DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig

Den statlege frivilligheitspolitikken











Foto:

Omslag: Ørjan Apeland/Norges KFUK-KFUM, Birgitte Heneide/Frivillighet Norge, Røde Kors, FORF Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum, Dag K. Andreassen, Anbjørg Myhra Bergwitz /FolkOrg, Bård Gudim

Kapittel 1: Røde Kors, Bård Gudim, Runhild Heggem/FolkOrg

Kapittel 2: Leif Ørnelund/Oslo Museum, Jon Løyland/Norsk Folkemuseum, Anne Grete Follevåg/ Stiftelsen Betanien Bergen, Ole Harald Flåten/Stiftelsen Oseberg Vikingarv

Kapittel 3: Tove Berg/Det norske hageselskap, Anders Grindheim/Norsk Forening for Fartøyvern, Linn Seime Thistel/SiO Foreninger, FORF Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum

Kapittel 4: Runhild Heggem/FolkOrg, Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening

Kapittel 5: Ingvild Eikrem Koløen/Norske Kvinners Sanitetsforening, Torstein Ihle/Kirkens Bymisjon, Bård Gudim, Marius Dalseg/DNT

Kapittel 6: Dag K. Andreassen, Brunstad Christian Church, Anne Marte Før /Noregs Ungdomslag, Jenny Solem Vikra

Kapittel 7: Bjørn Hansen/Operaen i Kristiansund, Anbjørg Myhra Bergwitz/ FolkOrg, Emma Gerritsen/ Norges Bygdeungdomslag

Kapittel 8: Elin Danielsen/HATS, Marius Dalseg/DNT, Norsk Forening for Fartøyvern, Røde Kors

Kapittel 9: Marius Dalseg/DNT, Thomas Markento Andresen/Norges speiderforbund, Beate Framdal/Norske Kvinners Sanitetsforening, Stian Green/De Unges Orkesterforbund

Kapittel 10: Birgitte Heneide/Frivillighet Norge, Anne Marte Før/Noregs Ungdomslag, Norsk folkehjelp

Kapittel 11: Linn Seime Thistel/SiO Foreninger, Paulina Cervenka/Norsk Friluftsliv, Iris Engen Skadal/Krafttak for sang

Kapittel 12: Brunstad Christian Church, Paulina Cervenka/Norsk Friluftsliv, Ytrebygda Frivilligsentral, Iris Engen Skadal/Krafttak for sang

DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig

Den statlege frivilligheitspolitikken

Innhald

1	**Innleiing og samandrag**	7
1.1	Innleiing	7
1.2	Mål med meldinga	7
1.3	Dei frivilligheitspolitiske måla	7
1.4	Samandrag	8
Del I	**Frivilligheit for alle?**	9
2	**Frivilligheitshistoria i Noreg**	11
2.1	Innleiing	11
2.2	Dugnad og fellesarbeid	11
2.3	Det frivillige organisasjons-samfunnet	11
2.4	Frivilligheita mot ei ny tid	12
3	**Den statlege frivilligheits-politikken – innhaldet og rammene i meldinga**	15
3.1	Innleiing	15
3.2	Frivilligheit og frivillig sektor	15
3.3	Den statlege frivilligheits-politikken	15
3.3.1	Ønsket om ein definisjon	15
3.3.2	Behovet for innramming	16
3.3.3	Avgrensing av frivilligheits-politikken i denne meldinga	18
4	**Frivilligheita i Noreg anno 2018**	21
4.1	Innleiing	21
4.2	Frivilligheita som del av eit samfunn i endring	21
4.2.1	Frivilligheita som arena	21
4.2.2	Frivilligheita som aktør	21
4.3	Frivilligheitslandskap i endring	22
4.3.1	Oppbygginga av frivillig sektor	22
4.3.2	Frå medlemsbaserte organisasjonar til koordinert frivilligheit?	23
4.3.3	Nye organisasjonsformer	24
4.4	Frivillig deltaking	24
4.4.1	Rekordhøg deltaking	24
4.4.2	Deltaking i ulike delar av organisasjonslivet	24
4.4.3	Kjernefrivillige og korttidsfrivillige	24
4.4.4	Kven deltek, og kven deltek ikkje	24
Del II	**Brei deltaking**	29
5	**Senke terskelen for deltaking**	31
5.1	Innleiing	31
5.2	Kvifor auke deltakinga	31
5.3	Motivasjon for deltaking	32
5.4	Barrierar mot deltaking	32
5.5	Rammevilkår for auka deltaking	34
5.5.1	Frie midlar	34
5.5.2	Målretta tilskot og tiltak	34
5.6	Tilrettelegging for auka deltaking	35
5.6.1	Fritidserklæringa	35
5.6.2	Kompetansedeling	36
5.6.3	Frivillig.no – saman om rekruttering	36
5.6.4	Tilrettelegging for frivillig innsats frå det offentlege	36
5.7	Regjeringa vil	37
Del III	**Ein sterk og uavhengig sektor**	39
6	**Rammevilkår som fremjar frivillig aktivitet**	41
6.1	Innleiing	41
6.2	Inntektene til frivillig sektor	41
6.3	Statlege tilskot til frivillige organisasjonar – eit oversiktsbilete	41
6.4	Grunnstøtte til frivillige organisasjonar	42
6.4.1	Meirverdiavgiftskompensasjons-ordninga for frivillige organisasjonar	42
6.4.2	Frifond	44
6.4.3	Frifond barn og unge, musikk og teater	45
6.5	Tilskot til frivilligheit som mål i seg sjølv	46
6.5.1	Driftstilskot for handlingsrom	46
6.5.2	Medlemsdemokrati framleis eit sentralt kriterium for statleg tilskot	47
6.6	Sikre medverknad gjennom forskriftsfesting av regelverk	48
6.7	Frivilligheitsregisteret som objektivt inngangskriterium	49
6.8	Open og kriteriebasert tildeling av tilskot	49
6.9	Andre statlege økonomiske verkemiddel	50
6.9.1	Fritak for skatt	50
6.9.2	Fritak for arbeidsgivaravgift	50
6.10	Inntektene til frivilligheita sjølv	51
6.10.1	Innleiing	51
6.10.2	Skattefrådrag for gåver	51

6.10.3 Samarbeid med næringslivet og stiftelsar 52
6.10.4 Innsamlingar 53
6.11 Regjeringa vil 53

7 Lokale til frivillig aktivitet 57
7.1 Innleiing 57
7.1.1 Frivilligheit i kommunale og fylkeskommunale bygg 57
7.1.2 Frivilligheit i statlege bygg 57
7.2 Frivilligeigde bygg 58
7.3 Tilskot til lokale 58
7.3.1 Innleiing 58
7.3.2 Tilskot til idrettsanlegg 58
7.3.3 Støtte til lokale kulturbygg 59
7.3.4 Støtte til andre kulturbygg 59
7.3.5 Meirverdiavgiftskompensasjons-ordninga for bygg 60
7.4 Dialog om tilgang til offentlege bygg 60
7.4.1 Reglar for rett til gratis bruk av offentlege bygg 61
7.4.2 Deling av gode tiltak 61
7.4.3 Medverknad i utforming av bygg .. 62
7.5 Regjeringa vil 62

8 Det frivillige opplærings-tilbodet 65

Del IV Forenklingsreform 67

9 Meir aktivitet – mindre byråkrati 69
9.1 Innleiing 69
9.2 Forenklingsbehovet 69
9.2.1 Innspel frå frivillig sektor 69
9.2.2 Rapportar om forenkling 69
9.3 Gjennomførte tiltak 70
9.4 Fleirårige avtalar for tilskot 70
9.5 Samordning av omgrepsbruk og gjenbruk av informasjon 71
9.6 Rettleiar for forenkling av tilskotsordningar for frivillige organisasjonar 71
9.7 Regjeringa vil 72

10 Digitalisering 75
10.1 Innleiing 75
10.2 Samhandling mellom frivillig og offentleg sektor 75
10.2.1 Frivilligheitsregisteret 75
10.2.2 Digitalisering av tilskots-forvaltinga 76
10.3 Digitalisering i frivillig sektor 77
10.4 Kompetansedeling 77
10.5 Regjeringa vil 78

Del V Ein samordna frivilligheits-politikk 79

11 Heilskapleg styring og samordning på statleg nivå 81
11.1 Innleiing 81
11.2 Samspel 81
11.2.1 Frivilligheitserklæringa 81
11.2.2 Dialog mellom staten og frivillig sektor 81
11.2.3 Frivilligheitsåret 2022 82
11.3 Forsking og kunnskapsutvikling .. 82
11.3.1 Langtidsplanen for forsking frå regjeringa 82
11.3.2 Sektorovergripande forsking og kunnskapsutvikling 83
11.3.3 Forsking og kunnskaps-utvikling for å nå frivilligheits-politiske mål 84
11.4 Regjeringa vil 84

12 Lokal frivilligheitspolitikk 87
12.1 Innleiing 87
12.2 Samarbeid mellom kommunar og frivilligheit 87
12.2.1 Lokal frivilligheitspolitikk 87
12.2.2 Ulike typar samarbeid 87
12.3 Frivilligsentralar 88
12.4 Regjeringa vil 89

13 Økonomiske og administrative konsekvensar 90

Litteraturliste og bakgrunnsdokument 91

DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig

Den statlege frivilligheitspolitikken

Tilråding frå Kulturdepartementet 7. desember 2018,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)



KAPITTEL 1

Figur 1.1

1 Innleiing og samandrag

1.1 Innleiing

Eit fritt samfunn oppstår ikkje av seg sjølv. Vi er avhengige av fungerande fellesskapar, felles verdiar og institusjonar som rettstryggleik, personvern, ytringsfridom, tillit, frie medium, næringsliv og frivilligheit.

Denne stortingsmeldinga handlar om frivilligheita. Utan ein sterk, sjølvstendig og mangfaldig frivillig sektor ville vi ikkje hatt det vi set mest pris på, nemleg eit demokrati prega av ytringsfridom der enkeltmenneske får bruke ressursane sine og oppleve meistring i samspel med og med omsorg for kvarandre.

I Jeløyerklæringa har regjeringa slått fast at ho vil støtte opp om skaparkrafta i det enkelte mennesket og i fellesskapane som dannar seg på arbeidsplassen, i familiar, blant venner og i frivillige organisasjonar. Eit godt samfunn blir bygd nedanfrå, og det er eit mål for regjeringa å spreie makt gjennom å gi enkeltmenneske, familiar og lokalsamfunn høve til å styre sin eigen kvardag, og til å forme si eiga framtid.

Frivilligheitspolitikken til regjeringa går ut på å bidra til at frivilligheita kan realisere sine eigne mål og si eiga innovasjonskraft. Gjennom enkle og ubyråkratiske tilskotsordningar og open dialog skal politikken leggje til rette for brei deltaking, høg aktivitet og sterke fellesskapar. Moglegheiter for alle og fridommen til å leve eigne liv kan sikrast berre gjennom eit rettferdig og berekraftig velferdssamfunn der evner og innsats tel meir enn bakgrunn og opphav.

1.2 Mål med meldinga

Sivilsamfunnet er ein føresetnad for ei opplyst offentlegheit, og dermed ei investering i demokratiet og danninga.

Frivilligheita er ein stad for innverknad og samfunnsdeltaking. Frivilligheita er ikkje eit supplement til offentleg verksemd. Ho er ein grunnleggjande del av livet og verket til menneska og eit fundament i eit godt samfunn. Frivilligheit skaper engasjement, fellesskap, inkludering og kulturell og demokratisk innsikt.

Det er eit overordna frivilligheitspolitisk mål å auke deltakinga i frivillige organisasjonar og frivillig arbeid. Fordi høg frivillig deltaking er avgjerande for den tilliten vi har i samfunnet vårt. Fordi deltaking i frivillig aktivitet hindrar utanforskap og fremjar inkludering. Fordi organisasjonane er dei beste skulane i demokrati. Fordi frivillige organisasjonar avdekkjer behov og finn nye løysingar. Fordi frivillig innsats er ein heilt avgjerande del av den norske beredskapsmodellen. Fordi frivillig innsats bidreg til å sikre den felles kulturarven vår. Fordi frivillig innsats er viktig for å sikre folkehelsa.

Frivillig aktivitet og deltaking er eit gode alle bør få ein del av. I Fritidserklæringa har regjeringa saman med KS og frivillige organisasjonar blitt einige om at det skal være mogeleg for alle barn og ungdommar å delta i fritidsaktivitetar som passar deira alder.

Eit grunnleggjande prinsipp for frivilligheitspolitikken er sjølvstendet til frivilligheita. Det er ikkje staten som set måla for frivilligheita – det gjer frivilligheita sjølv.

Staten støttar opp om frivillig sektor gjennom tilskot, enkel og gjennomsiktig tilskotsforvalting og ein heilskapleg, føreseieleg og koordinert politikk.

Det er eit mål for staten å leggje til rette for ein aktiv og berekraftig frivillig sektor som held ved lag og aukar innsatsen og aktiviteten sin. Klare frivilligheitspolitiske mål på prioriterte område skal bidra til dette.

Denne meldinga presenterer desse måla og dei overordna tiltaka som må til for å nå dei.

1.3 Dei frivilligheitspolitiske måla

Regjeringa har fire frivilligheitspolitiske mål som grunnlag for prioriteringane ho gjer. Denne meldinga beskriv dei verkemidla som staten har for å leggje til rette for å nå desse måla.

1 Brei deltaking

Frivillig innsats er ei kjelde til fellesskap, demokratiutøving og kompetanse. Regjeringa vil at denne kjelda skal vere tilgjengeleg for alle, uansett alder, kjønn, etnisitet, inntekt, funksjonsnivå eller interessefelt.

2 Ein sterk og uavhengig sektor

Regjeringa vil leggje til rette for ein sterk og uavhengig sektor som veks nedanfrå. Dette inneber mellom anna å styrkje dei breie støtteordningane, gjere kriteria for tildeling opnare og leggje til rette for at frivilligheita kan skaffe seg midlar frå andre kjelder som privatpersonar og næringsliv.

3 Forenklingsreform

Det skal vere enkelt å drive ein frivillig organisasjon. Det skal vere enkelt for frivilligheita å søkje, ta imot og rapportere på offentleg støtte. Effektiv forvalting og digitalisering er blant verkemidla for å oppnå forenkling.

4 Ein samordna frivilligheitspolitikk

Frivillig sektor er mangfaldig. Dette mangfaldet er ein styrke fordi det legg til rette for breitt engasjement og høg aktivitet, og fordi det dekkjer mange behov. Eit godt samspel med offentlege styresmakter skal byggje opp under frivillig aktivitet. Frivilligheitspolitikken er eit ansvar på tvers av sektorar og fagdepartement. God koordinering og samordning vil byggje opp under dei andre frivilligheitspolitiske måla. Dette gjeld også lokalt. Frivilligheita skal sikrast ein plass rundt bordet – fordi det gjer politiske vedtak betre.

1.4 Samandrag

Del 1 omtalar framveksten av frivillig sektor i Noreg. Delen gir vidare ein gjennomgang av ulike tilnærmingar til ei avgrensing av frivilligheitspolitikken i denne meldinga. Med bakgrunn i nye tal om frivillig innsats og frivillig deltaking beskriv vi det frivillige landskapet i Noreg i dag.

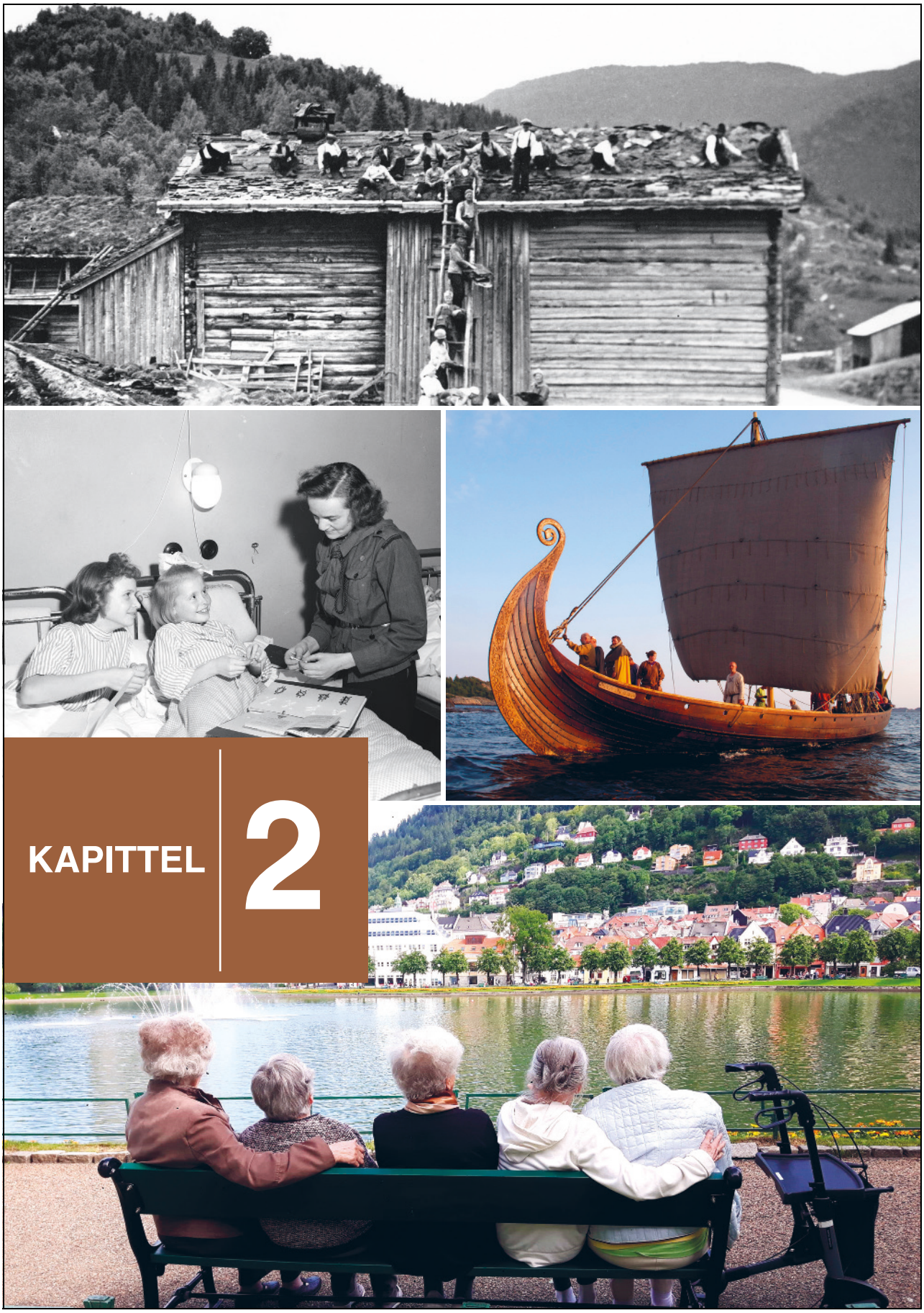
Del 2 gir ein gjennomgang av det frivilligheitspolitiske målet om brei deltaking og presenterer tiltak for å leggje til rette for auka deltaking.

Del 3 inneheld tiltak for å støtte opp om ein sterk og uavhengig sektor. Kapittel 6 presenterer statens økonomiske verkemiddel og meir indirekte tiltak for å støtte opp om frivilligheita. Kapittel 7 beskriv behova for lokale til frivillig aktivitet og offentlege verkemiddel for å kunne avhjelpe desse. Kapittel 8 omtalar korleis frivilligheita byggjer kompetanse og kunnskap, og korleis staten ønskjer å støtte opp om dette.

Del 4 presenterer forenklingsreforma for frivilligheita i regi av regjeringa. Målet med forenklingsreforma er å leggje til rette for meir aktivitet og mindre byråkrati i samhandlinga mellom frivilligheita og offentleg sektor. Tiltak for å oppnå dette presenterer vi i kapittel 9. Digitalisering er eit av dei viktigaste verkemidla i forenklingsreforma, og dette omtalar vi i kapittel 10.

I del 5 diskuterer vi tiltak for ein samordna frivilligheitspolitikk. Denne meldinga er øyremerkt statens verkemiddel for frivillig sektor. Men fordi frivilligheita i stor grad er lokal, har vi i kapittel 12 ein gjennomgang av den kunnskapen vi har om kva som skaper ei berekraftig frivilligheit lokalt.

Del I
Frivilligheit for alle?



Figur 2.1

2 Frivilligheitshistoria i Noreg

2.1 Innleiing

Historia om frivilligheita i Noreg er historia om korleis menneske har funne saman for å løyse arbeidsoppgåver, hjelpe kvarandre, danne felles meiningsfrontar og ha sosiale fellesskapar. Gjennom tidene har dette ført til meir eller mindre organiserte fellesskapar, og fleire og fleire menneske har blitt i stand til å organisere seg. Parallelt med den tradisjonelle medlemsorganiseringa er eigenorganisering, dugnadsarbeid og lause tilknytingsformer enno viktige element i det norske sivilsamfunnet. Ut av det tradisjonelle organisasjonslivet har nye former for frivilligheit vakse fram.

Dette kapittelet gir ei kort skildring av frivilligheitshistoria i Noreg.

2.2 Dugnad og fellesarbeid

Små og store handlingar frå enkeltmennesket for fellesskapen oppstod ikkje i regi av dei store organisasjonane og var ikkje ramma inn av ein sterk stat. Frivilligheita har lange historiske røter og er nær knytt til den norske geografien og demografien.

I bondesamfunnet i mellomalderen, lenge før dei frivillige organisasjonane og velferdsstaten dukka opp, oppstod dugnaden når det var behov for meir arbeidskraft enn den enkelte familien, garden eller lokalsamfunnet hadde tilgjengeleg. Spreidd busetjing, små gardar og mangel på adel førte til at folk søkte saman for å løyse oppgåver utan å be om verken hjelp eller lov frå dei som hadde pengar og makt.

Omgrepet gjensidigheit stod sentralt, og den tradisjonelle dugnaden bygde fellesskapar. Det var forventa at ein stilte opp for kvarandre ved behov. Dette var også gjensidig ved at dei som hadde hjelpt til med å få høyet i hus, måtte få kost og losji i samband med arbeidet, men også stå på gjestelista ved bryllaup og gravferd.

Krevjande fysisk arbeid og hjelp til praktiske ting var ikkje den einaste forma for dugnad i bondesamfunnet. Når familien ikkje strekte til, stilte nabogardane også opp ved sjukdom, død og andre sosiale krisar.

Dugnad var også meir enn bytehandel mellom enkeltpersonar og dei ulike gardsbruka. Det var med på å byggje opp infrastrukturen som etter kvart la grunnlaget for vidare utvikling av samfunnet. Det er ikkje få vegar, bryggjer, bruer, idrettsanlegg, samfunnshus, ungdomshus og kyrkjer som er bygde av lokalsamfunnet i fellesskap.

Denne forma for dugnad og frivillig arbeid har overlevd både industrialisering, profesjonalisering av velferdsstaten, organisering av frivilligheita og digitalisering. Då dugnad blei kåra til det norske nasjonalordet for nokre år sidan, var det med bakgrunn i den rotfesta tradisjonen med å ta i eit tak når det trongst – slik ein gjer enno i dag.

Heilt fram til i dag ser vi korleis dugnadsinnsats er ein naturleg del av norske nærmiljø, og nærmiljøfrivilligheita er saman med kultur- og fritidsfeltet den typen frivilligheit der flest legg ned ein innsats. Les meir om dette i kapittel 5.

2.3 Det frivillige organisasjonssamfunnet

Når vi snakkar om frivilligheit i det førmoderne bondesamfunnet, dreier det seg i stor grad om frivillig innsats i meininga ulønt arbeid til beste for fleire enn ein sjølv og eigen familie.

Dugnadsarbeid knytt til den jamne drifta av jordbrukssamfunnet blei mindre nødvendig etter som profesjonaliseringa og industrialiseringa auka. Utviklinga innebar likevel langt frå at dugnaden forsvann. Då den frivillige organiseringa greip om seg på midten av 1800-talet, såg ein at organisasjonane i stor grad tok opp i seg dugnadskulturen om felles innsats og felles ansvar.

Dei første, og kanskje hittil største, frivilligheitspolitiske tiltaka kom i 1830- og 1840-åra. Då blei formelle hindringar for organisasjonsdanning fjerna. Opphevinga av konventikkelplakaten opna for nye former for religiøse forsamlingar, opphevinga av handels- og handverksprivilegia gav større grad av fridom til den enkelte innbyggjar, og oppheving av opprørslova i 1842 førte til at det

ikkje lenger var straffbart å arrangere folkemøte. På denne måten kunne enkeltmenneske samle seg om engasjementet sitt, og foreiningane voks fram. Framveksten blei også i somme tilfelle direkte støtta gjennom statlege løyvingar og ved at staten la til rette for inntektsbringande arbeid for organisasjonane.

Ønsket om å organisere seg viste seg å vere stort. Frå midten av 1800-talet kom det ein kraftig vekst i organisasjonar og samanslutningar både i bygd og by. Dette er tida for dei store folkerørslene, særleg dominerte av avhaldssaka og misjonssaka, dessutan organisasjonar for fritidsaktivitetar og humanitært arbeid. Strukturane demokratiet vårt kviler på, nemleg dei politiske rørslene og partia, voks fram som eit resultat av frivillig innsats. Meiningsfellar fann kvarandre og organiserte seg for å få gjennomslag for dei politiske krava sine. Folkeopplysningstanken stod sterkt.

Organisasjonslivet blei ein arena som samla menneske på tvers av skiljelinjer og også på tvers av by og land. Dei nasjonale organisasjonane voks fram av lokale samanslutningar av menneske som fann saman for å diskutere, ta avgjerder, velje representantar og styrkje interne fellesskapar.

Dei store filantropiske folkerørslene danna etter kvart ein fortropp i det som skulle utvikle seg til å bli helse- og sosialtenestene i den norske velferdsstaten. Lenge før det fanst ei offentleg eldreomsorg, dreiv ulike organisasjonar og religiøse samfunn heimar for eldre som ikkje blei tekne hand om i familien. Lenge før det fanst noka rusomsorg, dreiv Blå Kors alkoholistheimar. Sjukepleiarutdanninga i Noreg blei etablert av Kristiania Indremisjon, Norske Kvinners Sanitetsforening og Røde Kors.

I takt med velferdsveksten etter andre verdskrigen tok det offentlege i større og større grad over oppgåver som hadde vore utførte av frivillige organisasjonar. Skiljet mellom kva som var eit offentleg ansvar, og kva som høyrte privatsfæren til, blei tydelegare sjølv om mange organisasjonar heldt fram med institusjonsdrift. Eit eksempel på korleis det offentlege overtok helse- og sosialtenester som var initierte og bygde opp av ideelle organisasjonar, er helsestasjonane. Då lov om helsestasjonar blei vedteken i 1972 og helsestasjonsdrift blei eit offentleg ansvar, dreiv Nasjonalforeininga for folkehelsa 430 og Norske Kvinners Sanitetsforeining 615 av dei ca. 1200 helsestasjonane i landet. Foreiningane gav vederlagsfritt alle stasjonane til kommunane, som sidan då har drive helsestasjonar som ein del av helsearbeidet sitt.

At det offentlege tok ansvar for fleire av sakene som frivillige organisasjonar var bygde opp rundt, betydde ikkje ei forvitring av frivilligheita. Talet på frivillige organisasjonar heldt fram med å auke. Frå 1960 voks særleg barne- og ungdomsorganisasjonane og kultur- og fritidsfeltet inkludert idrettsrørsla fort, og trekte til seg ein stor del av det frivillige arbeidet.

Enno stod dugnadviljen sterkt. Organisasjonane hadde behov for tilhøyrsle og sjølvstende. Som resultat av dette voks dei ulike foreiningsbygga som ungdomshus bokstaveleg talt fram. Dette er også eksempel på korleis infrastruktur bygd opp av foreiningar som Noregs Ungdomslag ikkje berre kom medlemmene til gode, men blei, og er mange stader enno, eit gode for heile lokalsamfunnet.

Den prinsipielle haldninga frå staten var at det offentlege på alle forvaltingsnivå skulle leggje til rette for organisasjonsarbeid. Eit utval som la fram ei innstilling om støtta til det frivillige opplysnings- og kulturarbeidet i 1960, presiserte at det måtte vere ei forplikting for det offentlege «… å støtte organisasjonene slik at de blir i stand til å fortsette og utvide … arbeidet». (…) «de kulturtiltak det her dreier seg om, fortrinnsvis bør drives av organisasjonane selv etter deres eget initiativ. De må imidlertid regne med hjelp fra stat, fylke og kommuner».

Dette er ei haldning til frivillig sektor som i stor grad har vore gjeldande sidan: Frivilligheita er ein sjølvstendig sektor som sjølv må setje sine mål og sjølv ha kontroll på sine aktivitetar. Det offentlege bidraget avgrensar seg til å støtte opp om dette.

2.4 Frivilligheita mot ei ny tid

Samfunnsansvar kan stå som eit stikkord for frivillig organisering. Ikkje berre sosialt ansvar, men også ansvar for nærmiljø og kulturarv.

Eit døme er den norske redningstenesta. Den er heilt spesielt bygd opp og er historisk tufta på at nabo hjelper nabo når nokon er i nød. I dag er det dei frivillige redningsorganisasjonane som i stor grad forvaltar denne dugnadsånda. Dei frivillige bidreg også med ei rekkje ressursar som redningsskøyter, mindre fly, terrenggåande transportmiddel, redningshundar osb. Det er ikkje utan grunn at dei frivillige organisasjonane ofte blir omtalte som ein berebjelke i norsk redningsteneste.

Ønsket om å ta vare på og byggje opp lokalsamfunnet ligg til grunn for mykje frivillig innsats. Mykje av dette arbeidet spring ut av meir eller mindre organiserte fellesskapar, som velforeinin-

gar, idrettslag, kulturminnevernforeiningar eller turforeiningar. Samtidig finst det mange eksempel på korleis folk samlar ressursane sine om felles innsats også utanfor organisasjonar for å rydde turstiar, lage skitrekk og ta vare på lokale kulturminne.

Slike lause og meir individuelle innsatsar for felles løft er kjenneteikn også for frivilligheit knytt til festivalar og store idrettsarrangement.

Mens vegbygging, profesjonalisering og industrialisering førte til at den tradisjonelle dugnaden endra karakter, har nye kommunikasjonsplattformer og digitalisering ført til nye former for frivillig engasjement. Innsamling skjer ikkje lenger berre med bøssebering frå dør til dør, men alle kan gå i gang med sin eigen innsamlingsaksjon på nett. Frivillige organisasjonar tilbyr interaktive aktivitetar og byggjer opp digital infrastruktur som kjem heile samfunnet til gode.

Frivillig sektor blir ofte definert ut frå kva han ikkje er: Han er ikkje marknad og ikkje offentleg. Men organisasjonsformer som kombinerer marknadstankegang med frivilligheit, har vakse fram. Ei fellesnemning på desse initiativa er sosiale entreprenørar.

I ei kunnskapssamling om dette fenomenet skriv Jill Loga:

> Sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter kan ses som import av markedets logikk til sivilsamfunnet, mens bedrifters samfunnsansvar (CSR) og sosial investering kan ses som import av sivilsamfunnets logikk til markedet.[1]

Som vist i dette kapittelet har frivillig innsats eksistert i Noreg sidan verda kom til. Det er statens tilrettelegging for denne innsatsen som står sentralt i denne meldinga. I neste kapittel omtalar vi dei ytre rammene for frivilligheitspolitikken og avgrensinga opp mot sektorpolitikk, mens kapittel 4 gir ei meir djuptgåande skildring av frivillig sektor i Noreg i dag.

---

[1] Loga, Jill (2016)



Figur 3.1

3 Den statlege frivilligheitspolitikken – innhaldet og rammene i meldinga

3.1 Innleiing

Frivilligheit, sivilsamfunn, nonprofitsektor, NGO-ar, ideell sektor. Mange omgrep er i bruk om aktiviteten og aktørane som held seg mellom det offentlege på den eine sida og marknaden på den andre og familien og hushalda på den tredje.

Dette kapittelet gjennomgår ulike tilnærmingar til omgrepet frivilligheit, kva konsekvensar dette har for frivilligheitspolitikken, og dermed kva som blir teke opp i denne meldinga.

For regjeringa er det viktigaste at frivilligheita skaper engasjement, fellesskap, integrering og kulturell og demokratisk bevisstheit.

Regjeringa vil medverke til at frivilligheita veks fram nedanfrå, fri frå politisk styring og med utvikling på eigne premissar.

3.2 Frivilligheit og frivillig sektor

Samfunnsrolla til frivillig sektor kan ikkje fullt ut overtakast av den offentlege eller den marknadsbaserte sektoren.[1]

For det første utgjer frivillig sektor ein sosial arena som består av organisasjonar og aktivitetar som deltakarane er med på å skape og etablere sjølve.

For det andre løyser sektoren samfunnsoppgåver med verdiar og profilar som er viktige alternativ til det offentlege og kommersielle tilbodet. Dette omfattar ikkje berre utkontrakterte offentlege tenester, men også tenester som blir utførte på initiativ frå dei frivillige organisasjonane for eigne ressursar eller med offentlege tilskot. Frivillige organisasjonar har ei historisk rolle i å avdekkje behov og utvikle nye løysingar.

For det tredje speler frivillige organisasjonar ei samfunnsrolle gjennom å vere kanalar for deltaking i politikkutforminga, styrking av sivile rettar og utvikling av normer og verdiar når samfunnet endrar seg. Frivilligheita er derfor viktig som ein demokratisk infrastruktur der dei som tek del, får erfaring i å vere aktørar i eit demokrati. Organisasjonar som fremjar sivile rettar og ytringsfridom, og som gir ressurssvake grupper ei stemme, er ein føresetnad for sivilsamfunnet. Sivilsamfunnet skaper diskusjonar som gir legitimitet til lover og politiske vedtak.

Denne meldinga tek opp statens politikk for å støtte opp om at Noreg har ein stor og mangfaldig sektor som fyller alle desse rollene, og som held fram med å vere noko anna enn staten og marknaden. Avsnitt 3.3.3 beskriv ei avgrensing opp mot tenester som er leverte av frivillige organisasjonar i ein marknadsstruktur, eller tenester som primært blir utførte av profesjonell, betalt arbeidskraft. Sentralt i denne meldinga står det frivillige arbeidet som er ubetalt.

3.3 Den statlege frivilligheitspolitikken

3.3.1 Ønsket om ein definisjon

Frå fleire hald er det ytra ønske om å definere kva som er frivillige organisasjonar og frivillig sektor. Blant frivillige organisasjonar sjølve er det ulike tilnærmingar til omgrepet frivilligheit og identiteten som frivillig.

Noregs Korforbund uttrykkjer det slik:

> Frivillighet er noe annet enn gratis medhjelpere. De fleste i kulturfrivilligheten ser ikke seg selv som frivillige, men som deltakere og utøvere. Stortingsmeldingen må være for og om slike utøvere – ikke bare de som hjelper andre.
>
> (…) Vi vil engasjere oss og er bidragsytere til gode lokalsamfunn, integrering, folkehelse, motvirke ensomhet og så videre selv om vi ikke ser på oss selv som frivillige, men som sangere.

Andre peiker på at dette landskapet har forandra seg så mykje dei siste åra at omgrepet «frivilligheit» er problematisk og ikkje dekkjande for det

[1] Dette avsnittet er forankra i notat frå Karl Henrik Sivesind ved Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor om avgrensingar av frivillig sektor.

Boks 3.1 Frivillighetsregisterloven §§ 3 og 4

§ 3. Registreringsrett. Frivillig virksomhet

Registrering i frivillighetsregisteret er en rett som tilordnes registreringsenheter, jf. § 4, som driver frivillig virksomhet. Frivillig virksomhet er aktiviteter som ikke er fortjenestebasert.

Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet:

a) aktiviteter organisert av det offentlige,
b) aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirkeloven).

Frivillig virksomhet som ikke anses allmennyttig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.

§ 4. Registreringsenheter

Som registreringsenhet regnes:

a) ikke-økonomisk (ideell) forening,
b) alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,
c) næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,
d) aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet.

Enhet som har adgang til å foreta utdelinger til fysisk person, eller som foretar slike utdelinger, kan ikke få stilling som registreringsenhet.

mangfaldet av organisasjonsformer som utgjer sivilsamfunnet. Norges Innsamlingsråd skriv:

> Begrepet (frivillig sektor) er utydelig for mange. Tiden er etter vårt syn moden for nye definisjoner av sektoren. Idrett og kultur taler for seg, men den andelen som omfatter organisasjoner som utfører et samfunnsoppdrag eller bidrar i samfunnsinnovasjon, bør omtales som det.

Frivillighet Norge tek i sitt innspel til orde for å snevre inn bruken av omgrepet:

> Det er også en utfordring at frivillighetsbegrepet utvannes når det brukes av stiftelser, enkeltmannsforetak, bedrifter og kommuner. Eksempler er festivaler som er aksjeselskaper og tar utbytte, men bruker frivillige, eller ulike kommuner som bruker frivillige til tiltak i egen regi. Også inkludering av sosialt entreprenørskap i ulike ordninger for frivilligheten bidrar til å uthule definisjonen av frivillig organisasjon.

Frivillighet Norge skriv vidare:

> Målet må være at det på sikt utarbeides en overordnet definisjon av frivillig organisasjon som brukes som inngangsport til alle regelverk som gjelder for frivillige organisasjoner, og som i størst mulig grad erstatter tidligere skjønnspregede definisjoner. Den overordnede definisjonen må ta utgangspunkt i Frivillighetsregisteret.

3.3.2 Behovet for innramming

Regjeringa anerkjenner det mangfaldet som utgjer sivilsamfunnet og frivilligheita, og ser det ikkje som si oppgåve å definere kva som er sivilsamfunnet, og kva som er ein frivillig organisasjon. Det er ein viktig føresetnad i demokratiet vårt at sivilsamfunnet får definere seg sjølv, sine ulike roller og sine ulike aktørar. Dette inneber at det er den konkrete aktiviteten, ikkje statlege ordningar eller definisjonar i desse, som skal avgjere kva for organisasjonsform ein vel.

Likevel har staten vore med på å definere sektoren særleg gjennom grunnlegginga av Frivilligheitsregisteret og satellittrekneskapen for ideelle og frivillige organisasjonar. Vidare avgrensar staten målgrupper og målsetjingar i tilskotsordningane sine og er dermed indirekte med på å definere sektoren.

3.3.2.1 Frivilligheitsregisteret

Frivilligheitsregisteret blei oppretta i 2009 på initiativ frå frivillige organisasjonar. Mykje av målsetjinga var å lage ei innramming av frivilligheita og anerkjenne at denne er ein sjølvstendig sektor i samfunnet på lik linje med næringslivet. Kriteria for å kunne registrere seg i registeret (sjå boks 3.1) er fastsett i lov og bidreg såleis til å definere kva staten legg i omgrepet frivillig organisasjon. Definisjo-

Boks 3.2 Definisjon av frivillig organisasjon i FN si handbok for nasjonalrekneskapssystem[1]

1. Organisasjonar som involverer ei gruppe som samhandlar på grunnlag av eitt eller fleire felles formål over ein meiningsfull periode, basert på ei forståing av reglar, anten det skjer innanfor ei legalt konstituert eining eller ikkje.
2. Private, det vil seie at dei er institusjonelt åtskilde frå offentlege styresmakter og kan oppløysast på eige initiativ.
3. Sjølvstyrte, det vil seie har kontroll over formåla sine formulerte gjennom eigne interne styringsstrukturar.
4. Ikkje-obligatoriske, det vil seie engasjerer personar utan tvang basert på fritt val.
5. Fullstendig eller i betydeleg grad avgrensa frå overføring av overskot som dei eventuelt opparbeider.

Dersom det ikkje er ein fullstendig barriere mot overføring av overskot, må det liggje føre ei avgrensing basert på lov, vedtekter eller kontrakt som forpliktar til å avgrense overføringa på desse måtane:

- Forplikting til eit sosialt formål som reduserer moglegheita og fjernar forpliktinga til å maksimere overskot.
- Dei må behalde og ikkje fordele til eigarar eller investorar ein betydeleg del av overskotet som blir opparbeidd.
- Kapitalen er bunden slik at overskot og opparbeidd formue må overførast til eit tilsvarande formål om organisasjonen blir oppløyst eller konvertert til eit marknadsorientert selskap.
- Overskot skal ikkje kunne fordelast som del av investert kapital eller innbetalingar. Dette er eit viktig skilje mellom sosiale kooperativ og gjensidige selskap på den eine sida og marknadsorienterte produsentar som aksjeselskap på den andre.

[1] United Nations *Satellite Account on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work,* revidert versjon 2018

nen av frivillig verksemd som gir registreringsrett i Frivilligheitsregisteret, er brei, og rommar alle organisasjonsformer bortsett frå samvirke. Det er ikkje stilt krav til frivillig innsats for å kunne registrere seg i Frivilligheitsregisteret.

3.3.2.2 Satellittrekneskapen for ideelle og frivillige organisasjonar

Satellittrekneskapen for ideelle og frivillige organisasjonar blei oppretta for å auke kunnskapen og merksemda om ideell og frivillig sektor. Rekneskapen blir produsert av Statistisk sentralbyrå (SSB) og blei første gong publisert i 2010.[2]

Satellittrekneskapen kartlegg bidraget frå organisasjonane til bruttonasjonalprodukt, dei viktigaste inntektskjeldene til organisasjonane og verdien av ulønt arbeid. Bidraget frå organisasjonane til bruttonasjonalprodukt inneheld heile økonomien til alle organisasjonar som er omfatta av definisjonen i FNs handbok for nasjonalrekneskapssystem (sjå boks 3.2). Dette inkluderer ideelle organisasjonar som driv profesjonell tenesteyting på helse- og sosialfeltet, og ideelle aksjeselskap som driv på ikkje-fortenestebasert basis.

Ein del av satellittrekneskapen er kartlegging av det ulønte arbeidet i frivillig sektor – den delen av sektoren som mange tenkjer på som «frivilligheit». Desse tala baserer seg på befolkningsundersøkinga som Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor, finansiert av Kulturdepartementet, gjennomfører med jamne mellomrom. Spørsmåla er baserte på internasjonale standardar utarbeidde av International Labour Organization (ILO) for måling av ubetalt arbeid som ein del av arbeidskraftsundersøkingar.[3]

3.3.2.3 Statlege tilskotsordningar til frivillige organisasjonar

På same måten som Frivilligheitsregisteret, satellittrekneskapen og befolkningsundersøkinga indirekte er med på å definere sektoren, vil statens økonomiske støtte til frivillige organisasjonar og aktivitetar i regi av desse gjere det same. For eksempel har meirverdiavgiftskompensasjonsordninga, som er den største tilskotsordninga for fri-

[2] https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/orgsat

[3] Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018)

villigheita, som formål å fremje frivillig aktivitet. Søkjarane må levere ei eigenerklæring om frivillig innsats. I eigenerklæringa blir frivillig innsats definert som «gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver. Medlemskontingent og gaver blir likestilt når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats blir vurdert som frivillig innsats, men blir ikke vurdert til å tilfredsstille kravet til frivillig innsats alene. Det må ikke være for tett tilknytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser».

Dette er ein konkret definisjon av kva staten ønskjer å støtte, men det er ikkje ein definisjon av kva frivilligheit *er*.

3.3.3 Avgrensing av frivilligheitspolitikken i denne meldinga

Det overordna frivilligheitspolitiske målet er brei deltaking. Den statlege frivilligheitspolitikken skal leggje til rette for at enkeltmenneske kan vere aktive medborgarar. Frivillig deltaking er grunnlag for tillit, fellesskap og eit mangfald av aktivitetar. For å oppnå dette treng vi både dei breie, demokratiske medlemsorganisasjonane, moglegheiter til å vere korttidsfrivillig på arrangement og festivalar og eit mangfald av ulike interesseorganisasjonar.

Innramminga regjeringa har valt for denne stortingsmeldinga, er dei kriteria som ligg til grunn for registrering i Frivilligheitsregisteret med eit søkjelys på den ubetalte, felles innsatsen og samværet som skjer i meir eller mindre organiserte former. Dette fører med seg ei avgrensing opp mot aktivitetar som har eit sosialt formål, men som ikkje primært blir drivne av ubetalt innsats. Eksempel på dette er profesjonell tenesteproduksjon i helse- og sosialsektoren, profesjonelt bistands- og naudhjelpsarbeid i utlandet og lønt arbeid i regi av ein del stiftelsar og sosiale entreprenørar.

Det er ikkje enkeltaktørane, men dei verkemidla staten har for å støtte opp om aktivitetar der frivillig innsats er den primære ressursen, som definerer frivilligheitspolitikken. Mange ideelle tenesteleverandørar vil også ha frivillig innsats og frivillige aktivitetar, og rundt halvparten av dei som definerer seg som sosiale entreprenørar, er frivillige organisasjonar, stiftelsar eller ideelle aksjeselskap med rett til å registrere seg i Frivilligheitsregisteret.[4] Mykje av Noregs naudhjelpsinnsats blir kanalisert gjennom norske frivillige organisasjonar som også driv frivillig arbeid i Noreg.

Det ubetalte perspektivet på deltaking og aktivitet som botnar i at vi gjer noko saman eller for andre utan verken å skulle leve av det sjølve eller gjere oppgåver på vegner av det offentlege, er viktigare enn nokon gong.

Ein sterk frivillig sektor med brei deltaking og mangfaldige aktivitetar er eit mål i seg sjølv – uavhengig av kva dei frivillige engasjerer seg i. Dette målet skal ein nå gjennom å sikre ei heilskapleg og robust forvalting av dei midlane fellesskapen har til frivillig innsats, ved å gjere det enkelt å leggje til rette for aktivitet og deltaking, og ved å samordne statens samarbeid med sektoren. Dei overordna rammevilkåra skal bidra til at frivilligheita finst og held fram med å ta ansvar på alle samfunnsområde.

---

[4] Kraglund, Karin Oline & Enjolras, Bernard (red.) (2017)



Figur 4.1

4 Frivilligheita i Noreg anno 2018

4.1 Innleiing

Sivilsamfunnet spenner frå små enkeltprosjekt og adhocfrivilligheit til store medlemsorganisasjonar med ein brei aktivitetsporteføljе, brukarorganisasjonar, likemannsarbeid og trussamfunn. Idrett, kultur, tru og livssyn, friluftsliv, nasjonale minoritetar, humanitær assistanse, sosialt arbeid, nærmiljøengasjement og politisk påverknad er berre nokre av felta der frivillig innsats er avgjerande.

Dette kapittelet gir ein gjennomgang av frivilligheita i Noreg anno 2018 som eit grunnlag for dei politiske tiltaka som følgjer i resten av meldinga.

4.2 Frivilligheita som del av eit samfunn i endring

Klimaendringar, migrasjon, endra alderssamansetjing, einsemd, livsstilssjukdommar. Lista er lang over utfordringar for samfunnet vårt slik vi kjenner det i dag.

Noreg har ein godt utbygd og velfungerande velferdsstat som er rusta til å møte desse utfordringane. Ein av føresetnadene for dette er eit sterkt sivilsamfunn der ønsket om å hjelpe og ta i eit tak der det trengst, ligg djupt nedfelt. Sjølv om velferdsstaten er solid, og trua på, og av og til forventninga til, at det offentlege skal og kan møte utfordringane er stor, er det knapt noko samfunnsområde der det ikkje også er ei frivilligheit som bidreg. Dette skjer i samspel med det offentlege eller næringslivet, men ofte på initiativ frå frivilligheita sjølv.

Å byggje opp om ei sterk, sjølvstendig og mangfaldig frivilligheit er derfor eit mål i seg sjølv. Dette målet kan illustrerast gjennom to perspektiv på rolla til frivilligheita: frivilligheita som arena og frivilligheita som aktør. Dette er ikkje ei inndeling av frivillig sektor. Mange av organisasjonane vil ha ei rolle både som arena og aktør. Men det er ein illustrasjon på korleis frivilligheitspolitikken må ha verkemiddel som støttar opp om begge desse perspektiva.

4.2.1 Frivilligheita som arena

Dei nordiske landa er i ei særstilling internasjonalt når det gjeld sosial tillit. Høg sosial tillit er grunnlag for lågt konfliktnivå og økonomisk vekst.[1]

I tillegg til stor openheit i offentleg forvalting og lik fordeling av gode blir eit levande sivilsamfunn framheva som avgjerande for at ein skal kunne ta vare på denne tilliten. Årsaka er at sivilsamfunnet gir menneske ein stad å møtast, ein stad å ytre seg, ein stad å lære og ein stad å vere i aktivitet. Frivilligheita samlar oss om noko vi har til felles, ikkje det som skil oss frå kvarandre. Samtidig er frivilligheita ein arena for meiningsbryting og usemje. Frivilligheita er ein avgjerande bidragsytar i det demokratiske systemet som myndiggjer borgarane som politiske vesen.

Alt dette byggjer lokalsamfunn, og det byggjer tillit og fellesskap. Høg frivillig innsats er også god beredskap. Når menneske er vane med å stille opp utan løn og vane med å organisere seg, dannar dei ein infrastruktur som kan trå til når nye og uventa situasjonar oppstår. Ein sjølvstendig, sterk og mangfaldig frivillig sektor er derfor verdifull i seg sjølv og må verdsetjast og takast vare på.

4.2.2 Frivilligheita som aktør

Frivilligheita og dei frivillige organisasjonane var del av fundamentet då velferdsstaten voks fram. Mange av organisasjonane som bygde opp det helse- og sosialapparatet vi har i dag, er enno viktige profesjonelle leverandørar av desse tenestene på oppdrag frå staten. Den norske beredskapsmodellen er bygd opp rundt at frivillige i lokalsamfunna er med på å ta ansvar i krisesituasjonar.

Samtidig er det mange oppgåver i samfunnet vårt som ikkje er lovpålagde, men som det like fullt er avgjerande at nokon tek seg av. Eksempel på dette er innsatsen som skal til for å gi barn og unge fritidstilbod – det vere seg idrett, musikk, friluftsliv eller liknande. Eller innsatsen som skal til for at den felles kulturarven vår bli teken vare på.

[1] Andreasson, Ulf (2017)

Boks 4.1 Eksempel på frivilligheita som arena

Velforeningar og andre nærmiljøtiltak, kunst- og kulturorganisasjonar, idrettslag og hobby- og fritidsorganisasjonar er alle med på å skape rammer der menneske kan få møte likesinna, bruke ressursane sine og utvide kunnskap og kompetanse.

Gjennom deltakling i politiske parti, organisasjonar for internasjonal solidaritet, dyre- og miljøvern, menneskerettar eller andre former for interesseorganisasjonar får menneske brynt meiningane sine, medverke til å gi stemme til dei som treng det, og dei får byggje demokrati.

Trus- og livssynssamfunna er ein deltakingsarena i seg sjølv. I trus- og livssynssamfunna finn menneske fellesskap, og mykje av drifta er tufta på frivilligheit.

Foreiningar for funksjonshemja og pasientorganisasjonar er eksempel på arenaer der ein treffer menneske med dei same utfordringane som ein har sjølv. Desse organisasjonane er gjennom arbeidet for å informere om ulike sjukdommar og funksjonsutfordringar, og likemannsarbeidet, også eksempel på at frivillige organisasjonar ofte er ein arena for deltaking og fellesskap, samtidig som dei er aktørar i samfunnet.

Barne- og ungdomsfrivilligheita er ein stor og viktig del av den frivillige fellesskapen i Noreg. Gjennom organisasjonsdeltaking og frivillig innsats blir nye generasjonar skulerte i demokrati, medverknad og ytringskultur. Barn og unge får delta på fritidsaktivitetar, dei får tilgang til eit sosialt nettverk og får fellesskapskjensle med både lokalsamfunn og jamgamle. Organisasjonslivet for barn og unge er like mangfaldig som frivilligheita elles: speidar, religiøse ungdomsorganisasjonar, kor, organisasjonar for dei som driv med spill og spel, politiske ungdomsparti, innvandrarorganisasjonar, organisasjonar for internasjonalt engasjement, idrett og natur- og miljøvern. Deltaking i barne- og ungdomsfrivilligheita gjer barn og unge rusta til å delta i samfunnslivet.

Å delta i frivillige organisasjonar uansett kva for aktivitet det er snakk om, er ein god og rask veg inn i det norske samfunnet. Ein treffer menneske frå lokalsamfunnet som ein deler interesser og opplevingar med. Ein får snakke norsk i ein kvardagsleg situasjon, og ein får delta med dei ressursane ein har.

Innvandrarorganisasjonar ein viktig arena som identitetsfellesskap – ofte basert på aktivitetar av ulike slag. Desse organisasjonane er også ein aktør i form av å delta i integreringsarbeidet som talerøyr for ulike grupper og som formidlar av det norske samfunnet inn i innvandrargruppene.

Eit anna eksempel er beredskapsinnsatsen som dei frivillige organisasjonane i redningstenesta må setje inn for å møte utfordringane knytte til aukande turisme og friluftsliv i Noreg.

Frivillig innsats er ikkje berre dugnadsinnsats og arbeidskraft, men også kompetanseformidlande, tradisjonsberande og folkehelsefremjande. Frivillige organisasjonar er vidare ein viktig lyttepost som kan brukast for å få kunnskap om behov og utvikling. Fordi frivillige organisasjonar består av menneske og jobbar med menneske, vil dei vere nær der endringar og handlingar oppstår. Dei vil derfor kunne bidra med verdifull informasjon til dei andre samfunnssektorane om kvar innsatsen bør setjast inn.

Frivilligheita tek også miljø- og klimautfordringane alvorleg. Mange store arrangørar både innanfor idretten og kulturen går føre og ønskjer å gjere arrangementa sine mest mogleg miljøvennlege. Regjeringa vil oppmode til eit endå større miljøengasjement på tvers av alle typar frivillige organisasjonar.

4.3 Frivilligheitslandskap i endring

4.3.1 Oppbygginga av frivillig sektor

Eit sentralt tema i forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor i Noreg er utviklinga i organisasjonslandskapet. Denne forskinga viser at det har skjedd store endringar i måten norsk frivilligheit er organisert på dei siste tiåra.

Dei tradisjonelle, medlemsbaserte, demokratisk oppbygde folkerørslene med nasjonalt omfang, breie aktivitetar og samfunnspolitiske målsetjingar dominerer ikkje biletet på same måten som dei gjorde før. Meir desentraliserte organisasjonar, fleire typar organisasjonsformer,

Boks 4.2 Eksempel på frivilligheita som aktør

Frivillige organisasjonar og enkeltmenneske gjer ein formidabel innsats for å halde samfunnsmaskineriet i gang og for å ta tak i utfordringar som marknaden og det offentlege ikkje kan møte. Dei frivillige organisasjonane er for eksempel ein berebjelke i den norske redningstenesta.

Eit anna eksempel er Helsesenter for papirlause, der Kirkens Bymisjon og Røde Kors saman har etablert ein klinikk der frivillige (ubetalte) sjukepleiarar, legar, psykologar og anna helsepersonell behandlar menneske som ikkje torer eller kan bruke det vanlege helsevesenet.

Også innanfor natur- og miljøvern har frivillige organisasjonar rolla som sporhundar for nye utfordringar og løysingar. Dei formidlar kunnskap vidare til publikum og styresmakter, og dei utfører konkrete tiltak som strandrydding. Velforeningane, ungdomslaga og andre nærmiljøtiltak byggjer og tek vare på lokalsamfunn nedanfrå i bokstaveleg forstand.

Innanfor helse- og omsorgssektoren er frivillige organisasjonar viktige aktørar som eit supplement til offentlege tilbod. Eksempla er mange innanfor eldreomsorg, der frivillige driv aktivitetar som gågrupper, seniordans, besøksvener og andre sosiale aktivitetar. Gatekafear, arbeidstrening og matutdeling er eksempel på korleis frivillig sektor gjer ein innsats for menneske som har rusproblem.

Mangfaldet innanfor det frivillige kulturlivet tek vare på kulturminne både nasjonalt og lokalt. Dette spenner frå organisasjonar som tek vare på verneverdige fartøy og bygg, til organisasjonar som tek vare på den immaterielle kulturarven som handverk, folkedans og språk.

Kunst- og kulturorganisasjonane peiker på det dei kallar «det kulturelle økosystemet» – dei frivillige og profesjonelle er gjensidig avhengige av kvarandre. Frivillig innsats gjennom for eksempel vise- og jazzklubbar legg til rette for profesjonelle utøvarar. Dei frivillige utøvarane får på si side inspirasjon og auka kunnskap. Eit anna eksempel er kor- og korpsrørsla. Innsatsen frå foreldre gjer det mogeleg å hyre profesjonelle instruktørar og dirigentar og er dermed også med på å skape arbeidsplassar og inntektsgrunnlag for profesjonelle.

Foreldrefrivilligheita er også sentral i idretten som er Noregs største frivillige aktør og Noregs største leverandør av fritidstilbod til barn og unge.

svakare ideologisk tilknyting og meir spesialiserte, aktivitetsorienterte organisasjonar har vakse fram. Medlemskap og demokratisk oppbygging er ikkje i same grad som før med på å skape sterke band mellom den frivillige og organisasjonen. På den andre sida veks talet på frivillige, og merksemda til organisasjonane har i mange sektorar skifta frå verving av medlemmer til rekruttering av frivillige.

Det har historisk vore mykje eigenorganisering i norsk frivilligheit. Menneske som har funne utfordringar dei kan løyse i fellesskap, har funne saman i meir eller mindre organiserte former. Når for eksempel talet på interesseorganisasjonar mellom anna innanfor ulike diagnosar aukar, betyr dette at nye grupper har blitt myndiggjorde til å organisere seg.

Medlemskap står enno sterkt i den norske frivilligheita. Den norske befolkninga er i gjennomsnitt medlem av to organisasjonar – eit nivå som har halde seg stabilt. Sjølv om det er ein tendens til at færre er medlemmer i fleire organisasjonar, er mange engasjerte som frivillige i organisasjonar som dei ikkje er medlem i. Barne- og ungdomsfrivilligheita ser ikkje ut til å oppleve den same fallande tendensen som andre demokratisk oppbygde medlemsorganisasjonar. Frå 2006 til 2017 auka talet på medlemmer i denne delen av frivilligheita med 100 000.[2]

4.3.2 Frå medlemsbaserte organisasjonar til koordinert frivilligheit?

At frivillig innsats har auka mens organisasjonstilhøyrsla og viljen til å ta på seg verv og gjere andre oppgåver for å drifte organisasjon har gått ned, inneber også endringar i sysselsetjinga i frivillig sektor. Den betalte sysselsetjinga i organisasjonane har auka ein del dei siste tiåra.[3] Tilsette har ei viktig oppgåve i dagleg drift, kontakt med det

[2] LNU (2018)

[3] Arnesen, Daniel; Sivesind, Karl Henrik & Gulbrandsen, Trygve Jens (2016)

offentlege, særleg i søknads- og rapportskriving, i koordinering av det frivillige arbeidet, i rekrutteringsarbeid og anna inntektsskapande arbeid.

4.3.3 Nye organisasjonsformer

Organisasjonsmangfaldet i Noreg har auka dei siste 30 åra.[4] Det er ulike endringar som pregar utviklinga på lokalnivå og nasjonalt nivå. Lokalt blir talet på organisasjonar redusert på fleire område, som innanfor helse og opplysning, mens det skjer ein betydeleg vekst i nærmiljøorganisasjonar som velforeiningar og grendelag. Kultur- og idrettsorganisasjonar utgjer enno tyngdepunktet.

På nasjonalt nivå er det enkeltståande organisasjonar utan lokale ledd og avdelingar som aukar. Den største auken har skjedd i rettigheits- og støtteorganisasjonar for sjuke og personar med nedsett funksjonsevne og i organisasjonar for marginaliserte grupper. Det har også skjedd ein kraftig vekst i hobby- og fritidsorganisasjonar. Fleirtalet av dei nye nasjonale organisasjonane har ikkje lokale ledd. Mange av dei nye lokale organisasjonane har ikkje koplingar til regionale eller nasjonale organisasjonar. Forskarane knyter dette til større merksemd på den konkrete frivillige innsatsen og mindre på kva organisasjon ein gjer aktiviteten i.

Endringa i organisasjonslandskapet er også ei følgje av nye måtar å engasjere seg på. Sosiale medium og andre interaktive verktøy fører til nye former for engasjement. Det endrar måten menneske dannar grupper og samhandlar på, og det gjer det mogleg for nye grupper å engasjere seg.

Samtidig ser vi framveksten av nye former for initiativ som er inkluderte i sivilsamfunnsomgrepet, som ofte har eit sosialt formål, men som ikkje alltid gjer bruk av frivillig, ubetalt innsats. Sosialt entreprenørskap er eit slikt eksempel. Desse kombinerer eigenskapar og verkemiddel både frå sivilsamfunnet og marknaden, og mange av dei sosiale entreprenørane er i praksis frivillige organisasjonar.[5]

4.4 Frivillig deltaking

4.4.1 Rekordhøg deltaking

Noreg ligg på topp internasjonalt i frivillig deltaking. I den nyaste befolkningsundersøkinga som blei lagd fram i august 2018, svarer 63 prosent at dei har vore med på frivillig arbeid i løpet av dei siste 12 månadene.[6] Dette er av dei høgaste tala som er registrerte sidan den første undersøkinga om frivillig innsats blei gjennomført i 1998.

Omfanget av frivillig innsats gir også eit betydeleg utslag i omrekninga til bruttonasjonalprodukt. Reknar ein med verdien av frivillig arbeid, var bruttoproduktet til dei ideelle og frivillige organisasjonane berekna til om lag 132 milliardar kroner i 2016, ifølgje satellittrekneskap for ideelle og frivillige organisasjonar. Dette svarte til 4,7 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Av dette stod ulønt innsats for om lag 75 milliardar kroner, eller nærare 148 000 årsverk.[7]

4.4.2 Deltaking i ulike delar av organisasjonslivet

Kultur og fritid er det feltet flest engasjerer seg frivillig i, og idretten er størst innanfor denne grupperinga. 44 prosent av befolkninga seier dei har gjort frivillig innsats på dette feltet det siste året. Både med tanke på storleik og stabilitet står idretten i ei særstilling. I 2017 var det 24 prosent av befolkninga som svarte at dei har teke del i frivillig arbeid for idretten i løpet av det siste året.

4.4.3 Kjernefrivillige og korttidsfrivillige

Meir vekt på frivillig innsats og mindre på lojalitet til enkeltorganisasjonar har ført til at frivillige spreier engasjementet sitt meir enn før. Dette kjem til syne gjennom at talet på frivillige som har utført innsats for fleire organisasjonar, har stige over tid. Den seinaste befolkningsundersøkinga om frivillig innsats viser at denne tendensen til å spreie engasjementet utover fleire organisasjonar held fram. Dette skjer samtidig med ein liten nedgang i gjennomsnittleg tidsbruk, noko som tyder på at mange frivillige spreier engasjementet sitt relativt tynt utover. Samtidig er grunnfjellet i frivillig sektor – dei «kjernefrivillige» – stabilt. Prosentdelen kjernefrivillige, som bruker minimum 10 timar i månaden, held seg på i underkant av 20. Dei kjernefrivillige utfører om lag 70 prosent av alt frivillig arbeid i Noreg.

4.4.4 Kven deltek, og kven deltek ikkje

Frivillig arbeid er ofte knytt til sosiale kjenneteikn og ressursar. Personar som har høg utdanning,

---

4 Arnesen, Daniel; Sivesind, Karl Henrik & Gulbrandsen, Trygve Jens (2016)

5 Loga, Jill (2016)

6 Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018)

7 https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/orgsat

Tabell 4.1 Delteke i frivillig arbeid siste *12 månader*, etter organisasjonstype (del av befolkninga). Prosent.

	1998	2004	2009	2014	2017	Endring 2014–2017[2]	Endring 2004–2017[2]
Idrett og sport	21	24	20	25	24	–1	1
Velforeiningar, grendelag og nærmiljø	5[1]	18	13	17	18	0	0
Hobby, fritid, utandørsaktivitet og sosiale foreiningar	10	20	13	17	17	1	–3
Kunst og kultur, korps og kor	9	11	11	13	15	2	4
Burettslag og bustadbyggjelag	–	8	7	11	11	1	4
Utdanning, opplæring og forsking	2	5	5	8	10	1	5
Religion og livssyn, inkludert Den norske kyrkja	7	6	4	9	8	–1	2
Yrkes-, bransje- og fagforeiningar	9	4	5	6	6	0	2
Helse-, pleie- og redningsarbeid	3	8	4	7	6	–1	–2
Sosiale tenester og rusmiddelomsorg	6	4	4	6	6	0	1
Internasjonal utveksling, naudhjelp, bistand og menneskerettsarbeid	3	3	3	6	4	–2	1
Natur-, miljø- og dyrevern	1	3	2	4	4	0	1
Politiske parti	3	3	2	4	4	0	1
Rettigheits-, støtte- og avhaldsarbeid	3	1	1	2	2	0	1
Andre område	4	4	2	3	3	0	–1
N	1693	1235	1579	1921	1968		

[1] I 1998 blei det berre spesifisert «Nærmiljøorganisasjoner» (ikkje velforeiningar og grendelag) i spørjeskjemaet. Dette kan ha ført til ei underrapportering i denne kategorien det året (Arnesen 2015).

[2] På grunn av avrundingar til næraste heile tal kan endringstala i somme tilfelle sjå større eller mindre ut enn det som kjem fram dersom ein reknar manuelt i tabellen.

Kilde: Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018). Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017

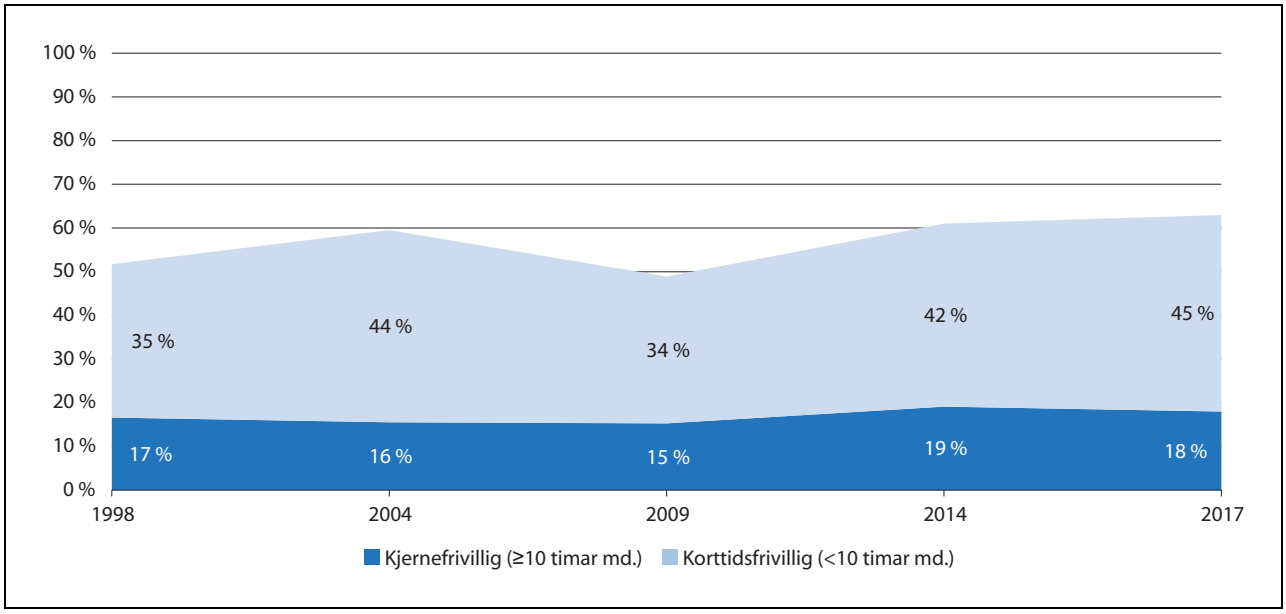
stabil tilknyting til arbeidslivet og høg inntekt, deltek i større grad enn dei som har færre slike ressursar, både i organisasjonslivet og i samfunnet elles. Fleire rapportar ser på korleis omfanget av frivillig arbeid varierer med ulike sosiale karakteristikkar, og undersøkjer i kva grad dette har endra seg over tid.

Ein nærare kikk på verdien av utdanning viser at sjølv om dei med høg utdanning deltek meir enn dei med låg utdanning, så har skilja blitt mindre over tid.

Om ein har barn eller ikkje, har derimot blitt ein viktigare faktor når ein skal grunngi om ein gjer frivillig arbeid eller ei. Dette har mellom anna årsak i eit betydeleg omfang av «foreldrefrivilligheit», og er eit trekk som Noreg deler med dei andre skandinaviske landa.

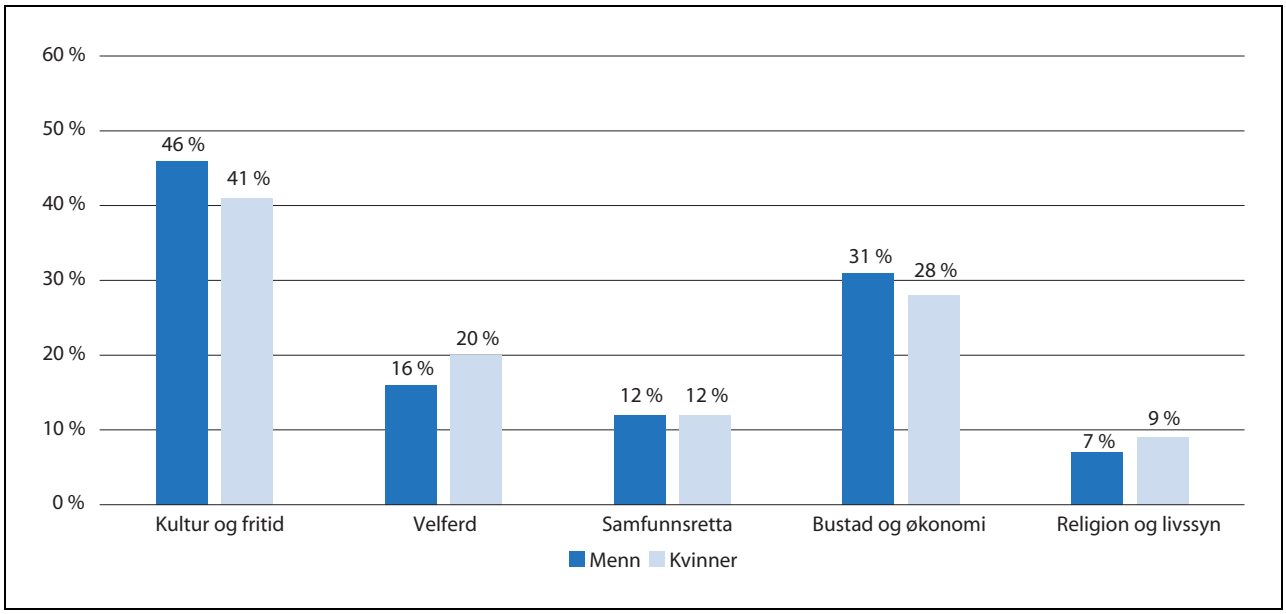
Eit særtrekk ved den norske frivilligheita er at det for første gong er ein like høg prosentdel kvinner og menn som er med på frivillig arbeid. Samtidig bruker menn enno meir tid enn kvinner på frivillig arbeid, men desse forskjellane har blitt litt reduserte over tid.[8]

Minoritetsbefolkninga er underrepresentert som medlemmer i dei fleste typar organisasjonar. Samtidig viser studiar at aktivitetstilbod av og for etniske minoritetsgrupper i det som blir kalla innvandrarorganisasjonar, er langt meir omfattande enn det lokale styresmakter fangar opp. Undersøkinga viser vidare at dei som gjer frivillig inn-



Figur 4.2 Delteke i frivillig arbeid *siste 12 månader*. Kjernefrivillige og korttidsfrivillige (del av befolkninga). Prosent.

Kilde: Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018). Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017



Figur 4.3 Har teke del i frivillig arbeid siste 12 månader. Kjønn og fem organisasjonskategoriar (del av befolkninga). Prosent.

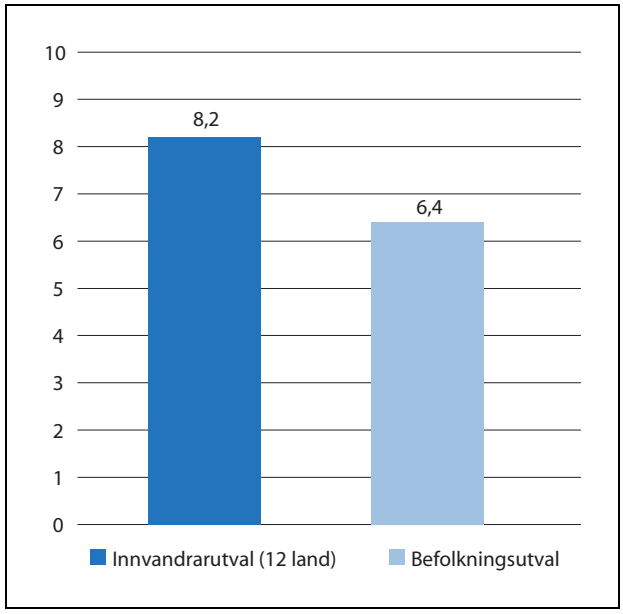
Kilde: Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018). Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017

sats blant innvandrarbefolkninga, engasjerer seg i fleire organisasjonstypar og med fleire timar innsats enn frivillige i resten av befolkninga, jf. figur 4.4. Dette er ei ny utvikling.[9]

Minoritetsbefolkninga deltek i mindre grad enn majoriteten, men forskjellen kan i stor grad tilskrivast sosioøkonomiske faktorar. Den typiske frivillige i minoritetsbefolkninga er, som i majoritetsbefolkninga, ein person med høg utdanning, høg inntekt og breitt sosialt nettverk.[10]

Dei nasjonale Ungdata-tala viser at barn av foreldre med høgare inntekt og utdanning i større grad er med på organiserte aktivitetar enn andre.[11] 70 prosent av ungdommane frå familiar med høgast sosioøkonomisk status er med i ein organisasjon, ein klubb, eit lag eller ei foreining. For ungdom frå familiane med færrast ressursar gjeld dette berre om lag 50 prosent av gutane og 38 prosent av jentene.

Det at ungdom frå lågare sosiale lag sjeldnare er med i fritidsorganisasjonar, har årsak både i at færre er innom i løpet av oppveksten, og i at fleire av dei som er med, fell frå. Men deltakingsmønsteret er ulikt innanfor ulike typar aktivitet. Innanfor idrett, korps, kor, orkester og kulturskule er det ei klart høgare deltaking av barn og unge med høg sosioøkonomisk bakgrunn. I religiøse organisasjonar har sosioøkonomisk bakgrunn lite å seie, mens det innanfor fritidsklubbar/ungdomshus og andre organisasjonstypar er fleire som deltek blant barn og unge med låg sosioøkonomisk bakgrunn.



Figur 4.4 Vekta gjennomsnitt timar gratisarbeid siste månad i innvandrarutvalet og befolkningsutvalet.

Kilde: Eimhjellen, Ivar & Arnesen, Sveinung (2018). Organisasjonsengasjement blant innvandrarar

[8] Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018)

[9] Eimhjellen, Ivar & Arnesen, Sveinung (2018)

[10] Eimhjellen, Ivar & Arnesen, Sveinung (2018)

[11] Bakken, Anders; Frøyland, Lars Roar; Sletten, Mira Aaboen (2016)

Del II
Brei deltaking



Figur 5.1

5 Senke terskelen for deltaking

5.1 Innleiing

Brei og høg deltaking i frivilligheita er eit mål for å sikre tillit, fellesskap, beredskap, likestilling, kompetanse og velferd.

Dette kapittelet beskriv korleis vi som samfunn kan leggje til rette for at frivillig sektor held fram med å vere grunnmuren i demokratiet vårt – samansett av enkeltmenneske som får bruke ressursane sine i samspel med kvarandre.

Det er ei utfordring at nokre grupper systematisk fell utanfor frivilligheita. Kapittelet vil derfor også vise til tiltak for å senke terskelen for deltaking og få med fleire av dei som ikkje deltek i frivillig aktivitet i dag.

5.2 Kvifor auke deltakinga

Noreg består av tusenvis av lokalsamfunn bygde opp av og tekne vare på av dei menneska som bur der. Det er eit mål i seg sjølv å leggje til rette for ei levande frivilligheit der innbyggjarane får halde på med det som gir liva deira meining, i fellesskap med kvarandre. Dette har ein verdi for kvar enkelt person og kvart enkelt lokalsamfunn i kvardagen, samtidig som det gjer oss som samfunn rusta til saman å kunne møte små og store krisar som kan komme.

Annakvart år sidan 2001 har European Social Survey målt sosial tillit i Europa. Saman med dei andre nordiske landa ligg Noreg øvst på lista over land med høg tillit i befolkninga.[1] Denne tilliten er og har vore svært viktig i arbeidet for å skape velferdssamfunnet vårt. Tillit er viktig for den enkelte fordi tillit gir oss tryggleik, betre livsmoglegheiter og dermed overskot til å bidra. Høg grad av tillit er også samfunnsøkonomisk lønnsamt. Det fører til mindre konflikt, større tru på at avtalar blir respekterte, mindre kontroll og meir openheit. Denne tilliten skal vi derfor verne om.

Det er ikkje tilfeldig at eit land som er prega av høg tillit, også er eit av dei landa i verda som har høgast grad av frivillig deltaking. Frivilligheita er ein katalysator for tillit mellom menneske fordi ho er ein møteplass, eit rom for meiningsutveksling og eit rom for aktivitet.

Regjeringa anerkjenner den sentrale rolla til frivilligheita som ein arena for inkludering og integrering. Deltaking i frivilligheitsfellesskapen kan vere nøkkelen inn i lokalsamfunnet, utdanninga og arbeidslivet. Ikkje som ei erstatning for strukturelle tiltak som det offentlege har ansvar for, men som ein heilt sjølvstendig faktor.

Vi ser tendensar rundt oss no til at trua på demokratiet og dei verdiane vi kanskje har teke for gitt, er i ferd med å forvitre. Parallelt endrar den økonomiske situasjonen vår seg, og vi må vere innovative og omstillingsdyktige for å kunne føre velferdssamfunnet vidare.

Skal vi lykkast med omstillinga av Noreg, må vi også lykkast med å byggje rause, solide og tolerante fellesskapar der det er rom for mangfald og ulike meiningar. Det krev at vi har nokre felles referanserammer som samlar oss på tvers. Her speler frivilligheita ei heilt sentral rolle saman med familien, skulen og arbeidsplassen. Gjennom å vere ein arena for aktivitet og engasjement, med rom for usemje og brytningar, sikrar frivilligheita den felles danninga som gjer menneske i stand til å vere aktive medborgarar i eit demokrati.

Kvar enkelt frivillig kan ta opp utfordringar i sin organisasjon og få med seg fleirtalet for å auke deltakinga generelt og mangfaldet i deltaking spesielt gjennom dei demokratiske kanalane i medlemsorganisasjonane sine.

Brei deltaking er viktig også i eit folkehelseperspektiv og kan bidra til livskvaliteten til den enkelte. Dette gjeld særleg menneske som står utanfor arbeidsmarknaden, som eldre, sjukemelde og arbeidsledige. Fråvære av møteplassar og sosiale band skaper grobotn for ei rad fysiske og psykiske utfordringar. Deltaking i frivillig arbeid kan på mange måtar erstatte den sosiale interaksjonen og dei sosiale banda som arbeidsliv og skule elles gir. Deltaking i frivilligheit reduserer også inaktivitet, som igjen gir fysiske gevinstar.[2]

[1] Andreasson, Ulf (2017)

[2] Fladmoe og Folkestad 2017

Høg deltaking i frivillige organisasjonar er også med på å skape robuste lokalsamfunn og er god beredskap. Vi har sett gang på gang ved flom, ras, brann og andre naturskapte kriser korleis frivillige – sjølv om dei ikkje har ein redningsfagleg bakgrunn – er med på å sikre hjelp og tryggleik i dei første avgjerande timane. Samtidig vil regjeringa sjå til at dei frivillige organisasjonane bevarer og styrkjer posisjonen sin innafor norsk redningsberedskap. Det bør likevel vere eit tydeleg skilje mellom offentlege og frivillige ressursar slik at ein tek vare på den grunnleggjande motivasjonen hos enkeltindividet når det gjeld å bidra i beredskapsarbeidet.

Samla sett er høg og brei frivillig deltaking derfor eit mål i seg sjølv. Staten skal ikkje leggje seg opp i korleis folk er frivillige. Men staten skal, i samarbeid med dei frivillige organisasjonane, syte for at det finst ei frivilligheit der alle kan finne si interesse, at det er enkelt å bli frivillig, slik at Noreg held fram med å vere det landet i verda som har høgast grad av frivillig innsats.

Frivilligheita er skular i demokrati som alle bør få gå på. Alle frivillige organisasjonar bør derfor strekkje seg for å få med fleire. Særleg gjeld dette å leggje til rette for at dei som ikkje er med i dag, får vere med i den fellesskapen som frivillig aktivitet og frivillige organisasjonar er. Dette er spesielt viktig for barn og unge. Samvære med venner på fritida og deltaking i fritidsaktivitetar bidreg til gode barne- og ungdomsår. Fritidserklæringa er eitt av fleire tiltak som utgjer ein forskjell og styrkjer innsatsen slik at alle barn og unge får moglegheit til å vere med i organiserte fritidsaktivitetar uavhengig av økonomien og ressursane til foreldra. Alle barn skal ha lik tilgang til dei arenaene og lærings- og samværsaktivitetane som frivilligheita tilbyr. Å senke terskelen for frivillig deltaking er eit frivilligheitspolitisk mål.

5.3 Motivasjon for deltaking

Ønsket om å gjere ein konkret innsats og ønsket om å lære noko er ofte eit argument for å gjere ein frivillig innsats. Det varierer mellom ulike typar frivillig arbeid og mellom aldersgrupper kva som er viktigast.[3] Frivillige innanfor helse- og sosial-frivilligheita oppgir i størst grad eit ønske om å gjere ein innsats for andre som motivasjon for innsatsen dei legg ned. Innanfor kultur og idrett er motivasjonen i større grad knytt til sosiale forhold.

Frivillige er ofte motiverte av læring og av å handle i tråd med dei verdiane dei har. Både unge og eldre opplyser at det er viktig å føle at dei har ein verdi. Mens eldre frivillige seier at motivasjonen deira for å gjere ein frivillig innsats er ønsket om å treffe andre og om å kunne gjere noko nyttig, er unge frivillige i større grad motiverte av å få lære noko og av å få denne kompetansen på CV-en. Engasjement avlar engasjement, og deltaking i frivillige organisasjonar gir ein realkompetanse ved sida av skule og arbeidserfaring. Det er derfor viktig at både skule og arbeidsliv er bevisst på å verdsetje frivillig innsats hos elevar og medarbeidarar og legg til rette for at frivillig innsats finn stad.

Prosentdelen som meiner det er viktig å vere medlem i ein organisasjon for å kunne gjere ein innsats, er stabil, trass i at ein som vist i kapittel 4 ser ein tendens til at færre er medlemmer i organisasjonar. Av dette kan ein slutte at mange enno støttar den medlemsbaserte frivilligheita.

Undersøkingane viser også at frivillige som driv med aktivitetar leidde av betalte tilsette, scorar høgare på alle motivasjonsskalaer, mens foreldrefrivillige generelt har lågare individuell motivasjon enn andre.

5.4 Barrierar mot deltaking

Eit inkluderande samfunn føreset ein inkluderande frivillig sektor.

Dei vanlegaste grunnane til at folk ikkje deltar i frivillig arbeid, er mangel på tid og interesse, eller at dei har svake nettverk og ikkje blir spurde om å delta.[4] Det varierer mellom aldersgruppene kva som blir opplyst som årsak til manglande deltaking. Yngre rapporterer i større grad at dei er opptekne med andre aktivitetar, at dei ikkje har blitt spurde, eller at dei ikkje veit kvar dei skal begynne. Middelaldrande vektlegg i større grad tidsaspektet, som ein krevjande arbeidssituasjon eller at dei er opptekne med andre aktivitetar, mens eldre oftare oppgir årsaker knytte til helse.

Grunnane til at barn og ungdom frå familiar med låg sosioøkonomisk status deltek sjeldnare i fritidsorganisasjonar, er samansette.[5] Økonomi er ein del av biletet. Manglande midlar til medlemskontingentar og utstyr held nokre barn borte.

[3] Wollebæk, Dag; Sætrang, Synne & Fladmoe, Audun (2015)

[4] Wollebæk, Dag; Sætrang, Synne & Fladmoe, Audun (2015)

[5] Bakken, Anders; Frøyland, Lars Roar; Sletten, Mira Aaboen (2016)

I kor stor grad barn og ungdom er med på frivillige aktivitetar, er også avhengig av kor engasjerte foreldra er. Foreldre som sjølve driv frivillig aktivitet, eller som sjølve er vaksne opp med organiserte fritidsaktivitetar, vil kanskje i større grad motivere eigne barn til deltaking. Fritidsaktivitetane til barn og ungdom i Noreg i dag er dessutan i stor grad avhengige av foreldrefrivilligheit. Dersom foreldre av ulike årsaker ikkje kan engasjere seg i fritida til barna, kan dette føre til at barna ikkje deltek i det heile.

I ein del fritidsaktivitetar blir det også stilt høgare og høgare krav til deltaking og prestasjonar etter kvart som ungdom blir eldre. Dette kan medverke til at fleire sluttar, anten fordi dei ikkje har tid, eller fordi dei ikkje lenger er motiverte nok. Behovet for økonomiske investeringar kan også vere ein del av forklaringa.

Eit fleirtal begynner med frivillig arbeid fordi nokon spør dei, eller fordi dei får høyre om moglegheiter til å gjere ein frivillig innsats gjennom nokon dei kjenner. Den vanlegaste rekrutteringsvegen til frivillig arbeid går gjennom såkalla svake band og folk ein kjenner.

Betydninga av sosiale nettverk er ein av dei største barrierane mot å få med fleire av dei frivillige som i dag ikkje deltek. Ressurssterke personar som har god helse og breitt nettverk, begynner lettare med frivillig arbeid enn menneske som av ein eller annan grunn er svakt sosialt integrerte. Sivilsamfunnet tiltrekkjer seg frivillige som i utgangspunktet har god helse og livskvalitet.

Profesjonalisering av organisasjonar og i organisasjonar kan også bidra til å skape barrierar mot deltaking. Høge forventningar og krav til sosiale ressursar, tidsbruk, kompetanse, språk og økonomi kan ekskludere menneske som både kan og vil bidra i organisasjonslivet, men som ikkje finn seg til rette. Det dreier seg om høge forventningar til kva organisasjonen skal levere, auka krav frå det offentlege når det gjeld søknader og rapporteringar, og samtidig ønsket frå organisasjonane sjølve om å vere profesjonelle, ressurssterke og ha innverknad.

For å leggje til rette for ei frivilligheit som femner fleire, er det behov for å utvikle kunnskap og verkemiddel som kan føre til sosial utjamning i arbeidet med frivilligheit og folkehelse.

Dersom ein ikkje jobbar aktivt for å nå ut til fleire, kan frivilligheita i verste fall forsterke forskjellar. For at frivilligheita skal kunne hjelpe til folkehelse i alle lag av befolkninga, er det viktig å mobilisere nye grupper av frivillige. Blant mange som fell utanfor, kan økonomi vere eit hinder for å delta i frivilligheita, og med dette føre til at enkeltmenneske går glipp av ressursar, erfaringar og kompetanse som kan vere viktig for livsmeistring. Utstyr er eit anna hinder for at fleire kan delta i organiserte idretts- og friluftslivsaktivitetar.[6]

Boks 5.1 Knekk inkluderingskoden!

Frivillighet Noreg har utvikla «Knekk inkluderingskoden» – ein inspirasjonsbank for mangfald i frivilligheita. Her kan organisasjonane lære av kvarandre og få tips til korleis ein kan få til eit større mangfald i organisasjonen.

www.inkluderingskoden.no

Veldig mange av dei som ikkje tek del i frivillig aktivitet, seier grunnen er at dei ikkje har blitt spurde, og denne prosentdelen har auka. Vi veit at nokre av dei som systematisk fell utanfor frivillig deltaking, er dei som ville hatt størst utbytte av å vere med i den fellesskapen organisasjonslivet gir.

Dette gjeld også barn og unge. Alt vi veit om betydninga av å delta i frivillig aktivitet, tilseier at ein av dei viktigaste jobbane vi gjer for å sikre det frivilligheitspolitiske målet om brei deltaking, er å sikre at barn og unge får høve til å delta.

Alle krefter må jobbe saman for at vi skal ha ein mangfaldig og open frivillig sektor i Noreg. Frivillige organisasjonar sit sjølve med mange av svara på korleis dette kan gjerast. Det handlar om å tenkje utanfor eigen vennekrets når nye frivillige skal rekrutterast. Det handlar om å sjå på mangfald som eit mål i seg sjølv fordi vi veit at det skaper meir aktivitet og nye rekrutteringsmoglegheiter. Det handlar om å vere open for og aktivt oppsøkje dei barn og unge som ikkje kjem til fotballtreninga eller korpsøvinga av seg sjølve, og som kanskje har foreldre som ikkje stiller opp på loppemarknaden eller hallvakta. Til sist handlar det om å av og til senke krava til profesjonalitet og opne for at det er mange måtar å gjere ting på. Alle kan ikkje gjere alt, men alle kan gjere noko. Frivillige organisasjonar må arbeide for å ha aktivitetar for alle som har lyst til å bidra. Dersom ikkje organisasjonar og andre fellesskapar senkar terskelen for deltaking, kan den sosiale og frivillige arenaen fort bli nok eit felt der ein må prestere.

Samtidig som vi må anerkjenne at det også finst spesialiserte oppgåver i regi av frivillige orga-

[6] Breivik, Gunnar og Rafoss, Kolbjørn (2017)

nisasjonar som krev eiga opplæring, og der ikkje alle kan bidra med alt.

5.5 Rammevilkår for auka deltaking

5.5.1 Frie midlar

Statens viktigaste verkemiddel for å auke frivillig deltaking er å bidra til eksistensgrunnlaget til frivilligheita mellom anna gjennom økonomiske tilskotsordningar. Tilskot som er grunngitt med at frivilligheit og deltaking har ein eigenverdi, byggjer på ein tillit til at organisasjonane sjølve både ønskjer og veit best korleis dei skal skape brei deltaking. Ein legg altså til grunn at eit breitt rekrutterings- og aktivitetsgrunnlag er i eigeninteresse for organisasjonane. Det skaper sterke, mangfaldige og levedyktige organisasjonar som får medverknad og innverknad og styrkjer samfunnsrolla si.

Den statlege frivilligheitspolitikken skal ikkje bidra til å sementere eit organisasjonslandskap, men snarare leggje til rette for at mangfaldet kan vekse fram. Derfor vil denne regjeringa fokusere på å auke dei store, breie ordningane som ikkje legg for mykje føringar på organisasjonstype eller aktivitetstype, men som skaper grobotn nettopp for mangfaldet. Meirverdiavgiftskompensasjonsordninga er det fremste eksempelet på dette. Den nasjonale grunnstøtta til barne- og ungdomsorganisasjonar og Frifond er to andre. Les meir om dette i kapittel 6.

Lokale aktivitetsmidlar (LAM), som blei etablert med det målet å styrkje idrettsaktiviteten der han skjer – på lokalt nivå – er eit godt eksempel på betydninga til frie ordningar for deltaking. Ordninga var i 2018 på 367 millionar kroner, ein auke på 30 millionar frå året før. LAM-ordninga har auka med 203 millionar kroner sidan 2013. Det er ei ordning som er ubyråkratisk med stor fridom og mykje tillit. Ho går rett ut til lokale idrettslag, og ein sjekkar måloppnåing med evalueringar heller enn med omfattande rapportering. Ordninga har få føringar og gir handlingsrom for idretten til å prioritere grupper og tiltak som idrettslaga meiner vil auke deltaking i nærmiljøet. Måla for ordninga er å bidra til aktivitet og deltaking, understøtte den frivillige innsatsen og bidra til å halde kostnadene nede. I retningslinjene for ordninga er det presisert at likestilling og inkludering av barn og ungdom som i liten grad tek del i organisert idrett, skal sikrast i fordelinga av midlar. Dette kan mellom anna vere tiltak som rettar seg mot utøvarar med nedsett funksjonsevne, barn frå familiar med låg betalingsevne og jenter med minoritetsbakgrunn.

Hausten 2018 leverte Oslo Economics ein evalueringsrapport om LAM-ordninga.[7] I rapporten står det at LAM-ordninga fungerer godt, og at dei gjeldande prinsippa for og innretninga av ordninga bør førast vidare. I evalueringa står det:

> Vi opplever at frihetsgradene for tilpasninger lokalt i idrettsrådene er såpass store, og at de innspillene som er synliggjort i evalueringen i praksis kan ivaretas innenfor gjeldende regime. Det synes lite hensiktsmessig å overstyre dette med sentrale krav som gir sterkere føringer for disponeringen av midlene. Høy grad av lokale tilpasningsmuligheter ivaretar også at det er variasjoner i behov og ønsker på tvers av kommuner og idrettslag.

Ordninga ser ut til å fungere godt fordi det er rom for å gjere lokale prioriteringar og fordelingar av pengane. Det gir eit handlingsrom som gir lokalt ansvar, tillit og fleksibilitet.

Gjennom tilskot frå staten følgjer det eit ansvar. Frivillige organisasjonar er sjølve ansvarlege for å treffe nødvendige val og prioriteringar slik at flest mogleg kan delta. Dette er nødvendig for å bevare eigenverdien til frivilligheita, samtidig som det er med på å tryggje legitimiteten til frivillige organisasjonar. Dei demokratisk oppbygde medlemsorganisasjonane er ein viktig kanal for representasjon.

5.5.2 Målretta tilskot og tiltak

Fordi frivilligheita er ein så viktig ressurs innanfor ulike samfunnsområde, vil det i tillegg til ordningar med lite føringar vere behov for å målrette tiltak og tilskot når ein ser at det er enkelte grupper som systematisk ikkje tek del.

Dette er bakgrunnen for at deltaking i frivillig aktivitet og fritidsaktivitetar har vore ein eigen del av det arbeidet regjeringa gjer for å motverke barnefattigdom. Grunna dårleg økonomi og manglande inkludering blir somme barn hindra frå å delta. Regjeringa har sidan 2015 sett av midlar til å støtte tiltak som gjer det mogleg for fleire barn å delta i ferie- og fritidsaktivitetar. I 2018 blei det tildelt nesten 270 millionar kroner frå Nasjonal tilskotsordning mot fattigdom. I tillegg gav Kulturdepartementet 10 millionar kroner til innovative samarbeidsprosjekt mellom frivillige organisasjonar og kommunar for arbeid mot barnefattigdom.

[7] Oslo Economics (2018)

Boks 5.2 Inkludering i idrettslag

Fleire av dei største byane i landet står overfor spesielle utfordringar knytte til å rekruttere barn og ungdom til idrettslaga. Undersøkingar viser at barn og ungdom med innvandrarbakgrunn, spesielt jenter, i mindre grad er medlemmer av idrettslag enn gjennomsnittet i befolkninga elles.

Tilskotsordninga Inkludering i idrettslag skal senke terskelen for deltaking frå barn og unge i idrett og fysisk aktivitet. Målet er at idrettslaga kan gi eit betre tilbod til jenter og gutar frå familiar med låg betalingsevne og familiar med minoritetsbakgrunn. Tilskotet skal brukast til tiltak retta mot barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år) med innvandrarbakgrunn – med særleg vekt på jenter, og mot barn og ungdom frå familiar med låg betalingsevne.

Regjeringa har foreslått å fordele 18 millionar kroner til inkludering i idrettslag for 2019. Beløpet er 2,5 millionar kroner høgare enn tilskotet for 2018 (15,5 millionar).

Dette tiltaket er meint å bidra til ei breiare rekruttering som vil gjere idretten og frivillig sektor meir mangfaldig og meir tilgjengeleg for alle.

Fafo har gjennomført ei evaluering av Nasjonal tilskotsordning mot barnefattigdom.[8] Evalueringa viser at tilskotsordninga er viktig for utvikling av målretta tiltak i kommunane. Tilskotsordninga blir vurdert som nødvendig i arbeidet for å betre moglegheitene for deltaking på viktige arenaer for barn og unge med fattigdomsproblem. Det er eit breitt spekter av tiltak, og kommunane meiner at dei i stor grad lykkast med å gi tiltak som er opne for alle, ikkje-stigmatiserande og av god kvalitet. Ordninga prioriterer barn med innvandrar- og flyktningbakgrunn og barn og unge i familiar med rusproblem og/eller psykiske helseproblem.

Frivilligheita har blitt viktigare i arbeidet mot konsekvensane av barnefattigdom og får stadig meir midlar frå ordninga. Om lag 60 prosent av tilskotsmidlane går til frivillig sektor, både som tilskot til små prosjekt i regi av lokale lag og foreiningar og i form av større tildelingar til landsomfattande tilbod.

[8] Fløtten, Tone & Hansen, Inger Lise Skog (2018)

Nasjonal tilskotsordning mot barnefattigdom er ei sentral målretta tilskotsordning som støttar opp om Fritidserklæringa. Sjå punkt 5.6.1.

Frivilligheita er også ein sentral integreringsarena. Gjennom at folk får høve til å vere med som frivillige, kan dei delta på lik linje med andre med same interesse, og dei kan få ein snarveg inn i det norske samfunnet. Dette er viktig for den enkelte, men også for samfunnet. Regjeringa vil syte for treffsikre tilskotsordningar til mangfald, inkludering og integrering som er enkle å forstå og nytte seg av.

5.6 Tilrettelegging for auka deltaking

5.6.1 Fritidserklæringa

Barn som veks opp i låginntektsfamiliar, skal ha dei same moglegheitene og den same fridommen til å kunne skape si eiga framtid som andre.

Fritidserklæringa er eit av mange tiltak som utgjer ein forskjell og styrkjer innsatsen for at alle barn og unge får høve til å vere med i organiserte fritidsaktivitetar – uavhengig av økonomien til foreldra. Tiltaket bidreg til ein betre situasjon for barna her og no. Deltaking i aktivitet bidreg til meistring og fellesskapskjensle, som er avgjerande å ha med seg vidare i livet.

Frivillige organisasjonar, KS og regjeringa signerte Fritidserklæringa 7. juni 2016. Målet er eit godt og langsiktig samarbeid for at alle barn og unge, uavhengig av foreldreøkonomien, skal kunne delta jamleg i fritidsaktivitetar saman med barn og unge på same alder. Erklæringa byggjer på FNs barnekonvensjon, som seier at barnet har rett til kvile og fritid og til å delta i leik og fritidsaktivitetar som passar for alderen til barnet. Barnet skal ha tilgang til eigna og like moglegheiter for kulturelle og kunstnariske rekreasjons- og fritidsaktivitetar.

Fritidserklæringa er eit tiltak som organisasjonar og offentleg verksemd ofte viser til i arbeidet for å gi barn gode fritidstilbod uavhengig av familieøkonomien. Fleire organisasjonar ønskjer å delta i arbeidet. Også mange, og stadig fleire, kommunar ser nytten av samarbeidet mellom organisasjonar og kommunar om å få fleire barn med i fritidsaktivitetar. Privat næringsliv deltek også i arbeidet. Fritidserklæringa kan enno forankrast i organisasjonar og kommunar over heile landet. Samarbeidet mellom offentleg verksemd, KS og organisasjonane synest formålstenleg og gjensidig nyttig, og regjeringa vil satse vidare på denne modellen.

Fritidserklæringa har vist seg å vere eit samarbeid som har henta fram entusiasme og verkemiddel i organisasjonane, kommunane og i nokon grad i næringslivet. Fritidserklæringa skal vere eit kreativt mangfald med engasjerte kommunar, organisasjonar og brennande eldsjeler, sosiale entreprenørar og frivillige krefter som gjer at alle barn, uavhengig av økonomien til foreldra kan delta jamleg i fritidsaktiviteter saman med venner.

5.6.2 Kompetansedeling

Mykje tyder på at frivillige organisasjonar i større og større grad finn saman for å løyse felles utfordringar. Dei siste tiåra har det vore ein sterk auke i talet på paraplyorganisasjonar i Noreg, frå rundt 30 i slutten av 1970-åra til over 300 i dag. Forskarane knyter denne veksten til auka differensiering og spesialisering i organisasjonssamfunnet og dermed større behov for koordinering og samarbeid, men også til behovet for saman å utvikle nye verktøy og nye inntektskjelder.[9]

Mange av paraplyorganisasjonane får statleg finansiering både i form av driftsstøtte og i form av meirverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar. Staten er på denne måten med på å støtte opp om denne kompetansedelinga. Den største samanslutninga av frivillige organisasjonar er Frivillighet Norge, som blei oppretta i 2005. I dag er meir enn 300 organisasjonar som representerer meir enn 50 000 lag og foreiningar, medlem i Frivillighet Norge. LNU (Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar) er eit samarbeidsorgan for norske barne- og ungdomsorganisasjonar og har 97 medlemmar som til samen representerer meir enn 450 000 medlemskap.

Det finst også lausare nettverk der organisasjonar har funne saman for å løyse konkrete problemstillingar. Eit eksempel på dette er Nasjonal dugnad mot barnefattigdom, som blei etablert for å samle frivillige organisasjonar om eit felles mål: å bidra til å sikre inkludering og deltaking i fritidsaktivitetar for barn og unge i Noreg, uavhengig av den sosioøkonomiske statusen til dei føresette.

5.6.3 Frivillig.no – saman om rekruttering

I desember 2015 blei Frivillig.no eit felles digitalt rekrutteringsverktøy for frivillig sektor, lansert med støtte frå Kulturdepartementet, Oslo kommune, Gjensidige-stiftelsen og Sparebankstiftelsen DNB. Frå 2016 har «Kampanjen for økt fellesskap og sosial støtte» med støtte frå Helse- og omsorgsdepartementet vore ein del av satsinga. Ein er i gang med ei følgeevaluering av kampanjen, med sluttrapport planlagd i mars 2019.

Frivillig.no blir brukt av over 1800 ulike organisasjonar, lag, foreiningar, frivilligsentralar, kulturfestivalar og religiøse samfunn. Berre i 2017 kom det inn over 15 000 interessemeldingar i alle fylka i landet. Av dei som melde seg, var heile 40 prosent under 30 år, 35 prosent hadde aldri utført frivillig innsats før, og 25 prosent opplyser at dei har foreldre som er fødde utanfor Norden.

Regjeringa støttar Frivillig.no gjennom at den generelle støtta til Frivillighet Norge har auka. For 2019 har regjeringa foreslått å auke tilskotet med ytterlegare 1 million kroner.

5.6.4 Tilrettelegging for frivillig innsats frå det offentlege

Frivillig innsats og deltaking bidreg til å sikre menneske som står utanfor skule og arbeidsliv, sosial kontakt, arena for meistring og kompetanseheving og rammer i kvardagen. I større og større grad legg arbeidsgivarar også vekt på den uformelle arbeidserfaringa ved tilsetjingar. Dersom fleire deltok som frivillige mens dei stod utanfor det ordinære arbeidslivet, ville det kunne få positive verknader for den enkelte og for samfunnet.

Dessverre er det ein del som melder om at ulik grad av kunnskap om frivilligheit i det offentlege er ein barriere for frivillig innsats. Mellom anna har det kome innspel frå frivilligsentralar, organisasjonar og kommunar om at menneske som er sjukemelde, har opplevd å få beskjed om at dette ikkje kan kombinerast med frivillig innsats, eller at ein ikkje kan kombinere frivillig aktivitet og arbeidsløyse.

Regjeringa vil derfor understreke at noverande regelverk i stor grad opnar for at sjukemelde og arbeidslause kan delta i frivillig arbeid.[10] Frå 1. januar 2018 blei lova om arbeidsavklaringspengar endra. Då blei det også opna for at frivillig arbeid kan sjåast på som arbeidsretta tiltak.[11] Dagpengeregelverket er tydeleg på at deltaking i ulønt arbeid og sosiale tenester for funksjonshemja og eldre, besøksteneste, arbeid for humanitære og religiøse organisasjonar, idrettslag o.l. som normalt blir utført av medlemmer og frivillige utan godtgjersle, kan utøvast inntil fire dagsverk per veke utan at det påverkar retten til dagpengar.

[9] Arnesen, Daniel (2018)

[10] https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/8-4-arbeidsuf%C3%B8rhet

[11] https://www.nav.no/rettskildene/Forside/Folketrygdloven/kapittel-11-arbeidsavklaringspenger

Slikt arbeid skal ikkje førast på meldekortet, noko som går fram av Navs rettleiing på nav.no om utfylling av meldekort for dagpengar. Fleire frivillige organisasjonar driv også arbeidsretta tiltak på oppdrag frå det offentlege. Frivillige organisasjonar bidreg med praksisplassar for dei som skal tilbake til arbeidslivet.

Frivillig aktivitet gir nettverk og dermed større moglegheiter til å kome inn i arbeidslivet. Frivilligheita er også ein arena for meistring som kan bidra til å gi den sjølvtilliten som skal til for å komme vidare. Regjeringa har teke initiativ til ein inkluderingsdugnad for å bidra til at fleire med nedsett arbeidsevne og/eller hol i CV-en kan komme over i faste, ordinære jobbar. Dugnaden skal bidra til å senke terskelen inn i arbeidslivet og gjere det lettare for arbeidsgivarar å tilsetje personar frå målgruppa. Staten skal gå føre og har sett eit mål om at fem prosent av nytilsette skal vere personar med nedsett funksjonsevne eller hol i CV-en. Vidare skal tilbodet for arbeidssøkjarar med psykiske lidingar og/eller rusproblem utviklast vidare og styrkjast, slik at fleire kan delta i arbeidslivet samtidig som dei får medisinsk oppfølging. Dugnaden skal også styrkje moglegheitene for opplæring slik at fleire kan kvalifiserast inn i arbeid.

Inkluderingsdugnaden inneber at offentlege og private aktørar jobbar saman for å få fleire med nedsett funksjonsevne og/eller hol i CV-en over i faste, ordinære jobbar. For at ein skal lykkast, må ein arbeide på tvers av sektorar og nivå. Det viktigaste arbeidet vil skje lokalt. Frivillige organisasjonar kan vere viktige bidragsytarar til at fleire kjem i jobb, både gjennom arbeidsretta tiltak og ved at dei inkluderer målgruppa for inkluderingsdugnaden i frivillig arbeid og aktivitetar, og i samarbeid med andre aktørar i inkluderingsdugnaden.

5.7 Regjeringa vil

- Gjennom breie ordningar gi frivillige organisasjonar økonomiske rammevilkår som set dei i stand til å rekruttere og bevare eit mangfald av frivillige.
- Halde fram med å gi støtte til målretta tiltak for å rekruttere menneske som ikkje deltek i frivillig aktivitet.
- Halde fram med å støtte opp om frivillige initiativ og organisasjonar som fremjar erfaringsutveksling om ulike tiltak, og som fremjar inkludering av dei som ikkje deltek.

Del III
Ein sterk og uavhengig sektor



Figur 6.1

6 Rammevilkår som fremjar frivillig aktivitet

6.1 Innleiing

Verkemidla i den statlege frivilligheitspolitikken er i stor grad basert på økonomiske insentiv, gjennom forvalting av tilskot.

Dette kapittelet tek for seg korleis staten gjennom mellom anna breie og ubyråkratiske støtteordningar kan byggje opp under ein sjølvstendig frivillig sektor med brei deltaking og høg aktivitet.

Regjeringa vil støtte opp om frivillig sektor og styrkje rammevilkåra, men det er viktig for sjølvstendet og autonomien til frivilligheita at ho ikkje er avhengig av offentleg finansiering, og at ho framleis hentar mesteparten av inntektene sine frå andre kjelder. Kapittelet beskriv også korleis staten eventuelt kan leggje til rette for at frivillig sektor lettare kan skaffe seg andre inntektskjelder enn tilskot frå det offentlege.

Regjeringa byggjer politikken sin på ein effektiv bruk av ressursane til fellesskapen. Dette ligg også til grunn for statens økonomiske tiltak for frivillig sektor.

6.2 Inntektene til frivillig sektor

Frivillige organisasjonar hentar inntektene sine frå fleire ulike kjelder. Frå 1997 til 2013 har prosentdelen av eigengenererte inntekter som samla sett kjem frå medlemskontingentar, deltakaravgifter og frivillig aktivitet som skal skape inntekter, gått markant ned frå 73 til 58. Private bidrag i form av sponsing, basar, gåver og innsamling, auka frå 13 til 14 prosent. Dette er i stor grad også eigengenererte inntekter, sidan det er organisasjonane sjølve som må gjere ein innsats for å få desse midlane.

Inntekter frå det offentlege auka frå 8 til 21 prosent og andre, uspesifiserte inntekter auka frå 6 til 7 prosent i same perioden. Figur 6.2 viser korleis dei ulike inntektskjeldene fordeler seg på organisasjonstypar i frivillig sektor.

Auken i dei offentlege midla må sjåast i samanheng med bortfallet av automatinntektene til organisasjonane og offentleg kompensasjon som følgje av dette, dessutan auken i momskompensasjonsordninga. Frivillig sektors totale driftskostnader auka med om lag 30 prosent frå 1997 til 2013, noko som er eit uttrykk for at frivillig sektor har vakse i økonomisk omfang.

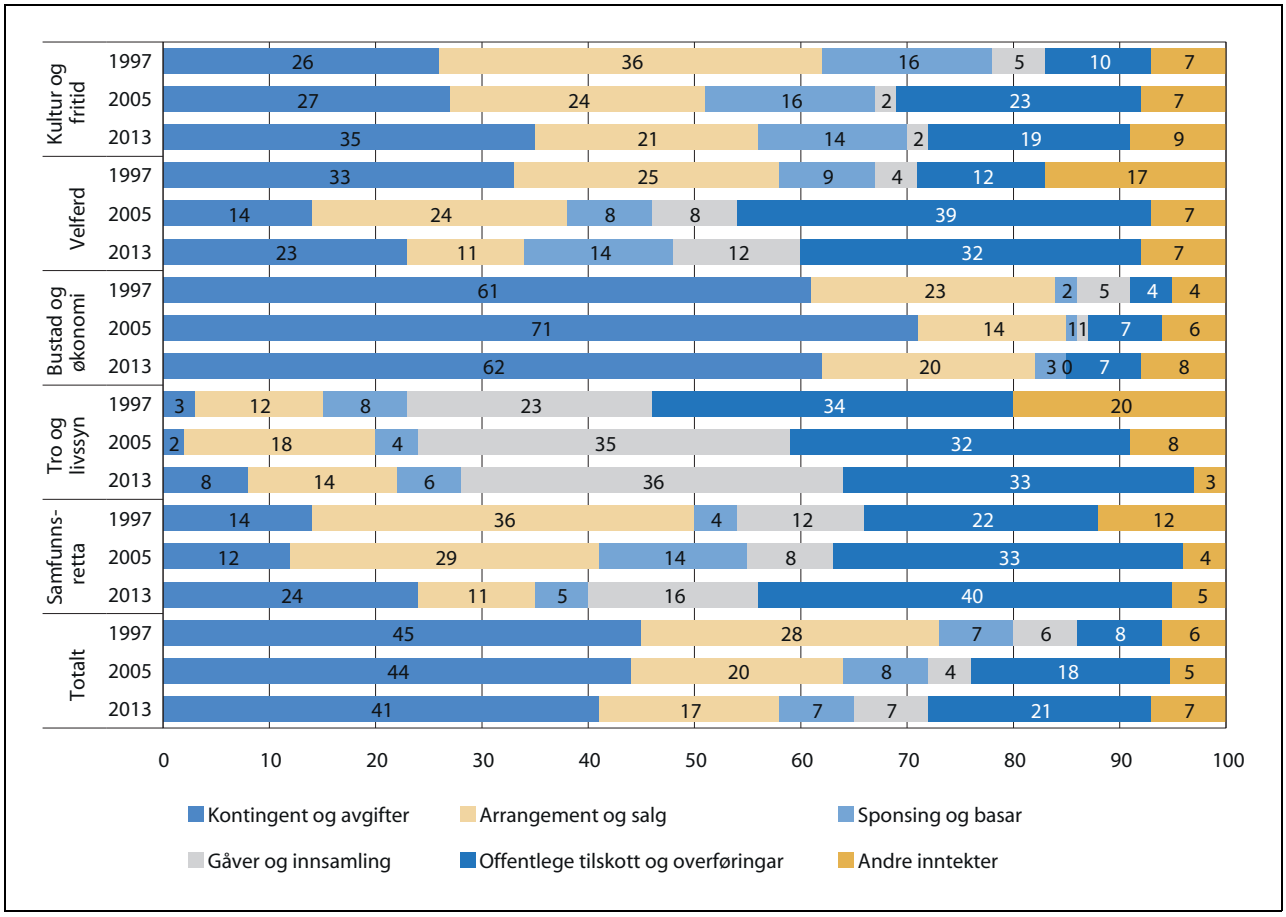
6.3 Statlege tilskot til frivillige organisasjonar – eit oversiktsbilete

Statleg støtte til frivillig sektor har to kjelder: statsbudsjettet og overskotet frå Norsk Tipping (spelemidlar). I tillegg kjem ein del av den offentlege støtta til frivillige organisasjonar frå kommunar og fylkeskommunar.

I dag blir overskotet til Norsk Tipping fordelt først med 7 prosent til grasrotandelen. 6,4 prosent blir så trekt ut til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter blir det resterande beløpet fordelt med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kultur og 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige formål.

Det er Kulturdepartementet som fordeler overskotet til Norsk Tipping i samsvar med pengespellova § 10. Hovudfordelinga av spelemidlar til idrettsformål og kulturformål blir vedteken av Kongen i statsråd i april kvart år. Speleoverskotet til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar blir fordelt i tråd med forskrift 4. mai 2018 nr. 678 om tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå speleoverskotet til Norsk Tipping.

Bakgrunnen for at frivillige organisasjonar er mottakarar av inntekter frå spel, er eit ønske om at overskotet frå pengespel og lotteri verken skal gå til staten eller til kommersielle aktørar med profittinteresser. Tanken er at frivillige organisasjonar og formål i praksis vil gi mindre press på å optimalisere overskotet frå pengespeldrifta. Dette vil i sin tur sikre ei meir moderat utvikling av pengespeltilbodet og dermed mindre samfunnsmessige problemstillingar i tilknyting til spelverksemda. Den norske spelpolitikken ligg fast slik han er beskriven i Meld. St. 12 (2016–2017) *Alt å*



Figur 6.2 Fordeling av inntekter etter organisasjonstypar, 1997–2013.

Kjelde: Arnesen og Sivesind (2017).

vinne, og vil derfor ikkje bli ytterlegare beskriven i denne meldinga.[1]

Statens tilskot til frivillig sektor over statsbudsjettet stadfester at frivilligheita er mangfaldig, at frivillig sektor er sentral på alle samfunnsområde, og at det er mange frivillige organisasjonar i Noreg som får statleg støtte.

13 av 15 departement har tilskotsordningar som berre frivillige organisasjonar kan søkje på, eller gir enkelttilskot til frivillige organisasjonar. Inkludert spelemidlar blei det tildelt nærare 9 milliardar kroner i tilskot til frivillige organisasjonar i 2017. Tabell 6.1 gir ei detaljert oversikt over desse. I tillegg viser tidlegare kartleggingar at frivillige organisasjonar og frivillige tiltak får meir enn 2 milliardar kroner frå tilskotsordningar som også andre aktørar som for eksempel kommunar og næringsliv kan søkje på.

Det er svært mange mottakarar av dei fordelte midlane. Den største ordninga for frivillig sektor, meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar, hadde omkring 23 500 mottakarar i 2017. Omkring 30 000 er registrerte som grasrotmottakarar. Dei andre statlege tilskotsordningane hadde til saman omkring 3000 tilskotsmottakarar i 2017.

6.4 Grunnstøtte til frivillige organisasjonar

6.4.1 Meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar

Meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar tok til å gjelde 1. januar 2010. Formålet med ordninga er å fremje frivillig aktivitet.

Det blir gitt kompensasjon innanfor den ramma som Stortinget har bestemt for det enkelte år. Fleirtalet av søkjarane nyttar ein forenkla søknadsmodell, der dei søkjer om kompensasjon med utgangspunkt i totale driftskostnader knytte til den frivillige og ikkje-fortenestebaserte delen av

[1] Pengespelpolitikken er nærare beskriven i Meld. St. 12 (2016–2017) *Alt å vinne*.

Tabell 6.1 Tal på tilskotsordningar berre frivillige organisasjonar kan søkje på, enkelttilskot til frivillige organisasjonar og tildelte beløp (2017).

Departement	Tal på tilskots-ordningar	Tildelt beløp tilskots-ordningar	Tal på enkelt-tilskot	Tildelt beløp enkelttilskot	Totalt tildelt beløp
Kulturdepartementet	27	3 152 765 037	41	1 397 936 000	4 550 701 037
Utanriksdepartementet	2	2 062 501 868	8	5 915 000	2 068 416 868
Helse- og omsorgs-departementet	8	361 879 898	49	268 465 006	630 344 904
Barne- og likestillings-departementet	6	331 706 111	27	119 761 000	451 467 111
Kunnskapsdepartementet	7	301 878 895	31	77 830 000	379 708 895
Kommunal- og moderniserings-departementet	3	308 542 303	5	13 222 000	321 764 303
Samferdselsdepartementet	0	0	5	144 550 000	144 550 000
Klima- og miljødepartementet	3	67 067 900	21	48 838 710	115 906 610
Arbeids- og sosialdepartementet	5	105 195 000	2	3 585 000	108 780 000
Justis- og beredskaps-departementet	2	25 311 000	31	66 406 500	91 717 500
Forsvarsdepartementet	1	26 859 000	1	29 765 000	56 624 000
Landbruks- og matdepartementet	1	30 509 000	0	0	30 509 000
Nærings- og fiskeri-departementet	0	0	2	28 100 000	28 100 000
SUM	65	6 774 216 012	223	2 204 374 216	8 978 590 227

Kjelde: Informasjon frå departementa sett saman av Lotteri- og stiftelsestilsynet.

verksemda. Det er også mogleg å velje å søkje om kompensasjon basert på dokumenterte meirverdiavgiftskostnader.

Organisasjonane søkjer på bakgrunn av driftskostnadene sine med visse frådrag. Midlane kan brukast fritt i den frivillige og ikkje-fortenestebaserte delen av verksemda som har vore grunnlag for tildelinga av kompensasjon. Ordninga skal vere enkel og ubyråkratisk, og det er ikkje krav om rapportering for bruk av midlane.

I 2017 blei det gitt 1,32 milliardar kroner i meirverdiavgiftskompensasjon. 23 500 organisasjonar fekk støtte. Dette er nærare 1000 fleire enn året før. Av desse hadde 21 900 organisasjonar i 2016 under 10 millionar kroner i søknadsgrunnlag. I 2016 var det rundt 300 organisasjonar med søknadsgrunnlag over 10 millionar kroner. Dette viser at ordninga når ut til dei små lokale organisasjonane.

Meirverdiavgiftskompensasjonsordninga er innretta som ei rammestyrt tilskotsordning og er ikkje ein krone for krone-kompensasjon i form av ei rettigheitsstyrt tilskotsordning. Då ordninga blei innført i 2010, blei det sett eit mål om å trappe opp ordninga til 1,2 milliardar kroner innan 2014.

Søknadsbeløpet frå organisasjonane har stige etter kvart som ordninga har blitt betre kjend. Det same har løyvinga til ordninga. I budsjettforslaget til Kulturdepartementet for 2019 er ordninga auka med 134 millionar kroner. Ho er med dette oppe i over 1,5 milliardar kroner.

Frivillig sektor hevdar at noverande meirverdiavgiftskompensasjonsordning er for lite føreseieleg, fordi ho ikkje gir full kompensasjon, og fordi avkortinga ikkje er kjend når ein søkjer. Sektoren har kravd fullt meirverdiavgiftsfritak (nullsats). I juni 2017 vedtok Stortinget å be regjeringa om å

styrkje meirverdiavgiftskompensasjonsordninga til frivillige organisasjonar gjennom ein opptrappingsplan og ei utvikling av ordninga som sikrar at midlane kjem organisasjonar til gode som er baserte på frivilligheit (jf. Dokument 8:102 S (2016–2017) og Innst. 478 S (2016–2017).

Ny forskrift for meirverdiavgiftskompensasjonsordninga er gjeldande frå 1.1.2019. Målet med endringane er å gjere ordninga endå meir treffsikker og bidra til ytterlegare forenkling for organisasjonane. Hovudendringa inneber ei endra deling av midlar slik at dei små organisasjonane samla får litt meir og dei store organisasjonane samla får litt mindre. Dette grepet er det semje om i frivillig sektor. Samtidig er målgruppa snevra litt inn for å sikre at midlane ikkje kjem privatøkonomiske interesser til gode. Dette bidreg til å sikre at midlane kjem organisasjonar som er baserte på frivilligheit, til gode i tråd med Stortingets oppmodingsvedtak 1048, 20. juni 2017.

Fullt fritak for meirverdiavgift vil krevje at frivillige verksemder registrerer seg i Meirverdiavgiftsregisteret og leverer skattemelding for meirverdiavgift med krav om frådrag. Dette vil vere administrativt krevjande for frivilligheita og ikkje i tråd med ønsket frå frivilligheita om ei enkel ordning og ønsket frå regjeringa om å forenkle støtta til frivillige organisasjonar. Generell frådragsrett vil dessutan vere i strid med meirverdiavgiftssystemet.

Ordninga er i praksis ei grunnstøtte til frivilligheita i Noreg. Tildelingane er baserte på driftskostnader med visse frådrag. Dette gir ei god beskriving av frivillig aktivitet som krev kostnader hos den enkelte organisasjon, som dermed har behov for tilskot. Ordninga er enkel og ubyråkratisk og gir organisasjonane tilgang på frie midlar.

Målsetjinga med frivilligheitspolitikken er å styrke frivilligheita og støtte opp om frivillig aktivitet. Regjeringa vil derfor lage ein opptrappingsplan slik Stortinget har oppmoda til. Opptrappingsplanen varer ut stortingsperioden, med mål om at løyvinga er på 1,8 milliardar kroner i 2021.

Som tabell 6.1 viser, finst det svært mange statlege tilskotsordningar til frivillig sektor. Meirverdiavgiftskompensasjonsordninga er den største av desse ordningane. Det er naturleg for regjeringa å sjå nærare på korleis denne ordninga og andre ordningar fungerer saman, med sikte på å nå frivilligheitspolitiske mål.

Tiltak:

Regjeringa vil trappe opp støtta til frivillig sektor gjennom meirverdiavgiftskompensasjonsordninga med mål om at ordninga er på 1,8 milliardar kroner i 2021. Regjeringa vil sjå nærare på korleis meirverdiavgiftskompensasjonsordninga fungerer i samanheng med andre tilskotsordningar, med sikte på å nå frivilligheitspolitiske mål.

6.4.2 Frifond

Formålet med Frifond-løyvinga er å stimulere den lokale aktiviteten og deltakinga til barn og unge og betre rammevilkåra for medlemsbasert virke på lokalt nivå i regi av frivillige organisasjonar. Frifond består av Frifond organisasjon, Frifond barn og unge, Frifond teater og Frifond musikk.

Tilskotet skal nå ut til eit breitt spekter av organisasjonar, frittståande grupper og foreiningar med ulike formål og aktivitetsgrunnlag.

Løyvinga til Frifond utgjer rundt 200 millionar kroner. Nærare 15 000 lokale lag og grupper med barn og unge får årleg støtte frå Frifond. Midlane blir fordelte av Kulturdepartementet til paraplyorganisasjonane Norsk musikkråd (NMR) og Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar (LNU). Det er eit ansvar for paraplyorganisasjonane å fordele midlane vidare, behandle eventuelle klager og rapportere til departementet om bruken av midlane på lokalt nivå. Den prosentvise fordelinga mellom paraplyorganisasjonane blir sett kvart år med utgangspunkt i erfaringstal frå paraplyorganisasjonane.

I samband med arbeidet med denne stortingsmeldinga blei det sett i gang ein gjennomgang og ei utgreiing av Frifond-ordningane. LNU og NMR har gått gjennom Frifond barn og unge, Frifond musikk og Frifond teater. Rambøll har greidd ut moglegheitene for samanslåing/samordning av Frifond organisasjon og nasjonal grunnstøtte til frivillige barne- og ungdomsorganisasjonar.

6.4.2.1 Frifond organisasjon og nasjonal grunnstøtte til frivillige barne- og ungdomsorganisasjonar

Regjeringa ønskjer å sjå på moglegheiter for endringar og forbetringar av den statlege tilskotsforvaltinga som kan bidra til meir heilskapleg, open, effektiv og føreseieleg frivilligheitspolitikk.

Frifond organisasjon og nasjonal grunnstøtte til frivillige barne- og ungdomsorganisasjonar er ordningar som begge skal leggje til rette for barn og unge si deltaking i frivillige organisasjonar, og der fleirtalet av mottakarar får støtte frå begge ordningane. Det er derfor ordningar som regjeringa har vurdert å slå saman, særleg av omsyn til forenkling for mottakarane.

Rambøll leverte ein rapport om mogleg samordning og/eller samanslåing av desse to ordningane i april 2018.[2] Rapporten konkluderer med at det er både mogleg og anbefalt å slå saman dei to ordningane hos éin forvaltar. Det vil bidra til betydeleg forenkling for mottakarane, dessutan betre koordinering og samordning av tilskotsordningane. Rambøll anbefaler at forvaltinga blir samla hos eit nytt fordelingsutval med Bufdir som sekretariat. Det nye fordelingsutvalet bør bestå av forvaltingskompetanse frå LNU og NMR, for å sikre overføring av denne kompetansen til ny ordning. Midlar til sentralledd og lokallag bør leggjast i to ulike tilskotspottar. Midlane i Frifond organisasjon bør slåast saman, og fordelinga av midlar via sentralledda i organisasjonane held fram slik ho er i dag. Dei foreslår vidare at det blir etablert felles inngangskriterium – baserte på ei harmonisering av noverande inngangskriterium for Frifond organisasjon og nasjonal grunnstøtte.

Rambøll peiker på at denne modellen sikrar mangfald; små og store organisasjonar består, fleire får tilgang gjennom lågare inngangskriterium. Det fører også til forenkling for mottakar og forvaltar, dei vil i mindre grad vere avhengige av unntaksføresegner og skjønnsmessige vurderingar av retten til tilskot.

Hovudutfordringa med modellen er at enkelte musikkorganisasjonar vil falle utanfor. Dette er ei overgripande problemstilling i rapporten. NMR si forvalting av Frifond organisasjon er, i større grad enn LNUs forvalting, basert på skjønn.

LNU er einig i at ei samanslåing i utgangspunktet vil vere forenklande for mottakarane, men meiner at ei slik samanslåing ikkje må medføre dårlegare kontakt mellom forvaltar og mottakarar. LNU er førebudd på, og meiner at dei sjølve har kompetanse til, å forvalte begge ordningar. LNU meiner Rambøll undervurderer betydninga av at frivilligheita sjølv får forvalte sentrale støtteordningar for eigen sektor gjennom paraplyane, og at dialog og oppfølging bør vege tungt. Dei skriv også at ei samanslåing og flytting av Frifond til Bufdir vil få konsekvensar for LNU, som tap av forvaltarkompetanse, tap av ei viktig kontaktflate med organisasjonane og tap av administrasjonsinntekter. I tillegg vil det skape dårlegare samordning mellom dei ulike Frifond-ordningane. På bakgrunn av desse betraktningane meiner LNU at dersom ordningane skal slåast saman, må dei plasserast hos éin av eller begge paraplyorganisasjonane, framfor hos direktoratet.

Elles er LNU positive til ei samordning av kriterium.

Norsk musikkråd støttar mange av LNUs argument knytte til verdien av at frivilligheita sjølv forvaltar støtteordningar og kontakten med medlemsorganisasjonar. NMR ønskjer heller ei nærare utgreiing av moglegheitene for ein felles søkjarportal. Dei er kritiske til éin forvaltar og meiner anbefalt modell vil svekkje det frivillige musikklivet og gi lokale musikkgrupper dårlegare rammevilkår.

Fordelingsutvalet skriv i sitt innspel at dei beste alternativa for vidare utvikling av ordningane er Rambølls anbefaling om samla forvalting hos eit nytt fordelingsutval med Bufdir som sekretariat og felles søknads- og rapporteringsmal. Dette tek langt på veg vare på styrken ved ordninga slik ho er i dag. Samtidig sikrar ho kontinuitet, brukarmedverknad og organisasjons- og forvaltingskompetanse i det vidare arbeidet. Fordelen med å følgje Rambølls anbefaling er at ho inneber ei større forenkling for organisasjonane ved at dei får éin søknadsportal, eitt sett med regler og éin forvaltningsstruktur å ta omsyn til.

Regjeringa legg vekt på synspunkta til paraplyorganisasjonane som er representantar for barne- og ungdomsorganisasjonane. LNU og NMR fordeler i dag midlar frå Frifond organisasjon til barne- og ungdomsorganisasjonane og aktivitet. Denne ordninga fungerer godt, og tek omsyn til rettstryggleik i tilstrekkeleg grad. Vidare kan fleire av dei andre anbefalingane bli følgde opp utan at ordningane blir samla hos éin forvaltar. Regjeringa meiner derfor det no ikkje er nok grunnlag for å gjere endringar i forvaltinga og fordelinga av nasjonal grunnstøtte og Frifond organisasjon. Ein må likevel vurdere innretninga på tilskotsordningar regelmessig. Det er ønskjeleg å ta tak i dei største utfordringane som Rambøll peiker på i rapporten sin, og då særleg knytt til harmonisering av regelverk og kriterium for tilskot, tekniske løysingar, rapportering og tilsyn.

Tiltak:

Regjeringa vil vurdere felles kriterium for tilskot, søknadsskjema og rapporteringsrutinar for å samordne Frifond organisasjon og Nasjonal grunnstøtte, og om det let seg gjere, med ein felles søknads- og rapporteringsmal.

6.4.3 Frifond barn og unge, musikk og teater

LNU og NMR har gått gjennom dei frittståande ordningane. Dei har sett på kva behov dei dekkjer,

[2] Rambøll (2018)

effektar av ordningane, kor godt kjende ordningane er, kva slags kostnader som blir dekte, og om dei bidreg til å gi barn og unge som ikkje allereie er aktive, eit kultur- og fritidstilbod.[3]

Paraplyorganisasjonane meiner at gjennomgangen viser at dei frittståande ordningane dokumenterer eit breitt spekter av lokale aktivitetar, at støtta når ut til mange barn og unge, og at ungdom får eit læringsutbytte gjennom søknads- og gjennomføringsprosessen. Utgiftspostane som blir dekte, er sentrale utgifter knytte til dei ulike aktivitetane, og støtta er ofte avgjerande for om aktiviteten blir gjennomført. Paraplyane ønskjer ikkje å utvide ordninga til å dekkje endå fleire av utgiftene til gruppene.

Paraplyane meiner at dei har vist gjennom mangeårig administrering av Frifond at dei når ut til grupper som ikkje kan nåast av det tradisjonelle organisasjonslivet. Dette har dei mellom anna gjort gjennom felles informasjonsarbeid og kampanjar, ulike prosjekt og samarbeid med andre kulturaktørar. Paraplyane meiner også at dei har dei beste føresetnadene til å nå dei eigenorganiserte.

Behovet for informasjon og informasjonsarbeid krev ein høgare administrasjonsdel.

Gjennomgangen viser at ordninga er dominert av fylka med dei store studentbyane. Dette styrkjer teorien om at ordninga er best kjend i studentmiljøa, og at flest søknader kjem frå store studiestader der det er rimeleg å tru at det er meir aktivitet. Utanfor studentmiljøa er det mange eingongssøkjarar. Ordninga kan dermed tendere til å nå eldre ungdommar som tek høgare utdanning. Det er eit ønske frå departementet at ordninga skal nå ut breitt og mangfaldig, og at ho skal bidra til å inkludere fleire i aktivitet, uansett bakgrunn og ressursar. Det er dermed eit forbetringspotensial med tanke på å nå fleire og meir ulike grupper.

Kulturdepartementet meiner at Frifond-ordningane som skal nå frittståande grupper og eigenorganisert aktivitet, i hovudsak fungerer etter intensjonen med ordninga. Mange barn og unge frå heile landet får moglegheit til å drive sin aktivitet. Aktivitetane som er støtta, spenner frå friluftsliv til sirkus og andre framsyningar. Ordningane er i ulik grad knytte til spesielle kulturuttrykk. Diskusjonen om kor tungtvegande kulturtilknytingane i aktiviteten er, bør løftast.

Det har i tillegg vore fremja eit forslag om å reindyrke delar av ordninga som er retta mot kulturaktivitet, og lage eit tydelegare skilje opp mot anna barne- og ungdomsfrivilligheit. Dette er eit innspel som departementet vil vurdere. Departementet ønskjer å støtte opp om desse formåla og samtidig ha ei ryddig og god forvalting av Frifond. Eventuelle endringar må greiast ut i dialog og samarbeid med dei involverte paraplyane og organisasjonane.

Tiltak:

Regjeringa vil sjå Frifond-ordningane retta mot musikk, dans og andre kunst- og kulturuttrykk i samanheng med andre ordningar på kulturfeltet i den kommande barne- og ungdomskulturmeldinga.

6.5 Tilskot til frivilligheit som mål i seg sjølv

6.5.1 Driftstilskot for handlingsrom

Tilskot til frivillig sektor frå staten skal byggje opp under det sentrale frivilligheitspolitiske målet om ein fri og sjølvstendig sektor.

Tilskota til frivillige organisasjonar har hovudsakeleg to formål: tilskot for å støtte frivilligheit som mål i seg sjølv, og tilskot for at frivillige organisasjonar skal bidra til å oppnå sektormål på ulike samfunnsområde (sjå kapittel 3.2). Nokre ordningar kombinerer desse to formåla.

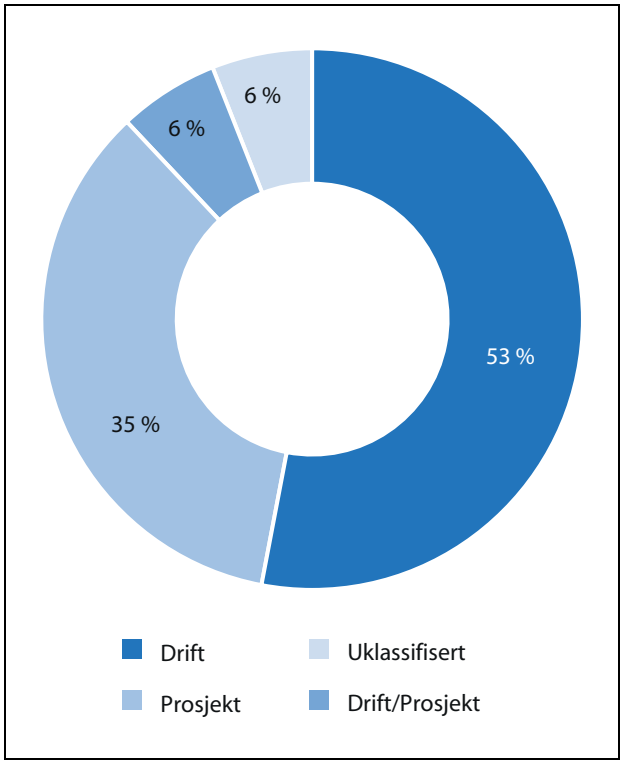
Tilskot til frivillige organisasjonar frå staten blir stort sett gitt som driftstilskot eller prosjekttilskot. Driftstilskot skal styrkje den daglege drifta av organisasjonen og har ofte som formål å støtte frivilligheit som mål i seg sjølv. Eksempel på driftstilskotsordningar er grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjonar og grunnstøtte til frivillige miljøorganisasjonar og allmennyttige miljøstiftelsar.

Prosjekttilskot vil typisk ha som formål å bidra til å nå meir konkrete sektormål på ansvarsområda til departementa og vil ha ein meir kortsiktig og avgrensa karakter. Eksempel på prosjekttilskotsordningar er tilskot til integreringsprosjekt i asylmottak og tilskot til rekruttering av blodgivarar. Nokre ordningar gir både drifts- og prosjekttilskot.

Kartlegging av tilskot til frivillige organisasjonar i 2017 viser at 53 prosent av tilskotsmidlane blei gitt som driftstilskot i 2017, 35 prosent blei gitt som prosjekttilskot, og dei resterande midlane var ein kombinasjon av driftstilskot og prosjekttilskot eller ikkje kategorisert, sjå figur 6.3.

Frivillig sektor peiker på at prosjektmidlar krev meir administrative ressursar i organisasjo-

[3] Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar og Norsk musikkråd (2018)



Figur 6.3 Prosentdel driftsmidlar og prosjektmidlar i samla tilskot frå staten til frivillige organisasjonar i 2017.

Kjelde: Informasjon frå departementa sett saman av Lotteri- og stiftelsestilsynet.

nane til planlegging og søknader som kan vere forgjeves dersom ikkje søknaden får positivt svar. Aktiviteten blir meir kortsiktig, og uvissa kan gjere det vanskeleg å halde på kompetanse i organisasjonane. Somme meiner at prosjektmidlar også kan føre til målforskyving ved at organisasjonane endrar aktiviteten og ressursbruken sin for å kunne søkje på midlane.

Det har dei siste åra vore ein sterk auke i dei store generelle ordningane, som meirverdiavgiftskompensasjonsordninga og spelemiddelordningane. Dette er ordningar med få føringar for korleis midlane skal brukast, og som krev inga eller avgrensa rapportering.

I ei undersøking som Frivillighet Norge gjorde våren 2017, opplyste likevel fleire organisasjonar at dei opplevde at delen driftsstøtte går ned.[4] Nokre organisasjonar peiker på at dei ikkje har kapasitet til å opprette eigne prosjekt for å få tilskot, men at den ordinære drifta deira bidreg vel så bra til dei utfordringane det offentlege ønskjer å løyse med prosjekttilskot.

[4] Brev frå Frivillighet Norge til Kulturdepartementet av 5. juli 2017

LNUs innspel kan illustrere dette:

> Det frivillige arbeidet for bedret integrering eller god eldreomsorg styrkes ikke ved at staten vrir støtteordninger i en bestemt retning, men ved at de organisasjonene som allerede gjør viktig arbeid på disse områdene får en sterk nok grunnfinansiering til at de kan øke sin aktivitet.

Kulturdepartementets rettleiar i forenkling av tilskotsordningar for frivillige organisasjonar tilrår forvaltarar å vurdere om tilskot kan ytast som driftsstøtte framfor prosjektstøtte, mellom anna fordi dette kan vere ein meir ressurssparande måte å nå måla på.

For å klargjere frivilligheit som formål og sikre at tilskotsordningane byggjer opp under eigenarten og sjølvstendet til organisasjonane, vil regjeringa ha ein gjennomgang av alle ordningar for å følgje opp intensjonane i rettleiaren. Dette inneber å vurdere aktivt om fleire tilskot kan ytast som driftstilskot med samfunnsrolla til organisasjonen som grunngiving.

Dersom ei slik vurdering resulterer i ei omgjering av midlar frå prosjektstøtte til driftsstøtte, inneber dette i seg sjølv ingen auke i overføringane til sektoren. Auka driftsstøtte vil derfor bety at frivillig sektor får auka ansvar for å vere innovatørar og sporhundar i samfunnet og ta tak i dei samfunnsutfordringane som finst.

Tiltak:

Regjeringa vil gi tilskot til frivilligheit som formål på ein måte som underbyggjer eigenarten og den sjølvstendige stillinga som frivillige organisasjonar har. Det skal gjerast ein gjennomgang av tilskot til frivillig sektor med tanke på å vurdere om fleire tilskot kan ytast som driftstilskot.

6.5.2 Medlemsdemokrati framleis eit sentralt kriterium for statleg tilskot

I 1840-åra begynte danninga av landsomfattande organisasjonar frå allereie eksisterande lokale foreiningar. Den demokratisk oppbygde medlemsbaserte frivilligheita har seinare vore berebjelken i den norske frivilligheita både i omfang og innsats.

Frå 1980-åra har frivillig organisering og frivillig innsats i Noreg endra karakter. Eitt av kjenneteikna er ei lausare organisasjonstilknyting der talet på medlemskap i organisasjonane totalt sett går ned, samtidig som den fri-

villige innsatsen aukar. Talet på landsdekkjande organisasjonar med lokalledd har gått ned, mens talet på nasjonale organisasjonar utan lokal tilknyting aukar.

Samtidig melder fleire av dei etablerte medlemsbaserte organisasjonane om at dette er eit bilete dei ikkje kjenner seg igjen i. Fleire melder om auka aktivitet i lokallaga og auke i medlemstal. Dette gjeld særleg barne- og ungdomsorganisasjonar.

Sjølv om frivilligheita endrar seg, vil det vere sentralt i statens grunngiving for støtte til frivillige organisasjonar at dei fungerer som demokratiske organisasjonar. Medlemsdemokrati bidreg til legitimiteten og representativiteten til organisasjonane i utøvinga av sivilsamfunnsrolla. Funksjonen til organisasjonane som «skular i demokrati» er verdifull for Noreg som eit demokratisk samfunn.

Frivilligheit er også avgjerande for eksistensen til det som er byggjesteinane i det demokratiske systemet vårt, nemleg dei politiske partia.

Sjølv om krav til medlemsdemokrati vil vere eit kriterium som bidreg til å forme frivillig sektor, meiner regjeringa det vil vere legitimt å utvikle ordningar med formål og kriterium som bidreg til å fremje særpreget og samfunnsrollene til frivillige organisasjonar. Dette vil vere ei målsetjing som frivillig sektor og staten deler. Talet på medlemmer og lokallag i ein demokratisk organisasjon vil i denne samanhengen også kunne inngå som kriterium for fordeling av tilskot, jf. boks 6.1.

6.6 Sikre medverknad gjennom forskriftsfesting av regelverk

Av dei 57 tilskotsordningane som blei kartlagde i samband med arbeidet til ekspertgruppa som gjekk gjennom statlege tilskot til frivillig sektor, var berre ti av regelverka nedfelte i forskrift. Regelverka for dei ulike ordningane fastset rettar og plikter for søkjarar og tilskotsmottakarar og har dermed forskrifts innhald, men har i praksis ein lågare formaliseringsgrad enn forskrifter.

Ei forskrift skal i samsvar med forvaltingslova sendast på høyring når ho blir fastsett eller endra. Dette sikrar at frivillig sektor blir involvert og får gi innspel til regelverk for tilskotsordningane der dei er aktuelle søkjarar. At saka skal sendast på høyring, kan i seg sjølv føre til at regelverket blir betre greidd og gjennomtenkt frå byrjinga av. Høyring og involvering kan også bidra til forenkling.

Boks 6.1 Definisjon av teljande medlem, teljande lokallag og demokratisk organisasjon

Ein *teljande medlem* er per 31. desember i grunnlagsåret frivillig og individuelt innmeld i organisasjonen (for barne- og ungdomsorganisasjonar: er under fylte 26 år), står i medlemsregisteret, har betalt kontingent for grunnlagsåret og har etter fylte 15 år fulle demokratiske rettar i organisasjonen.

Medlemmer under 15 år kan vere melde inn av føresett eller verge. Kontingenten skal vere på minimum 50 kroner for kvar individuell medlem og gjelde for maksimalt eit kalenderår. Ved bruk av familie- eller søskenmedlemskap tel kvar medlem som individuell medlem, og kontingenten per familie- eller søskenmedlemskap skal ikkje vere mindre enn 100 kroner. Fulle demokratiske rettar er stemme-, møte-, tale- og forslagsrett og rett til å la seg velje som representant.

Organisasjonen må kunne dokumentere kor mange teljande medlemmer som oppfyller desse krava.

Eit *teljande lokallag* er lågaste nivå av ei sjølvstendig, demokratisk eining i organisasjonen. Lokallaget skal ha minst fem teljande medlemmer, eit styre valt av og blant medlemmene og skal ha aktivitet i tråd med formålet for ordninga.

Fylkes- og kretslag som fungerer som lokallag, blir rekna som lokallag. Organisasjonen må kunne dokumentere kor mange teljande lokallag som oppfyller desse krava.

Ein *demokratisk organisasjon* er kjenneteikna ved at alle medlemmene frå og med 15 år har fullverdige demokratiske rettar i organisasjonen, det vil seie stemmerett, lik møte-, tale- og forslagsrett og rett til å la seg velje som representant.

Kjelde: Frå rettleiaren «Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner» (Kulturdepartementet 2016)

Forskriftsfesting kan bidra til å gjere det tydeleg kva for kriterium som ligg til grunn for om ein får tilskot eller ikkje. Det kan også bli tydelegare kva forhold som er utan betydning for moglegheita til å oppnå tilskot. Forskrifter skal dessutan kunngjerast i Norsk Lovtidend, og dei vil vere allment tilgjengelege på Lovdata. Alt dette bidreg til at ordningane blir meir føreseielege og tilgjengelige for potensielle tilskotsmottakarar. Også forvaltinga av tilskotsordninga kan bli enklare og dermed mindre ressurskrevjande dersom forskrifta gjer det tydeleg kva for kriterium som er avgjerande for om ein kan eller skal gi tilskot. Forskrifter er meir stabile over tid, noko som igjen gjer tilskot til frivillig sektor meir føreseielege.

Fleire departement er i ferd med å gjennomføre forskriftsfesting av regelverka sine for tilskotsordningar som berre frivillige organisasjonar kan søkje på. Helse- og omsorgsdepartementet har forskriftsfesta tilskot til frivillig rusmiddelførebyggjande innsats. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har forskriftsfesta tilskot til drift av organisasjonar for nasjonale minoritetar, og vil i løpet av hausten forskriftsfeste prosjektstøtta til desse. I Justis- og beredskapsdepartementet er det i gang eit arbeid med forskriftsfesting av tilskotsregelverk, med sikte på at dei fleste av tilskotsordningane som berre frivillige organisasjonar kan søkje på, skal vere fastsette som forskrift innan utløpet av 2019. Frivillig sektor vil også kunne gi innspel om forenkling i samband med høyringa av forskriftene. Barne- og likestillingsdepartementet vil også vurdere kva tilskotsordningar som bør ha regelverk fastsett i forskrift.

Tiltak:

Regjeringa vil halde fram med arbeidet for å forskriftsfeste tilskotsordningar retta mot frivillige organisasjonar.

6.7 Frivilligheitsregisteret som objektivt inngangskriterium

Regjeringa ønskjer å klargjere kva som er frivilligheitspolitikk. Eitt av dei viktigaste politiske verkemidla er økonomiske tilskot. Kriteria som gir rett til registrering i Frivilligheitsregisteret, er uttrykk for ei avtalt forståing av kva som skal reknast som frivillig aktivitet. Frivillighet Norge viser til definisjonen i frivilligheitsregisterlova §§ 3 og 4 når dei definerer ein frivillig organisasjon som ei samanslutning av personar eller verksemder som driv aktivitet på ikkje-fortenestebasert og ikkje-offentleg basis. Sjå boks 3.1 i kapittel 3.

Retten til å registrere seg i Frivilligheitsregisteret har berre organisasjonar som driv frivillig verksemd. Krav om registrering i registeret vil vere eit objektivt kriterium som bidreg med openheit om målgruppa for ordninga.

I ordningar retta mot frivillige organisasjonar er det viktig for staten å sikre at mottakarane av tilskot til frivillige organisasjonar faktisk er «frivillig verksemd», slik at pengane ikkje kan fordelast vidare til privatpersonar, føretak eller andre utanforliggjande formål. Bruken av registrering i Frivilligheitsregisteret som inngangskriterium for å kunne søkje tilskot vil også bidra til å sikre dette.

Tiltak:

Regjeringa vil gjennomgå tilskotsordningar for å vurdere kva for tilskotsordningar for frivillige organisasjonar som eigner seg for å bruke Frivilligheitsregisteret som inngangskriterium, og implementere dette der det er hensiktsmessig.

6.8 Open og kriteriebasert tildeling av tilskot

Større openheit i bruken av skjønnsmessige kriterium og openheit om politisk grunngivne tilskot for å bidra til legitimitet i tilskotsforvaltinga er eit ønske som har kome fram både i innspel frå frivillig sektor og i rapporten frå ekspertgruppa som har vurdert statlege tilskot til frivillig sektor. Ekspertgruppa foreslår at ein avgrensar bruk av enkelttilskot, og at der det er fleire organisasjonar som jobbar på same felt, bør tilskot som ein hovudregel ytast gjennom kriteriebaserte ordningar.

Bruken av skjønnsmessige kriterium viser seg å vere utbreidd. For statlege tilskotsordningar totalt reknar ein med at skjønnsmessige kriterium utgjer halvparten av kriteria som blir brukte når ein skal tildele tilskot. Dette kan vere nødvendig for å sikre ei fagleg vurdering og treffsikkerheit i ordningane. Reint kvantitative kriterium vil ofte ikkje vere nok.

For å sikre openheit om tildelingar vil Kulturdepartementet bidra til ei årleg oversikt over tilskotsordningar og enkelttilskot, tildelte tilskotsbeløp og tilskotsmottakarar. Sjå meir om digitale løysingar for tilskotsforvalting i kapittel 10.

Tiltak:

Regjeringa vil gjennomgå tilskotsordningar for å sikre openheit om skjønnsmessige kriterium og at tilskot i størst mogleg grad blir tildelte frå kriteriebaserte tilskotsordningar.

6.9 Andre statlege økonomiske verkemiddel

6.9.1 Fritak for skatt

Tilskot er den vanlegaste forma for støtte til frivillig sektor. Støtte blir også gitt gjennom skatte- og avgiftstillempingar – både direkte retta mot organisasjonane sjølve og for å stimulere private givarar.

I utgangspunktet er frivillige organisasjonar som «ikkje har erverv» til formål, fritekne for formues- og inntektsskatt (skattelova § 2-32). Skattefritaket gjeld ikkje formue i og inntekt frå økonomisk verksemd. Dette gjeld også bortleige av fast eigedom som går ut over det å realisere det ikkje-ervervsmessige formålet. Slik inntekt og formue er skattepliktig dersom den årlege omsetninga frå denne økonomiske verksemda overstig 70 000 kroner. For velgjerande og allmennyttige organisasjonar er den tilsvarande beløpsgrensa 140 000 kroner.

Om ein organisasjon er rekna for å ha eit ikkje-ervervsmessig formål etter skattelova § 2-32, er avhengig av ei konkret heilskapsvurdering.

Sentralt i vurderinga er om organisasjonen er oppretta med sikte på å oppnå økonomiske fordelar for seg sjølv eller andre. Ved vurderinga av om ein organisasjon eller ei innretning er skattefri, legg ein mellom anna vekt på eigenarten til verksemda, det vedtektsbestemte formålet, ordlyden i vedtektene om disponering av overskot og bruk av overskot ved oppløysing, oppbygging av organisasjonen og den verksemda som faktisk blir driven. Har organisasjonen fleire formål, er det hovudformålet som er avgjerande. At organisasjonen eller innretninga driv aktivitetar som kan gi overskot, fører ikkje åleine til skatteplikt om hovudpreget er å fremje andre interesser enn inntektserverv. Eksempel på organisasjonar eller innretningar som i praksis har vore vurderte til å ha eit ikkje-ervervsmessig formål og dermed omfatta av skattefritaksavgjerda, er idrettslag, kor, korps, humanitære organisasjonar og trussamfunn.

Også vurderinga av kva for organisasjonar som er velgjerande og allmennyttige, er skjønnsbasert. Eksempel på institusjonar og organisasjonar som skattemyndigheitene har vurdert til å vere velgjerande og samfunnsnyttige, er humanitære og sosiale organisasjonar, idrettslag, hobbyforeiningar, natur-, frilufts- og miljøvernorganisasjonar, velforeiningar, grendelag og spontane aksjonsgrupper. Nærings-, yrkes- og arbeidsorganisasjonar, blant dei fagforeiningar, politiske parti og partitilknytte organisasjonar, vitskapelege organisasjonar og studentorganisasjonar, er eksempel på organisasjonar som ikkje blir vurderte som velgjerande og allmennyttige.

Dei enkelte organisasjonane har sjølve ansvar for å vurdere om dei oppfyller vilkåra for skattefritak. Organisasjonar som er skattepliktige, skal levere skattemelding. Dersom dei ikkje leverer skattemelding, kan inntekt og formue bli fastsett ved skjønn. Skattekontoret kan overprøve den vurderinga organisasjonane gjer av om dei har ikkje-ervervsmessig formål, og av om dei er velgjerande og allmennyttige.

I tråd med auka bruk av Frivilligheitsregisteret som inngangskriterium i ordningar og felles bruk av omgrep i tilskotsordningar vil regjeringa vurdere moglegheita å bruke Frivilligheitsregisteret som verktøy også i ordninga med skattefritak. Dette skal gjerast gjennom at ein greier ut i kva grad registrering i Frivilligheitsregisteret kan takast inn i vurderinga av om organisasjonen har eit ikkje-ervervsmessig formål og om han kan bli vurdert som allmennyttig og velgjerande.

6.9.2 Fritak for arbeidsgivaravgift

Sidan 1998 har det ikkje vore betalt arbeidsgivaravgift for lønt arbeid for velgjerande eller allmennyttige institusjonar eller organisasjonar for lønnsutgifter som ikkje er knytte til næringsverksemda deira. Men fritaket gjeld berre dersom dei totale lønnsutgiftene til institusjonen eller organisasjonen er under 800 000 kroner (frå 2019), og berre for lønnsutgifter opp til 80 000 kroner (frå 2019) per tilsett.

Berekningseining for grensebeløpa for skatteplikt og arbeidsgivaravgift etter høvesvis skattelova § 2-32 (2) og folketrygdlova § 23-2 (8) knyter seg til kvar sjølvstendige, juridiske eining som utgjer eit sjølvstendig skattesubjekt. Underavdelingar eller -grupper til det sjølvstendige skattesubjektet vil såleis ikkje kunne nyttiggjere seg av kvart sitt grensebeløp. Denne rettsforståinga blei bekrefta i ei fortolkingsfråsegn frå Skattedirektoratet i desember 2016.

Dette har vist seg som ei utfordring mellom anna i fleiridrettslag, der det har vore ein annan praksis enn den som blei lagd til grunn i Skattedirektoratets fortolkingsfråsegn.

Finansdepartementet er i ferd med å greie ut om ei lovendring som for eksempel fjernar/hevar gjeldande beløpsgrense for arbeidsgivaravgiftsfritak etter folketrygdlova § 23-2 (8), eventuelt endrar berekningseining frå organisasjonsnivå til undereiningar som ikkje er eigne rettssubjekt. Noko av målet med dette er å lempe på dei utfordringane som gjeldande reglar fører med seg mellom anna for fleiridrettslaga.

6.10 Inntektene til frivilligheita sjølv

6.10.1 Innleiing

Meir enn tre fjerdedelar av inntektene til organisasjonane kjem frå andre kjelder enn det offentlege.[5] Eigengenererte inntekter som medlemskontingentar, arrangement, basarar, lotteri, julemarknader, dugnadsinnsatsar og loppemarknader har vore og er enno kjernen i finansieringa til frivillig sektor. Midlar frå næringsliv, pengegivande stiftelsar og gåver er også viktige inntekter.

Ein stor grad av eigenfinansiering i frivillig sektor er avgjerande for å bevare eigenarten til sektoren som ei motvekt til staten og marknaden. Samtidig er det viktig at jakta på inntekter ikkje trengjer unna primæroppgåva til organisasjonane som arena for deltaking og aktivitet. Det er derfor eit mål for den statlege frivilligheitspolitikken å bidra til at frivilligheita kan skaffe seg eigne inntekter.

6.10.2 Skattefrådrag for gåver

Prosentdelen av befolkninga som seier at dei gir pengar til frivillige organisasjonar, har auka frå 51 i 1998 til 74 i 2017.[6] Meir profesjonelle innsamlingsorganisasjonar som satsar på rekruttering av fadrar og faste givarar, blir trekte fram som ei hovudforklaring på auken. Auka disponibel inntekt i hushalda er ei anna sannsynleg forklaring. Stadig fleire opplyser at dei føler ei moralsk plikt til å hjelpe frivillige organisasjonar med pengar fordi dei har råd til det.

Sidan år 2000 har det vore mogleg for enkeltpersonar som har gitt ei pengegåve på minst 500 kroner og opp til 50 000 kroner (2019) til visse frivillige organisasjonar og/eller trus- og livssynssamfunn, å trekkje dette frå den skattbare inntekta. Formålet med ordninga er å stimulere befolkninga til å gi gåver til frivilligheita.

Organisasjonen som får gåva, må vere førehandsgodkjend. Det er det lokale skattekontoret som gjer ei individuell vurdering av om organisasjonen skal bli godkjend, etter å ha sett på formålet til og aktiviteten i organisasjonen og kor utbreidd han er. Kva organisasjonar som er godkjende, blir publisert på nettstaden til skatteetaten.[7]

Sjølv om maksimalbeløpet som kan trekkjast frå, har auka kraftig frå 12 000 i 2013 til 40 000 i 2018, har det berre vore ein svak auke i gjennomsnittleg gåvebeløp og i kor mange som gir.[8] Forskarane knyter dette til at dei fleste ikkje gir beløp som kjem i nærleiken av maksimalbeløpet for frådrag.

I dag er frådragsretten lik for næringsdrivande og privatpersonar. Det har kome innspel frå frivillig sektor om at det bør innførast ei høgare beløpsgrense på gåver til frivillige organisasjonar frå næringslivet.

I 2016 nytta om lag 9600 organisasjonar og bedrifter seg av ordninga med frådrag for gåver til frivillige organisasjonar. Prosentdelen av totalt innrapporterte gåvebeløp i 2016 frå bedrifter og organisasjonar var om lag 5. Tala inneheld gåvebeløp som ved likninga ikkje kan få frådrag fullt ut fordi dei overgår maksimalbeløpet for frådrag.

Det vi veit om effekten av ordninga per i dag, baserer seg på Skattedirektoratets tal og rapporten Verdifulle bidrag, som Frivillighet Norge har utarbeidd i fleire år (siste er frå 2017).[9] I rapporten har dei gjennomgått opplysningar frå Skattedirektoratet og gjort ei spørjeundersøking blant eigne medlemmer om ordninga. Tala viser at storleiken på gåver har auka, men ikkje i takt med auka frådragsgrense. Frivillighet Norge viser samtidig til at andre land som Nederland, New Zealand, USA, Canada, Storbritannia og Italia har ordningar der bedrifter får betydeleg skattefrådrag, og at bedrifter der gir betydeleg meir til frivillig sektor enn dei gjer i Noreg.

Det finst per i dag ikkje undersøkingar av i kva grad ei auka frådragsgrense vil ha ønskt effekt, nemleg å auke givargleda hos næringslivet. Med bakgrunn i dette går regjeringa ikkje inn for å heve skattefrådragsgrensa for bedrifter. Men det er ønskjeleg å få meir kunnskap om kva tiltak som

---

5 Arnesen, Daniel & Sivesind, Karl Henrik (2017)

6 Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018)

7 https://www.skatteetaten.no/satser/gaver-til-frivillige-organisasjoner/?year=2018#rateShowYear

8 Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018)

9 Frivillighet Norge (2017)

Boks 6.2 «Saman reddar vi liv»

Eit eksempel på korleis offentleg, privat og frivillig sektor samarbeider, er den nasjonale førstehjelpsdugnaden «Saman reddar vi liv».

Potensialet for å redde fleire liv ved akutt sjukdom og skade ligg først og fremst i å mobilisere publikum som akuttmedisinsk ressurs. Ei slik mobilisering skal mogleggjerast gjennom ein modell for livslang førstehjelpsopplæring som startar i barnehagen, blir vidareført i skulen, i arbeidslivet, og sist men ikkje minst også etter at ein går ut av arbeidslivet. Mobiliseringa vil krevje ei kraftsamling av ressursar frå både styresmaktene, helsetenesta, frivillige og humanitære organisasjonar, industri og næringsliv. Gjensidigestiftelsen har så langt gitt nesten 65 millionar kronar til dugnaden gjennom mellom anna frivillige organisasjonar som Røde Kors, Landsforeningen for hjarte- og lungesjuke (LHL), Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og speiderne. Fleire andre frivillige organisasjonar, som Stiftelsen Norsk Luftambulanse og Redningsselskapet, deltek også i dugnaden.

Dugnaden har som mål at publikum skal kunne

- Kjenne att mogelege teikn på tidskritiske sjukdoms- og skadetilstandar
- Forstå verdien av rask kontakt med medisinsk naudnummer 113 for tilkalling av hjelp og rettleiing
- Setje i verk livreddande førstehjelpstiltak fram til kvalifisert helsepersonell kan overta behandlinga.

For enkeltmennesket betyr det liv eller død. For samfunnet betyr det auka tryggleik og eit betre totalforsvar.

kan stimulere til auka støtte frå næringslivet til frivillig sektor. Dette bør sjåast i samanheng med det vidare arbeidet med forskings- og utviklingsarbeidet som er beskrive i kapittel 11.

6.10.3 Samarbeid med næringslivet og stiftelsar

Det er eit mål for regjeringa å bidra til at frivillig sektor får eit variert inntektsgrunnlag, og at inntektene frå næringslivet aukar.

Det finst fleire eksempel på samarbeid mellom næringslivet og frivilligheita i dag som varierer frå pro bono-arbeid og reine pengegåver, via sponsing til tett samarbeid om konkrete prosjekt. Men det er stor variasjon i kva organisasjonar som nyt godt av samarbeid med næringslivet, og som dermed har fått auka inntektene sine som følgje av dette.

Pengeutdelande stiftelsar er ei forholdsvis ny, men aukande inntektskjelde for frivilligheita. Ein stiftelse er ein formuesverdi som er stilt sjølvstendig til rådvelde for eit bestemt formål av ideell, kulturell, økonomisk eller annan art. Dei fleste som opprettar ein stiftelse, gjer det for å realisere eit formål som dei brenn for, og som ikkje allereie er dekt av staten eller andre aktørar.

Per 25. september 2018 var det registrert 6747 stiftelsar i Stiftelsesregisteret. Utviklinga går i retning av fleire store og færre små stiftelsar. Frå 2005 til 2016 auka den bokførte eigenkapitalen i stiftelsane frå 43 milliardar kroner til 160 milliardar kroner.[10] Den store auken i bokført eigenkapital kjem i stor grad av enkelte nye store stiftelsar, for eksempel finans- og sparebankstiftelsar, og ikkje ein generell vekst i andre stiftelsar.[11]

Frivillig sektor og kulturlivet blir i dag tilført betydelege midlar gjennom utdelingar frå stiftelsar. I ei særstilling står sparebankstiftelsane, som årleg tilfører ulike delar av kulturlivet og frivilligheitssektoren store midlar. Basert på undersøkingar anslår Stiftelsestilsynet at norske stiftelsar delte ut 4 milliardar kroner til ulike formål i 2014.[12]

At ein stiftelse er sjølvstendig og sjølveigande, gjer at det er det vedtektsfesta formålet som er eigaren av stiftelsen. Dette gjer stiftelsane til ei organisasjonsform der privat og offentleg kapital kan møtast for å realisere formålet best mogleg.

Stiftelsesfeltet blei lovregulert først ved stiftelseslova av 1980. Gjeldande stiftelseslov tredde i kraft i 2005, og ei ny stiftelseslov er under utarbeiding. Utviklingstrekk i lovgivinga er at ein går i

[10] https://lottstift.no/stiftelsar/statistikk-stiftelsessektoren-Norge/

[11] NOU 2016: 21

[12] Stiftelsestilsynet (2017)

retning av sterkare vern om den uavhengige posisjonen til stiftelsane, og av reglar som skal sikre at midlane til stiftelsane går til det vedtektsfesta formålet.

Tiltak:

Regjeringa vil i samarbeid med frivillig sektor, pengeutdelande stiftelsar og næringsliv greie ut barrierar og drivarar for auka støtte frå næringsliv og stiftelsar til frivillige organisasjonar, dessutan nye former for samarbeid mellom frivillige organisasjonar og næringslivet.

6.10.4 Innsamlingar

Pengeinnsamlingar er eit sentralt verkemiddel for frivillig sektor og gir betydelege frie inntekter til arbeidet til organisasjonane.[13]

Konkurransen på innsamlingsmarknaden bidreg til å auke profesjonaliseringa i frivillig sektor, og også små organisasjonar bruker mykje tid på inntektsskapande arbeid. Nye former for innsamlingar som dør-til-dør-verving, fadderordningar, gateverving og folkefinansiering kjem stadig til. Sosiale medium og andre digitale verktøy har blitt viktige i det inntektsskapande arbeidet.

I 2015 blei lov om innsamlingar oppheva. Då lova blei vedteken i 2007, var intensjonen å bidra til større tillit mellom givarar og innsamlingsaksjonar. Ei evaluering i 2013 viste at lova ikkje fungerte. I staden for at staten skulle innføre registreringsplikt og eit omfattande statleg kontrollorgan, blei det vedteke å leggje til rette for at organisasjonane på sjølvstendig grunnlag kunne føre vidare arbeidet med å skape tryggleik og tillit hos givarane.

Dette arbeidet blir best gjort av bransjen sjølv, nettopp fordi det er i eigeninteresse for sektoren å styrkje tilliten mellom givarar og organisasjonane. For innsamlingsorganisasjonane er det avgjerande å bevare tilliten mellom givarar og organisasjonane.

Staten har all grunn til å stole på at dei som arbeider frivillig, og som er avhengige av innsamla midlar, er opptekne av å bruke mest mogleg av midlane til formålet. Dei er opptekne av og avhengige av å ha tillit hos befolkninga for å kunne samle inn pengar. Det er derfor organisasjonane sjølve via sine organ som Innsamlingsrådet og Innsamlingskontrollen er nærast til å lage sine etiske retningslinjer og krav til innsamlingsprosent og administrasjonsprosent.

[13] Sivesind,K.H (2016)

Boks 6.3 Innsamlingskontrollen (IK)

Innsamlingskontrollen (IK) er oppretta av humanitære organisasjonar. Dette er eit frivillig organ for sjølvkontroll i innsamlingsbransjen som blei etablert i 1992.

Innsamlingskontrollen har på sjølvstendig grunnlag ført vidare ordninga med kontroll av pengeinnsamlingar frå organisasjonane. På nettstaden til Innsamlingskontrollen kan alle som ønskjer det, få innsyn i alle organisasjonar som har valt å registrere seg. Godkjende organisasjonar aksepterer ekstern kontroll, og dei har IK-merket på materiellet sitt. Skal ein bli godkjend organisasjon, er det krav om at minimum 65 prosent av innsamla midlar uavkorta går til det oppgitte formålet.

For å varsle givarar om organisasjonar som det er grunn til å vere merksam på, har Innsamlingskontrollen laga ei OBS-liste. Dette har gjort sitt til å setje søkjelyset på moglege useriøse aktørar.

Kjelde: www.innsamlingskontrollen.no

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å følgje opp Noregs internasjonale forpliktingar i arbeidet mot kvitvasking og terrorfinansiering. I denne samanhengen har pengeinnsamlingar blitt identifiserte som ein mogleg trussel, ved at givarane og andre blir misleidde til å tru at pengane går til humanitære formål.[14]

Norges Innsamlingsråd og Innsamlingskontrollen har også over fleire år samarbeidd om etiske retningslinjer og bransjenormer for innsamling som byggjer på internasjonale standardar, og som det er brei oppslutning om.[15]

Staten ønskjer derfor å føre vidare den politikken som er på innsamlingsfeltet i dag.

6.11 Regjeringa vil

- Trappe opp støtta til frivillig sektor gjennom meirverdiavgiftskompensasjonsordninga med mål om at ordninga er på 1,8 milliardar kroner i 2021. Regjeringa vil sjå nærare på korleis meirverdiavgiftskompensasjonsordninga fun-

[14] Justis- og beredskapsdepartementet (2017)

[15] http://www.innsamlingsradet.no/aktuelle-tema/etiske-retningslinjer/

Boks 6.4 Norges Innsamlingsråd

Norges Innsamlingsråd er ein interessepolitisk og fagleg aktør som støttar norske organisasjonar og institusjonar som regelmessig skaffar midlar til verksemda si gjennom innsamlingar.

Formålet er å arbeide for betre rammevilkår og eit betre omdømme for organisasjonar som arbeider med innsamling.

Norges Innsamlingsråd blei stifta i 1994 og er partipolitisk nøytralt.

Kjelde: www.innsamlingsradet.no

gerer i samanheng med andre tilskotsordningar, med sikte på å nå frivilligheitspolitiske mål.

- Sikre ei god Frifond-ordning for barne- og ungdomsorganisasjonar og uorganisert frivillig aktivitet vidare ved å:
  - Vurdere felles kriterium for tilskot, søknadsskjema og rapporteringsrutinar for å samordne Frifond organisasjon og Nasjonal grunnstøtte, og om det let seg gjere, med ein felles søknads- og rapporteringsmal.
  - Sjå Frifond-ordningane retta mot musikk, dans og andre kunst- og kulturuttrykk i samanheng med andre ordningar på kulturfeltet i den kommande barne- og ungdomskulturmeldinga.
- Gi tilskot til frivilligheit som formål på ein måte som underbyggjer eigenarten og den sjølvstendige stillinga som frivillige organisasjonar har. Det skal gjerast ein gjennomgang av tilskot til frivillig sektor med tanke på å vurdere om fleire tilskot kan ytast som driftstilskot.
- Halde fram med arbeidet for å forskriftsfeste tilskotsordningar retta mot frivillige organisasjonar.
- Gjennomgå tilskotsordningar for å vurdere kva for tilskotsordingar for frivillige organisasjonar som eigner seg for å bruke Frivilligheitsregisteret som inngangskriterium og implementere dette der det er hensiktsmessig.
- Gjennomgå tilskotsordningar for å sikre openheit om skjønnsmessige kriterium og at tilskot i størst mogleg grad blir tildelte frå kriteriebaserte tilskotsordningar.
- I samarbeid med frivillig sektor, pengeutdelande stiftelsar og næringsliv greie ut barrierar og drivarar for auka støtte frå næringsliv og stiftelsar til frivillige organisasjonar, dessutan nye former for samarbeid mellom frivillige organisasjonar og næringslivet.



Figur 7.1

7 Lokale til frivillig aktivitet

7.1 Innleiing

Tilgang til lokale er eit viktig rammevilkår for frivillig sektor. Barne- og ungdomsorganisasjonane treng rimelege lokale til helgesamlingar, idrettslaga treng lokale tilpassa den lokale aktiviteten, musikkorganisasjonar treng gode øvingslokale til korps og kor, og universell utforming er avgjerande skal ein gjere det mogleg for alle å delta i frivillig aktivitet.

Utfordringa er altså todelt: Frivilligheita treng tilgang på *nok* lokale og på *eigna* lokale.

Fordi frivilligheita er lokal, er det kommunane og fylkeskommunane som eig dei fleste av lokala som er aktuelle for frivillig aktivitet. Dette kapittelet beskriv dei statlege verkemidla for å betre tilgangen på lokale for frivilligheita.

7.1.1 Frivilligheit i kommunale og fylkeskommunale bygg

Når klokka ringjer ut for siste gong på skulane og arbeidsdagen er over for dei tilsette, betyr ikkje det det same som at lokala blir tømde. Då flyttar frivilligheita inn. I det eine klasserommet øver korpset, i det andre er det kurs i hardangersaum. Gymsalen blir brukt til barneturn, mosjonistar og amatørteatergrupper, og dersom skulen har idrettshall, blir han nytta av idrettslag. I rådhuskantina speler dei bridge, og på biblioteket er det norsktrening.

At det blir lagt til rette for fleirbruk av offentlege lokale, er heilt avgjerande for frivilligheita. Det er også ein stor fordel for storsamfunnet. Liv i lokala på kveldstid fører til mindre hærverk og større eigarskap til bygningane.

7.1.2 Frivilligheit i statlege bygg

Fordi frivillig aktivitet stort sett skjer lokalt, er det naturleg at det er kommunale bygg som i størst grad er i bruk av frivilligheita. Men det finst også mange bygg som er eigde av staten, som er potensielle øvingslokale og møteplassar.

Universiteta er eitt eksempel. Mykje studentfrivilligheit bruker desse lokala på kveldstid. Men ut over dette er det lite kunnskap om kva andre statlege bygg som kunne dekkje nokre av dei behova for lokale som frivilligheita etterspør.

Statsbygg forvaltar mykje av den eigedomsmassen som husar statlege verksemder. Målt i areal er det bygg til undervisningsformål som er størst, etterfølgde av bygg til justisformål (politi, domstol, fengsel osb.). Ein del kulturbygg blir også forvalta av Statsbygg. Det er den som leiger bygget, som er ansvarleg for og har myndigheit til å gi tilgang på lokale til frivilligheita så lenge tryggleik og vedlikehald og andre forhold i leigekontrakten blir sikra. Eventuell framleige til andre enn statlege verksemder krev godkjenning frå Statsbygg.

Det er laga ein database, statenslokaler.no, som gir ei oversikt over alle eigedommar som staten eig. Frå og med 2018 skal også lokale som staten leiger i marknaden, inkluderast i databasen. Denne oversikta er utelukkande ein database over bygg, og gir ikkje informasjon for eksempel om tilgjengelegheit for utleige eller om bygningen er tilrettelagd for alle.

Statsbygg har derfor ein eigen nettstad der ein finn informasjon om tilgjengelegheit til offentlege bygningar på ein strukturert måte. Byggforalle.no er ein nettstad som skal gjere det enklare for menneske med behov for spesiell tilrettelegging å sjå om bygga dei skal til, er tilrettelagde. Førebels er det berre bygningar forvalta av Statsbygg og Hordaland fylkeskommune som er søkbare.

Boks 7.1 Biblioteket som møteplass

Ein viktig møteplass for frivilligheita lokalt er biblioteket. I nasjonal bibliotekstrategi 2015–2018 blir det slått fast at folkebiblioteka skal vere aktuelle og uavhengige møteplassar og arenaer for offentleg samtale og debatt. Staten har gitt tilskot til lokale og aktivitetar for å auke den rolla biblioteka har som møteplass. Fleire og fleire bibliotek er meiropne.

Boks 7.2 Levande lokale

Design og arkitektur Norge (DOGA) gjennomførte i perioden 2016–2018 eit prosjekt med mål om å arbeide for å forhindre sentrumsdød. Tre pilotkommunar arbeidde strategisk med å fylle tomme sentrumslokale, mellom anna av frivillige organisasjonar. DOGA gav råd undervegs, og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har skrive ein kunnskapsrapport i etterkant.

Kjelde: www.doga.no/aktiviteter/levende-lokaler

Det finst ikkje noko samla oversikt over i kva grad lokale i statleg eigde bygg blir nytta av frivilligheita. Det er derfor ikkje mogleg å seie noko om potensialet for auka bruk av desse lokala.

Tiltak:

Regjeringa vil kartleggje kva statleg eigde bygg som eignar seg for bruk av frivilligheita, og i kva grad dette skjer allereie.

7.2 Frivilligeigde bygg

For mange frivillige organisasjonar er huset eller hytta i sentrum for den frivillige aktiviteten. Noregs Ungdomslags forsamlingshus, KFUK-KFUMs leirstader, Den Norske Turistforeinings hytter, og ikkje minst idrettsanlegg eigde av idrettsklubbane, er eksempel på korleis frivilligheita sjølv har mykje eigedom og i stor grad husar frivillig aktivitet. Det er ein stor grad av samarbeid lokalt om bruk av frivilligeigde lokale. Det vil vere lokale behov og lokale samarbeid som er avgjerande for god utnytting. Regjeringa vil rose frivilligheita for tiltak sektoren sjølv har sett i gang for å sikre at bygg som eignar seg for frivillig aktivitet, blir kartlagde og tilgjengeleggjorde. Eit eksempel på dette er kartleggingsverktøyet som Kulturalliansen har laga for dei lokala som kulturfrivilligheita nyttar. Ambisjonen er at ein i framtida skal kunne gi ei oversikt over alle relevante lokale for kulturfrivilligheita.[1]

Det har kome innspel om at innføring av eigedomsskatt har ført med seg nye utgifter og meir papirarbeid for frivillige organisasjonar som eig bygg. Frivillighet Norge gjennomførte i 2017 ei undersøking blant Noregs kommunar om bruk av eigedomsskatt. Av kommunane som svarte at dei hadde eigedomsskatt på næringseigedom, svarte 94 prosent at dei hadde unnateke nokre eller alle frivillige organisasjonar for eigedomsskatt.

Kommunar er gitt lov til å frita frivillige organisasjonar frå eigedomsskatt etter lov om eigedomsskatt til kommunane § 7. Unnataket blir oftast gitt på bakgrunn av skriftleg søknad, anten éin gong eller kvart år. Regjeringa meiner problemstillingar knytte til utgifter til eigedomsskatt best kan løysast i ein dialog mellom dei konkrete kommunane og organisasjonane.

7.3 Tilskot til lokale

7.3.1 Innleiing

Frivillig aktivitet skjer primært i bygg som er eigde av frivilligheita sjølv, eller i lokale som er eigde, leigde eller drifta av kommune og fylkeskommune. Dette betyr at det også er kommunane og fylkeskommunane saman med frivilligheita sjølv som har dei viktigaste nøklane til betre fysiske møteplassar og tilhaldsstader for frivilligheita. Staten bidreg med medfinansiering for eksempel på idrettsanlegg, men det er kommunane og fylkeskommunane som kjenner dei lokale behova, og som bør vere pådrivarar i å leggje til rette for at den lokale frivilligheita har gode lokale.

Dette avsnittet vil gi ein gjennomgang av dei tilskota staten gir til lokale.

7.3.2 Tilskot til idrettsanlegg

Statens hovudgrep overfor idrettssektoren er å understøtte bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Det overordna målet kan samanfattast i visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*.

Idrett og fysisk aktivitet for alle inneber at staten gjennom verkemiddelbruken sin skal leggje til rette for at alle som ønskjer det, skal kunne delta i idrett eller drive eigenorganisert fysisk aktivitet.

Det offentlege har likevel ikkje ansvar for å etablere anlegg for alle typar særidrettar og ferdigheitsnivå i alle lokale samanhengar. Det er viktig og nødvendig at det blir gjort behovsvurderingar på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. I samband med det er det viktig for staten å framheve at dei viktigaste målgruppene for bruk av spelemidlar til idrettsformål er barn (6–12 år) og ungdom

[1] http://www.kulturalliansen.no/lokaler/

(13–19 år). I tillegg vil staten leggje til rette for at personar med nedsett funksjonsevne skal kunne delta i idrett og fysisk aktivitet ut frå sine ønske og føresetnader. Det er også eit mål å leggje til rette for at personar som i dag er fysisk inaktive, kjem i gang med aktivitet.

Anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstiller det behovet barn har for fysisk aktivitet i organiserte eller eigenorganiserte former, blir særskilt prioriterte. Når det gjeld ungdom, er det eit mål å utvikle anlegg som tilfredsstiller behovet deira for utfordringar og variasjon. Ungdom må ha moglegheit til å medverke i utforminga av anlegg. Anlegga bør fungere som gode sosiale møteplassar i lokalsamfunna.

I 2018 er ordninga til kommunale idrettsanlegg (spelemidlar til idrettsformål) på meir enn 1,4 milliardar kroner. Frå denne ordninga blir det gitt tilskot både til tradisjonelle idrettsanlegg, anlegg for eigenorganisert aktivitet og friluftsliv. For å bidra til at ein endå større del av befolkninga blir fysisk aktive, har regjeringa sett av midlar til tilskotsordninga for nyskapande aktivitetsarenaer. Ordninga skal stimulere kommunar til nytenking og kreativitet når det gjeld utforming av anlegg og friluftsanlegg for eigenorganisert fysisk aktivitet.

Kommunal planlegging og idrettsleg bruk av anlegget

Tilskotsordningane til idrettsanlegg set høge krav til kvalitet i anleggsbygginga. Staten har sett fleire vilkår og kriterium for tilskota som blir ytt – knytte til formelle og finansielle forhold i prosjektet, til planar for utforming av anlegg, i tillegg til fleire føringar og plikter knytte til korleis anlegget skal drivast for å oppnå målet med tilskotet. Mellom anna er det krav om drift av anlegga i 30 år.

Eit anna sentralt vilkår er at anlegg som skal tildelast midlar, må vere omtalte i planarbeidet til kommunen, uavhengig av om det er eit kommunalt anlegg eller for eksempel eit anlegg eigd av idrettslag. Dette fordrar at kommunen har eit aktivt forhold til den utviklinga som skjer når det gjeld utbygging av idrettsanlegg, og at det blir gjort vurderingar av behov for utvikling av anlegg i eit kommunalt perspektiv. Planarbeid utløyser også medverknad blant involverte aktørar, og opprettar dialog mellom idretten og kommunen om bygging og bruk av anlegg.

Eit anna viktig vilkår for tilskota er at anlegga blir stilte til disposisjon for idrettsleg verksemd, og at dei berre heilt unntaksvis og i korte periodar blir stilte til disposisjon for annan type bruk. Det blir i relativt liten grad bygd idrettsanlegg utan desse statlege tilskota, og derfor er desse reglane noko som sikrar ein stor grad av idrettsleg tilgang til anlegg.

7.3.3 Støtte til lokale kulturbygg

Tilskotsordninga til lokale kulturbygg er statlege midlar (spelemidlar til kultur). I 2018 er ordninga på 63,7 millionar kroner. Ordninga skal bidra til eigna lokale, bygningar og utearenaer som gir rom for ulik kulturell verksemd. Tilskot kan ytast til kulturhus, fleirbrukslokale eller spesiallokale for kunst og kultur, som bibliotek, bygg for museum eller andre kulturverntiltak, scenekunstlokale, konsertsal eller formidlingslokale for biletkunst.

Bygningane skal i størst mogleg grad fungere som kulturelle møtestader for alle grupper. Lokala skal vere opne for all lovleg kulturverksemd. Det følgjer ei plikt om drift av bygga for formålet i minst 20 år etter fullføring, som skal sikre at midlane kjem formålet til gode.

Staten har fastsett eit overordna regelverk med kriterium og prinsipp for tildeling, mens det er fylkeskommunane som deretter behandlar og fordeler midlar, og som kan fastsetje eigne detaljvilkår for tildelingar i sitt område.

Tiltak:

Regjeringa vil, slik det står i Jeløyerklæringa, vurdere innretning og fordeling av spelemidlar til kulturbygg og frivilligeigde bygg innanfor ramma av tippenøkkelen.

7.3.4 Støtte til andre kulturbygg

Regjeringa legg til rette for eit aktivt og profesjonalisert kulturliv gjennom ulike ordningar for oppføring av kulturbygg. Tilskotsordninga til lokale kulturbygg blir henta frå spelemidlane og går til fylkeskommunen for prioritering og fordeling regionalt. Posten Nasjonale kulturbygg på statsbudsjettet gir moglegheit for oppføring av bygg til formål og institusjonar som har eit nasjonalt ansvar eller ein viktig landsdelsfunksjon. I tillegg har vi statlege kulturbygg som blir oppførte av Statsbygg over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

Alt dette bidreg til å skape ein flora av ulike kulturarenaer, både for produksjon og visning/framføring av kunst og kultur. Det er tiltak som gjer det meir attraktivt å drive med kunst- og kulturverksemd, og som i neste omgang kjem svært mange frivillige til gode.

7.3.5 Meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for bygg

I 2010 blei det innført ei rammestyrt ordning for kompensasjon av meirverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg. Bygging av anlegg utgjer eit stort økonomisk løft for mange lag og foreiningar. Formålet med ordninga er å lette finansieringa av anleggsinvesteringar og stimulere til ei vidare brei utbygging av idrettsanlegg. Ordninga omfattar alle som søkjer og oppfyller vilkåra for å få spelemidlar gjennom Kulturdepartementets tilskotsordningar for bygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet, med unnatak av kommunar/fylkeskommunar og kommunale føretak. Dersom løyvinga til ordninga ikkje rekk til full kompensasjon, vil den prosentvise avkortinga vere lik for alle godkjende søkjarar. Det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som forvaltar ordninga.

Det har i mange omgangar komme krav frå frivillig sektor utanfor idretten om at ei tilsvarande ordning må innførast for bygg eigde av alle slags frivillige organisasjonar. Mange har også teke til orde for at den generelle meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar bør opne for å gi kompensasjon for nybygg og rehabilitering.

Det ligg ikkje føre ei fullstendig oversikt over bygg og anlegg som er eigde av frivillige organisasjonar. Mange organisasjonar eig sine eigne lokale, mens andre er avhengige av å leige. Ei større utgreiing må til for å spesifisere kva konsekvensar det vil ha å gi meirverdiavgiftskompensasjon for nybygg, rehabilitering og ombyggingskostnader til organisasjonseigde bygg, og kva kategoriar organisasjonar som vil ha nytte av ei slik ordning. Det vil vidare vere ein diskusjon knytt til kva typar organisasjonseigde bygg som skal omfattast.

I gjeldande meirverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar blir det ytt kompensasjon for drifts- og vedlikehaldskostnader for bygg og annan fast eigedom knytt til den frivillige og ikkje fortenestebaserte delen av verksemda. Formålet med meirverdiavgiftskompensasjonsordninga til frivillige organisasjonar er å leggje til rette for lokal aktivitet og deltaking. Dersom ordninga skal utvidast til å gjelde alle kostnader knytte til nybygg og påkostingar, vil ein betydeleg del av løyvinga gå til dette formålet på kostnad av aktivitetsformål.

Vidare vil eit slikt forslag komme dei store organisasjonane som allereie har ein stor bygningsmasse og/eller har ei omsetning som gjer dei i stand til å investere i nybygg, til gode. Dette vil gå på kostnad av parten til mellomstore og små organisasjonar og bidra til ei skeivdeling av midlar.

På bakgrunn av dette meiner regjeringa at det ikkje finst nok kunnskap til at ein kan utvide meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for idrettsanlegg eller den generelle meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar for nybygg og rehabilitering.

Regjeringa meiner samtidig at det er behov for å setje i gang ei kartlegging av organisasjonseigde bygg og rehabiliteringsbehov knytte til desse. Denne kartlegginga bør sjåast i samanheng med Kulturalliansens kartlegging av lokale eigna for kulturfrivilligheit.

Tiltak:

Regjeringa vil setje i gang ei kartlegging av organisasjonseigde bygg. Dette tiltaket skal sjåast i samanheng med Kulturalliansens kartleggingsverktøy for dei lokala som kulturfrivilligheita nyttar seg av.

7.4 Dialog om tilgang til offentlege bygg

Frivillig sektor har i innspel til denne meldinga teke til orde for nasjonale føringar for utlån og utleige av offentlege lokale til frivilligheita. Særleg kulturfrivilligheita er oppteken av at det må finnast retningslinjer for godkjende standardar som gjer eksisterande og framtidige offentlege bygg meir tilgjengelege for frivillige lag og foreiningar.

Stortinget har bede regjeringa gå i dialog med KS og Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar med sikte på å sikre barne- og ungdomsorganisasjonar tilgang til skular og andre offentlege bygningar lokalt og unngå at skuleeigarane bidreg til usakleg forskjellsbehandling ved utlån, jf. Dokument 8:176 S (2017–2018), Innst. 347 S (2017–2018).

Frivillig aktivitet blir driven i lokalsamfunna. Lokale til frivillig aktivitet er oftast eigde og drifta lokalt. Derfor må løysingane også finnast lokalt. Regjeringa meiner det er dei lokale behova og lokalt ansvar som må leggje premissane for korleis ulike kommunar og fylkeskommunar gjennomfører bruk av lokale i praksis. Dette blei også understreka då undervisningskomiteen på Stortinget behandla tilgang på lokale for barne- og ungdomsorganisasjonar, jf. Innst. 347 S (2017–2018). Komiteen peiker på at verken departement eller Stortinget har heimel til å påleggje skular å

låne ut lokale til barne- og ungdomsorganisasjonar. Eit unnatak her er den retten studieforbund har, fordi denne er lovheimla i § 7 i vaksenopplæringslova, som er teken opp i avsnitt 6.5.1. Vidare er det i spelemiddelordninga for idrettsanlegg og føresegnene til desse føringar for bruk av kommunale og fylkeskommunale idrettsbygg/-anlegg til idrettsformål, jf. avsnitt 6.4.2.

Ein levande frivillig sektor kjem heile lokalsamfunnet til gode. Ved å gi frivillig sektor tilgang til lokaler er kommunar og fylkeskommunar med på å gi frivilligheita gode arbeidsvilkår. I mange tilfelle er dette også ei *investering* som lønner seg for kommunen og fylkeskommunen.

Regjeringa vil understreke at det er viktig å sleppe barne- og ungdomsfrivilligheita til i skulelokale og andre offentlege bygg der det er mogleg. I november 2018 skreiv kunnskaps- og integreringsministeren og leiaren i LNU eit felles brev til alle kommunar der dei oppfordrar kommunane til å gi barne- og ungdomsorganisasjonane tilgang til skulelokale.[2]

7.4.1 Reglar for rett til gratis bruk av offentlege bygg

Den einaste lovfestinga av rett til bruk av offentleg eigde lokale til frivillig aktivitet finst i dag i vaksenopplæringslova:

> § 7. Gratis bruk av undervisningslokaler
>
> Undervisningslokaler der driftsutgiftene dekkes av det offentlige, skal etter søknad stilles vederlagsfritt til disposisjon for studieforbund og medlemsorganisasjoner ved avholdelse av kurs med tilskudd etter kapittel 2 i loven. Departementet gir nærmere forskrifter.

Denne føresegna gjeld berre (vederlagsfri) tilgang til lokale ved gjennomføring av kurs/opplæring som er godkjend etter vaksenopplæringslova – ikkje til andre aktivitetar i regi av studieforbund eller frivilligheita generelt. Nærare reglar om bruk, vilkår og tidsrom for utlån er gitt i forskrift om studieforbund og nettskular § 10.

7.4.2 Deling av gode tiltak

Ut over føresegna i vaksenopplæringslova er det byggeigaren, anten det er stat, fylkeskommune eller kommune, som avgjer om og korleis lokale skal stillast til disposisjon for frivillig aktivitet. Mange kommunar har nedfelt retningslinjer for utlån og utleige av lokala sine. Oslo kommune har ei eiga forskrift om utlån og utleige av skulelokale og andre kommunale lokale til frivillige organisasjonar.

Under arbeidet med denne stortingsmeldinga har fleire kommunar meldt at dei jobbar aktivt med å leggje til rette for frivillig aktivitet i lokala sine. Bergen kommune har for eksempel nedfelt i sin plan for frivilligheit at Bergen kommune skal auke tilgjengelegheita til kommunale lokale for frivillige organisasjonar og lag. Stavanger kommune har éi ordning for bydelshus (gratis for frivillige organisasjonar) og éi for skular og idrettsanlegg (skulane er gratis for organisasjonar, men dei betaler leige for idrettsanlegg).

Drammen kommune har nedfelt i den frivilligheitspolitiske plattforma si at kommunen skal stille skulelokale vederlagsfritt til rådvelde for frivillige organisasjonar.[3] Dei har ei eiga bookingløysing på nett som alle skulane i kommunen bruker.[4] I tillegg bruker Drammen bibliotek LEDi, som er ei vidareutvikling av bookingtenesta som skulane bruker.[5] Kommunen planlegg å gjere fleire lokale tilgjengelege for frivillige organisasjonar.

Trondheim kommune har utvikla Bookingbasen for lån og leige av kommunale lokale.[6] Der kan frivillige organisasjonar søkje både om fast leige, lån på vekebasis eller leige for enkeltarrangement.

LNU har bede om at det blir laga ei nasjonal oversikt over lokale som er tilgjengelege for frivillige organisasjonar.

Gitt at det allereie er ei stor bevisstheit om behovet frivilligheita har for lokale i kommunane, og at det allereie er mange kommunar som har digitale løysingar for utlån og utleige av lokale, ser regjeringa det som mest formålstenleg å oppfordre til meir samarbeid mellom kommunane for å oppnå det som er det overordna målet: å sikre at frivilligheita har tilgang på eigna lokale til aktiviteten sin. Det er kommunane som har oversikt over eigne og eigna lokale, og det vil vere mest effektivt med samarbeid mellom kommunane om dette.

---

2 https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjore-det-enklere-for-frivillige-barne-og-ungdomsorganisasjoner-a-bruke-skolelokaler/id2619270/

3 https://www.drammen.kommune.no/frivillighet/frivillighet/kommunens-frivillighetspolitikk/

4 https://booking.drammen.kommune.no

5 www.ledi.no

6 https://www.trondheim.kommune.no/tema/kultur-og-fritid/lokaler1/lokaler/

7.4.3 Medverknad i utforming av bygg

For å leggje til rette for bruk av offentlege bygg for frivilligheita er det viktig å inkludere kveldsbrukarane i planlegging av nye bygg og i renovering av eksisterande bygg.

Medverknaden frå sivilsamfunnet i planprosessar er regulert i kapittel 5 i plan- og bygningslova.

> § 5-1. Medvirkning
>
> Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.
>
> Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Lokale bør derfor vere eitt av dei punkta som inngår i ein lokal frivilligheitspolitikk.

Lokale kan også vere eit godt tema for auka samarbeid mellom kommune, frivilligheit og lokalt næringsliv. Mange kantiner og møterom står ledige etter arbeidstid og i helger. Å gi tillit til frivillige brukarar av lokala vil kunne minske behovet for vakthald på kveldstid, auke kontakten bedrifta har med lokalsamfunnet, og gi frivilligheita tilgang på lokale til aktivitetar.

Regjeringa vil også oppfordre til å tenkje fleirbruk når nye bygg blir reiste. Vi veit for eksempel at det er mangel på små scenar til bruk for det frivillige kulturlivet. Då er det viktig å tenkje seg moglegheita for permanent scene eller oppbevaringsstad for scenemodular når kommunen byggjer og rehabiliterer skular. Eit anna poeng er å prøve å leggje lokale og anlegg for frivillig aktivitet nær kvarandre. Slik skaper ein endå større arenaer for aktivitet, og ein gjer det lettare for dei som kanskje har lyst til å delta på tvers av aktivitetar.

7.5 Regjeringa vil

- Oppfordre kommunar og fylkeskommunar så langt det er mogleg, til å gjere lokale som står ledige på kveldstid og i helger, tilgjengelege for frivilligheita der det er behov lokalt.
- Kartleggje kva statleg eigde bygg som eignar seg for bruk av frivilligheita, og i kva grad dette skjer allereie.
- Setje i gang ei kartlegging av organisasjonseigde bygg. Dette tiltaket skal sjåast i samanheng med Kulturalliansens kartleggingsverktøy for dei lokala som kulturfrivilligheita nyttar seg av.
- Vurdere innretning og fordeling av spelemidlar til kulturbygg og frivilligeigde bygg innanfor ramma av tippenøkkelen.



Figur 8.1

8 Det frivillige opplæringstilbodet

Studieforbunda bidreg til læring og kompetanse som kjem enkeltmenneske og samfunnet til gode. Gjennom studieforbunda blir eit viktig grunnlag lagt for utvikling og kompetansebygging i frivillige organisasjonar og innanfor kultur- og fritidsfeltet.

Studieforbunda har lange tradisjonar for å tilby opplæring i kultur, demokrati og folkeopplysning, dei tilbyr også vaksenopplæring i meir tradisjonell forstand. Det er stor variasjon i nivå og innhald, og dermed også i opplæringstilbodet frå forbund til forbund. Fleire utgreiingar og rapportar har sett på moglegheitene for å utvikle ordninga, med tanke på formål og forvaltning.

I NOU 2013: 4 *Kulturutgreiinga* blei Studieforbunda si rolle som sentrale leverandørar av kulturrelatert opplæring og kurs drøfta. Utgreiinga drøftar om det er formålstenleg å splitte opp forvaltinga og ansvaret for studieforbundsordninga, slik at dei organisasjonsrelaterte studieforbunda får kontaktpunktet sitt i Kulturdepartementet. Ei deling av ordninga er også ei tilråding frå Kompetanse Norges evalueringsrapport av ordninga frå 2018. I tillegg har Hagen-utvalet foreslått å flytte ordninga til fylkeskommunane.

Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet samarbeider no om ei utgreiing der moglegheitene for å overføre delar av studieforbundsordninga til Kulturdepartementet blir vurdert. Dette blir sett i samanheng med ei eventuell flytting av studieforbund til fylkeskommunen. Både lovmessige og budsjettmessige forhold vil bli greidd ut. Formålet for ordninga(ne) vil òg bli vurdert.

Studieforbunda driv opplæringsaktiviteten sin på grunnlag av seks overordna mål, § 4 i vaksenopplæringslova. Formålet til lova er å fremje livslang læring ved å leggje til rette for organiserte læringsaktivitetar på sida av det formelle utdanningssystemet. Lova skal føre til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremje utviklinga til den einskilde og møte behova i samfunns- og arbeidslivet.

Ved ei eventuell deling vil ein sjå på korleis opplæringa i studieforbunda kan forankrast både i frivilligheitspolitikken og kulturpolitikken for ordninga under Kulturdepartementet. Formålet vil vere knytt til brei deltaking i frivillige organisasjonar, å styrkje kulturelt mangfald og bevare den immaterielle kulturarven gjennom læring. Forenkling vil vere eit sentralt mål for forvaltninga av ei eventuell ordning under Kulturdepartementet.

Del IV
Forenklingsreform



Figur 9.1

9 Meir aktivitet – mindre byråkrati

9.1 Innleiing

Regjeringa har eit mål om mest mogleg effektiv bruk av ressursane til fellesskapen, og vil arbeide for ein enklare kvardag for folk og bedrifter.

Regjeringa vil gjennomføre ei forenklingsreform for frivilligheita. Reforma skal ta utgangspunkt i behova til frivilligheita. Regjeringa ønskjer at frivillige organisasjonar skal kunne bruke mest mogleg av ressursane sine til å skape aktivitet.

Forenkling for frivillig sektor i regi av staten går i stor grad ut på å gjere det enkelt å søkje og rapportere på statlege tilskot. Forenklingsreforma har derfor to hovudspor: Det eine er forenkling av regelverk og samordna forvalting av tilskotsordningane, det andre er digitale fellesløysingar.

Kapittel 9 tek for seg tiltaka som regjeringa set i verk for å forenkle og effektivisere statlege tilskot til frivillige organisasjonar.

Kapittel 10 tek for seg korleis digitalisering kan bidra til forenkling i samhandlinga mellom frivillige organisasjonar og staten.

Målet for arbeidet regjeringa gjer med forenkling av tilskot, er at det skal vere enkelt for frivillige organisasjonar å søkje og rapportere på tilskot frå staten. Innspel frå frivillige organisasjonar, frå forsking og utgreiingar og frå forvaltinga tyder på at det enno er behov for forenklingstiltak for at frivillige organisasjonar skal oppleve at det er enkelt å søkje og rapportere på tilskot frå staten. Regjeringa vil drive forenklinga for frivillige organisasjonar i tråd med måla om oversikt over ordningar, koordinert forvalting og effektive søknads- og rapporteringsprosessar.

9.2 Forenklingsbehovet

9.2.1 Innspel frå frivillig sektor

Frivillige organisasjonar peiker på fleire utfordringar knytte til å søkje og rapportere på tilskot: Regelverka for tilskotsordningane manglar klarspråk, dei har ulik omgrepsbruk, det er høge krav til dokumentasjon både i søknad og rapportering, svara på søknader kjem seint, og utbetaling av tilskot skjer seint. Det er også krav om rask bruk av midlane. Organisasjonane meiner utfordringane krev ekstra ressursar hos organisasjonane og gjer effektiv bruk av tilskotsmidlane vanskeleg.

Mengda av ordningar for frivillige organisasjonar og dei store variasjonane gjer det arbeidskrevjande å søkje tilskot og få tilskot, særleg for dei organisasjonane som søkjer i fleire ordningar.

9.2.2 Rapportar om forenkling

Kulturdepartementet har henta inn fleire utgreiingar for å belyse forenklingspotensialet i statlege tilskotsordningar for frivillige organisasjonar.[1] Utgreiingane peiker på at den administrative byrda knytt til å søkje og rapportere på tilskot frå staten er høg for frivillige organisasjonar, og at ho særleg er knytt til prosjekttilskot. Landskapet er også uoversiktleg for forvaltarar og private givarar som ønskjer å sjå ordningane sine i samanheng med andre ordningar. Mange tilskotsordningar har komme i stand som svar på eit konkret behov i ein sektor, og det ligg ikkje ein overordna statleg plan eller struktur til grunn for utviklinga.

Blant tiltaka som er foreslått, er forenkling i ordningane i form av klarare språk, meir presise rapporteringskrav, mindre krav om revisjon og betre strukturar for mål- og resultatstyring. Elles peiker utgreiingane på behovet for samordning og gjenbruk av informasjon mellom ordningane. Dette inneber mellom anna betre utnytting av Frivilligheitsregisteret, betre bruk av grunndata frå andre offentlege register og standardisering av rekneskap.

Ekspertgruppa som blei sett ned i samband med arbeidet med denne stortingsmeldinga, hadde i mandatet sitt å vurdere korleis statlege tilskot kan fordelast enklare, opnare, meir koordinert og føreseieleg. I rapporten sin konkluderer gruppa med at regelverka er innhaldsmessig og språkleg sett vanskeleg tilgjengelege.[2] Regelverka er også sette saman svært ulikt. Kvantitative og skjønnsmessige kriterium blir brukte på ulike

[1] Rambøll (2009); KPMG (2016); Vivento (2016)

[2] Berge, Elna et. al (2018)

måtar, både når det gjeld kven som kan søkje, og når det gjeld utmåling av tilskot.

Ei kartlegging av alle statlege tilskotsordningar gjord av DFØ i 2017 viser at berre omtrent halvparten av regelverka har eit innhald som dekkjer alle hovudelementa som skal inngå i ei ordning i samsvar med økonomiregelverket for staten.[3] Det gjeld mål for ordninga, kriterium for måloppnåing, tildelingskriterium (inkludert berekningsreglar), oppfølging og kontroll og evaluering.

Med bakgrunn i innspel frå frivillig sektor og dei rapportane som er henta inn om forenklingspotensialet i statlege tilskotsordningar for frivillige organisasjonar, vil regjeringa føre vidare forenklingsarbeidet i tråd med målsetjinga om at det skal vere enkelt for frivillige organisasjonar å søkje og rapportere på tilskot frå staten.

9.3 Gjennomførte tiltak

Arbeidet med å forenkle statens samhandling med frivillig sektor har vore i gang ei tid. Forenklingsarbeidet har vore drive i samråd med frivillig sektor, representert i hovudsak ved Frivillighet Norge og LNU (Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar). Mange organisasjonar har teke del som informantar i utgreiingar og med innspel til forenklingstiltak.

I tråd med dette er det etablert ei oversikt over søkbare statlege tilskotsordningar for frivillige organisasjonar på nettstaden til regjeringa.[4] Oversikta lenkjer vidare til eigne oversikter frå departementa og nettstader til statlege verksemder der ein kan søkje på tilskot frå ordningane.

Regjeringa har vidare følgt opp ønsket frå frivilligheita om meir einsarta bruk av omgrep og kriterium i tilskotsordningar. Omgrepa *teljande medlem* og *teljande lokallag* er samordna slik at dei blir brukte på same måten (sjå boks 6.1), og det er krav om same type dokumentasjon frå dei forvaltarane som bruker medlem og lokallag som kriterium for tildeling av tilskot. Definisjonar og dokumentasjonskrav er nedfelte i Kulturdepartementets rettleiar for forenkling av tilskot til frivillige organisasjonar, som er eit verktøy både for å sikre koordinert forvalting og for å oppnå meir effektive søknads- og rapporteringsprosessar. [5]

[3] DFØ (2017)

[4] www.regjeringen.no/frivilligtilskudd

[5] Kulturdepartementet (2017)

9.4 Fleirårige avtalar for tilskot

Stortinget har gjort dette oppmodingsvedtaket (vedtak nr. 362, 17. desember 2015): «Stortinget ber regjeringen i større grad gi tilskudd til frivillige organisasjonar gjennom avtaler over flere år.» Behovet for føreseielegheit i tilskotsløyvingane går igjen i mange av innspela frå frivillig sektor. Dette blir knytt til den auka profesjonaliseringa av frivilligheita, auka bruk av tilsette tilretteleggjarar, og dermed behovet for føreseielegheit for organisasjonane som arbeidsgivarar.

Fleirårige avtalar om tilskot vil gi føreseielegheit for frivillige organisasjonar, slik at dei kan planleggje meir langsiktig, byggje kompetanse, bruke ressursane meir effektivt og bidra til betre måloppnåing i bruken av tilskotsmidlane. Dette er i tråd med ønsket frå regjeringa om mindre byråkrati for frivilligheita slik det er beskrive i Jeløyplattforma. Det er også i tråd med tilrådingane til ekspertgruppa som har gått gjennom statlege tilskot til frivillige organisasjonar.

Fleirårige tilskot vil også kunne bidra til forenkling og reduksjon av administrativ ressursbruk både hos organisasjonane og forvaltinga. Avtalar om tilskot over fleire år vil kunne redusere talet på og omfanget av søknader og rapportar innanfor avtaleperioden.

Vanleg praksis i tilskotsforvaltinga er å ta imot søknader, gjere vedtak om tilskot og krevje rapport frå tilskotsmottakarar kvart år. Dette er knytt til eittårsprinsippet for statsbudsjettet og Stortingets årlege budsjettvedtak. Stortingets løyvingsreglement reduserer moglegheita til å tildele midlar som ikkje blir dekte i inneverande budsjettår, det kan berre gjerast om Stortinget gir særleg samtykke. NOU 2015: 14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring* peiker på at forskottering av framtidige statlege løyvingar som gir visse område ei beskytta stilling, svekkjer Stortingets handlingsrom og moglegheit til å vurdere løyvingsnivået opp mot andre formål på statsbudsjettet.

Nokre tilskotsordningar gir signal om fleirårige tildelingar per i dag, det blir då teke atterhald om Stortingets årlege løyving. Regjeringa skal vurdere korleis fleirårigheit med atterhald om Stortingets årlege løyving kan brukast på ein samordna og formålstenleg måte i fleire tilskotsordningar retta mot frivillige organisasjonar.

Fleirårige avtalar vil først og fremst eigne seg i tilskotsordningar der måloppnåinga ikkje er tidsavgrensa. Dette er typisk for tilskotsordningar som støttar drift i frivillige organisasjonar der frivillig aktivitet og samfunnsrolla til organisasjo-

nane er sentralt i formålet for tilskotsordninga. For å sikre openheit og unngå sementering av kven som får tilskot, bør avtaleperiodane avgrensast oppover, og det må utviklast kriterium for når fleirårige avtalar kan takast i bruk.

Tiltak:

Regjeringa vil gjennomføre eit pilotprosjekt med nokre tilskotsordningar som tek i bruk fleirårige avtalar.

9.5 Samordning av omgrepsbruk og gjenbruk av informasjon

Fullstendig straumlinjeforming og standardisering av tilskotsordningane for frivillige organisasjonar er lite formålstenleg sett frå både frivilligheita og staten.

Representantar for eit mangfald av frivillige organisasjonar deltok på idéverkstaden om tilskot som var skipa til som førebuing til denne stortingsmeldinga. Her kom det fram at det er behov for tilpassing og «skreddarsaum» av omsyn til frivillig sektor sjølv. Frivillige organisasjonar varierer mykje i storleik og type aktivitet, noko som tilseier ulik utforming av verkemidla.

Økonomiregelverket for staten understrekar også at det er kvar enkelt forvaltar som må vurdere formålstenlege krav i ordningane sine.[6] Det er desse som kjenner frivillige organisasjonar i sin sektor best. Økonomiregelverket for staten plasserer ansvaret for utforming og forvalting av tilskotsordningar hos den enkelte forvaltar og ansvarleg departement. I samsvar med økonomiregelverket for staten skal utforminga av ei tilskotsordning skje etter ei konkret vurdering for den enkelte ordninga. Kontrollen skal også tilpassast den enkelte tilskotsordninga og skal vurderast sett opp mot målet med ordninga.

Rapporten «Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor: Endringer, tilpasninger, konsekvenser» frå Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor (2017) peiker også på behovet for fleire typar verkemiddel for å fremje dei ulike rollene og funksjonane som frivillig sektor utøver.

Likevel er det rom for å samordne bruk av omgrep, oppbygging av regelverk og oppbygging av søknads- og rapporteringsskjema. Forskriftsfesting av regelverk er eitt av tiltaka som regjeringa vil gjennomføre slik dette er beskrive i kapittel 6.

Samordning fordrar samarbeid. Regjeringa vil etablere eit forenklingsråd for tilskot til frivillige organisasjonar. Forenklingsrådet skal vere med på høyringar av nytt eller endra regelverk for tilskot, vurdere konsekvensane for frivillige organisasjonar og gi råd om forenkling og samordning. Forenklingsrådet skal også på eige initiativ eller etter innspel frå frivillig sektor eller forvaltinga kunne vurdere og gi råd om samordning og forenkling av tilskotsordningar for frivillige organisasjonar. Digitalisering vil også vere eit tema for forenklingsrådet.

Tiltak:

Regjeringa vil etablere eit forenklingsråd for tilskot til frivillige organisasjonar.

9.6 Rettleiar for forenkling av tilskotsordningar for frivillige organisasjonar

Kulturdepartementets rettleiar for forenkling av statlege tilskotsordningar for frivillige organisasjonar vender seg til statlege forvaltarar og gir råd om forenkling i alle fasane i tilskotsforvaltinga. Han gir råd om korleis hovudelementa i ei ordning bør tilskikkast, og om god forvaltingspraksis for å gjere søknads- og rapporteringsprosessen mest mogleg enkel og effektiv for frivillige organisasjonar. Rettleiaren tek utgangspunkt i og konkretiserer krava i økonomiregelverket til tilskotsforvalting slik desse blir praktiserte overfor frivillig sektor. Rettleiaren tilrår også felles definisjonar og dokumentasjonskrav for sentrale kriterium.

Rettleiaren skal vere eit dynamisk dokument som endrar seg i tråd med behova for forenkling og effektivisering av tilskot til frivillige organisasjonar. Både frivillig sektor og forvaltarar er oppfordra til å spele inn utfordringar og forenklingstiltak som kan liggje til grunn for utvikling av rettleiaren.

Tiltak:

Regjeringa vil gjere rettleiaren for forenkling av tilskot til frivillige organisasjonar betre kjend og lettare tilgjengelig for forvaltarar og frivilligheita mellom anna gjennom å lage eit digitalt dokument som skal oppdaterast jamleg.

[6] Økonomiregelverkets bestemmelser, kap. 6

9.7 Regjeringa vil

- Gjennomføre eit pilotprosjekt med nokre tilskotsordningar som tek i bruk fleirårige avtalar.
- Etablere eit forenklingsråd for tilskot til frivillige organisasjonar.
- Gjere rettleiaren for forenkling av tilskot til frivillige organisasjonar betre kjend og lettare tilgjengelig for forvaltarar og frivilligheita mellom anna gjennom å lage eit digitalt dokument som skal oppdaterast jamleg.





KAPITTEL 10



Figur 10.1

10 Digitalisering

10.1 Innleiing

Digitalisering er eit demokratiprosjekt. Fleire menneske får tilgang på kunnskap og informasjon. Nye arenaer for diskusjon og meiningsutveksling oppstår. Det blir enklare for folk å delta og bidra i samfunnet. Berre dei siste åra har vi sett korleis sosiale medium påverkar mobiliseringa, rekrutteringa og utøvinga av frivilligheit. Ved å digitalisere tenester kan vi forenkle og gjere dei tilgjengelege slik at endå fleire får reell moglegheit til å dra nytte av dei. Digitalisering bidreg derfor til å nå det frivilligheitspolitiske målet om brei deltaking. Det bidreg til at frivillige kan bruke meir tid på aktiviteten dei brenn for, og mindre tid på papirarbeid.

I Jeløyerklæringa er det slått fast eit mål om at Noreg skal vere leiande i å ta i bruk nye digitale moglegheiter i alle sektorar. Det gjeld også for frivillig sektor.

For frivilligheita opnar digitalisering nye moglegheiter for innovasjon og effektivisering i aktivitet, i inntektsskapande arbeid og i kommunikasjon med den viktigaste ressursen organisasjonane har: dei frivillige og medlemmene. Her sit frivilligheita i førarsetet for eigne behov og eiga utvikling – i samarbeid med næringsliv og på tvers av eigen sektor.

Digitalisering har også potensial for å gi store forenklingsgevinstar som kjem både frivilligheita og forvaltinga til gode. Utviklinga blir driven fram både av pågang frå sektoren sjølv og frå styresmaktene.

Dette kapittelet beskriv korleis digitalisering kan forenkle samhandlinga mellom frivillig sektor og det offentlege og dei moglegheitene og utfordringane som frivilligheita sjølv ser med auka digitalisering.

10.2 Samhandling mellom frivillig og offentleg sektor

> «"Kun én gang" er et langsiktig mål som vil kreve innsats over lengre tid. Målet er at innbyggere, næringsliv og frivillig sektor i sin kontakt med offentlige virksomheter ikke må levere samme opplysning mer enn én gang.»
>
> Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*

Regjeringa har, gjennom mellom anna *Digital agenda for Norge*, uttrykt klare ambisjonar for digitalisering av offentleg sektor. Utviklinga vil påverke alle som er i kontakt med det offentlege. For frivillig sektor vil denne kontakten ofte bestå av for eksempel søknad om tilskot, skattefritak, lån av lokale eller uteområde eller som høyringsinstansar. Denne kontakten er nødvendig for at organisasjonar skal kunne utføre kjerneoppgåvene sine på ein best mogleg måte. Regjeringa er derfor oppteken av at kontakten skal vere enkel og føreseieleg, slik at frivillige organisasjonar kan bruke mest mogleg tid på eige formål.

10.2.1 Frivilligheitsregisteret

I 2003 fremja frivillig sektor eit forslag om å opprette eit frivilligheitsregister. I 2006 kom NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister*[1], som inneheld ein gjennomgang av moglegheiter og konsekvensar ved etableringa av eit frivilligheitsregister. Frivilligheitsregisterlova[2] tok til å gjelde i 2008, og Brønnøysundregistera forvaltar det.

Innmeldingsavgifta blei fjerna i 2015 og årsavgifta i 2016, slik at det ikkje er nokon kostnader knytte til å stå oppført i registeret. Talet på registreringar har vakse jamt til over 45 000 registrerte einingar i 2018.

I ein del samanhengar blir det sagt at Frivilligheitsregisteret var meint å vere ein tilskotsportal. Men det er frivilligheitsregisterlova som fastset formålet med registeret. Her heiter det:

> Formålet med loven er å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter og å legge til rette for det offentliges politikk overfor frivillig virksomhet, men uten at dette går ut over den frivillige virksomhetens selvstendige stilling. For-

[1] NOU 2006: 15

[2] Lov om register for frivillig virksomhet

målet med loven er videre å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet.

Denne avgrensinga blei tydeleggjort i Kulturdepartementets budsjettproposisjon i 2013, der det heiter: «Formålet med registeret er å forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter.»

Det har følgjeleg aldri vore styrt i retning av at Frivilligheitsregisteret skulle vere ein tilskotsportal.

Etter innspel frå frivillig sektor blei det prioritert å etablere ei integrasjonsløysing for innrapportering av opplysningar til Frivilligheitsregisteret frå medlemssystema til organisasjonane. Dette er no på plass og vil automatisere innrapportering og oppdatering av opplysningar i Frivilligheitsregisteret.

I løpet av dei siste ti åra har frivillig sektor fått ein tydelegare plass som sjølvstendig sektor, og Frivilligheitsregisteret kan sjå ut til å ha gjort sitt til denne utviklinga. Registeret har tydeleggjort kjenneteikn ved frivillige organisasjonar og har drege opp nokre skiljelinjer mot offentlege og kommersielle aktørar.

Den største utfordringa er at registeret i liten grad blir brukt av offentlege styresmakter i samhandling med frivillige organisasjonar, jf. formålet i frivilligheitsregisterlova. Tiltaka frå regjeringa i kapittel 6 om auka bruk av Frivilligheitsregisteret som inngangskriterium i tilskotsordningar er meint å møte dette. Ein slik bruk aukar også føreseielegheita for organisasjonane ved at dei enklare kan avgjere i kva grad dei har moglegheit til å søkje på ei ordning, og ved at ulike tilskotsordningar held seg til same definisjon av ein frivillig organisasjon. Eit felles register reduserer også saksbehandlingstida fordi kvar enkelt saksbehandlar ikkje treng sjekke i kva grad søkjaren oppfyller krava som blir stilte for at ein kan reknast som ein frivillig organisasjon.

Frivilligheitsregisteret kan i dag ikkje oppfylle målet om at organisasjonar skal levere same informasjon til det offentlege berre éin gong. Dette er ei følgje av særleg to forhold.

For det første opplever mange tilskotsforvaltarar at informasjonen som ligg i Frivilligheitsregisteret, ikkje er den informasjonen som blir etterlyst. For eksempel er det frivillig for organisasjonar å levere rekneskapsopplysningar, og berre nokre få organisasjonar gjer dette. I tillegg er det ofte krav om prosjektrekneskap, og det vil uansett måtte leverast til den enkelte tilskotsordninga. Svært få tilskotsforvaltarar hentar ut informasjon om organisasjonen frå registeret heller enn å be organisasjonen om å gi same informasjon i søknaden.

For det andre opplever mange opplysningane i registeret som lite tilgjengelege, mangelfulle eller utdaterte. Tilskotsforvaltarar opplyser at dei ikkje kan stole på at for eksempel kontonummer eller adresse er korrekt, fordi mange organisasjonar sjeldan oppdaterer informasjonen i registeret. Ein del informasjon i Frivilligheitsregisteret er dessutan tilgjengeleg berre ved førespurnad. Då er det ofte enklare å be om informasjonen frå organisasjonen direkte enn å bruke Frivilligheitsregisteret som kjelde.

Det er vanskeleg å sjå for seg at desse problema kan løysast utan at det inneber større grad av oppfølging og registreringsplikt for organisasjonane. I staden for å bidra til meir byråkrati for organisasjonane ønskjer regjeringa å oppfylle ambisjonen om éin veg inn gjennom digitalisering av tilskotsforvaltinga.

Regjeringa skal føre vidare drifta av Frivilligheitsregisteret og fortløpande vurdere behovet for vidareutvikling i tråd med arbeidet som blir gjort for å digitalisere tilskotsforvaltinga. Frivilligheitsregisteret vil ha ein viktig og naturleg plass som éin av komponentane i ei slik løysing, på linje med andre felleskomponentar som for eksempel folkeregisteret, ID-porten og Einingsregisteret. Dette er nærare beskrive i delkapittel 10.2.2.

Regjeringa skal arbeide for at Frivilligheitsregisteret i større grad blir teke i bruk som inngangskriterium i tilskotsordningar som rettar seg mot frivillig sektor. Dette føreset ein gjennomgang av kriteria for registrering og Frivilligheitsregisteret for å sikre samanheng mellom formålet i lova og målet med Frivilligheitsregisteret. Det vil også vere nødvendig med ein gjennomgang av forvalting av registeret. I dag er drifta av registeret kopla fri frå forvaltinga av tilskot til frivilligheita. Regjeringa vil i vidareutviklinga av registeret vurdere om det er formålstenleg å i større grad samle ansvaret for registeret og ansvaret for forvaltinga av viktige ordningar for frivillig sektor.

Tiltak:

Regjeringa vil vidareutvikle Frivilligheitsregisteret i tråd med digitalisering av forvaltinga av tilskot til frivillig sektor.

10.2.2 Digitalisering av tilskotsforvaltinga

Ei av tilrådingane som blei trekte fram i rapporten «Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner», var å gjere «en

felles gjennomgang av elektroniske portalar. Så langt som mulig bør departementene søke å utvikle og bruke en felles løsning som løser de problemene som organisasjonene opplever i bruk av portalane, og som også tilfredsstiller forvalters behov for saksbehandling».[3]

Regjeringa har som mål at frivillige organisasjonar skal bruke mindre tid på papirarbeid og meir tid på aktivitet. Samtidig er det eit mål å effektivisere offentleg tilskotsforvalting. Då er det gevinstar å hente både for forvaltinga og frivilligheita på å straumlinjeforme regelverk og søknadsprosessar. Ei forenkling av tilskotsforvaltinga vil innebere at prosessane og regelverka i større grad blir samkøyrde, utan at det skal gå på kostnad av behovet for å skreddarsy ulike ordningar til sitt formål.

I tilskotsforvaltinga leverer frivillige organisasjonar mykje informasjon som er den same for ulike ordningar. Det kan vere vedtekter, rekneskap, årsrapportar, kontaktinformasjon eller medlemstal. Det er svært lite av denne typen informasjon som blir delt mellom ulike tilskotsforvaltarar. Det ligg noko informasjon i Frivilligheitsregisteret, men denne er som vist ofte mangelfull og vanskeleg tilgjengeleg for tilskotsforvaltarane. For å realisere *berre éin gong* må tilskotsforvaltinga digitaliserast og samkøyrast. Mange frivillige organisasjonar meiner det ideelle vil vere éin søknads- og rapporteringsportal.

Dei største forvaltarane av tilskot til frivillig sektor har allereie utvikla eigne digitale søknads- og rapporteringsløysingar, for eksempel Norad, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Miljødirektoratet. Løysingane er integrerte med interne saksbehandlingssystem, og erfaringane er at saksbehandlinga blir raskare, sikrare og meir oversiktleg, både for tilskotsforvaltarane og organisasjonane.

Tiltak:

Regjeringa vil vurdere å utvikle ein nettportal med oversikt over alle statlege tilskotsordningar for frivillig sektor slik at det kan bli lettare for organisasjonane å finne fram til og søkje på tilskot.

10.3 Digitalisering i frivillig sektor

Digitalisering forandrar måten frivillige organisasjonar jobbar på. Sosiale medium gir organisasjonane nye metodar for å interagere med eigne medlemmer. Der informasjon om arbeidet organisasjonen gjer, tidlegare blei spreidd gjennom medlemsblad og på medlemsmøte, blir han i dag i større grad spreidd ved oppdateringar og saker på sosiale medium. Medlemmer og andre interessentar kan reagere, kommentere og gi umiddelbar tilbakemelding til organisasjonen om kva dei synest er viktigast og mest interessant. Dette er eit eksempel på korleis digitalisering er eit demokratiseringsprosjekt. Gjennom digitale verktøy når organisasjonane ut til fleire og andre menneske enn tidlegare. Det gir nye moglegheiter for å drive interessekamp og meiningsbryting. Og det gjer det mogleg å mobilisere raskt.

Då Noreg opplevde ein rask auke i talet på flyktning- og asylinnkomstar hausten 2015, blei det oppretta fleire hjelpegrupper på Facebook, der Refugees Welcome to Norway og Dråpen i havet kanskje er dei mest kjende. Refugees Welcome to Norway har vore tydelege på at nettverksorganiseringa gjennom Facebook var grunnen til at dei var i stand til å mobilisere så mange menneske på så kort tid. Den uformelle strukturen hadde også sin pris. Både eit internt behov for kontroll og eksterne krav, som at ein treng eit organisasjonsnummer for å kunne opprette ein bankkonto, gjorde at mange av desse gruppene raskt valde å formalisere seg som organisasjonar.

Ved sida av kontakt med medlemmer og andre påverkar teknologi måten organisasjonar jobbar internt på. Det finst stadig fleire tenester for medlemshandtering, intern kommunikasjon, organisering av frivillige og rekneskap–tenester som gjer administrasjon av ein organisasjon enklare, meir effektiv og sikrare. Det er teknologi som frigjer ressursar til aktivitet og formål.

Dei siste åra har det vore ein auke av gründerar som tilbyr koordineringsverktøy skreddarsydd til organisasjonar. Målet er å redusere tida og ressursane som blir brukte på å koordinere frivillige og vaktlister, og gjere det enklare å kople personar som ønskjer noko, med frivillige som ønskjer å tilby det.

10.4 Kompetansedeling

Frivillige organisasjonar står overfor auka krav til effektivisering, tilgjengelegheit og digitalisering frå medlemmer, frivillige, det offentlege og andre. Dersom organisasjonane ikkje oppdaterer seg i tråd med utviklinga elles, står dei i fare for å framstå som mindre relevante og få mindre gjennomslagskraft. Det vil binde opp ressursar til administrasjon og tungvinte prosessar dersom organisa-

[3] KPMG (2016)

sjonane ikkje digitaliserer seg, og dei vil bli mindre konkurransedyktige.

Ifølgje ein rapport Frivillighet Norge har skrive på oppdrag frå Kulturdepartementet,[4] vegrar mange organisasjonar seg for å gjere nødvendige digitale investeringar fordi dei manglar bestillarkompetanse. Det finst mange ulike leverandørar som leverer tenester til frivillig sektor, og det kan vere vanskeleg å vurdere kva tenester som er riktige for eigen organisasjon.

Regjeringa meiner det er viktig at frivilligheita dreg nytte av dei ressursane som finst i sine eigne paraplyorganisasjonar og samarbeidsfora for å sikre kompetansedeling. Det vil vere naturleg at dei store organisasjonane med mange tilsette ligg lenger framme enn små organisasjonar når det gjeld digitalisering. Dei største organisasjonane har eit særskilt ansvar for å dele den kompetansen dei har, med mindre organisasjonar. Samarbeidsorgan som Frivillighet Norge og LNU må halde fram med å vere pådrivarar for at kompetanse blir delt innanfor frivillig sektor.

Digitalisering er også eit felt som eignar seg godt for auka samarbeid mellom næringslivet og frivilligheita. Regjeringa vil derfor inkludere digitalisering som eitt av temaa for forenklingsrådet som er omtalt i kapittel 9.

10.5 Regjeringa vil

- Vidareutvikle Frivilligheitsregisteret i tråd med digitalisering av forvaltinga av tilskot til frivillig sektor.
- Vurdere å utvikle ein nettportal med oversikt over alle statlege tilskotsordningar for frivillig sektor slik at det kan bli lettare for organisasjonane å finne fram til og søkje på tilskot.

[4] Frivillighet Norge (2018)

Del V
Ein samordna frivilligheitspolitikk



Figur 11.1

11 Heilskapleg styring og samordning på statleg nivå

11.1 Innleiing

Det finst knapt ein samfunnssektor utan ei eiga frivilligheit. 13 av 15 departement løyver midlar til frivillig aktivitet og frivillige organisasjonar. Sjølv om sektorprinsippet og behovet for fagleg kontakt mellom frivilligheita og fagdepartementa og -etatane tilseier at frivilligheitspolitikken ikkje kan eigast av eitt departement, er det stort behov for koordinering av frivilligheitspolitikken for å sjå heilskapen. Kulturdepartementet er gitt dette koordinerande ansvaret.

Dette kapittelet inneheld tiltak for ein heilskapleg statleg frivilligheitspolitikk.

11.2 Samspel

11.2.1 Frivilligheitserklæringa

Frivilligheitserklæringa blei vedteken i 2015 og gir konkrete og praktiske føringar for samspelet mellom det offentlege og frivillig verksemd, samtidig som ho anerkjenner verdien og sjølvstendigheita til frivilligheita. Erklæringa er forankra i ein brei prosess med innspel frå frivillig sektor, departementa og kommunesektoren. Frivilligheitserklæringa omtaler intensjonane til regjeringa for medverknad, forenkling og samordning.

Sjølvstendigheita til frivilligheita skal haldast i hevd og vere førande for statens frivilligheitspolitikk. Samtidig er frivillig sektor ofte ein del av løysinga på felles samfunnsutfordringar. Framfor at staten skal bestemme korleis frivilligheita skal bidra, så er ein tent med tidleg involvering for å finne gode løysingar i fellesskap.

Frivilligheitserklæringa skal sikre frivillig involvering frå frivillig sektor i politiske prosessar på nasjonalt plan. Tiltaket har to innfallsvinklar: For det første er det eit sjølvstendig poeng at stemma til frivilligheita blir høyrd, fordi dette sikrar demokratiske prosessar og at fleire stemmer kjem til orde. For det andre gir involvering av frivillig sektor betre vedtaksgrunnlag i politiske prosessar. Frivilligheita har ein kompetanse på fleire samfunnsområde som er avgjerande å få med. Medverknad sikrar følgjeleg både eit godt kunnskapsgrunnlag for vedtak og forankring av vedtak som igjen sikrar god oppfølging.

Frivillig sektor uttrykkjer at dei er nøgde med at Frivilligheitserklæringa finst, og stiller seg enno bak innhaldet i denne. Regjeringa vil revidere Frivilligheitserklæringa i dialog med frivilligheita og kommunesektoren. Medverknad og samordning vil enno vere berande element i erklæringa.

Eit grunnleggjande element i den statlege frivilligheitspolitikken er dialog og samspel med frivillig sektor. Regjeringa vil leggje til rette for medverknad frå frivillig sektor i politiske prosessar. Kvart departement skal arbeide for medverknad og openheit med tilhøyrande sektor. Dette gir betre kvalitet på avgjerdene, speglar mangfaldet i samfunnet, gir breiare eigarskap til avgjerdene og bidreg til gjensidig læring og demokratiutvikling.

11.2.2 Dialog mellom staten og frivillig sektor

Sakråd er ein arbeidsmetode som er i bruk i Sverige for at regjeringa og embetsverket kan nytte kunnskap og perspektiv frå frivillige organisasjonar på avgrensa saksområde. Metoden er ei møteform med faste malar for agenda og referat. Styresmaktene initierer sakråd i samband med spesielle saker på gitte samfunnsområde. Modellen eignar seg i saker der det kan vere nyttig med fleire stemmer og eit breiare kunnskapsgrunnlag.

Sakråd skil seg frå meir tradisjonelle medverknadsfora som innspelsmøte og høyringar på fleire måtar. For det første kjem eit sakråd tidleg i prosessen, før avgjerder er tekne. For det andre er det kompetansen til frivillige organisasjonar på eit fagfelt som ligg til grunn for sakrådet, ikkje som representantar for ein sektor, men som faginstansar. Derfor er sakråd ikkje opne, men det departementet som arrangerer sakråd, inviterer relevante deltakarar. For det tredje blir det laga referat frå sakråda med oppfølgingspunkt.

Ein sakrådmodell kan vere relevant i ein norsk kontekst. Han understrekar medverknadsmålet i frivilligheitspolitikken og er eit nyttig verktøy som utviklar dialogen med frivillig sektor under ulike fagdepartement. At både departement og frivillige

organisasjonar har noko å bringe til torgs, vil styrkje vidare samarbeid, medverknad og vedtaksgrunnlag. Det vil etablere dei overordna prinsippa i frivilligheitspolitikken i større delar av departementsfellesskapen og samtidig styrkje kunnskapsgrunnlaget til departementa. Det skaper eit gjensidig forhold som styrkjer tilliten mellom organisasjonar og staten, forlengd mellom menneske og styresmakter.

I utviklinga av ein sakrådmodell er det viktig å avklare i kva saker denne arbeidsmetoden eignar seg. Sakråd skal ikkje vere eit krav slik for eksempel høyringar er, men eit verktøy som er mogleg for departementa å bruke for å sikre at viktig kunnskap i frivillig sektor blir lagd til grunn der det er formålstenleg.

11.2.3 Frivilligheitsåret 2022

Frivillighet Norge har foreslått at det blir dedikert eit frivilligheitsår for å setje søkjelys på all den aktiviteten som finn stad i norske lokalsamfunn. Kulturdepartementet vil gå inn for at det blir skipa til eit slik år i 2022 i tett samarbeid mellom frivillig sektor og offentlege styresmakter.

Tiltak:

Regjeringa vil revidere Frivilligheitserklæringa langs to spor: medverknad og samordning.

Ein modell for sakråd skal utarbeidast av Kulturdepartementet i samråd med departementa og frivillig sektor.

Regjeringa vil setje av 2022 som «frivilligheitsåret».

11.3 Forsking og kunnskapsutvikling

Forsking og kunnskapsutvikling er eit sentralt verkemiddel for å nå dei frivilligheitspolitiske måla om brei deltaking, ein sterk og uavhengig sektor, forenklingsreform og ein samordna frivilligheitspolitikk. Formålet med å omtale forsking og kunnskapsutvikling i denne meldinga er å gjere greie for kva Kulturdepartementets ansvar som koordinerande departement inneber, og kva sektoransvaret til andre departement for forsking inneber for oppfølginga av dei frivilligheitspolitiske måla.

Forskingspolitikken til regjeringa er organisert etter sektorprinsippet. Kunnskapsdepartementet har det overordna samordningsansvaret, mens det enkelte departementet har ansvar for forskings- og kunnskapsutvikling innanfor eige ansvarsområde. Sektoransvaret for forsking omfattar åtte element.[1] Departementa skal:

1. ha oversikt over kunnskapsbehova til sektoren
2. systematisk vurdere forsking som verkemiddel for å nå sektorpolitiske mål
3. bidra til forsking og kompetanseoppbygging for sektoren
4. syte for forsking for politikkutforming og forvalting
5. leggje til rette for høg vitskapeleg kvalitet og relevans i forskinga
6. vere bevisst på kva kanal ein vel for forskingsfinansiering
7. samarbeide med andre departement
8. følgje opp internasjonalt forskingssamarbeid innanfor sektoren

Med tanke på oppfølging av dei frivilligheitspolitiske måla betyr dette at departementa skal ha oversikt over det kunnskapsbehovet frivilligheita har innanfor eigne ansvarsområde, systematisk vurdere forsking og kunnskapsutvikling om frivilligheit som verkemiddel for å nå sektorpolitiske mål, bidra til forsking og kompetansebygging om frivilligheit for sektoren, og syte for forsking om frivilligheita for politikkutforming og forvalting.

11.3.1 Langtidsplanen for forsking frå regjeringa

Regjeringa har lagt fram ein revidert langtidsplan for forsking og høgare utdanning, jf. Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forsking og høgare utdanning.*[2]

Det overordna målet regjeringa har for norsk forskingspolitikk, er styrkt konkurransekraft og innovasjonsevne, å møte store samfunnsutfordringar og å utvikle fagmiljø av førsteklasses kvalitet. Vidare har regjeringa valt ut fem langsiktige, tematiske prioriteringar der forskingsinnsatsen skal styrkjast: hav, klima, miljø og miljøvennleg energi, fornying og betre tenester i offentleg sektor, mogleggjerande teknologiar og samhøyrsle i ei globalisert verd. Langtidsplanen har eit tiårig perspektiv.

I den reviderte langtidsplanen er forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor løfta fram både som mål og prioritering. For å kunne møte store samfunnsutfordringar er det behov for kunnskap om kva som skaper trygge og velfungerande samfunn i dei endringsprosessane samfunnet står overfor, der mange av dei er globale. Langtidsplanen peiker på frivillig sektor som del av infrastrukturen

[1] Kunnskapsdepartementet (2017)
[2] Meld. St. 4 (2018–2019)

for offentleg samtale, samfunnsdeltaking og demokrati. I ei tid med aukande forskjellar og polarisering i samfunnet er det behov for kunnskap om dei samfunnsbyggjande rollene til frivilligheita; for demokrati, fellesskap, integrasjon og tillit. Det blir vidare peikt på behovet for meir kunnskap om kva som kan bidra til større deltaking og inkludering av grupper som er underrepresenterte i frivillig organisasjonsliv. Innovasjonsarbeidet i offentleg sektor omfattar samspel mellom anna med frivillige organisasjonar, deriblant samskaping med sivilsamfunn og frivillige organisasjonar.

I samsvar med sektoransvaret for forsking skal departementa følgje opp forsking og kunnskapsutvikling om frivilligheit innanfor eigne ansvarsområde. Regjeringa forventar at universitet, høgskular og forskingsinstitutt som får statlege grunn- og basisløyvingar, følgjer opp prioriteringane i langtidsplanen innanfor eksisterande budsjettrammer, og at Noregs forskingsråd over tid dreier den samla porteføljen sin meir i retning av prioriteringa i langtidsplanen.

11.3.2 Sektorovergripande forsking og kunnskapsutvikling

Politikken til regjeringa for forsking på frivillig sektor er forankra i dei frivilligheitspolitiske måla. Forskinga skal gi kunnskap som bidreg til breiare deltaking, ein sterk og uavhengig sektor og forenkling. Denne kunnskapen skal nyttast av styresmaktene, men i like stor grad komme sektoren sjølv til gode.

På same måten som frivilligheitspolitikken blir koordinert av Kulturdepartementet, er det Kulturdepartementet som samordnar forskingspolitikken til regjeringa på feltet sivilsamfunn og frivilligheit. Dette inneber at fagdepartementa har eit sjølvstendig ansvar for kunnskapsinnhenting og forsking på kva betydning og rolle frivillig sektor har på fagområda til departementa.

Formålet til regjeringa med å støtte forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor er å auke og utvikle kunnskapen om kva betydning og rolle i samfunnet sektoren har, bidra til å vidareutvikle

Boks 11.1 Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor

Kulturdepartementet etablerte Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor i 2008 som følgje av Stortingsmelding nr. 39 (2007–2008) *Alle skal med*.[1] Senterets formål og oppgåve er å leie og gjennomføre forskingsprogram på sivilsamfunn og frivillig sektor, fremje eit sterkt fagleg forskingsmiljø med forskarar frå ulike disiplinar som dekkjer forskarkompetanse innanfor hovudtemaa for forskinga. Senteret skal skape eit godt forskingsbasert kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og frivillig sektor og vektleggje vitskapeleg publisering og dialog med brukarane av forskinga.

Senteret legg til rette for møteplassar for forskarar, frivillig sektor, departement og ålmenta. Deltaking på konferansar, møteplassar og arenaer for forskings- og kunnskapsformidling bidreg til spreiing av kunnskap og dialog med praksisfeltet, departement, forskarar og andre med interesse for feltet. I tillegg blir forsking og analysar formidla gjennom kronikkar, foredrag og deltaking i den offentlege debatten.

Dei økonomiske rammene for forskinga har vore på om lag 9 millionar kroner årleg. Kulturdepartementet bidreg med hovuddelen av finansieringa, mens sektordepartementa har bidrege ulikt i tråd med kunnskapsbehov på eigne område. Samarbeid på tvers av departement bidreg til å gi eit heilskapleg blikk på feltet samtidig som at fleire perspektiv, kategoriar av organisasjonar og sektorar kan belysast. Forskinga har slik gjort sitt til å belyse og auke kunnskapen om mellom anna deltaking av ungdom og innvandrarbefolkning, sosial ulikskap i deltaking, motivasjons- og rekrutteringspotensial, livskvalitet og folkehelse, beredskap og idrett.

Senteret leverer forsking av høg kvalitet og har eit sterkt forskingsmiljø med brei internasjonal kontakt. I tillegg til dei statlege midlane har senteret søkt og fått midlar frå Noregs forskingsråd og EU-midlar i tillegg til eigne ressursar. Den forskingsfaglege delen av senteret blei i 2013 vurdert i samband med eit nytt forskingsprogram i tidsrommet 2013–2017. Eit ekspertpanel nedsett av Forskingsrådet av forskarar på feltet utanfor Noreg vurderte den forskingsfaglege delen av forskingstilbodet frå Institutt for samfunnsforsking og Uni Rokkansenteret, og gav søknaden sluttkarakteren 6 – An excellent project with a high quality most of the criteria assessed.

[1] Kultur- og kirkedepartementet (2007)

frivilligheitspolitikken og styrkje frivillig sektor gjennom forskingsbasert kunnskap. Eit sektorovergripande perspektiv på forskinga blir sikra gjennom hovudforskingstema:

- perspektiv på deltaking
- sivilsamfunn og frivillig sektor i endring
- korleis finansieringsordningar og andre rammevilkår påverkar frivillig sektor

11.3.3 Forsking og kunnskapsutvikling for å nå frivilligheitspolitiske mål

Ein grunnleggjande premiss for frivilligheitspolitikken er at frivilligheita skal vere sjølvstendig. Statens oppgåve er å støtte opp om og leggje til rette for ein aktiv og berekraftig frivillig sektor som held fast på og aukar innsatsen og aktiviteten sin. Det er på denne bakgrunnen eit overordna mål å bidra til forsking og kunnskapsutvikling for frivillig sektor.

God praktisering av sektoransvaret for frivilligheitspolitikken omfattar også at departementa skal ha oversikt over kunnskapsbehovet til frivillig sektor, og at det blir lagt til rette for prosessar som sikrar at forsking og kompetansebygging kjem sektoren til gode. Det er vidare eit departementsansvar systematisk å vurdere frivilligheitsforsking som verkemiddel for å nå sektorpolitiske mål innanfor eigne ansvarsområde, og syte for forsking for politikkutforming og forvalting.

I pågåande revidering av langtidsplanen er sivilsamfunnsforsking løfta fram både som mål og prioritering. Ein sterk frivillig sektor er viktig for samfunnsdeltaking og fellesskap og er ein føresetnad for demokrati, fellesskap, integrasjon og tillit. Regjeringa vil syte for eit godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag om forhold knytte til sosial samhøyrsle og stabilitet og eit trygt samfunn. Det er behov for meir kunnskap om dei samfunnsbyggjande rollene til frivilligheita og betydninga av demokrati, fellesskap, integrasjon og tillit. Vidare vil ein auke kunnskapen om kva som kan bidra til større deltaking og inkludering i frivillig organisasjonsliv blant underrepresenterte grupper. Til sist er det behov for å auke kunnskapen om samskaping med frivillig sektor og sivilsamfunn i utvikling av offentlege tenester og tilbod.

Kulturdepartementet vil gjennom Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor føre vidare satsinga på forsking som sikrar dei lange linjene og oppdragsforsking basert på meir aktuelle kunnskapsbehov. Empirisk forsking kviler på gode data. Det vil enno vere eit mål å etablere, utvikle og halde ved like sentrale datakjelder, både kvantitative og kvalitative, knytte til frivillig innsats og deltaking, frivillige organisasjonar og rammevilkåra og økonomien til organisasjonane. Slik sikrar ein behovet for å følgje utvikling og endring over tid, kombinert med moglegheita for å sikre kunnskapsbehov undervegs. For å bidra til dialog om og formidling av kunnskap vil drift og utvikling av nettstaden sivilsamfunn.no bli prioritert.

Eit anna verkemiddel for å styrkje frivilligheitsforskinga ytterlegare er at departementa arbeider for å styrkje kunnskapen om frivilligheit innanfor eigne ansvarsområde for eksempel ved å inkludere relevante tema og problemstillingar i program i Noregs forskingsråd.

Noregs forskingsråd er det viktigaste organet for å realisere den overordna forskingspolitikken til regjeringa og fordeler årleg rundt 9 milliardar kroner til forsking og innovasjon. Tema som direkte vedkjem sivilsamfunnet og rolla til frivillig sektor, blir i liten grad tekne opp gjennom forskingsprogram og andre ordningar. Men ein ser på potensialet som stort, og auka merksemd rundt desse spørsmåla vil kunne ha stor betydning både for frivillig sektor, departementa og ålmenta.

Tiltak:

Føre vidare Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor med eksisterande overordna formål for forskinga og dei gjeldande forskingstemaa og kjerneoppgåver i senteret knytte til dialog og formidling, drift og utvikling av www.sivilsamfunn.no

11.4 Regjeringa vil

- Revidere Frivilligheitserklæringa langs to spor: medverknad og samordning.
- Utarbeide ein modell for sakråd i samråd med sektordepartementa og frivillig sektor.
- Settje av 2022 som «frivilligheitsåret».
- Følgje opp mål og prioriteringar i langtidsplanen for forsking og høgare utdanning gjennom større vektlegging av forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor i program under Noregs forskingsråd.
- Føre vidare Senter for forsking på sivilsamfunn og frivillig sektor med eksisterande overordna formål for forskinga og dei gjeldande forskingstemaa:
  - perspektiv på deltaking
  - endringsprosessar i frivillig sektor
  - korleis rammevilkår og finansieringsformer påverkar frivillig sektor



KAPITTEL 12

Figur 12.1

12 Lokal frivilligheitspolitikk

12.1 Innleiing

Frivillig aktivitet skjer i stor grad der menneske lever liva sine – i lokalsamfunna. For å dyrke fram og halde på ei levande frivilligheit er det viktig at kvar kommune har eit gjennomtenkt forhold til si eiga frivilligheit, og at frivilligheita blir sett på som ein naturleg samtale- og samarbeidspartnar for kommunen.

Regjeringa meiner dette samspelet blir best når lokale forhold får vere førande. Kommunane har verkemidla til å utvikle gode lokalsamfunn i samspel med den lokale frivilligheita. Frivilligheit finst i alle sektorar. Det er derfor viktig med lokal politisk forankring av frivilligheitspolitikken.

12.2 Samarbeid mellom kommunar og frivilligheit

12.2.1 Lokal frivilligheitspolitikk

Frivillig innsats skjer lokalt. Det er ein frivillig sektor i alle kommunar, og alle kommunar har dermed ein frivilligheitspolitikk mellom anna gjennom at dei gir tilskot til frivillig sektor. Mange kommunar har skrive sine eigne frivilligheitsmeldingar og har eigne strategiar for samarbeid med frivilligheita.

Sidan 2013 har KS og Frivillighet Norge hatt ei samarbeidsplattform om utvikling av frivilligheitspolitikk i kommunane.[1] Plattforma blei fornya i 2017 og gir ei omtale av korleis kommunane bør leggje til rette for frivillig sektor gjennom økonomiske rammevilkår, fora for samarbeid og medverknad i ulike kommunale prosessar. Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet (2015–2020) er eit eksempel på ein nasjonal strategi som grunnlag for samhandlinga mellom statlege og kommunale styremakter og den frivillige aktiviteten både nasjonalt og lokalt. Denne strategien legg grunnlaget for lokale strategiar for frivilligheit på helse- og omsorgsfeltet.

[1] www.frivillighetnorge.no/filestore/Dokumenter/Plattformforsamspillogsamarbeidmellomfrivilligogkommunalsektor.pdf

Regjeringa støttar intensjonen bak at alle kommunar skal ha ein frivilligheitspolitikk på lik linje med at staten bør ha ein frivilligheitspolitikk, slik denne meldinga er eit bevis på. Samtidig ønskjer ikkje regjeringa å definere kva den enkelte kommunen eller den enkelte lokale frivilligheita skal leggje inn i ein slik politikk. Det viktigaste for regjeringa er at det i alle lokalsamfunn i Noreg er grobotn for ei levande og mangfaldig frivilligheit.

Til denne meldinga har det komme fleire innspel både frå organisasjonar og kommunar som tyder på at dette er tilfellet i veldig mange lokalsamfunn i Noreg i dag. Regjeringa vil derfor rose det arbeidet Frivillighet Norge og KS gjer i fellesskap for å sjå til at kommunar som ikkje har eit aktivt forhold til frivillig sektor, legg til rette for det.

12.2.2 Ulike typar samarbeid

Kulturdepartementet har fått fleire innspel om kommunal frivilligheitspolitikk, mellom anna forslag om ei plikt for kommunane til å ha eigne frivilligheitsråd for å sikre medverknad og deltaking frå frivilligheita.

Dei to eksisterande medverknadsordningane (eldre og personar med funksjonsreduksjon) er regulerte i kvar si særlov. Då Stortinget vedtok ny kommunelov i vår, vedtok dei at lovreguleringa av både eldreråd og råd for personar med funksjonsreduksjon skal flyttast til ny kommunelov (§ 5-12) med forskrifter. I tillegg vedtok Stortinget at det skal vere krav om at kommunar og fylkeskommunar opprettar ungdomsråd eller anna medverknadsorgan for ungdom. Ungdomsråd har fram til no vore frivillig, men vil dermed bli obligatorisk når ny kommunelov trer i kraft i løpet av 2019.

I tillegg til desse lovpålagde medverknadsfunksjonane har fleire kommunar andre typar råd, for eksempel idrettsråd og friluftsråd. Desse har kommunen og frivilligheita oppretta i samråd med kvarandre utan at dette er lovpålagt.

Regjeringa meiner det skal vere opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune å velje korleis ulike brukar- og interesseorganisasjonar,

inkludert frivillige organisasjonar, blir involverte i utforminga av lokalpolitikken. Regjeringa ønskjer derfor å vere restriktive når det gjeld å påleggje kommunar og fylkeskommunar fleire faste organ. Det er viktig å syte for at kommunar og fylkeskommunar sjølve kan velje den organiseringa som er tilpassa lokale behov. Omsynet til organisasjonsfridommen til kommunane er eit viktig element i det kommunale sjølvstyret, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).

Regjeringa viser til at det er mange kommunar som har ein aktiv frivilligheitspolitikk, og at det finst mykje godt samarbeid mellom kommunar og den lokale frivilligheita. Her bør ein sjå til dei gode eksempla.

12.3 Frivilligsentralar

Frivilligsentralane har heilt frå byrjinga vore eit spleiselag mellom stat, kommune og frivillige organisasjonar. Opptakten til forsøket med frivilligsentralar strekkjer seg heilt tilbake til ein idédugnad i februar 1990. Sosial- og helsedepartementet hadde invitert dei større sosiale og humanitære frivillige organisasjonane til å presentere idear om korleis dei kunne bidra til å løyse omsorgsoppgåver i framtida. Som eit resultat av idédugnaden blei det i 1991 sett av 30 millionar kroner i statsbudsjettet til forsøksprogram med frivilligsentralar. Desse målsetjingane blei utarbeidde i samarbeid mellom staten og fleire frivillige organisasjonar:

- Å finne gode metodar for koordinering av frivillig innsats i nærmiljøet
- Å finne gode samarbeidsformer mellom organisasjonar, kommunar og andre
- Å rekruttere fleire frivillige og arbeide for auka frivillig innsats i nærmiljøet
- Å få til gode lokale frivilligsentralar

I retningslinjene for frivilligsentralane heitte det mellom anna: «Frivillighetssentralene kan bygges opp og drives på ulike måter, ulike driftsformer bør prøves ut i forsøksperioden, og rekruttering av nye frivillige skal vektlegges.»

Det blei ytt støtte til 96 frivilligsentralar. Midlane skulle brukast til lønn til daglege leiarar av sentralane og øyremerkjast ny verksemd. Sjølv om sentralane blei finansierte av Sosial- og helsedepartementet, fekk mange eit innhald på tvers av sektorgrenser. Forsøksprogrammet skulle opphavleg vare i to år, men blei seinare utvida med eitt år, slik at forsøket gjekk ut 1994.

I St.meld. nr. 16 (1993–94) *Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler* gav Stortinget ei tilbakemelding om verksemda i frivilligsentralane. Oppsummert blei det vist til at sentralane er eit godt verkemiddel for å utløyse frivillig innsats, og funksjonen sentralen har som møteplass, kan utviklast vidare. Frivilligsentralen kan stimulere til lokal aktivitet og styrkje sosiale nettverk. Her kan ressursar takast i bruk og behov støttast, uavhengig av alder og status.

Det er om lag 425 aktive frivilligsentralar i Noreg i dag. Desse har ulike organisasjonsformer og ulike eigarar. 45 prosent er eigde av kommunar, 28 prosent er organiserte som lag eller foreiningar, 14 prosent som stiftelsar og 13 prosent som samverkeføretak eller anna.[2]

I 2017 bestemte Stortinget at ansvaret for tilskot til frivilligsentralane skulle overførast frå stat til kommune. Det blei vidare bestemt at midla skal fordelast særskilt innanfor rammetilskotet til den enkelte kommunen ut frå talet på etablerte frivilligsentralar i kommunen i 2016. Overgangsordninga skal vare i fire år.

Paraplyorganisasjonen Norges Frivilligsentraler meiner på vegne av sine medlemmer at vedtaket om å overføre ansvaret for frivilligsentralane til kommunane bør reverserast. Bakgrunnen er at dei meiner å kunne dokumentere at eit fleirtal av sentralane får mindre midlar til drifta si etter overføringa. Dei ønskjer å føre vidare nasjonale retningslinjer for sentralane. KS har på si side spelt inn at dei støttar overføringa til kommunane, og at dei meiner dette vil styrkje den lokale forankringa av sentralane.

Sidan overgangsperioden blei innleidd i 2016 har Stortingets løyving til frivilligsentralane auka kvart år. Det blei løyvd 128 millionar kroner i 2016, 151 millionar kroner i 2017 og 174,9 millionar kroner i 2018. I budsjettforslaget for 2019 er løyvinga auka til 187,4 millionar kroner. Det har blitt etablert fleire nye sentralar sidan tilskota blei overførte til kommunane.

Institutt for samfunnsforsking har med jamne mellomrom utført evalueringar av frivilligsentralane. I den første forsøksfasen registrerte dei talet på frivillige arbeidstimar, talet på frivillige og «brukarar», aktivitetar osb. Seinare har det blitt gjennomført undersøkingar knytte til betydninga av eigarskap, kunnskapsutvikling i nettverk, frivilligsentralane i nærmiljøet og andre tema. Eitt av dei gjennomgåande funna er at eigarskap betyr lite for aktivitetsprofilen ved sentralen. Dagleg leiar har sidan ordninga blei etablert, vore ei sentral

[2] Tal frå Norske Frivilligsentraler https://www.frivilligsentral.no/wwfile/164754/

drivkraft og fått stor fridom til å stake ut kursen for sentralen i lokalmiljøet.[3]

Ei målsetjing med å overføre ansvaret for og tilskotet til frivilligsentralane til kommunane var å gi kommunane eit større og meir heilskapleg ansvar for lokal frivilligheitspolitikk. Det er stadig fleire som gjer ein frivillig innsats i Noreg, og det blir stadig oppretta nye frivilligsentralar. Fleire og fleire kommunar har eit bevisst forhold til den lokale frivilligheita, samarbeider godt med denne og driv dermed frivilligheitspolitikk.

Då det statlege tilskotet til frivilligsentralar blei overført til kommunane, blei det klart kommunisert kva staten forventar seg av kommunane for dei pengane som er lagde inn i ramma. Med auka løyving følgjer også ei klar forventning frå staten om at kommunane bruker desse midlane på å styrkje den lokale frivilligheita generelt og frivilligsentralane spesielt.

Tiltak:

Regjeringa vil kartleggje eventuelle endringar i det samla biletet av frivilligheita i kommunane.

12.4 Regjeringa vil

- Understreke at kommunane i samråd med den lokale frivilligheita har fridom til sjølve å utforme sin frivilligheitspolitikk ut frå lokale behov.
- Kartleggje eventuelle endringar i det samla biletet av frivilligheita i kommunane.

[3] Lorentzen (2012)

13 Økonomiske og administrative konsekvensar

Frivilligheitspolitikken til regjeringa har som fundament at frivilligheita veks og trivst best fri frå politisk styring. Først i denne meldinga påpeiker regjeringa derfor at det er frivilligheita som set sine eigne mål.

Samtidig har dei nasjonale styresmaktene overordna mål med frivilligheitspolitikken. Hovudmålet er brei deltaking. For å støtte opp om dette skal staten leggje til rette for gode rammevilkår, gjennomføre ei forenklingsreform, og sikre ein samordna frivilligheitspolitikk.

Forslaga til tiltak er baserte på de politiske plattforma til regjeringa og innspel frå frivillig sektor, og støtta av forsking og kunnskap om frivilligheita som sektor og fenomen.

Tiltaka og føringane i meldinga kan innfriast først og fremst ved auka samarbeid og samordning mellom staten og frivillig sektor og mellom dei ulike forvaltningsorgana. Fleire av tiltaka som er foreslått, kan føre til meir effektive løysingar og mindre byråkrati både i statsforvaltinga og i dei frivillige organisasjonane.

Som skildra i kapittel 11 er frivilligheita ein del av alle samfunnsområde. Det vil derfor vere element av frivilligheitspolitikk i alle departement. Kulturdepartementet er gitt eit koordineringsansvar for frivilligheitspolitikken. Dette inneber mellom anna å samordne og utvikle frivilligheitspolitikken til regjeringa og samordne oppfølginga av tiltaka i denne meldinga.

Denne meldinga handlar om statens frivilligheitspolitiske verkemiddel. Det er derfor ikkje foreslått tiltak knytte til regionreforma. Fordi frivillig innsats og frivillig deltaking ofte er lokal, vil nokre av forslaga til tiltak i meldinga omtale lokale forhold. Dette gjeld særleg i kapittel 7 Lokale til frivillig aktivitet og kapittel 12 Lokal frivilligheitspolitikk. Det er likevel ikkje tiltak i meldinga som pålegg kommunar eller fylkeskommunar nye oppgåver eller auka utgifter.

Dei forvaltingsmessige endringane som blir presenterte i kapitla 6, 7, 8, 9 og 10, vil regjeringa kunne gjennomføre utan behov for ekstra ressursar.

Gjennomføring av opptrappingsplan for meirverdiavgiftskompensasjonsordninga presentert i kapittel 6 og digitalisering av tilskotsforvaltninga presentert i kapittel 10 er sentrale tiltak i meldinga. Regjeringa vil komme tilbake til gjennomføring av desse tiltaka i budsjetta dei einskilde åra, og det blir teke atterhald om at tiltaka først kan gjennomførast når det er dekning i budsjettet.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kulturdepartementet 7. desember 2018 om Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken blir send Stortinget.

Litteraturliste og bakgrunnsdokument

Andreasson, Ulf (2017). *Tillid – det nordiske guld.* Rapport til Nordisk Ministerråd. København: Nordisk ministerråd 2017:744

Arnesen, Daniel (2018). *Mellom organisering, politikk og forvaltning: En studie av nasjonale paraplyorganisasjoner i Norge.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Arnesen, Daniel & Sivesind, Karl Henrik (2017). *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor: Endringer, tilpasninger, konsekvenser.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Arnesen, Daniel; Sivesind, Karl Henrik & Gulbrandsen, Trygve Jens (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bakken, Anders; Frøyland, Lars Roar; Sletten, Mira Aaboen (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* Oslo: NOVA-rapport 3/16

Berge, Elna et al. (2018). *Mer samordnet, åpnere og enklere.* Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Kulturdepartementet

Breivik, Gunnar og Rafoss, Kolbjørn (2017). *Fysisk aktivitet; omgang, tilrettelegging og sosial ulikhet.* Rapport på oppdrag fra Helsedirektoratet.

DFØ (2017). *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017

Eimhjellen, Ivar & Arnesen, Sveinung (2018). *Organisasjonsengasjement blant innvandrarar.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Finansdepartementet (2018). *Regelverk for økonomistyring i staten*

Fladmoe, Audun & Folkestad, Audun (2017). *Frivillighet og folkehelse. Empiriske analyser av sivilsamfunnsdeltakelse, helse og livskvalitet.* Bergen/Oslo: Senter for sivilsamfunn og frivillig sektor

Fladmoe, Audun; Sivesind, Karl Henrik & Arnesen, Daniel (2018). *Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Fløtten, Tone & Hansen, Inger Lise Skog (2018). *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.* Fafo-rapport 2018-04

Fritidserklæringen (2016)

Frivillighetserklæringen (2015)

Frivillighet Norge (2018). *Kartlegging av behov, muligheter og løsninger for digitalisering av frivilligheten.* Rapport på oppdrag fra Kulturdepartementet

Frivillighet Norge (2018). *Verdifulle bidrag – om skattefradragsordningen for gaver til frivillige organisasjoner*

Helse- og omsorgsdepartementet (2015): *Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet*

ideas2evidence (2018). *Gjennomgang av post 71 Tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet.* Rapport på oppdrag frå Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen*

KPMG (2016). *Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.* Rapport på oppdrag frå Kulturdepartementet

Kraglund, Karin Oline & Enjolras, Bernard (red.) (2017). *Norsk frivillighet: Utviklingstrender og samfunnseffekter. Avslutningsrapport for Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2013–2017.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Kulturdepartementet (2017). *Veileder: Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*

Kunnskapsdepartementet (2017). *Veileder for sektoransvaret for forskning*

Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjoner (2018). *Ung frivillighet 2018*

Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar og Norsk Musikkråd (2018). *En evaluering av Frifond barn og unge og Frifond tea-*

ter. Rapport på oppdrag frå Kulturdepartementet

Loga, Jill (2016). *Frivillighet og forretning – En kunnskapsoversikt om nye former for samspill mellom sivilsamfunn og marknad.* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Lorentzen, Håkon (2012). *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Oslo: Institutt for samfunnsforsking

Lorentzen, Håkon; Dugstad, Line (2011). *Den norske dugnaden: historie, kultur og fellesskap.* Kristiansand: Høyskoleforlaget

Meld. St. 12 (2016–2017) *Alt å vinne – Ein ansvarleg pengespelpolitikk*. Kulturdepartementet 2016

Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016

Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet 2017

Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2018–2028*. Kunnskapsdepartementet 2018

Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet. En kvalitetsreform for eldre.* Helse- og omsorgsdepartementet 2018

NOU 1988: 17 *Frivillige organisasjoner*

NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister*

NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*

NOU 2015: 14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring – Budsjett og regnskap i staten*

NOU 2016: 21 *Stiftelsesloven – Forslag til ny stiftelseslov*

Oslo Economics (2018). *Evaluering av tilskudd til lokale lag og foreninger (LAM)*. Rapport på oppdrag frå Kulturdepartementet

Rambøll (2009). *Statlige krav til innrapportering fra frivillige organisasjoner og frivilligsentraler.* Rapport på oppdrag frå Kulturdepartementet

Rambøll (2018). *Utredning sammenslåing/samordning Frifond organisasjon og nasjonal grunnstøtte.* Rapport på oppdrag frå Kulturdepartementet

Statistisk Sentralbyrå (2018). *Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner.*

Sivesind, Karl Henrik (2016). *Private bidrag til frivillig sektor – En kunnskapsoversikt.* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Sivesind, Karl Henrik (2017). *Avgrensing av den frivillige sektoren*. Notat på oppdrag frå Kulturdepartementet

SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle. Betänkande av utredningen för ett stärkt civilsamhälle.* Statens ofentliga utredningar. Stockhold: regeringskanseliet

St.meld. nr. 16 (1993–94) *Lat ikkje graset gro att mellom grannar.* Sosial- og helsedepartementet 1993

St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet 1997

St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle.* Kultur- og kirkedepartementet 2007

Stiftelsestilsynet (2017): *Styrearbeid i norske stiftelser – nivå på honorarer og kostnader.* Rapport frå Stiftelsestilsynet. Førde 2017

United Nations Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work

Vivento (2016). *Forenkling av regnskapsrapportering fra frivillige organisasjoner.* Foranalyse på oppdrag fra Kulturdepartementet

Wollebæk, Dag; Sætrang, Synne & Fladmoe, Audun (2015). *Betingelser for frivillig innsats: Motivasjon og kontekst*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bestilling av publikasjonar

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 12/2018



