



## Høring - forskrift for tilskudd til frivilligsentraler

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Hovedutvalg for kultur, oppvekst og frivillighet	06.10.2021	020/21
Kommunestyre	20.10.2021	142/21
Kommunestyre	17.11.2021	167/21

### Kommunedirektørens innstilling:

Holmestrand kommune sender inn en høringsuttalelse til forslag til ny forskrift for tilskudd til frivilligsentraler, som skissert i saken.

#### 06.10.2021 Behandling i Hovedutvalg for kultur, oppvekst og frivillighet

Nytt forslag til høringsuttalelse, foreslått av Mette Måge Olsen, Arbeiderpartiet

Kommunedirektøren foreslår at Holmestrand kommune sender inn en høringsuttalelse, med disse hovedpunktene:

1. Holmestrand kommune er glad for og enig i, at målene for frivillighetspolitikken (Meld. St. 10: Frivilligheita – sterk, sjølstendig, mangfaldig, side 8) legges til grunn for en ny forskrift for tilskudd til frivilligsentraler.
2. Holmestrand kommune mener at det totale statstilskuddet bør økes. Frivillighetens rolle i samfunnet vil bli stadig viktigere. Staten og kommunene bør sammen legge til rette for opprustning av frivilligsentralene til denne større og endrete rollen. Staten kan ikke forvente at det er kommunene alene som skal stå for økte budsjetter til frivilligsentraler.
3. Holmestrand kommune foretrekker modell 1. Staten bør dessuten sørge for at målet om å gi kommunene økt handlingsrom, ikke innskrenkes av økonomien.
4. Holmestrand kommune oppfordrer departementet til å redusere kravet til lokalfinansiering til 30%, slik at kommuner med en krevende økonomisk situasjon kan opprettholde sine frivilligsentraler.
5. Holmestrand kommune foreslår at det overlates til kommunene å organisere hvordan medvirkning av lokal frivillighet sikres. Formalkravene om eget styre, at det skal avholdes årsmøte, egne vedtekter, og eget org.nr. egner seg dårlig for kommunalt eide frivilligsentraler.
6. For å stimulere kommuner uten frivilligsentral til å etablere nye sentraler, uten at dette går ut over kommuner som per i dag har en eller flere sentraler, oppfordres staten til å øke tilskuddsbudsjettet til å omfatte finansiering av ny-etableringer.

Forslag til høringsuttalelse Mette Måge Olsen (AP)

Ved alternativ votering mellom kommunedirektørens innstilling og forslag til høringsuttalelse Mette Måge Olsen (AP) ble Olsen (AP) enstemmig vedtatt.

**KOF-020/21 vedtak:**

**Hovedutvalget for kultur, oppvekst og frivillighet henstiller kommunestyret til å fatte følgende vedtak:**

1. Holmestrand kommune er glad for og enig i, at målene for frivillighetspolitikken (Meld. St. 10: Frivilligheita – sterk, sjølstendig, mangfaldig, side 8) legges til grunn for en ny forskrift for tilskudd til frivilligsentraler.
2. Holmestrand kommune mener at det totale statstilskuddet bør økes. Frivillighetens rolle i samfunnet vil bli stadig viktigere. Staten og kommunene bør sammen legge til rette for opprustning av frivilligsentralene til denne større og endrete rollen. Staten kan ikke forvente at det er kommunene alene som skal stå for økte budsjetter til frivilligsentraler.
3. Holmestrand kommune foretrekker modell 1. Staten bør dessuten sørge for at målet om å gi kommunene økt handlingsrom, ikke innskrenkes av økonomien.
4. Holmestrand kommune oppfordrer departementet til å redusere kravet til lokalfinansiering til 30%, slik at kommuner med en krevende økonomisk situasjon kan opprettholde sine frivilligsentraler.
5. Holmestrand kommune foreslår at det overlates til kommunene å organisere hvordan medvirkning av lokal frivillighet sikres. Formalkravene om eget styre, at det skal avholdes årsmøte, egne vedtekter, og eget org.nr. egner seg dårlig for kommunalt eide frivilligsentraler.
6. For å stimulere kommuner uten frivilligsentral til å etablere nye sentraler, uten at dette går ut over kommuner som per i dag har en eller flere sentraler, oppfordres staten til å øke tilskuddsbudsjettet til å omfatte finansiering av ny-etableringer.

**20.10.2021 Behandling i Kommunestyre**

Saken utsatt til neste møte i kommunestyret.

.

**KS-NH-142/21 vedtak:**

**17.11.2021 Behandling i Kommunestyre**

Endringsforslag, foreslått av Espen Watne Andresen, Miljøpartiet De Grønne  
Siste setning i punkt 5 strykes.

Pkt. 1 - 4 fra hovedutvalget for kultur, oppvekst og frivillighet enstemmig vedtatt.

Forslag Espen Watne Andresen (MDG), siste setning pkt 5 strykes. Enstemmig vedtatt

Pkt. 6 enstemmig vedtatt

## **KS-NH-167/21 vedtak:**

- 1. Holmestrand kommune er glad for og enig i, at målene for frivillighetspolitikken (Meld. St. 10: Frivilligheita – sterk, sjølstendig, mangfaldig, side 8) legges til grunn for en ny forskrift for tilskudd til frivilligsentraler.**
- 2. Holmestrand kommune mener at det totale statstilskuddet bør økes. Frivillighetens rolle i samfunnet vil bli stadig viktigere. Staten og kommunene bør sammen legge til rette for opprustning av frivilligsentralene til denne større og endrete rollen. Staten kan ikke forvente at det er kommunene alene som skal stå for økte budsjetter til frivilligsentraler.**
- 3. Holmestrand kommune foretrekker modell 1. Staten bør dessuten sørge for at målet om å gi kommunene økt handlingsrom, ikke innskrenkes av økonomien.**
- 4. Holmestrand kommune oppfordrer departementet til å redusere kravet til lokalfinansiering til 30%, slik at kommuner med en krevende økonomisk situasjon kan opprettholde sine frivilligsentraler.**
- 5. Holmestrand kommune foreslår at det overlates til kommunene å organisere hvordan medvirkning av lokal frivillighet sikres.**
- 6. For å stimulere kommuner uten frivilligsentral til å etablere nye sentraler, uten at dette går ut over kommuner som per i dag har en eller flere sentraler, oppfordres staten til å øke tilskuddsbudsjettet til å omfatte finansiering av ny-etableringer.**

## **Sammendrag**

Kulturdepartementet har sendt ut et forslag til forskrift for tilskudd til frivilligsentraler på høring, med frist fredag 12. november 2021.

Kulturdepartementet (KUD) retter spesiell oppmerksomhet på at det i høringsnotatet skisseres to ulike modeller for fordeling av tilskuddet. KUD ønsker innspill på hvilken modell som høringsinstansene mener er best egnet. I tillegg foreslår KUD krav frivilligsentralene må tilfredsstille for å kunne få tilskudd.

Høringsnotat og forslag til ny forskrift finnes på lenken:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/96d700af4f454271b5b9b25c66df0ba2/horingsnotat-forskrift-for-tilskudd-til-frivilligsentraler-revidert-versjon-200821.pdf>

Kommunedirektøren foreslår at Holmestrand kommune sender inn en høringsuttalelse, med disse

hovedpunktene:

1. Holmestrand kommune er glad for og enig i, at målene for frivillighetspolitikken (*Meld. St. 10: Frivilligheita – sterk, sjølstendig, mangfaldig, side 8*) legges til grunn for en ny forskrift for tilskudd til frivilligsentraler.
2. Holmestrand kommune foreslår at det overlates til kommunene å organisere hvordan medvirkning av lokal frivillighet sikres. Formalkravene om eget styre, at det skal avholdes årsmøte, egne vedtekter, og eget org.nr. egner seg dårlig for kommunalt eide frivilligsentraler, mener Holmestrand kommune.
3. For å stimulere kommuner uten frivilligsentral til å etablere nye sentraler, uten at dette går ut over kommuner som per i dag har en eller flere sentraler, oppfordres staten til å øke tilskuddsbudsjettet til å omfatte finansiering av ny-etableringer.
4. Holmestrand kommune oppfordrer departementet til å redusere kravet til lokalfinansiering til 30%, slik at kommuner med en krevende økonomisk situasjon kan opprettholde sine frivilligsentraler.
5. Holmestrand kommune foretrekker modell 4, siden den gir kommunene mulighet til å organisere frivilligsentralene mest hensiktsmessig og tilpasset lokale forhold. Staten bør sørge for at målet om å gi kommunene økt handlingsrom, ikke innskrenkes av økonomien. I forslaget er det kun modell 1 som sikrer Holmestrand kommune tilskudd på samme nivå som i dag.
6. Holmestrand kommune mener at det totale statstilskuddet bør økes. Frivillighetens rolle i samfunnet vil bli stadig viktigere. Staten og kommunene bør sammen legge til rette for opprustning av frivilligsentralene til denne større og endrete rollen. Staten kan ikke forvente at det er kommunene alene som skal stå for økte budsjetter til frivilligsentraler.

Informasjon om hvordan de ulike modellene er innrettet, ligger lenger nede i foreliggende sak.

## Faktaopplysninger

Til 2017 ble tilskuddet til kommunens frivilligsentraler beregnet ut fra stillingsprosent til daglig leder. Fra 2017 til 2020 fikk kommunene et fast beløp per sentral. Meningen var å fordele tilskuddet etter antall innbyggere fra 2021. Blant annet KS og Norges Frivilligsentraler ønsket fortsatt et øremerket tilskudd. Stortinget fattet 17. juni 2020 følgende vedtak (nr. 724): *"Stortinget ber regjeringen sørge for at finansiering av frivilligsentraler overføres til et øremerket tilskudd på Kulturdepartementets budsjett fra 2021 for å sikre finansiering til frivilligsentraler i både små og store kommuner."*

Nå er forslaget til ny forskrift sendt ut på høring. Kulturdepartementet foreslår i § 7 at frivilligsentralene oppfyller bl.a. følgende krav for å kunne få statlig tilskudd:

- ha et styre, avholde årsmøte og ha egne vedtekter
- ha eget regnskap og årsrapport
- ha tilgang på fysiske lokaler
- ha en daglig leder

- ha lokal finansiering tilsvarende minst 40% av frivilligsentralens totale driftsbudsjett
- ha et eget organisasjonsnummer

I høringsnotatet skisseres fire ulike modeller for beregning av tilskuddet. Kulturdepartementet ønsker innspill på hvilken modell som høringsinstansene mener er best egnet. Modell 2 og 3 anses ikke å være aktuelle av KUD, noe kommunedirektøren er enig i. Disse modellene vil derfor ikke bli belyst i denne saken.

#### **Modell 1:**

Alle kommuner som søker ordningen og oppfyller kravene i § 7 mottar et tilskudd basert på antallet frivilligsentraler i kommunen.

#### **Modell 4:**

Alle kommuner som søker ordningen og oppfyller kravene i § 7 mottar en minstesats som skal bidra til drift av én frivilligsentral. De gjenstående midlene fordeles etter innbyggertallet per 1. januar i søknadsåret i kommunene som har søkt ordningen.

KUD ønsker en ordning for tilskudd til frivilligsentraler som skal være enkel, effektiv og gi rom for lokale prioriteringer.

Den nye ordningen skal:

- skape gode og forutsigbare rammevilkår for frivilligsentraler.
- gi økt lokalt handlingsrom og mer ansvar til kommunene for hvordan målene skal nås.
- sikre at frivilligsentralen må samarbeide både med kommunen og med lokale lag og foreninger, og må tilrettelegge for frivillig aktivitet i kommunen. Sentralene har en rolle som bindeledd, og er i en slags mellomposisjon. Frivillige skal være et supplement til offentlige tjenester, og ikke brukes for å utføre lovpålagte tjenester.
- styrke frivilligsentralenes funksjon som møteplasser.
- tydeliggjøre sentralenes særegne posisjon ved å stille formalkrav til organiseringen: et eget styre, avholde årsmøte og ha egne vedtekter, samt eget org.nr. (kan være underorganisasjon).
- bidra til frivilligsentralens posisjon i kommunen som en sentral del i kommunens helhetlige frivillighetspolitikk.
- styrke frivilligheten ved å stille krav om minst 40% lokal finansiering. Kulturdepartementet forventer at mange kommuner vil se at det er lønnsomt både å investere i frivilligsentraler og i lokale lag og foreninger. Som et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor skal frivilligsentralene også være en ressurs for lokale lag og foreninger.

## **Om organiseringen**

Holmestrand kommune har per i dag tre frivilligsentraler, hvor sentralen i Hof er liten, med kun en 20% stilling. Sentralene samarbeider tett, men har et selvstendig ansvar for alle lokale oppgaver.

Behovet for frivillighet vil øke de neste årene. Den nylig vedtatte innsatstrappen i Holmestrand kommune, som har som hovedmål at innbyggerne selv er i stand til å ta vare på egen helse så lenge som mulig, vil i framtiden kreve økt frivilling innsats for å oppnå dette målet. Sentralene vil ha behov for økte ressurser, både personalmessig og økonomisk, til rekruttering og ivaretagelse av flere frivillige.

Kommunedirektøren mener at å slå sentralene sammen til én sentral med til sammen minst 2,2 årsverk, kan være en bedre organisering en dagens. De ansatte i sentralen former da et tettere fagmiljø og kan utnytte hverandres kompetanse på en mer effektiv måte. Lokal forankring må opprettholdes ved å følge opp oppgavene lokalt, og nært der hvor det skjer, f.eks. i samarbeid med bibliotekene og aktivitetssentrene. Dette er ikke uoverkommelig i en kommune med 25.000 innbyggere.

Kommunedirektøren er dermed glad for at departementet åpner opp for en lokal organisering, som kan være enklere og mer effektiv – i tråd med intensjonen fra Stortinget.

## **Om formalkrav**

Kommunedirektøren har forståelse for departementets ønske om å synliggjøre frivilligsentralenes særegne posisjon i kommunen. Kommunedirektøren mener imidlertid at formalkravene i § 7, som stilles til alle sentralene, både kommunalt eide og andre, ikke er den mest egnede form for å sikre denne særegne posisjonen.

Holmestrand kommune har valgt å ha kommunalt eide frivilligsentraler for å ha en effektiv drift. Å pålegge frivilligsentralene å ha egne styrever, avholde årsmøter, ha egne vedtekter osv. gir ekstra arbeid og virker unødvendig byråkratisk. Styret til en kommunalt eid frivilligsentral skal ikke ha personal- og økonomiansvar, og det kan derfor settes spørsmålsteget ved om det da kan kalles et styre. Årsmøte og vedtekter er begrep som ikke passer i kommunal styringsform og kan virke forvirrende. Kan f.eks. årsmøtet overstyre kommunestyrets handlingsprogram? Kan f.eks. styret overstyre personalledelsen til de ansatte i de kommunale frivilligsentralene?

Holmestrand kommune har per i dag ressursgrupper i stedet for styrever, fordi denne betegnelsen tydeligere viser hvilken rolle disse gruppene har. I stedet for å kreve egne årsmøter og vedtekter, kan kommunen pålegges f.eks. å ha egne mål og tiltak for kommunalt eide frivilligsentrale(r) i kommunens planverk og handlingsplaner.

Kommunedirektøren foreslår derfor at å overlate til kommunene hvordan medvirkning av lokal frivillighet sikres, innarbeides i høringsuttalelsen.

## **Om økonomi**

Det er klart at størrelsen på tilskuddet vil være førende for mange kommuner i vurderinger av ny tilskuddsordning. Også for Holmestrand kommune har de ulike modellene mye å si for økonomien, og det kan være lett å velge modellen som gir mest penger og forutsigbarhet, i stedet for modellen som kanskje gir de beste lokale tjenestene og de mest hensiktsmessige organisasjonsformene.

For å stimulere kommuner uten frivilligsentral til å etablere slike, uten at dette går ut over kommuner som per i dag har en eller flere sentraler, innarbeides det at Holmestrand kommune oppfordrer staten om å utvide tilskuddsbudsjettet for ny-etablerte sentraler.

Kommunedirektøren er enig i vurderingen departementet beskriver i høringsbrevet under formål med ordningen, rollen til frivilligsentralene og kommunens koordinerende rolle. Kommunedirektøren mener at frivillighet stadig vil få en større rolle i samfunnet framover og det er viktig å styrke frivilligsentralene både innholdsmessig og økonomisk. Derfor bes staten å øke det totale statstilskuddet betraktelig og ikke skyve økte kostnader ved den nye ordningen over til kommunene. På lenger sikt vil økte midler til frivilligsentraler gi en økonomisk gevinst for samfunnet, siden frivillig innsats bidrar til økt livsglede og tilhørighet for både de frivillige og for de som mottar hjelp. Å satse på frivillighet fremmer helse og er forebyggende og passer dermed inn i den helhetlige innsatstrappen.

Holmestrand kommunes andel i budsjettet til frivilligsentralene er ca. 30%. Å øke bidraget til 40%, som forskriften krever, er vanskelig for en kommune med en utfordrende økonomi. Holmestrand kommune oppfordrer departementet om å redusere kravet til lokalfinansiering til 30%, slik at kommuner med en krevende økonomisk situasjon kan opprettholde sine frivilligsentraler. Hvis lokalfinansieringen økes kan det være fare for at sentraler legges ned.

## **Juridiske forhold**

Forslag til ny forskrift fra 1.1.2022:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/96d700af4f454271b5b9b25c66df0ba2/horingsnotat-forskrift-for-tilskudd-til-frivilligsentraler-revidert-versjon-200821.pdf>

## **Økonomiske konsekvenser**

Departementet er ikke veldig tydelig i hvordan tilskuddet i de ulike modellen vil bli utformet, og totalen er selvfølgelig avhengig av vedtatt statsbudsjett. De økonomiske konsekvensene er derfor per i dag ikke tydelige nok, til å trekke endelige konklusjoner. Høringsfristen er satt til 12. november, mens den nye modellen for tilskuddsfordeling vil tre i kraft 1.1.2022. Om dette er en realistisk

fremdriftsplan gjenstår å se.

I følgende oversikt har kommunedirektøren gått ut fra informasjonen som er kjent per i dag, pluss noen antagelser fra bl.a. Norges Frivilligsentraler. Tallene er derfor usikre og kan ikke være avgjørende for høringsuttalelsen. Likevel har kommunedirektøren valgt å dele tallene med de folkevalgte, for å gi så mye bakgrunnsinformasjon som mulig.

### **Modell 1 - Et fast beløp pr. sentral**

I 2021 er det faste beløpet på 430.000 kroner per sentral. Kommunedirektøren ser først og fremst følgende usikre forhold:

- Uklart om det i framtiden blir samme beløp som i 2021, eller om dette reduseres. Frivilligsentralene har fått signaler om at det kan bli et lavere beløp per sentral, helt ned til 350.000 kroner.
- Usikkerhet: Hva gjøres om det blir flere frivilligsentraler i Norge? Blir det en høyere tilskuddspott samlet, eller lavere tilskudd per sentral?
- Usikkerhet: Skal KUD sette et tak på antall frivilligsentraler basert på innbyggertall, eller vil Holmestrand kommune fortsatt få støtte til tre sentraler?

#### *Konsekvens for Holmestrand:*

Kravet om 40% kommunal finansiering vil medføre behov for en budsjettøkning på 315.000 kroner for Holmestrand kommune, hvis beløpet per sentral er lik summen i 2021, og hvis vi skal beholde tre sentraler.

Ved et grunnbeløp på 350.000 kroner må kommunen øke budsjettet til frivilligsentralene med minst kr 155.000 for å oppnå kravet om 40% egenfinansiering, og kr 240.000 for å opprettholde årets budsjett.

#### *Fordeler:*

- Ved et grunnbeløp på 430.000 kroner blir økonomien for sentralene i Holmestrand samlet sett bedre, grunnet krav om økt egenandel fra kommunen, som gir muligheter til f.eks. å utvide sentralen i Hof.
- Når beløpet per sentral er kjent gir ordningen stor forutsigbarhet.

#### *Ulemper:*

- Kommunen har kanskje ikke råd til å sette av 155.000 til 310.000 kroner ekstra.



- Konsekvensen kan da bli å legge ned sentralen i Hof og at innbyggerne i Hof mister sitt tilbud.
- Budsjettet er i så fall knapt nok til å betale lønnskostnadene til Sande og Holmestrand frivilligsentraler. Uten driftsmidler på ca. 400.000 kroner (utenom lønn) blir det vanskelig å opprettholde disse to frivilligsentralene.
- Kommunen står ikke fritt til å organisere sentralene mest effektivt, med et solid fagmiljø.

**Konklusjon:** Modell 1 koster Holmestrand kommune mellom kr 240.00 – 315.000 mer for å oppfylle kravene til departementet og samtidig opprettholde dagens drift.

**Modell 4 - en minstesats til alle kommuner med en frivilligsentral. Minstesatsen skal dekke utgifter til én sentral. Resten av rammen fordeles likt etter innbyggerantall.**

- Minstebeløpet skal ifølge høringsbrevet fra KUD være på omtrent samme nivå som tidligere tilskudd per frivilligsentral, det vil si 430.000 kroner per kommune.
- Ifølge mailen fra Norges Frivilligsentraler av 8. september 2021, vil minstesatsen bli ca. 350.000 kroner per kommune. Beløpet er ifølge denne mailen bekreftet av KUD.
- Beløpet per innbygger er ukjent, men beregningen fra Norges Frivilligsentraler sier at det vil ligge på kr 18,42 per innbygger, ved uendret nivå på det totale statstilskuddet.
- Kravet om 40% kommunal finansiering gjelder fortsatt.

For Holmestrand kommune forventes statstilskuddet i modell 4 å gi et grunnbeløp på 350.000 kroner, pluss 460.500 kroner basert på innbyggertall, til sammen 810.500 kroner. Kravet om kommunal egenandel vil i så fall bli 540.333 kroner, som er omtrent den utgiften kommunen har i dag. Til sammen vil frivilligsentralene da ha ca. 485.000 kroner mindre til rådighet i forhold til budsjettet for 2021. Hvis Holmestrand kommune ønsker å opprettholde samme tjenestenivå, må frivilligsentralenes budsjett økes med et tilsvarende beløp.

*Fordeler:*

- Kommunen står fritt til å organisere sentralene på den måten kommune anser er best, herunder vurderinger av effektivitet, og med et solid fagmiljø.

*Ulemper:*

- Det kan være økonomisk utfordrende å sette av ytterligere 485.000 kroner til frivilligsentralene.
- Konsekvensen kan da måtte bli å legge ned sentralen i Hof. Sentralene mangler da fortsatt ca. 300.000 kroner for å opprettholde driften på Sande og Holmestrand frivilligsentraler på dagens nivå, og Hof mister altså sitt tilbud.

**Konklusjon:**

*Modell 4 koster Holmestrand kommune ca.485.000 kroner mer for å oppfylle kravene til departementet og samtidig opprettholde dagens drift.*

**HMS/Folkehelse**

Frivillighet i seg selv er bra for folkehelsen. Det gir mening å gjøre noe bra for andre. Samtidig blir andre hjulpet med det de trenger. Livskvalitet øker for både den frivillige og for den som mottar hjelp.

**Vurderinger**

Med den informasjonen kommunedirektøren har fått fra departementet er det svært vanskelig å avgjøre hva konsekvensene av de ulike finansieringsmodellene vil bli for Holmestrand kommune. Kommunedirektøren foretrekker en modell som gir kommunene frihet til å finne den beste organiseringen for vår kommune, uten at det går ut over økonomien. I høringsuttalelsen anbefaler kommunedirektøren at dette blir vektlagt.

Kommunedirektøren anbefaler, til tross for at det potensielt kan innebære at budsjettet til sentralene reduseres, og/eller at kommunal andel må økes, at Holmestrand kommune anbefaler modell 4 i høringsuttalelsen.

**Videre behandling**

Saken avgjøres i kommunestyret.