulje til særlige sociale formål samt finanslovspuljen pulje til frivilligt socialt arbejde.

## **1.2 Udvalgets hovedopgave**

Udvalget har haft til opgave at vurdere perspektivet i at gennemføre en omlægning af de statslige tilskud til frivillige sociale organisationer og foreslå forskellige modeller for en fremtidig tilskudsstruktur. Der er blevet holdt otte møder i udvalget.

Udvalget har bedt konsulentfirmaet Deloitte om at udarbejde en kortlægning af frivillige sociale organisationers aktuelle finansiering, tilskudspraksis for de omfattede puljer mv. og konsulentfirmaet Copenhagen Economics om at udarbejde en rapport til udvalget med det formål at beskrive fordele og ulemper ved en række alternativer til det nuværende statslige støttesystem. På denne baggrund har udvalget analyseret det eksisterende puljesystem og vurderet perspektivet i en omlægning af de statslige tilskud ud fra en investeringsstrategi om at skabe økonomisk bæredygtighed og innovativ dynamik i den frivillige sociale sektor. Rapporten præsenterer de centrale resultater af udvalgets arbejde og redegør for udvalgets konklusioner.

Udvalget har herefter udarbejdet en række anbefalinger til en omlægning af tilskudssystemet. Disse præsenteres i rapportens kapitel 5. Den samlede rapport skal anvendes i forbindelse med regeringens beslutning om omlægning af de statslige tilskud på socialområdet.

Udvalget har desuden drøftet muligheder for en varig finansieringsløsning for frivilligcentrene. Udvalgets overvejelser har indgået i ministeriets forslag, som indgik i satspuljeforhandlingerne for 2010.

### **1.3 Udvalgets medlemmer**

Udvalget har bestået af repræsentanter fra Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet, Frivilligrådet og KL samt en gruppe af uafhængige forskere/konsulenter med ekspertise indenfor den frivillige sektor, innovation, investeringsstrategi mv. Udvalgets medlemmer er:

Jesper Brask Fischer, Indenrigs- og Socialministeriet (formand)

Merete Krogager, Finansministeriet

Mads Roke Clausen/Terkel Andersen, Frivilligrådet

Rafai Al-Atia, Kommunernes Landsforening

Lars Rahbek, KFUM's Sociale Arbejde

Thomas Boje, professor ved Roskilde Universitet

Tania Ellis, rådgiver, forfatter og foredragsholder

Margrethe Ahlefeldt-Laurvig-Bille, psykolog og tidligere direktør for Egmont Fondens støtte- og bevillingsadministration

Udvalget blev sekretariatsbetjent af specialkonsulent Anne Katrine Tholstrup Bertelsen og studentermedhjælper Gry Wad.

## Kapitel 2. Potentialer og udfordringer i den frivillige sociale sektor

Det er statens opgave at støtte aktivt op om udviklingen af et levende civilsamfund. Det er det blandt andet, fordi et aktivt civilsamfund og menneskers frivillige engagement er med til at virkeliggøre nogle af de grundlæggende målsætninger om deltagelse, mangfoldighed, ligeværd, lige adgang til velfærd mv. i det danske samfund samtidig med, at de frivillige sociale organisationer i dag løser en række af de sociale udfordringer, som samfundet står overfor.

Den frivillige sociale sektor er ikke en homogen sektor, men består af mange forskelligartede aktører og organisationer: fra store, professionelle og landsdækkende organisationer til små, lokalt forankrede foreninger med aktier i lokalområdet, samværet og den fælles interesse. Samtidig er den frivillige sociale sektors virke mangefacetteret og spænder fra leverandørvirksomhed under kontraktlige forhold med kommuner, sociale tilbud til særlige målgrupper og medlemsaktiviteter til oplysningsarbejde og politisk arbejde på vegne af medlemmer, brugere eller særlige grupper.

### 2.1 De frivillige sociale organisationers aktiviteter

De frivillige sociale organisationers aktiviteter kan indledningsvist inddeles i følgende tre overordnede kategorier:

#### 1. *Drift af borgerrettede aktiviteter*

Driften af de borgerrettede aktiviteter omfatter driften af allerede etablerede sociale tilbud til særlige målgrupper. Aktiviteterne vil, i de fleste tilfælde, også indeholde elementer af udvikling og forskellige foreningsrelaterede aktiviteter, men hovedparten af aktiviteten vil omhandle drift af væresteder, facilitering af selvhjælpsgrupper, gennemførelse af ferieprojekter mv.

#### 2. *Drift af foreningsaktiviteter*

Drift af foreningsaktiviteter omfatter aktiviteter, som dækker organisationens almindelige administration, medlemsaktiviteter og foreningsliv, interessevaretagelse, lokal forankring mv. Også her gælder det, at aktiviteterne oftest vil omfatte dele af udvikling og drift af tilbud.

#### 3. *Innovation og udvikling*

Innovation og udvikling omfatter aktiviteter, hvor nye metoder afprøves, nye aktiviteter etableres og nye ideer udvikles og testes. Aktiviteterne er her i overvejende grad kendetegnet ved nytænkning, afprøvning og evaluering, men vil naturligvis også indebære drift og foreningsaktiviteter.

Formålet med denne måde at anskue den frivillige sociale indsats på er at etablere en fælles forståelse af, hvilke aktiviteter der i dag delvist finansieres af offentlige tilskud.

### *Frivillige sociale organisationers drift af borgerrettede tilbud*

De frivillige sociale organisationer yder en betydelig hjælp og støtte til borgere, både ved at organisere den frivillige indsats og drive institutioner og tilbud.

En af de vigtigste roller for den frivillige sociale sektor er at udvikle nye metoder og afprøve nye måder at afhjælpe sociale problemstillinger på. Dette forhold understreger dermed også, at samspillet mellem det offentlige og den frivillige sociale indsats ikke kan underlægges en instrumentel tænkning, og de frivillige sociale organisationer ikke kan reduceres til blot en blandt andre leverandører i en foruddefineret ramme. Det frivillige sociale arbejde er, også når det handler om en social indsats, som i form og indhold har meget til fælles med kommunale tilbud, andet og mere end leverandør af sociale ydelser. Den frivillige sociale sektor er blandt andet en selvstændig sektor, i nogle tilfælde et alternativ til kommunale tilbud og en samarbejdspartner mv. Sektoren skal under ét kunne være dynamisk, modig og ansvarlig og ikke mindst kunne møde velfærdspolitiske udfordringer med arbejdsformer, som udløser engagement, også blandt nye generationer.

Derfor mener udvalget, at det er vigtigt at give de frivillige sociale organisationer gode muligheder for at afprøve nye tiltag, udvikle modeller og metoder mv. og dermed, gennem nytænkning, at udfordre mere traditionelle sociale tilbud. Ligeledes er det helt centralt, at organisationerne gennem deres tilbud genererer social værdi for brugere på alle niveauer.

### *Frivillige sociale organisationers generelle virke*

De frivillige organisationers bidrag til udviklingen af det demokratiske samfund er et af hovedargumenterne bag statslige tilskud til frivillig virksomhed.

Organisationernes demokratiske bidrag beskrives ofte i kraft af organisationernes funktion, som talerør for medlemmer eller borgere samt organisationernes mulighed for at påpege ubalancer i samfundet. Det synes dog formålstjenligt at anlægge en bredere betragtning, som også inkluderer organisationernes egenskab af sociale fællesskaber, formidlere af viden og organisationernes bidrag til at fastholde gensidig tillid blandt mennesker og mangfoldighed i samfundet.

De frivillige sociale organisationer stiller et tilbud om aktiv samfundsdeltagelse til rådighed for borgere og bidrager til den almindelige velfærdsdebat og politikformulering. I den egenskab er organisationerne med til at styrke sammenhængskraften i samfundet, konsolidere det mangfoldige og demokratiske samfund og styrke det personlige ansvar.

Udvalget ønsker at understrege, at det aktive civilsamfund og gode lokalområder ikke skabes af enten den offentlige, private eller frivillige sektor, men i samspillet mellem disse tre. Derfor er udviklingen af et aktivt civilsamfund afhængigt af, at alle aktører bidrager.

### *Udvikling og innovation i de frivillige sociale organisationer*

Innovation handler grundlæggende om den indstilling og udsyn, som hersker i en organisation eller et fællesskab. Innovation forudsætter et opgør med vanetænkning, og derfor er villighed til at eksperimentere blandt såvel de frivillige sociale organisationer, som den myndighed, fond eller private virksomhed, som leverer finansiering, afgørende for fastholdelse og udvikling af

innovative løsninger i den frivillige sociale sektor. Ligeledes er det centralt, at der for det første eksisterer en generel accept af, at man med initiativer ikke altid når de mål, man har sat sig og, for det andet, en efterfølgende erkendelse af, at der også i de mindre vellykkede projekter ligger værdifuld viden om mål og indsats, som kan medvirke til at (videre-)udvikle den sociale indsats. At udvikle og teste nye tilgange og modeller er således ikke uden en vis risiko for utilfredsstillende eller udeblevne resultater.

Innovation og eksperimenter forudsætter, at der afsættes midler til netop dette, men forudsætter altså også organisationer og et vækstlag i den frivillige sektor, som har viden, lyst og kompetencer til en eksperimentel indsats.

Udvalget anser innovation og udvikling som grundlæggende elementer i ikke alene de frivillige sociale organisationers selvforståelse, men også i den frivillige sociale sektors generelle legitimitet. Samtidig er sektorens innovative evner væsentlige for videreudviklingen af velfærdssamfundet.

## **2.2 Centrale forudsætninger for den frivillige sociale indsats**

Det er væsentligt for udvalget at understrege, at de frivillige sociale organisationer har forskellige forudsætninger og bygger på forskellige præmisser for deres virke. Et støttesystem skal, blandt andre ligeledes vigtige hensyn, kunne rumme den alsidighed, som kendetegner den samlede frivillige sociale sektor.

Det er bredt anerkendt, at den frivillige sociale sektor er en central del af velfærdssamfundet. Staten skal, blandt andet gennem støtteordninger, underbygge en udvikling, hvor den frivillige sociale sektor bliver et stadigt bedre alternativ til den offentlige indsats, hvor den frivillige sektor har gode betingelser for at medvirke til at underbygge demokratisk deltagelse og mangfoldighed i samfundet og endelig hvor den frivillige sektors evne til at finde nye innovative løsninger på velfærdspolitiske udfordringer styrkes.

Udvalget har udpeget en række forudsætninger for, at den frivillige sociale sektors kan udfolde sit potentiale, skabe gode resultater og fastholde det frivillige engagement. Udvalget har særligt forholdt sig til forudsætninger, som direkte kan afledes af eller have konsekvens for det statslige støttesystem.

Forudsætningerne kan inddeles i en række overordnede temaer. Temaerne og udvalgets overvejelser i den forbindelse præsenteres nedenfor og danner senere udgangspunkt for udvalgets anbefalinger.

## **2.3 En fælles vision og social værdi for brugerne**

Et af formålene med en omlægning af de statslige tilskud til frivillige sociale organisationer er at sikre, at tilskuddene, i højere grad end det er tilfældet i dag, tildeles ud fra en overordnet strategi, der hænger sammen med de politiske mål for sektoren.

En samlet vision for den frivillige sociale sektor bør tage udgangspunkt i ønsket om en sektor, hvor de frivillige sociale organisationer indgår i et dynamisk samspil med den offentlige og private sektor om løsningen af de velfærdspolitiske udfordringer, og hvor medborgerskab og



sammenhængskraften i samfundet styrkes ved at fremme det sociale engagement hos den enkelte.

Det er ligeledes vigtigt at erkende, at den offentlige, den private og den frivillige sektor ikke behøver at stå overfor eller i modsætning til hinanden, men kan være selvstændige og ligeværdige parter, som deler en fælles vision om at styrke den frivillige sociale indsats. Udvalget mener på denne baggrund, at følgende forhold skal styrkes:

- Udvikling af fælles målsætninger for den frivillige sociale indsats. Formulering af disse målsætninger skal ske i et samarbejde mellem stat, kommuner og frivillige sociale organisationer.
- Statens muligheder for at tilgodese organisationer, som dokumenteret bidrager til at fremme en eller flere målsætninger for sektoren. Staten skal, parallelt med etablering af en mere kontinuerlig grundstøtte til organisationer, målrette andre midler til særlige indsatser på det sociale område, udvikling af nye tilgange, afprøvning af metoder mv.

Offentlige midler skal anvendes til aktiviteter og tilbud, hvor der skabes social værdi. Det gør der, når brugere af tilbuddenes chancer for at opleve en positiv udvikling på særlige områder af deres liv forbedres gennem deltagelse i tilbuddene.

Udvalget peger på følgende områder af væsentlighed for organisationernes muligheder for at generere social værdi for brugere:

- At forbedre driftsforholdene for sociale tilbud af høj kvalitet
- At de frivillige sociale organisationer, som driver sociale tilbud, har et godt grundlag for at udvikle deres organisation og tilbud
- At sikre, at organisationerne har tilstrækkelig viden til at kunne skabe og løbende udvikle tilbud
- At organisationerne i rimeligt omfang kan dokumentere de resultater, der skabes.
- At tilskudssystemet indrettes og administreres således, at det kan reagere på gode såvel som dårlige resultater.

## **2.4 Begrænsning af de administrative byrder**

De frivillige sociale organisationer har ofte fremhævet, at statens praksis i forhold til de frivillige organisationer ikke er samordnet, og at arbejdsbyrden i forbindelse med ansøgning, tilskud og opfølgning er betydeligt. Organisationerne har i forskellige sammenhænge peget på, at der er et behov for at forenkle administrationen af de statslige tilskudsordninger.

Den frivillige sektors skepsis overfor krav om dokumentation af indsatser og resultater er forståelig og indvendingerne reelle, men ændrer ikke på statens behov for viden om, i hvilket omfang offentlige midler bruges hensigtsmæssigt. Udvalget mener derfor, at det er vigtigt at finde en balance mellem hensynet til at have en rimelig kontrol med de midler, der bevilliges og hensynet til en smidig ansøgnings- og opfølgningsprocedure.

Et andet problem, som knytter sig til de nuværende støtteordninger, er de forholdsvis korte tilskudsperioder. De frivillige sociale organisationer får svært ved langsigtet planlægning. Det kan betyde, at lyst til eller muligheder for innovation begrænses og, at der i stedet bruges meget tid på fundraising, afrapportering mv.

Ligeledes spiller andre praktiske forhold, som ansøgningsfrister, at tilskuddene ikke følger kalenderåret mv., ind på organisationernes muligheder for at forankre indsatsen lokalt, forberede nye initiativer optimalt mv.

Udvalget ønsker derfor at lægge vægt på følgende forhold:

- U hensigtsmæssigheder som for korte ansøgningsfrister, forskelligartede krav til ansøgninger, tilskud, som ikke følger kalenderåret mv. skal begrænses
- Mulighederne for at koordinere på tværs af de omfattede puljer bør forbedres
- Fordele og ulemper ved at indføre en grundtilskudsmulighed, herunder overvejelser om hvilke kriterier, der skal ligge til grund for tildeling af grundtilskud
- Mulighederne for længere støtteperioder og konsekvenserne i forhold til dokumentation og forankring af tilbud
- Den fremtidige tilskudsmodel skal støtte op om organisationernes mulighed for at finde finansiering hos andre kilder end staten.

## **2.5 Dokumentation af indsats og resultater**

Udvalgets fokus på dokumentation af resultater udspringer af tre forhold; for det første skal indsatsen underbygge læring i og videndeling mellem organisationer, som modtager midler fra en af de omfattede puljer. For det andet skal borgere og brugere kunne orientere sig om tilbud og kvaliteten i de tilbud, som de kan vælge at benytte sig af, og endelig for det tredje skal bevillingerne til organisationerne i højere grad styres efter opnåede resultater.

De tre forhold håndteres bedst ved at lade dokumentationskrav tage afsæt i produktion af den viden, som er værdifuld i den enkelte organisation. Ønsker en organisation, med sine aktiviteter, at bryde ensomhed blandt en sårbar gruppe ældre, at give hjemløse et roligt sted at være i dagtimerne og et stabiliserende holdepunkt i hverdagen eller at give børn og unge hjælp til at håndtere dødsfald i den nærmeste familie mv., skal dokumentationen af organisationens resultater tage udgangspunkt i netop disse formål. Det er en helt grundlæggende forudsætning for udvikling i den enkelte organisation og fortsat udvikling i indsatsen, at organisationerne følger, om indsatsen rent faktisk medvirker til at opnå de ønskede resultater.

Ligeledes bør brugere og borgere have adgang til information om organisationernes tilbud og kvaliteten i den service, som organisationerne yder. Den enkelte borger eller bruger skal være i stand til at vælge til og fra blandt de tilbud, der eksisterer for at få den bedste støtte og hjælp – det er et princip, som gælder bredt i den offentlige velfærdsproduktion og som også bør gælde i den frivillige sektor.

Indenrigs- og Socialministeriet har i en årrække arbejdet med at udvikle dokumentation af resultaterne af sociale indsatser og at styre blandt andet de statslige puljer inden for ministeriets ressort på baggrund af dokumentationen. Udvalget mener, at man med fordel kan implementere denne tilgang yderligere under forudsætning af, at bevillingshaver og den bevilligende myndighed dels kan enes om overvejende entydige indikatorer og forventede resultater af indsatser, og dels at dokumentationskravene tilpasses karakter og størrelse af bevillinger.

Udvalget mener, at ambitionen følgelig må være, at krav om dokumentation og øvrige regler fastlægges ud fra et proportionalitetsprincip, som skal sikre, at f.eks. bevillingers størrelse står mål med dokumentationskravet, at dokumentationen tager udgangspunkt i den målsætning, som formuleres i den enkelte organisation og, at dokumentationen er brugbar og værdifuld for såvel den bevilligende myndighed som bevillingsmodtageren.

Udvalget mener på denne baggrund, at:

- Dokumentationsindsatsen bør søge at sikre medinddragelse af de frivillige sociale organisationer og kommunerne, fremme ressourceeffektivitet i løsninger, ligesom det bør overvejes, hvordan viden om hvad der virker og gode metoder i den frivillige verden kan mangfoldiggøres
- Krav om afrapportering og dokumentation af resultater skal balanceres i forhold til hvilke aktiviteter, der støttes og omfanget af denne støtte

## **2.6 Innovation og udvikling**

For at styrke de frivillige sociale organisationers innovative kapacitet mener udvalget, at følgende forhold skal sikres:

- Organisationernes innovative kapacitet, og dermed også mulighederne for systematisk innovation i sektoren, skal styrkes. Det skal ske med både økonomiske og organisatoriske virkemidler
- Tilskudssystemet skal kunne reagere mere konsekvent på gode såvel som dårlige resultater af indsatser
- Mulighed for investering i eksperimenterende projekter skal styrkes.

### Kapitel 3. Kortlægning af frivillige sociale organisationers finansiering – centrale konklusioner

Konsulentfirmaet Deloitte har udarbejdet en kortlægning af frivillige sociale organisationers finansiering, tilskudspraksis i de omfattede puljer mv. til udvalget. Kortlægningen havde til formål at beskrive centrale og tværgående strukturer i den måde puljerne udmøntes på for så vidt angår de aktiviteter som støttes, tilskudsstørrelser og sammenhæng til andre puljer (satspuljen og lokale § 18-midler).

- Udmøntning af midler på tværs af puljerne på aktiviteter (drift af sociale tilbud, udvikling eller administration/foreningsliv) og på organisationer (lokale organisationer/landsorganisationer/lokale afdelinger af landsorganisationer).
- Andel af organisationerne, der modtager tilskud via puljerne, hvor der reelt er tale om fast driftsstøtte, andel af organisationerne, som modtager tilskud på mindre kontinuerlig basis mv., og hvordan dette afspejler sig i beløbsstørrelserne.

Analysen er dog afgrænset i forhold til karakteren og kvaliteten af de grunddata, som eksisterer på området, og blandt andet detaljeringsgraden i data har indflydelse på rækkevidden af analysen.

Kortlægningen dækker perioden 2006 til 2008 og omfatter midler udmøntet fra fem puljer på Indenrigs- og Socialministeriets område. Det drejer sig om tre driftspuljer (LOTFRI, LOTDSI og LOTÆLDRE) og to projektpuljer (SÆRLIGSOC og PUF). Det bemærkes, at der ikke eksisterer et sammenhængende og entydigt datagrundlag på tværs af puljerne.

I tabellen nedenfor er der en oversigt over midlerne i 2009 i de omfattede puljer.

Tabel 1: oversigt over de omfattede puljer 2009 (mio. kr.)

|                             | Pulje  | Mio. kr. (p1 2009) |
|-----------------------------|--|--------------------|
| Tips- og<br>lottomidl<br>et | Pulje til handicaporganisationer og handicapforeninger på det sociale område | 77,8               |
|                             | Pulje til ældreorganisationer  | 24,8               |
|                             | Pulje til landsdækkende frivillige sociale organisationer                    | 49,7               |
|                             | Pulje til særlige sociale formål   | 13,3               |
| FL                          | Pulje til frivilligt socialt arbejde   | 50,0               |
|                             | I alt  | 215,6              |

Således vedrører omlægningen en samlet bevillingssum på ca. 215 mio. kr. årligt. For så vidt angår tips- og lottopuljerne (ca. 166 mio. kr.) varierer puljesummen fra år til år, som følge af variation i overskuddet fra Danske Spil.

### 3.1 Kriterier for tildeling af tilskud

Fælles for tildelingskriterierne for LOTFRI, LOTDSI og LOTÆLDRE er, at de er objektive. Det betyder blandt andet, at det er nemt for organisationerne at vurdere, hvorvidt de kan opnå tilskud fra den enkelte pulje, ligesom det er simpelt at administrere tildelingsprocessen.

Tilskuddene fra LOTDSI uddeles til medlemsorganisationerne i Danske Handicaporganisationer og tildeles alene på baggrund af økonomiske parametre. Til grund for tildelingen ligger dels organisationens udgifter og dels organisationens kontingentindtægter. Nye organisationer, som optages i Danske Handicaporganisationer indsluses i ordningen over fire år.

En organisation kan højst opnå tilskud svarende til 6,5 pct. af den samlede pulje og minimum 1,3 pct. af den samlede pulje. Organisationerne kan således modtage et årligt tilskud på mellem 0,7 og 3,5 mio. kr. Endvidere må tilskuddet ikke overstige organisationens øvrige indtægter under ét. Puljen udgør ca. 78 mio. kr. af den samlede puljesum (2008).

Af vejledningen til tips- og lottopuljen til landsdækkende ældreorganisationer LOTÆLDRE fremgår det, at der er to centrale kriterier for tildeling af tilskud fra puljen:

- Organisationen skal være landsdækkende og primært have medlemmer, som er fyldt 65 år. Organisationen skal primært arbejde for at varetage ældre menneskers interesser og organisationens sociale indsats primært skal være rettet mod medlemsgruppen
- Den sociale indsats for medlemmer skal være organisationens hovedformål eller udgøre en væsentlig del af organisationens aktiviteter, ligesom den frivillige indsats skal være en del af organisationens aktiviteter.

Puljen fordeles efter medlemsantal, mens støtten til den enkelte organisation ikke kan overstige 50 pct. af den samlede puljesum. Der uddeles årligt ca. 25 mio. kr. fra puljen (2008).

De frivillige organisationer skal opfylde en række betingelser for at kvalificere sig til at modtage tilskud fra tips- og lottopuljen til landsdækkende frivillige sociale organisationer (LOTFRI). Betingelserne er som følger:

- Organisationen skal være formaliseret som en juridisk person
- Organisationen skal have eksisteret i minimum to år
- Organisationen skal være landsdækkende eller have et landsdækkende sigte og være hjemmehørende i Danmark
- Organisationen skal have haft en årlig omsætning på minimum 25.000 kr. i det seneste afsluttede årsregnskab.

Derudover skal et af følgende kriterier være opfyldt:

- Organisationen skal indenfor de seneste to år have gennemført en landsdækkende, politigodkendt indsamling
- Organisationen skal være godkendt efter ligningslovens § 8 A (modtagelse af personlige gaver)

- Organisationen skal have gennemført tilbagevendende, selvstændige og ikke-kommercielle aktiviteter i mindst tre af de fem regioner (eller otte af de tidligere amter).

En yderligere forudsætning for at organisationer kan få støtte er, at de yder en indsats i form af konkret støtte til organisationens målgruppe og generelt varetager målgruppens interesser. Desuden skal den sociale indsats være organisationens hovedformål eller udgøre en væsentlig del af organisationens aktiviteter, ligesom den frivillige indsats skal være en del af organisationens aktiviteter.

Det samlede tilskuds størrelse fastsættes ud fra to adskilte beregninger; den ene beregning vedrører organisationens omsætning, mens den anden beregning vedrører organisationens egenfinansiering. Tilskud til en organisation kan maksimalt beløbe sig til 7,5 mio. kr. årligt. Puljen udgør ca. 50 mio. kr. årligt (2008).

De tre puljer uddeles ikke på baggrund af særlige og afgrænsede aktiviteter, men som bidrag til driften af de organisationer, som kvalificerer sig til at modtage tilskud. Samlet set er der således knap 160 mio. kr. årligt i puljerne til at støtte driftsformål.

Anderledes forholder det sig med SÆRLIGSOC og PUF, hvor det i langt højere grad er skønsmæssige afvejninger, som bestemmer tildelingen af tilskud.

For at et projekt kan støttes via PUF, skal projektet leve op til puljens formål, som er *"...at støtte projekter, der styrker den frivillige, ulønnede indsats og forebygger og afhjælper problemer for socialt truede mennesker"*. Herefter er der en række krav til ansøgningen om støtte, som det enkelte projekt skal honorere. Det er blandt andet en forudsætning, at projektets formål og målgruppe er beskrevet, at de resultater, som man ønsker at opnå med projektets aktiviteter er beskrevet, og at det er beskrevet, hvordan man ønsker at dokumentere indsats og resultater.

I puljen kan der alene søges til følgende formål:

- Selvhjælpsgrupper
- Samværsaktiviteter/væresteder
- Rådgivning
- Frivilligcentre
- Sociale aktiviteter med etniske mindretal
- Sociale aktiviteter med truede unge

Det er ikke givet, at en organisation, som opfylder alle betingelser, tildeles tilskud fra puljen. Hvert år søges puljen for flere midler end den tilgængelige sum. Puljen udgør årligt ca. 50 mio. kr.

I SærligSoc-puljen kan der søges tilskud til projekter, som styrker den frivillige indsats – derfor er det også en betingelse, at frivillig arbejdskraft indgår, som et væsentligt element i projektet.

Der kan søges tilskud til følgende formål:

- Krisecentre
- Brugerorganisationer indenfor sindslidelses-, hjemløse- og misbrugsområderne
- Ferieformål
- Sociale aktiviteter i boligområder
- Målttede projekter i sygdomsforeninger
- Projekter, som indebærer nyudvikling af frivilligt socialt arbejde

SærligSoc og PUF komplementerer således hinandens støtteområder. Der gælder i øvrigt de samme formelle krav til ansøgningerne til de to puljer.

I vejledningen til SærligSoc fremhæves endvidere projekter, der dækker et større geografisk område (flere kommuner), nye organisationer med landsdækkende sigte, nyudvikling af frivilligt socialt arbejde, ferieprojekter for truede mennesker mv. Dette forhold må betragtes som en yderligere prioritering af puljen. Det er ikke givet, at en organisation, som opfylder alle betingelser, tildeles tilskud fra puljen. Puljen udgør ca. 13 mio. kr. årligt (2008).

SærligSoc- og PUF-midlerne udmøntes på baggrund af en ex ante vurdering af helt konkrete projekter og initiativer. Puljemidlerne uddeles således til afgrænsede projekter og aktiviteter. Der er årligt ca. 63 mio. kr. til projekter mv.

### 3.2 Bevillingsmodtagere

Kendetegnende for driftspuljerne er, at der er en mindre og udpræget stabil modtagerkreds, og størrelserne af bevillingerne er relativt faste fra år til år. Det følger naturligt af tildelingskriterierne for LOTDSI, hvor modtagere alene udgøres af DSI' medlemsorganisationer, LOTÆLDRE, hvor særlig medlemskriterierne har indflydelse og LOTFRI, med særligt fokus på krav om aktiviteter på landsdel-/landsplan.

Mens PUF ligeledes imødekommer næsten alle ansøgninger er SÆRLIGSOC ikke i samme omfang forudsigelig. Det betyder blandt andet, at de frivillige sociale organisationer tilsammen ansøger om væsentligt flere midler, end puljen rummer, flere ansøgninger afvises helt, og en række projekter bevilliges mindre beløb end det, der ansøges om. Det sidste gør sig også gældende for PUF.

Data om projektpuljerne synes at underbygge, at store dele af modtagerkredsen også her er den samme fra år til år.

Tabel 2: Antal ansøgninger og bevillinger til puljerne i 2008

|          | Antal ansøgninger | Antal bevillinger | Andel af ansøgninger, som modtager bevilling (pct.) |
|----------|-------------------|-------------------|---|
| LOTDSI   | 55                | 55                | 100   |
| LOTÆLDRE | 8                 | 7                 | 88  |
| LOTFRI   | 67                | 66                | 99  |

|                  |     |     |    |
|------------------|-----|-----|----|
| <b>SÆRLIGSOC</b> | 230 | 147 | 64 |
| <b>PUF</b>       | 384 | 354 | 92 |

### 3.3 Bevillingsperioder

Bevillingerne fra de tre driftspuljer er uden undtagelse etårige. Det må dog antages at være af mindre betydning for flertallet af organisationer, idet bevillingspraksis er så stabil, som den er og kriterierne for at modtage tilskud ændres forholdsvist sjældent.

Anderledes forholder det sig med de to projektpuljer; mens SÆRLIGSOC primært udmøntes som etårige bevillinger er tendensen en anden i PUF med ca. 65 pct. af bevillingerne, som toårige. De to puljer dækker forskellige formål – det betyder blandt andet, at det overordnet vil være relativt nemmere for projekter, som hører under kategorien samværsaktiviteter/væresteder mv. at opnå en toårig bevilling end f.eks. et krisecenter.

*Tabel 3: Bevillingsperioder på baggrund af data om puljerne fra 2006 til 2008*

|                  | <b>Et-årig bevilling<br/>(antal/pct.)</b> | <b>To-årig bevilling<br/>(antal/pct.)</b> |
|------------------|---|---|
| <b>LOTDSI</b>    | 55/100                                    | Gives ej                                  |
| <b>LOTÆLDRE</b>  | 7/100                                     | Gives ej                                  |
| <b>LOTFRI</b>    | 66/100                                    | Gives ej                                  |
| <b>SÆRLIGSOC</b> | 129/88                                    | 18/12                                     |
| <b>PUF</b>       | 124/35                                    | 230/65                                    |

Som nævnt i det foregående tyder data vedr. SÆRLIGSOC på, at et anseeligt antal organisationer modtager etårige bevillinger fra SÆRLIGSOC år efter år. Det samme gør sig gældende for de toårige bevillinger.

### 3.4 Tilskudsstørrelser

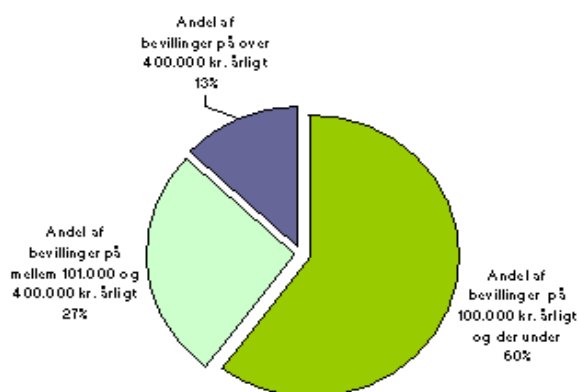
I figurerne og tabellen nedenfor er bevillingerne givet i 2008 inddelt efter andelen af bevillinger på 100.000 kr. årligt eller derunder, bevillinger på mellem 100.001 kr. til og med 400.000 kr. årligt og endelig andelen af bevillinger på over 400.000 kr. årligt. Driftspuljerne er i dag kendetegnet ved, at langt hovedparten af bevillingerne er større bevillinger på over 100.000 kr. årligt, mens hovedparten af midlerne i projektpuljerne udmøntes i bevillinger under 100.000 kr.

Fordelingen på tværs af de fem puljer viser, at 60 pct. af bevillingerne i 2008, svarende til små 380 bevillinger, var på 100.000 kr. eller derunder, knap 30 pct. af bevillingerne var mellem 100.001 kr. og 400.000 kr. og godt 10 pct. af bevillingerne var på over 400.000 kr. årligt. Godt 73 pct. af den samlede bevillingssum udmøntedes i de store bevillinger, 19 pct. af bevillingssummen i de mellemstore bevillinger og blot 8 pct. i bevillingerne på under 100.000 kr. årligt. Disse fordelinger på tværs af puljerne er vist i figurerne neden for.

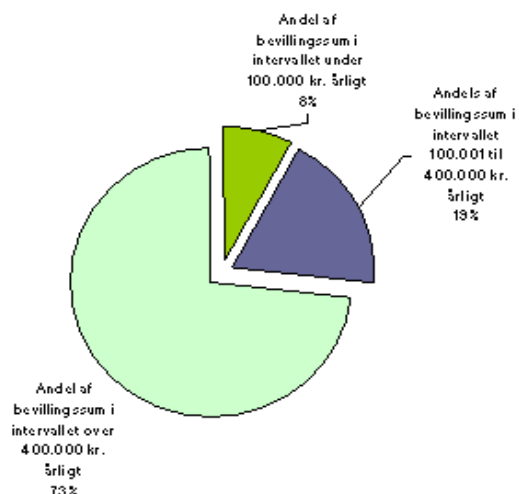


Figur 1: Andel af tilskud (A) og bevillingssum (B) i 2008 inddelt i intervaller (bevillinger under 100.000 kr. årligt, mellem 100.000 kr. og 400.000 kr. og bevillinger over 400.000 kr. årligt)

A



B



Ser man på andelen af den samlede bevillingssum i de selv samme intervaller viser det sig, at stort set hele bevillingssummen i driftspuljerne uddeles i de store bevillinger. Det samme billede gør sig ikke gældende for projektpuljerne, hvor bevillingssummen er mere ligeligt fordelt i intervallerne jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4: Tilskuddenes størrelse i 2008 (pct.)

|           | Andel af bevillinger på 100.000 kr. årligt og der under (pct.) | Andel af bevillinger på mellem 101.000 og 400.000 kr. årligt (pct.) | Andel af bevillinger på over 400.000 kr. årligt (pct.) | Andel af bevillingssum i intervallet under 100.000 kr. årligt (pct.) | Andel af bevillingssum i intervallet 100.001 til 400.000 kr. årligt (pct.) | Andel af bevillingssum i intervallet over 400.000 kr. årligt (pct.) |
|-----------|--|---|--|--|--|---|
| LOTDSI    | 41   | 0   | 59   | 1  | 0  | 99  |
| LOTÆLDRE  | 0  | 0   | 100  | 0  | 0  | 100   |
| LOTFRI    | 5  | 58  | 38   | 0  | 22   | 77  |
| SÆRLIGSOC | 87   | 10  | 3  | 42   | 27   | 31  |
| PUF       | 63   | 34  | 3  | 24   | 58   | 18  |
| I ALT     | 60   | 27  | 13   | 8  | 19   | 73  |

Knap 160 mio. kr. af den samlede bevillingssum i 2008 blev anvendt til driftsbevillinger, mens midlerne til projektaktiviteter udgjorde ca. 60 mio. kr. i 2008 svarende til knap 30 pct. af den samlede bevillingssum.

### 3.5 Tilskuddenes andel i forhold til organisationernes økonomiske grundlag

De 11 cases i undersøgelsen giver ikke et entydigt billede af forskellige finansieringskilders andel af den enkelte organisations budget (baseret på regnskab 2007). Det er, ikke

overraskende, fortrinsvis de organisationer med de mindste budgetter, hvor statslige og kommunale tilskud udgør en stor andel af det samlede budget (mellem 90 pct. og fuld offentlig finansiering).

For flere af de store, landsdækkende organisationer gælder det dog, at de hvert år modtager tilskud fra flere af de omfattede puljer, satspuljen og andre lignende offentlige finansieringskilder.

### **3.6 Statslige bevillinger og kommunale § 18 midler**

Med undtagelse af de organisationer, som modtager midler fra LOTDSI, modtager mellem 20 og 30 pct. af organisationerne med bevillinger fra de resterende puljer også kommunale § 18 midler<sup>2</sup>. Der er ikke noget klart billede af, hvorvidt det er en bestemt type organisationer, som rummes begge steder.

Det synes dog nærliggende at antage, at de kriterier, som er opstillet for så vidt angår puljerne LOTÆLDRE og LOTFRI, kræver en så omfattende organisation, at mindre og udelukkende lokalt forankrede foreninger ikke kan kvalificere sig til driftsstøtte ad denne vej. Det samme er ikke nødvendigvis tilfældet i projektpuljerne, selvom krav til ansøgninger må forventes i høj grad at udelukke foreninger med en lille/helt frivilligt drevet organisation. Meget tyder da også på, at det særligt er projekter, som modtager bevillinger fra PUF og SÆRLIGSOC, som samtidig modtager kommunale § 18 midler. Samtidig er det også værd at bemærke, at lokale organisationer på ældreområdet, herunder lokale afdelinger af de store landsorganisationer, i høj grad også modtager § 18 midler fra kommunerne.

Serviceovens § 18 forpligter kommuner til at samarbejde med frivillige sociale foreninger og til at støtte disse foreningers arbejde. Der udbetales et årligt særligt bloktilskud til kommunerne som kompensation for denne støtte. I 2009 modtager kommunerne i alt 143,9 mio. kroner i særligt bloktilskud fra staten. Det er den enkelte kommune, der fastsætter rammerne for samarbejdet med de lokale frivillige sociale organisationer. Det er derfor op til en lokalpolitisk afgørelse at prioritere, hvilke områder og aktiviteter, der skal have støtte.

Frivillige sociale organisationer og foreninger kan søge om § 18-støtte til den del af den frivillige sociale aktivitet, hvor den frivillige indsats er den afgørende. Ved tildeling af midler kan kommunen lægge vægt på at støtte konkrete aktiviteter i organisationerne, f.eks. rådgivninger, frivillige støttepersoner og ledsageordninger. Der kan gives økonomisk støtte til f.eks. lokaler, telefon eller anden form for kontorarbejde i de tilfælde, hvor det vurderes at være en nødvendig ramme for den frivillige indsats.

§ 18 sigter hovedsageligt mod at fremme samarbejde med og støtte til lokale frivillige sociale organisationer, lokale afdelinger af landsorganisationer samt andre frivillige initiativer af mindre formaliseret art. Derudover kan organisationer, der er i opstartsfasen, søge kommunen om § 18-støtte.

---

<sup>2</sup> LOTDSI 7 pct., LOTÆLDRE 28 pct., LOTFRI 24 pct., SÆRLIGSOC 28 pct. og PUF 22 pct. Mange af foreningerne, som beskæftiger sig med sjældne sygdomme er ikke repræsenteret lokalt og har derfor ikke de samme muligheder for at modtage kommunale § 18 midler.

Det er op til kommunen at prioritere, hvilke områder og aktiviteter, der skal have støtte. Den enkelte organisation har ikke krav på at få kommunal støtte.

Der kan søges om § 18-støtte til konkrete aktiviteter, der har et socialt sigte, dvs. de aktiviteter der retter sig mod de målgrupper, som den sociale sektor beskæftiger sig med. Det kan f.eks. være aktiviteter som voksenvenner for børn, ledsageordninger for personer med et handicap og væresteder eller sociale cafeer for marginaliserede eller vanskeligt stillede grupper.

## **Kapitel 4. Fordele og ulemper ved en række alternativer til det nuværende tilskudssystem**

I forbindelse med arbejdet med omlægning af de statslige tilskud til frivillige sociale organisationer har udvalget, særligt i forbindelse med dets drøftelser om dokumentation og resultater af de frivillige sociale organisationers indsats, interesseret sig for at bestemme den sociale værdi af statsstøttede initiativer. Udvalget har i denne sammenhæng valgt at definere social værdi, som en værdi, der skabes i fællesskab mellem udbyderne af en aktivitet og brugere af samme til gavn for den enkelte, fællesskabet og/eller samfundet.

Af definitionen følger for det første, at en aktivitets succes bliver bestemt ud fra en social målestok. Har en aktivitet til formål at bekæmpe ensomhed blandt ældre mennesker, har aktiviteten skabt social værdi i det øjeblik, hvor aktiviteten for eksempel vurderes at have medvirket til en nedgang i ensomhedsfølelsen blandt dens brugere.

For det andet følger det af definitionen, at social værdi, som skabes i fællesskab, også må bestemmes i fællesskab. Et resultat af en indsats kan dermed betragtes som et udtryk for social værdiskabelse i tilfælde af, at der eksisterer bred konsensus om resultatets positive betydning.

For det tredje indebærer definitionen, at social værdi kan skabes på forskellige niveauer. Social værdi kan følgelig identificeres på individ, gruppe og/eller samfundsniveau. At en aktivitet kan skabe social værdi for den enkelte udelukker i øvrigt ikke, at samme aktivitet genererer social værdi på gruppe og/eller samfundsniveau.

Udvalget mener, at det er vigtigt for såvel frivillige sociale organisationer, de offentlige bevillingssystemer såvel som brugere og borgere nærmere at kunne bestemme den sociale værdi, som de frivillige sociale organisationer genererer gennem deres aktiviteter. Værdi er traditionelt set blevet målt og dokumenteret ved hjælp af økonomiske termer. Her vil resultater eller effekter, som ikke kan indfanges af almindelig udbud- og efterspørgselslogik, ikke registreres og den følgende værdiskabelse ikke blive bestemt. Følgelig må de redskaber, som anvendes til at bestemme værdi, udbygges således, at den fulde effekt af initiativer kan måles.

Social return on investment (SROI) er et koncept for at måle og dokumentere social værdi af investeringer. SROI-konceptet sigter mod at måle forandring på en måde, som er relevant for mennesker eller organisationer, som enten oplever forandring eller bidrager til forandring.

At anlægge et investeringsperspektiv på økonomisk støtte til den sociale non profit sektor er af flere eksperter, forskere mv., i de senere år, blevet fremhævet, som et redskab, der kan sikre, at offentlige tilskud, som kanaliseres ud i de frivillige sociale organisationerne, faktisk skaber reel værdi for organisationernes brugere.

Udvalget har ønsket at se nærmere på muligheder og udfordringer i at anlægge et investeringsperspektiv på omlægningen af puljerne og har i den forbindelse bedt konsulentfirmaet Copenhagen Economics om at udarbejde en rapport til udvalget med det formål at beskrive fordele og ulemper ved en række alternativer til det nuværende statslige

støttesystem. Copenhagen Economics har taget afsæt i udvalgsmedlemmernes erfaringer, erfaringer fra inden- og udenlandske støtte modeller og udvalgets drøftelser i løbet af foråret 2009. Ud fra dette har Copenhagen Economics udarbejdet en rapport, som har indgået i udvalgets samlede analyse.

#### **4.1 Centrale formål og problemstillinger**

I forlængelse af udvalgets analyser, kan der identificeres tre centrale formål med statslig støtte til frivillige sociale organisationer og tre problemområder, som en omlægning af tilskudssystemet skal være med til at tackle.

De tre hovedformål for den frivillige sociale sektors indsats kan summeres således:

1. Alternativ til den offentlige sektor

De frivillige sociale organisationers tilbud skal ikke alene være et supplement til den offentlige sektors tilbud, men formå og have rum til at være et alternativ for borgere med brug for hjælp og støtte. Den centrale forudsætning for dette er, at de frivillige sociale organisationer selv definerer og har mulighed for at realisere aktiviteter for borgere og, at stat, kommune eller fonde ikke detailregulerer de projekter, som støttes.

2. Nye og bedre produkter

Den statslige tilskudsmodel skal understøtte, at der til stadighed udvikles nye og bedre produkter. Det indebærer, at staten både støtter udvikling af nye tiltag og støtter drift af eksisterende aktiviteter på en sådan måde, at organisationer tilskyndes til at sikre udvikling af og kvalitetsforbedringer i disse.

3. Offentlige midler gør en forskel

De statslige midler skal anvendes til aktiviteter, som har de ønskede resultater for borgere – såvel brugere som frivillige.

De problemstillinger, som en omlægning af det statslige tilskud til frivillige sociale organisationer skal medvirke til at løse, kan inddeles i følgende tre temaer:

1. Koordinationsproblemer

Koordinationsproblemerne består hovedsagelig i, at organisationer, for at opnå fuld finansiering af aktiviteter, må anvende flere forskellige finansieringskilder. Det betyder ikke alene, at en organisation må søge forskellige statslige puljer indenfor et ministerium, men puljer i forskellige ministerier, kommunale § 18-midler og private fonde mv. Det er mere en hovedregel end en undtagelse, at der til puljerne, § 18-midlerne og fondsmidlerne knytter sig forskellige både overordnede og specifikke krav såvel i ansøgnings- som i udmøntningsfasen. Det trækker veksler på organisationernes ressourcer og begrænser selvsagt organisationernes mulighed for effektive projektførelser. Manglende koordinering mellem stat og kommune vanskeliggør endvidere forankring af udviklingsaktiviteter og ansvaret for langsigtet finansiering er ikke entydigt placeret.

2. Dynamiske problemer

De dynamiske problemer knytter sig til en række praktiske problemstillinger, afstedkommet af korte bevillingsperioder og begrænsede muligheder for driftsstøtte, tidsrum fra offentliggørelse af ansøgningsmateriale til ansøgningsfrist, bevillinger som ikke følger regnskabsåret mv. Her er det værd at bemærke, at de organisationer, som modtager tilskud fra LOTFRI, LOTÆLDRE og LOTDSI, netop har adgang til driftsstøtte, og denne betragtning må derfor knytte sig til de øvrige puljer på området.

### 3. Dokumentationsproblemer

Dokumentationsproblemerne består i, at de krav, der stilles fra for eksempel statslig side til dokumentation af aktiviteter og resultater, opfattes som en betydelig administrativ byrde, og at udbyttet af anstrengelserne ikke altid står mål med omkostningerne. Samtidig er det ikke al dokumentationen, som udgør et aktiv i den enkelte organisation, og det kan i nogle tilfælde være vanskeligt at pege på, hvordan den genererede viden bruges fremadrettet.

I det efterfølgende afdækkes en række muligheder for at imødekomme både målsætningerne og problemstillingerne.

#### **4.2 Mindre projekter - færre krav, større projekter – flere krav**

De nuværende krav til ansøgninger om mindre beløb er overdimensionerede. Det er de af flere årsager: for det første fordi den risiko, som er forbundet ved at bevillige støtte til et projekt, som muligvis ikke lykkes efter hensigten, ikke står mål med de ressourcer, der både i staten og i organisationerne skal afsættes til at administrere og møde kravene. Et eksempel på dette er, når et ferieprojekt, som ansøger om en bevilling på 20.000 kr., skal udvikle en forandringsteori for målgruppen, opstille indikatorer og afrapportere resultater. Udvalget er overbevist om, at også de mindre projekter har stor betydning for brugere og er i stand til at skabe social værdi for dem. Men det opleves ikke som omkostningseffektivt, at såvel organisationerne bag de mindre projekter og bevillingsgiver pålægges så omfattende administration.

For det andet fordi kravene ikke altid er meningsfulde i forhold til det konkrete indhold i mange af aktiviteterne. Det synes for eksempel ikke meningsfuldt, at små bevillinger til for eksempel dagsudflugter for ældre eller svømmeundervisning for etniske grupper, skal medføre krav om, at organisationerne opstiller forandringsteori for brugerne og måler effekterne af aktiviteterne på en lang række parametre. I disse tilfælde står omfanget og karakteren af aktiviteten ikke mål med en fuldt udrullet forandringsteori.

I de større projekter er der god fornuft i at sikre et højt ambitionsniveau ved at stille krav om dokumentation af resultater. Det er det for det første for at sikre, at der genereres viden om indsats og resultater, som kan være med til at sikre udvikling og nødvendig tilpasning i de enkelte organisationer. Her har dokumentationsindsatsen altså et internt sigte om at etablere et videngrundlag for læring i den enkelte organisation. For det andet for at sikre, at borgere og brugere har adgang til viden om kvalitet og indhold i organisationernes tilbud og aktiviteter. Her skal dokumentationsindsatsen medvirke til at garantere særligt brugere og pårørende et acceptabelt kvalitetsniveau i aktiviteter og synliggøre, hvilke resultater organisationerne ønsker at opnå på vegne af deres brugere. For det tredje for at sikre, at bevillingerne til de større projekter kan styres efter dokumenterede resultater og endelig for det fjerde for at sikre, at viden om succesfulde projekter mv. mangfoldiggøres og udbredes til andre.

På denne baggrund foreslår udvalget, at tilskudssystemet kendetegnes ved tre modeller; en light touch-model for mindre bevillinger, en semi-light touch-model for de lidt større bevillinger og en heavy touch-model for de store bevillinger. Forskellen mellem de tre ligger i ambitionsniveauet, hvor light touch-modellen repræsenterer et minimum for, hvad der kræves for at adressere målsætninger og problemstillinger, heavy touch-modellen udgør en mere komplet tilgang, og semi-light touch-modellen placerer sig et sted midt imellem.

Overordnet kan modellernes forskellige sigte beskrives i følgende forskelle:

- I light touch-modellerne gives bevillingerne på baggrund af forventninger baseret på ansøgningen, mens der i heavy touch-modellen bevilliges på baggrund af løbende dokumentation af aktivitetens succes.
- I light touch-modellen er det alene Indenrigs- og Socialministeriet, der udstikker retningslinjer, udvælger ansøgninger og drøfter finansiering med relevante kommuner, mens det i heavy touch-modellen er et uafhængigt organ, som godkender retningslinjer fra en række bevillingsgivere (stat, kommuner, private fonde og virksomheder mv.) og et andet uafhængigt organ, som indstiller ansøgninger til partnerskabsmøder.

Heavy touch-modellen forventes fuldt at imødekomme såvel formål om dels at skabe gode forudsætninger for, at der til stadighed udvikles nye og bedre produkter, og dels at chancerne for at offentlige midler gør en positiv forskel for den enkelte og samfundet øges, som problemstillinger knyttet til koordination, dynamik og dokumentation jf. oven for. Ansøgningerne fra de store projekter skal beskrive de enkelte projekters forventede resultater og succeskriterier, opstille key performance indicators (KPI'er) og afrapportere i forhold til disse årligt. Samtidig skal dokumentationen udgøre grundlag for læring i organisationen. Målsætningen om nye og bedre produkter vurderes at kunne opfyldes gennem både at tilbyde drifts- og udviklingsmidler, større kontinuitet i bevillingerne, bedre mulighed for langsigtet finansiering samt systematisk dokumentation af resultater. Det sidste element vil ligeledes medvirke til at give den bevilligende myndighed mulighed for at styre efter dokumenterede resultater og dermed forøge chancerne for, at offentlige midler skaber positive resultater.

I light touch-modellerne forventes formålet om at skabe nye og bedre produkter delvist indfriet og vil i sidste ende afhænge af de økonomiske incitamentsfaktorer, som eventuelt implementeres i modellen. Formålet om at offentlige midler skal føre til positive resultater vurderes ligeledes kun delvist opfyldt, idet resultaterne i light touch-modellerne ikke måles systematisk. Problemstillinger omkring dokumentation løses delvist, idet light touch-projekterne fortsat skal kunne identificere forventede resultater af indsatsen.

Det er her vigtigt at understrege, at der således er flere delvist konkurrerende hensyn, som skal vejes op mod hinanden for at opnå den mest optimale tilskudsstruktur. Dette har været en vigtig præmis for udvalgets arbejde med anbefalingerne.

#### **4.3 Læring i organisationerne**

Læring i organisationerne handler om udvikling og forbedring af organisationernes tilbud og aktiviteter og dermed om at sikre, at offentlige midler er med til at skabe de ønskede effekter, og at resultaterne samtidig kan dokumenteres. I light touch-modellen bevilliges midler på forventningen om resultater af den givne aktivitet. Light touch-modellen stiller ikke særlige krav til løbende dokumentation udover almindelige regnskabsoplysninger mv. Fordelene ved

begrænsede dokumentationskrav skal vejes op mod de ulemper, som også følger af begrænsede dokumentationskrav. Jo mindre systematisk viden om indsatser og resultater der produceres, jo vanskeligere bliver det at sikre læring i organisationerne, at følge udviklingen i kvaliteten af tilbud og indsatser og endelig, at staten få tilstrækkelig viden om de resultater, som bevillingerne genererer.

I semi-light touch-modellen bliver kravene skærpet, men følger fortsat de grundlæggende principper i light touch-modellen. I heavy touch-modellen forholder det sig anderledes. Her stilles større krav til ansøgningerne om at opstille succeskriterier og delmål for det enkelte projekt eller indsats. Oplysningerne vil ikke alene blive brugt til at dokumentere projektets succes, men også som direkte input til organisationens egen læring og udvikling i indsatser. I denne model er det afgørende, at dokumenteret succes rent faktisk har konsekvens for den enkelte organisations bevilling således, at organisationerne tilskyndes til at gøre brug af den viden, som dokumentationsarbejdet i organisationen akkumulerer. Det øger samtidig sandsynligheden for, at midlerne anvendes til projekter, som virker og gør en forskel for brugerne.

Rateudbetaling af bevillinger og en garantiordning, hvor projekter, som lever op til forventningerne, fremadrettet garanteres delvis finansiering, er eksempler på tiltag i en heavy touch-model, som kan støtte op om en tydelig kobling mellem resultater og bevilling.

#### **4.4 Partnerskab**

De frivillige sociale organisationer skal kunne fungere som et alternativ til den offentlige sektor for borgere, som har brug for hjælp og støtte. Det kræver, at en række af de problemstillinger, som knytter sig til at sikre en fornuftig økonomisk ramme for organisationernes virke, adresseres.

Udvalget har, på baggrund af dets undersøgelser, identificeret en ramme for dels at understøtte formålet om, at frivillige sociale organisationer skal udgøre et alternativ til dele af de offentlige servicetilbud og dels at tackle problemstillingerne omkring koordination. Denne ramme er et partnerskab. Partnerskabet går i al sin enkelthed ud på, at samle ministerier, kommuner, private fonde og virksomheder, som er interesserede i at medfinansiere projekter på det sociale område, i et partnerskab. Alle partnere bidrager økonomisk til en fælles pulje, som partnerne i fællesskab udmønter.

I light touch-modellerne er det alene Indenrigs- og Socialministeriet, der udstikker retningslinjer for uddeling af midler og krav til organisationer og projekter. Organisationernes råderum defineres her af, at det er organisationerne, som i høj grad bestemmer indholdet i de enkelte ansøgninger. Staten skal desuden koordinere sine bevillinger med relevante kommuner og drøfte mulighederne for økonomisk forankring af projekterne på længere sigt. Det samme gør sig gældende for semi-light touch-modellen.

I heavy touch-modellen er det ikke længere alene Indenrigs- og Socialministeriet, som udstikker retningslinjer for uddeling af midler, men derimod de partnere, som har lagt midler i puljen. Når andre partnere end Indenrigs- og Socialministeriet løbende bidrager til finansiering af det samme projekt, kan det blandt andet betyde, at der skal udvikles fælles retningslinjer for udmøntning og anvendelse af de fælles puljemidler. Her skal parterne således være i stand til at samordne eksisterende retningslinjer. Udvalget mener, at partnerskabsmodellen bør



indebære, at et eksternt organ vurderer og indstiller ansøgninger til bevilling, hvorefter partnerskabet træffer beslutning.

Dernæst vil et succesfuldt partnerskab medvirke til at begrænse omfanget af organisationer, som skal søge om finansiering hos flere forskellige aktører, hvilket vil medføre færre administrative byrder i organisationerne som følge af fundraising-aktiviteter. Samtidig vil partnerskabet forbedre mulighederne for, at projekters økonomi på længere sigt drøftes og eventuelt sikres, uden at organisationerne skal ansøge et stort antal forskellige finansieringskilder.

Involvering af eksterne fagpersoner i vurdering og indstilling af projekter er med til at sikre høj faglighed i bevillingsprocessen, men må også forventes at kunne understøtte en udvikling hen imod et mere alsidigt tilskudssystem.

Fordelene ved partnerskabsmodellen er således, at organisationer kun skal søge ét sted<sup>3</sup>, at eksterne fagpersoner involveres i uddelingen af midler, og at partnerskabet forbedrer mulighederne for at sikre finansiering på længere sigt.

Udvalget har i det ovenstående blandt andet ladet sig inspirere af en række hjemlige såvel som udenlandske eksempler. Partnerskabsmodellen er stærkt inspireret af den belgiske King Baudouin Foundation, hvis formål det er at give varige tilskud til organisationer, hvis indsats styrker social retfærdighed, demokrati og respekt for diversitet i samfundet. I fonden er det netop partnerne/donorerne, som bestemmer formål med uddeling, mens en jury bestående af eksterne eksperter udvælger modtagerne af bevillinger. I 2008 modtog King Baudouin Fonden 5.000 ansøgninger, hvoraf 1.000 organisationer mv. modtog støtte.

I udvalgets arbejde med formulering af anbefalinger til et nyt tilskudssystem har det taget udgangspunkt i de principper, som kan udledes af ovenstående undersøgelser. Disse kan sammenfattes i følgende punkter:

- Tilpasse krav mv. til projekternes størrelse og aktivitetsform (drift eller udvikling og innovation)
- Udvikle modeller, som kan fremme kontinuitet, kvalitet og læring
- Skabe samarbejdsstrukturer, som kan fremme dialog mellem relevante partnere på området

---

<sup>3</sup> Afhænger naturligvis af omfanget af partnere i ordningen.

## Kapitel 5. anbefalinger fra udvalget

Udvalget har fået til opgave at komme med forslag til en ny model for det statslige tilskudssystem for så vidt angår puljer til frivillige sociale organisationer på Indenrigs- og Socialministeriets område. Det drejer sig om følgende tips- og lottopuljer: Pulje til handicaporganisationer og handicapforeninger på det sociale område, pulje til ældreorganisationer, pulje til landsdækkende frivillige sociale organisationer og pulje til særlige sociale formål samt finanslovspuljen til frivilligt socialt arbejde. Udvalgets arbejde har således omhandlet i alt fem puljer på det sociale område. Det er dog centralt for udvalget at slå fast, at principperne, der ligger til grund for de følgende anbefalinger, er almengyldige, og et nyt tilskudssystem kan følgelig udvides til at omfatte flere puljer end de allerede omfattede puljer. Ligeledes er det vigtigt for udvalget at understrege, at anbefalingerne, for langt de flestes tilfælde, kan gradueres i implementeringsprocessen.

I rapportens kapitel to har udvalget udpeget en række forudsætninger for, at den frivillige sociale sektor kan udfolde sit potentiale, skabe gode resultater og fastholde det frivillige engagement. Udvalget har særligt forholdt sig til forudsætninger, som direkte kan afledes af eller have konsekvens for det statslige støttesystem. Her har udvalget kombineret de problemstillinger, som de frivillige sociale organisationer har peget på i forskellige sammenhænge, herunder problemer som følge af korte bevillingsperioder og krav til dokumentation af indsatser og resultater, begrænset adgang til driftsbevillinger og grundfinansiering og manglende koordination i det offentliges administration af puljer. I kapitel tre og fire har udvalget beskrevet de centrale konklusioner af sine analyser af det nuværende tilskudssystem og fordele og ulemper ved alternative modeller.

På denne baggrund er det udvalgets holdning, at udmøntningen af de statslige puljer skal styres af resultater – forventede eller allerede opnåede. Indenrigs- og Socialministeriet har, i lighed med en række andre ministerier, i en årrække arbejdet med at introducere et puljestyringssystem, som tager udgangspunkt i resultater frem for aktiviteter. Omlægningen af puljerne til frivillige sociale organisationer på ministeriets område er en passende lejlighed til dels at revidere de krav, som i dag stilles til organisationerne og dels at indrette et tilskudssystem, som reelt styres på baggrund af dokumenterede resultater.

Ændringer i det statslige tilskudssystem kan potentielt have store konsekvenser for en række organisationer, som i dag modtager støtte fra de omfattede puljer. Udvalgets anbefalinger ledsages derfor af en række overvejelser om implementering af anbefalinger og forhold, som udvalget mener, kræver opmærksomhed og handling, og som forudsætter samarbejde mellem Indenrigs- og Socialministeriet og de frivillige sociale organisationer. Udvalget understreger ligeledes vigtigheden af, at ændringer i det nuværende tilskudssystem introduceres i etaper, både af praktiske hensyn og for at sikre, at nyskabelserne faktisk har de ønskede effekter.

På denne baggrund præsenteres udvalgets anbefalinger i det følgende.

## 5.1 En fælles vision – sammenlægning af puljerne

Et af formålene med en omlægning af de statslige tilskud til frivillige sociale organisationer er at sikre, at tilskuddene i højere grad tildeles ud fra en overordnet strategi for udviklingen i den samlede frivillige indsats på socialområdet og på baggrund af fælles principper for de betingelser, der skal være opfyldt for at opnå tilskud, fastholde bevilling og forankre gode initiativer, der genererer social gevinst af de statslige tilskud.

En samlet vision for den frivillige sociale sektor bør tage udgangspunkt i ønsket om en sektor, hvor de frivillige sociale organisationer indgår i et dynamisk samspil med den offentlige og private sektor om løsningen af de velfærdspolitiske udfordringer, og hvor medborgerskab styrkes ved at fremme det sociale engagement hos den enkelte.

*1. For at tilskudssystemet bedst understøtter en overordnet vision og ønsket om fælles principper for tildeling af tilskud, skal de eksisterende puljer sammenlægges til én pulje, således at tildeling af midler på tværs af de eksisterende puljer sker på baggrund af de fælles principper og deraf følgende tilskudskriterier.*

I denne proces skal der tages hensyn til de organisationer, som i dag modtager faste tilskud fra puljerne. Det drejer sig særligt om ældreorganisationerne, handicaporganisationerne og en række landsdækkende frivillige sociale organisationer. Udvalget ønsker at understrege, at det er vigtigt, at et nyt tilskudssystem er med til at støtte op om en mangfoldig sektor ved at tilgodese organisationer, som virker på forskellige områder, som for eksempel på området for sårbare børn og unge, socialt udsatte voksne, handicappede voksne eller ældre, og at ændringer i tilskudssystemet ikke fører til at der samlet set er færre midler til rådighed. Samtidig er det også væsentligt, især på længere sigt, at forbedre mulighederne for projekter, som kan gå på tværs af de nævnte målgrupper. Derfor foreslår udvalget, at:

*2. De nuværende beløbsrammer i de enkelte puljer fastholdes i en overgangsperiode. Herefter bør fordelingen af midler mellem målgrupper (børn og unge, udsatte voksne, ældre, handicappede mv.) og aktiviteter (selvhjælp, væresteder, ferieaktiviteter mv.) revideres hvert fjerde år.*

Det er udvalgets forståelse, at fordelingen af midler mellem målgrupper og aktiviteter er en politisk opgave. Det er i den sammenhæng vigtigt at lægge vægt på, at der etableres et tilskudssystem, som kan levere et tilstrækkeligt grundigt grundlag for den politiske behandling af spørgsmålet.

Udvalget understreger, at der i forbindelse med denne anbefaling skal tages hensyn til to delvist modsatrettede forhold. Det har på den ene side været væsentligt for udvalget at fastsætte principper for og komme med anbefalinger til et tilskudssystem, som kan skabe kontinuitet på området. Samtidig ligger det på den anden side udvalget på sinde at komme med anbefalinger til, hvorledes der skabes bedre muligheder for udvikling og innovation på området. Disse forhold er forsøgt afvejet i anbefaling 2 såvel som i de efterfølgende anbefalinger.

## 5.2 Principper for en ny bevillingspraksis

Staten skal investere i aktiviteter, som genererer social værdi for brugerne. At anlægge et investeringsperspektiv på den statslige støtte til frivillige sociale organisationer forudsætter, at der kan opstilles klare kriterier for, hvilke organisationer og aktiviteter, der skal investeres i, at investeringerne kan tilrettelægges, så de fremmer organisationernes evne til at yde effektive og pålidelige ydelser af høj kvalitet, at investeringsstrategien er med til at fremdyrke ansvarlige og bæredygtige organisationer, og at der sættes klare kriterier op for, hvornår social værdi er skabt.

I kapitel to identificerede udvalget tre typer af aktiviteter i organisationerne, som statens puljer skal medvirke til at finansiere. Det drejer sig om følgende:

### 1. *Drift af borgerrettede aktiviteter*

Driften af de borgerrettede aktiviteter omfatter driften af allerede etablerede sociale tilbud til særlige målgrupper

### 2. *Drift af foreningsaktiviteter*

Drift af foreningsaktiviteter omfatter aktiviteter, som dækker organisationens almindelige administration, medlemsaktiviteter og foreningsliv, interessevaretagelse, lokal forankring mv.

### 3. *Innovation og udvikling*

Innovation og udvikling omfatter aktiviteter, hvor nye metoder afprøves, nye aktiviteter etableres, og nye ideer udvikles og testes.

Social værdi genereres på flere niveauer i organisationerne og i forbindelse med forskellige typer af aktiviteter. Sideløbende med, at man i bevillingspraksis skal værne om hensynet til målgrupper og løsning af særlige socialfaglige problemstillinger, mener udvalget, at bevillingerne i højere grad skal målrettes de organisationer og aktiviteter, som kan skabe gode resultater for den enkelte bruger og for samfundet som helhed. Derfor skal tilskudssystemet indrettes på at kunne identificere social værdi i organisationernes resultater, støtte organisationer og projekter, som kan dokumentere de ønskede resultater og følge op på og mangfoldiggøre de gode erfaringer. På denne baggrund anbefaler udvalget, at følgende forhold omsættes til styrende principper for bevillingspraksis i et nyt tilskudssystem:

### 3. *Styrende principper for bevillingspraksis:*

- Sociale tilbud af høj kvalitet skal have gode driftsforhold
- Frivillige sociale organisationer, som driver sociale tilbud, har et godt grundlag for at udvikle deres organisation og tilbud
- Frivillige sociale organisationer har tilstrækkelig viden til at kunne skabe nye og løbende udvikle eksisterende tilbud
- Frivillige sociale organisationer skal, i rimeligt omfang, dokumentere de resultater, der skabes.
- Tilskudssystemet indrettes og administreres således, at det kan reagere på gode såvel som dårlige resultater

I det følgende omsættes disse principper i mere konkrete anbefalinger fra udvalget.

### **5.3 Færre administrative byrder og forbedrede driftsforhold**

De frivillige sociale organisationer har ofte fremhævet, at statens praksis i forhold til de frivillige organisationer ikke er samordnet, og at arbejdsbyrden i forbindelse med ansøgning, tilskud og opfølgning er betydelig. Organisationerne har i forskellige sammenhænge peget på, at der er et behov for at forenkle administrationen af de statslige tilskudsordninger.

Det er udvalgets vurdering, at de nuværende bevillingsregler og –mønstre ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter den ønskede udvikling i sektoren. Manglende budgetsikkerhed, korte bevillingsperioder, offentliggørelsestidspunkt for ansøgningsfrister mv. skaber en række praktiske problemer for de organisationer, som ansøger de forskellige puljer om støtte.

Korte tilskudsperioder betyder, at de frivillige sociale organisationer får svært ved langsigtet planlægning, innovationslysten begrænses, og der bruges uhensigtsmæssig meget tid på fundraising, afrapportering m.v.

Udvalget mener, at det er vigtigt at finde en balance mellem hensynet til at have en rimelig kontrol med de midler, der bevilliges og hensynet til en smidig ansøgnings- og opfølgningsprocedure. I forlængelse heraf skal staten dels bestræbe sig på at koordinere arbejdet på tværs af puljer på Indenrigs- og Socialministeriets område og på tværs af puljer på eget og andre ministeriers områder, og dels sikre, at krav om afrapportering og dokumentation af resultater differentieres i forhold til hvilken aktivitet, der støttes og omfanget af denne støtte (jf. light touch- og heavy touch-modellen).

Når organisationerne skal arbejde med både kortsigtede og langsigtede visioner og mål, forudsætter det blandt andet økonomisk kontinuitet i den frivillige sociale indsats. Samtidig skal den offentlige sektors støtte være med til at sikre, at der fortsat, via igangsættelse af nye og alternative aktiviteter, sker en udvikling inden for den frivillige sociale sektor, og at der sker en opbygning og udveksling af viden om den frivillige sociale sektor blandt de frivillige, foreninger og samfundet.

Udvalget foreslår, at de problemstillinger, som først og fremmest er af praktisk karakter, løses gennem følgende praktiske tiltag:

#### *4. Følgende tiltag af mere praktisk karakter, implementeres i en ny tilskudsstruktur:*

- *Bevillingsperioderne udvides fra det nuværende maksimum på to år til et nyt maksimum på fire år. Dette gælder uanset det bevilligede beløb.*
- *Datoer for at ansøge om tilskud er faste fra år til år – det giver organisationerne mulighed for at planlægge processen omkring ansøgningen i god tid. Ansøgningsmateriale annonceres senest tre måneder inden fristen for organisationer til at ansøge om tilskud.*
- *Projektbevillinger foreligger senest tre måneder før bevillingen kommer til anvendelse.*

- Tilskuddene følger finansåret. Det betyder, at tilskuddene kommer til anvendelse fra 1. januar hvert år.
- Der etableres faste, enkle procedurer med udgangspunkt i dokumentationen af resultater i forbindelse med genfinansiering af et projekt ved bevillingsudløb.
- Ansøgning om bevilling foregår i et elektronisk ansøgningsystem.

### Aftrapningsmodeller

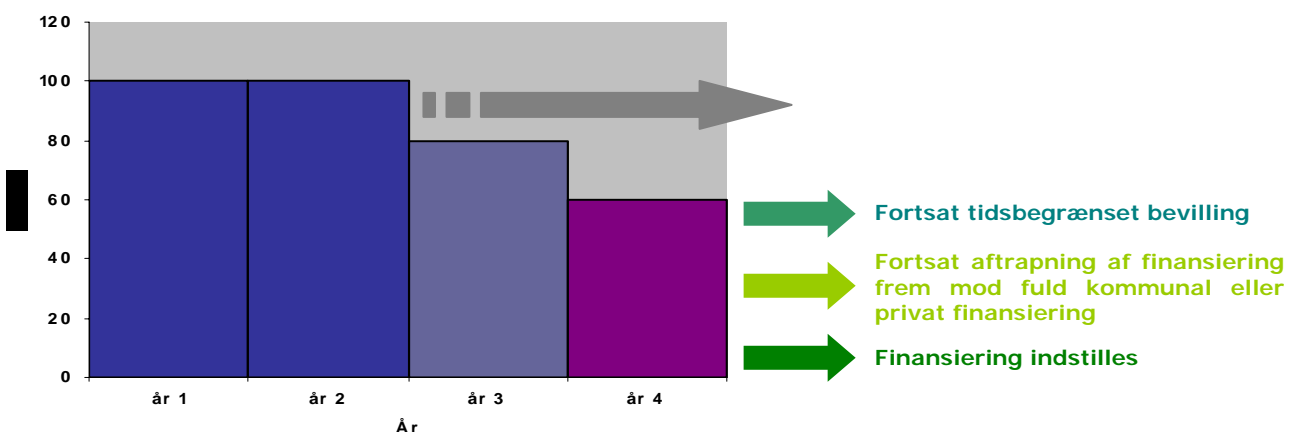
Projekter finansieres på nuværende tidspunkt for et eller i nogle tilfælde to år af gangen. Med forslaget om en udvidelse af den maksimale bevillingsperiode til fire år kan organisationer, som løbende når de aftalte mål, således opnå budgetsikkerhed for fire år af gangen.

Udvalget mener dog, at det er væsentligt at fremme involvering af alternativ finansiering på et tidligt tidspunkt i et udviklingsprojekt. Det er der flere årsager til; for det første forbedrer det organisationernes mulighed for, på længere sigt, at sikre finansiering af projekter, for det andet sikrer det organisationerne en større grad af finansiell selvstændighed og endelig for det tredje, muliggør det en dynamik i tildeling af tilskud, som ikke eksisterer i dag. Udvalget foreslår derfor, at:

*5. Bevillinger til udviklings- og innovationsprojekter har, som hovedregel, en faldende profil. Det skal understreges, at bevillingsperiode og aftrapningshastighed skal tilpasses det enkelte projekt. Derfor vil nogle bevillinger aftrappes inden for de første fire år af projektets levetid, mens andre projekter vil blive fuldt finansieret.*

Profilen for den enkelte bevilling vil altså afhænge af, hvilken økonomisk bæredygtighed, man sigter på. Denne finansieringsmodel er forsøgt illustreret nedenfor.

Figur 2: Aftrapning og garantier: Eksempel på en finansieringsmodel for et udviklings- og innovationsprojekt



Bevillingsprofilen skal tilpasses det enkelte projekt. Mens det for nogle projekter vil være hensigtsmæssigt at fastholde bevillingsbeløbet i de første fire år, vil andre projekter egne sig til en bevilling som aftrappes over tid. Ved udløb af bevillingsperioden er der tre muligheder:

for det første kan der gives en fortsat tidsbegrænset bevilling i form af en garantibevilling/grundfinansiering jf. nedenfor, for det andet kan der gives en bevilling, som aftrappes yderligere med henblik på fuld kommunal eller privat finansiering og endelig for det tredje kan bevillingen indstilles. Det sidste vil typisk ske, hvis projektet ikke har haft de ønskede effekter. Uafhængigt af bevillingsforløbet efter de første fire projektår, skal ansøgningen om og tildeling af eventuel genbevilling være smidig for organisationer og bevillingsgiver.

Aftrapningsmodellen skal alene gælde udviklings- og innovationsprojekter og altså ikke i udgangspunktet drift af sociale tilbud eller bevilling til foreningsaktiviteter/foreningsstøtte.

#### *Garanti/grundbevilling*

Hvis et projekt løbende lever op til de aftalte succeskriterier skal det kunne udløse en tidsbegrænset garanti for fortsat hel eller delvis finansiering af projektet. Det vil give organisationer langt større budgetsikkerhed og samtidig styrke organisationernes tilskyndelse til at have fokus på at forbedre deres indsats og udvikle organisationen. Udvalget mener således, at:

*6. Det skal være muligt for organisationer, som over en længere periode kan dokumentere, at deres aktiviteter skaber social værdi for borgere, at modtage en form for foreningsstøtte/grundbevilling. Udvalget vurderer, at en sådan mulighed vil være med til at udvikle og understøtte organisationer, som løbende sikrer gode resultater gennem læring i organisationen.*

I udviklingen af garantiordningen lægger udvalget vægt på, at andre aktører, som for eksempel Frivilligrådet, involveres i arbejdet.

#### **5.4 Ansøgningsprocedurer**

Det har været udvalgets ambition at komme med forslag til et tilskudssystem, som kan lette organisationerne administrativt, som kan skabe bevillingsmønstre, der baserer sig på faglige vurderinger, og som kan sætte bevillinger i direkte forbindelse med organisationernes resultater og succeser. I disse bestræbelser har det været vigtigt for udvalget også at overveje de nuværende ansøgningsprocedurer. I udvalgets drøftelser har fokus været på primært to spørgsmål:

- Hvordan begrænses tidsspilde i ansøgningsprocessen?
- Hvordan gøres det lettere for organisationerne at ansøge om midler?

#### *Screening og prækvalifikation*

Screening og prækvalifikation handler i bund og grund om at begrænse tidsspilde i organisationerne. I dag bruger organisationerne, der ansøger puljerne om bevilling, meget tid på at opstille indikatorer og SMART-sikre mål i ansøgninger, som i knap 40 pct. af tilfældene ikke honoreres med en bevilling<sup>4</sup>. Hertil kommer, at de overvejelser, som organisationerne præsenterer i ansøgningerne, oftest må gennem en grundlæggende revision, når det enkelte

---

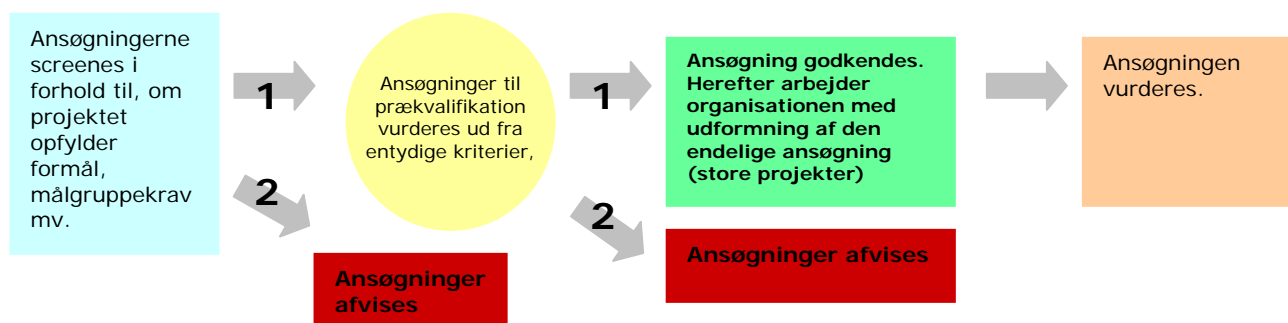
<sup>4</sup> Gælder for puljerne SÆRLIGSOC og PUF

projekt påbegyndes. Det mener udvalget ikke er fornuftig anvendelse af ressourcer. Derfor foreslår udvalget, at:

7. Der etableres en screening og prækvalifikation i ansøgningsproceduren. Prækvalifikationen skal ses, som en vurdering af potentialet i det enkelte projekt og organisationen bag. Det er vigtigt at understrege, at screening og prækvalifikation kræver et utvetydig formål, som organisationer skal kunne leve op til, ligesom prækvalifikationen alene skal gælde de mellemstore og store ansøgninger.

Processen kan illustreres på følgende måde:

Figur 4: Prækvalifikation og ansøgningsprocedure



Alle projekter screenes på baggrund af få, entydige kriterier, som for eksempel om projektets målgruppe er omfattet af puljens formål, om organisationen kan betragtes som en frivillig social organisation mv. Screeningen har til formål at sikre, at det udelukkende er organisationer og projekter, som lever op til de helt grundlæggende og formelle krav, som for eksempel formål, målgruppe, organisationsform mv. Projekter kan efter screeningen enten gå videre til prækvalifikation eller afvises. Det er alene de større projekter, som skal igennem en prækvalifikation. Her opstilles entydige kriterier og formål, målgruppe, succeskriterier og budget klarlægges. Projekter på under 100.000 kr. vurderes på baggrund af oplysninger, som er fremkommet ved screeningen.

Prækvalifikationen danner baggrund for, at et antal projekter godkendes og et antal afvises. Vurderingen foretages administrativt med inddragelse af fagfolk, eksperter mv. De projekter, som godkendes i prækvalifikationen udarbejder herefter den endelige ansøgning, herunder udvikling af key performance indicators (KPI'er) mv. I denne sidste del af ansøgningsprocessen tilbydes projekterne faglig støtte og input. Ansøgningerne vurderes og indstilles til bevilling eller afslag.

Udvalget understreger, at der, i implementeringen af systemet, skal arbejdes med at finde den rette balance mellem antallet af organisationer, som godkendes i prækvalifikationen, og den samlede økonomiske ramme for de endelige bevillinger.



## 5.5 Læring i organisationen

Udvalget ønsker at fremme, at dokumentation af resultater tilrettelægges ud fra et proportionalitetsprincip, som skal sikre, at bevillingers størrelse står mål med dokumentationskrav, at dokumentation tager udgangspunkt i den målsætning, som formuleres i den enkelte organisation, og at dokumentation er brugbar og værdifuld for såvel den bevilligende myndighed som bevillingsmodtageren.

Dokumentationsindsatsen bør følgelig søge at sikre medinddragelse af de frivillige sociale organisationer og kommuner, fremme ressourceeffektivitet i løsningen og overveje, hvordan viden om, hvad der virker, og gode metoder i den frivillige indsats kan mangfoldiggøres.

Udvalget mener, at krav til dokumentation af resultater skal tage afsæt i ønsket om at understøtte læring og udvikling i de frivillige sociale organisationer. Det må betragtes som en helt grundlæggende betingelse for at modtage offentlige midler til en social indsats, at organisationer reflekterer over deres arbejde og resultater. Det skylder organisationerne deres brugere, og det skylder staten organisationerne.

Det er udvalgets overbevisning, at der ikke eksisterer en indbygget modsætning mellem krav om dokumentation, som følger af statens økonomiske ansvarlighed, og dokumentation af resultater/social værdiskabelse i organisationerne. Følgelig bør succeskriterier, milepæle og dokumentationsmetode defineres i de enkelte organisationer og udfoldes på organisationernes vilkår.

Det kan lade sig gøre, fordi bevillinger i langt højere grad knyttes til dokumentation af resultater. Bevillingsgiver skal løbende vurdere de faktiske resultater i forhold til det forventede og på den baggrund overveje den fortsatte bevilling. Det giver organisationerne et klart incitament til at arbejde med dokumentation af indsatser og resultater og incitament til løbende at udbygge kvaliteten i indsatsen.

En sådan dokumentationsmodel forudsætter, at systemet og organisationerne kan indgå i en dialog om dokumentation og resultater.

Dokumentationsmodellen forudsætter endvidere, at der stilles forskellige krav til henholdsvis små, mellemstore og store ansøgninger. Det er hverken ressourceeffektivt eller rimeligt at stille samme betingelser op for mindre, kortvarige projekter, som for større projekter. Dermed ikke sagt, at mindre projekter ikke kan levere succeser – det er der heldigvis mange eksempler på, at de kan. Men det er væsentligt, at systemet kan rumme den mangfoldighed, som den frivillige sociale sektor er kendetegnet ved, og at også mindre organisationer kan opnå bevilling.

Ligeledes mener udvalget, at der i tilrettelæggelsen af kravene til dokumentation af resultater i større projekter, skal tages hensyn til arten af den aktivitet, projektet indeholder.

Udviklingsprojekter skal, uafhængigt af det bevilligede beløbs størrelse, gøre sig klart hvilke resultater projektet skal nå og hvordan fremskridt og resultater kan måles. Omfanget af dokumentation skal stadigvæk også afvejes i forhold til det enkelte projekts størrelse.

Udvalget foreslår derfor, at:

8. Der opstilles to beløbsgrænser, som adskiller små ansøgninger fra større, og som dermed i udgangspunktet bestemmer, om den enkelte organisation alene skal dokumentere aktiviteter gennem regnskabsaflæggelse mv., eller om organisationen vil blive målt på resultater og i givet fald på hvilket niveau. Dette forhold vil naturligvis også have indflydelse på de krav, som stilles i ansøgningsfasen.

Kravene til dokumentation af resultater for større projekter differentieres i forhold til det bevilligede beløb, og om der bevilliges midler til drift af sociale aktiviteter eller til udvikling og innovation.

Dokumentationsmodellen vil dermed blive opbygget efter følgende logik:

Figur 3: Dokumentationsmodel (light touch, semi light touch og heavy touch)



## 5.6 Partnerskab

I dag skal mange organisationer søge finansiering til aktiviteter og tilbud hos flere forskellige finansieringskilder på en gang, ligesom det ofte er vanskeligt at bevare finansiering i længere perioder af gangen. Som allerede behandlet i rapporten betyder det blandt andet, at organisationerne bruger uforholdsmæssig meget tid på fundraising, og at organisationerne ikke kan planlægge aktiviteter mv. med en længere tidshorisont end for eksempel to år.

Det er vigtigt at erkende, at den offentlige, den private og den frivillige sektor ikke behøver at stå overfor eller i modsætning til hinanden, men kan være selvstændige og ligeværdige parter, som deler en fælles vision om at styrke den frivillige sociale indsats.

Udvalget ønsker at understrege vigtigheden af, at frivillighed kan udvikle sig på egne vilkår, styret af organisationerne selv. I den sammenhæng bliver omfanget af egenfinansiering interessant.

Udvalget mener, at den fremtidige tilskudsmodel skal støtte op om organisationernes mulighed for at finde finansiering via andre kilder end staten.

*9. Indenrigs- og Socialministeriet bør, hvor det er relevant, indgå partnerskab med andre finansieringskilder og arbejde for at etablere en samarbejdsstruktur omkring processen for udmøntning af midler.*

Partnerskabsmodellen kan have flere fordele: for eksempel etablering af et tættere samarbejde, større råderum til organisationerne, øget risikovillighed ved små ansøgninger mv. Partnerskabet skal dels bygge på et fælles formål om at fremme en positiv udvikling af den frivillige sociale indsats, at støtte aktiviteter, som genererer social værdi for brugerne og støtte forsøg med udvikling af indsatsen. Følgelig er partnerskabet et forpligtende fællesskab, som bygger på fælles målsætninger og på, at partnerne alle bidrager økonomisk til puljen.

### **5.7 Innovation og udvikling**

Udvalget mener, at en styrkelse af de frivillige sociale organisationers innovative kapacitet tager afsæt i en række forhold.

For det første skal de frivillige sociale organisationer kunne opbygge og fastholde en vis kontinuitet i organisationen, som ikke er afhængig af midlertidige initiativer mv. Muligheden for længere bevillingsperioder, budgetgarantier samt foreningsstøtte forventes at styrke organisationernes udvikling generelt, forbedre mulighederne for at fastholde viden i de enkelte organisationer og styrke grundlaget for innovative løsninger på fælles udfordringer.

For det andet skal tilskudssystemet reagere på gode såvel som dårlige resultater af indsatser og endelig for det tredje skal der være villighed til at investere i afprøvning af nye metoder og alternative ideer. På denne baggrund foreslår udvalget, at:

*10. I udmøntningen af puljemidlerne skal staten fortsat prioritere projekter, som udvikler og afprøver nye tilgange til løsning af sociale problemstillinger.*

Det er udvalgets vurdering, at anbefalingerne til en ny tilskudsstruktur for statslig støtte til de frivillige sociale organisationer sætter fornyet fokus på innovation, læring og dokumentation.

Udvalget vurderer, at en af måderne, hvorpå man kan understøtte dette fokus, er ved at etablere en udviklingsenhed for social og frivillig kapacitet. Udviklingsenheden skal for det første involvere frivillige organisationer, stat og kommuner og private fonde og virksomheder i at udvikle nyskabende løsninger på velfærdspolitiske udfordringer. For det andet skal enheden bistå frivillige sociale organisationer i at udvikle aktiviteter og organisationernes interne formåen.

En udviklingsenhed skal inddrage eksisterende ressourcer i de forskellige sektorer og dermed også have en flydende medarbejderstab. Udvalget mener, at man med fordel kan søge at involvere andre ministerier i oprettelsen af enheden. Udvalget foreslår, at:

*11. Indenrigs- og Socialministeriet undersøger mulighederne for at oprette en udviklingsenhed for social og frivillig kapacitet, som med en moderne organisation, inddragelse af de frivillige sociale organisationer, ministerier, kommuner, private partnere og borgere, kan medvirke til at skabe udvikling i den frivillige indsats.*

Udviklingsenheden skal blandt andet kunne rådgive organisationer om at udvikle nye indsatser og forbedre eksisterende, assistere med udvikling af dokumentation, samle gode metoder og erfaringer og sikre mangfoldiggørelse af disse. Enheden skal desuden tage afsæt i følgende:

- Udviklingsenheden skal være til såvel for de frivillige sociale organisationer, som for bevillingsgiverne
- Udviklingsenheden skal forpligte sig til at arbejde for udvikling af nyskabende sociale løsninger

Oprettelse af udviklingsenheden forudsætter, at der kan mobiliseres finansiering inden for allerede eksisterende midler på området.

### **5.8 Fondsmodel for det fremtidige tilskudssystem**

Det er udvalgets holdning, at anbefalingerne til et nyt tilskudssystem bedst kan virkeliggøres og organiseres i en ny fond til drift og udvikling af frivillige sociale aktiviteter. En fond kan skabe den nødvendige sammenhæng mellem visioner for sektoren, målsætninger for særlige indsatsområder og ønsket om stadig udvikling af frivillige sociale organisationers tilbud og aktiviteter mv. og en ny bevillingspraksis, som er med til at fremme dette. En fondskonstruktion kan sikre forankring af den gode frivillige sociale indsats og være katalysator for et bredt samarbejde på tværs af ministerier, kommuner, andre fonde, virksomheder og de frivillige sociale organisationer.

Med introduktion af en fondsmodel introduceres også et armslængdeprincip. Det er fortsat det politiske niveau, som fastlægger de politiske mål, økonomiske og lovgivningsmæssige rammer for midlerne, mens behandlingen af ansøgninger og den faktiske udmøntning af puljemidlerne henlægges til fonden. Fondens hovedformål er dels at sikre forhold inden for fondens ansvarsområde, som medvirker til, at den frivillige sociale indsats kan udvikle sig og skabe social værdi for borgere, og dels at sikre, at det er den bedste indsats, der faktisk bliver støttet.

Fonden skal således udgøre den organisatoriske ramme om det nye tilskudssystem og fondens primære virkemiddel vil selvsagt være økonomisk støtte til drift og udvikling af den frivillige sociale indsats. Fonden skal varetage alle opgaver fra annoncering af ansøgningsrunder, vurdering af ansøgninger og tildeling af støtte til projekter til løbende opfølgning på projekter og afrapportering af resultaterne af fondens aktiviteter til det ansvarlige politiske niveau.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at:

*12. Indenrigs- og Socialministeriet undersøger mulighederne for at oprette en fond med en fondsbestyrelse, juryer og et partnerskab.*

Med en fondskonstruktion overlades det til fonden at sikre en kvalitetsbaseret udmøntning af de forhåndenværende midler, et stabilt og langsigtet uddelingsniveau inden for rammerne af finanslov mv. samt et tilstrækkeligt udkomme af de uddelte midler. Fondens bestyrelse har til opgave er at lede fonden, at fastlægge de almindelige retningslinjer for fonden og at drøfte og tage stilling til spørgsmål af betydning for fonden som helhed. Fondsbestyrelsen skal desuden udarbejde årsrapport om fondens virke og afgive regnskab til ministeren. Fondsbestyrelsens medlemmer udpeges politisk og sidder for en fire-årig periode af gangen. Medlemskab er rullende, så ikke alle bestyrelsens medlemmer udskiftes på en gang.

Fonden kan blandt andet beslutte at etablere et økonomisk partnerskab af organisationer, offentlige såvel som private, som ønsker at bidrage økonomisk til fondens aktiviteter. Et sådant tiltag vil give fonden mulighed for at koordinere den økonomiske støtte til projekter, som går på tværs af sektorer og traditionelle faggrænser og som andre ministerier, kommuner, private fonde og virksomheder har interesse i at støtte.

Fonden skal ligeledes have mulighed for at oprette faglige juryer, som kan rådgive fonden i den faglige behandling af ansøgninger, vurderinger af fremdrift i støttede projekter og opnåede resultater mv. Juryerne kan blandt andre bestå af medlemmer med særlig ekspertise på områderne børn og unge, udsatte voksne, ældre, handicappede mv. eller medlemmer med særlig viden om metoder, dokumentation på socialområdet eller lignende.

Udvalget mener, at man i tilrettelæggelsen af en sådan struktur skal lade sig inspirere af såvel indenlandske som udenlandske eksempler på fonde til sociale formål.