

Arkivsak-dok. 23/24123-1
Saksbehandler Marit Pedersen

Saksgang

Utvalg for kultur og oppvekst 2023 - 2027
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato

21.11.2023
30.11.2023
14.12.2023

Sak nr.

Sarpsborg frivilligsentral - organisering

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Elisabeth Drillestad Engebretsen og Siri Ubøe

Kommunedirektørens innstilling:

1. Opprettelse av Sarpsborg frivilligsentral som stiftelse gjennomføres i løpet av 2024 dersom nødvendige forutsetninger kommer på plass. Det må avklares at et tilstrekkelig antall frivillige organisasjoner og/eller enkeltfrivillige er villig til å sitte i styret, slik at det er grunnlag for drift av stiftelsen over tid.
2. Samarbeidsavtale mellom Sarpsborg kommune og Sarpsborg frivilligsentral, samt bevilgning til grunnkapital for stiftelsen, behandles i egen politisk sak.
3. Nye retningslinjer for Sarpsborg frivilligsentral vedtas slik de framkommer av vedlegg 3.

Vedlegg:

1. Forskrift om tilskudd til frivilligsentraler
2. Gjeldende retningslinjer for Sarpsborg Frivilligsentral
3. Forslag til nye retningslinjer for Sarpsborg Frivilligsentral

Sammendrag:

Sarpsborg frivilligsentral har siden 2017 vært en del av team kulturutvikling, i virksomhet kultur. Denne organiseringen bør vurderes. Det er også behov for å se på retningslinjene for Sarpsborg frivilligsentral, slik at de oppfyller kravene i forskrift om tilskudd til frivilligsentraler. Forskriften krever at frivilligheten har innflytelse på drift og innhold i frivilligsentralen. Gjeldende retningslinjer oppfyller ikke dette kravet.

Det er ulike måter å organisere frivilligsentraler på. Den kan organiseres innenfor eller utenfor kommunen. Organisasjonsformen velges lokalt under forutsetning av at Kultur- og likestillingsdepartementet får de innsyn og kontrollmuligheter som statstilskuddet forutsetter, samt at vedtektene oppfyller kravene for tilskudd.

Det er gode grunner for at frivilligsentralen skal ha en mer selvstendig rolle. En organisasjonsplassering innad i kommunens organisasjon kan medføre uklare

ansvarsforhold da daglig leder må forholde seg til både en styreleder og en overordnet i linjen. En frivilligsentral som ikke er kommunal har større muligheter til å søke eksterne tilskudd. Av den grunn vurderer kommunedirektøren at det er mest aktuelt å organisere frivilligsentralen utenfor kommunen i form av en stiftelse.

Det må avklares om det er grunnlag for en stiftelse, og da særlig at et tilstrekkelig antall frivillige organisasjoner eller enkeltfrivillige vil sitte i styret over tid. Kommunedirektøren tar sikte på å avklare dette i løpet av 2024. Inntil ny organisering er klar, vil frivilligsentralen være et område i virksomhet kultur. Kommunedirektøren anbefaler at nye retningslinjer for Sarpsborg frivilligsentral vedtas.

Utredning:

Det er to frivilligsentraler i Sarpsborg: Sarpsborg Øst frivilligsentral, som er organisert som en stiftelse, og Sarpsborg frivilligsentral som er en del av linjeorganisasjonen i kommunen. Fra 2005 og til 2016 var Sarpsborg frivilligsentral et kommunalt foretak (KF). Bystyret vedtok å avvikle dette foretaket i 2015. Det ble besluttet å legge sentralen til virksomhet kultur. Team kulturutvikling i virksomhet kultur som sentralen var en del av, har vært igjennom en omorganiseringsprosess. Blant annet på bakgrunn av det er det behov for å avklare frivilligsentralens organisering.

En organisatorisk plassering innad i kommunen kan medføre uklare lederroller og ansvarsforhold, da daglig leder må forholde seg til både en styreleder og en overordnet i linjen. Det er flere momenter som taler for at sentralen skal ha en større selvstendighet når det gjelder innhold og drift.

I 2022 kom det en statlig forskrift for tilskudd til frivilligsentraler. Ifølge forskriften skal frivilligheten ha innflytelse på innhold og drift. Dagens retningslinjer sikrer ikke frivillighetens innflytelse og oppfyller ikke intensjonen i den nye forskriften. Styret for Sarpsborg frivilligsentral er sammensatt av tre politikere og to fra frivilligheten. I tillegg har virksomhetsleder kultur møte-, forslags- og stemmerett. På dette punktet må sentralens retningslinjer endres slik at de sikrer frivillighetens innflytelse. Stortingsmeldingen om frivillighet som kom i 2018 understreker viktigheten av en sterk og selvstendig frivillighet.

Forskriften er også tydelig på at et av formålene til en frivilligsentral er å være et bindeledd mellom kommunen og de som gjør en frivillig innsats. Sarpsborg frivilligsentral har ikke dette som et av sine formål. Av den grunn må både frivilligsentralens formål og styrets sammensetning justeres slik at kravet i forskrift for tilskudd til frivilligsentraler oppfylles.

Sarpsborg frivilligsentral består av 1,4 årsverk. Daglig leder har en 100 % stilling. Ansatte på frivilligsentralen er blitt hørt og har fått mulighet til å komme med innspill til saken. Innspill fra de ansatte framkommer av vedlegg 4.

Det har vært kontakt med Norges frivilligsentraler for å innhente informasjon om organiseringsmodeller. Frivilligsentralene i Norge har forskjellig eierskap. Eier av en frivilligsentral er en juridisk person som kan være en eller flere foreninger, en stiftelse, et kommunalt foretak eller som et område eller et team i en kommune.

Mulige organisasjonsformer for frivilligsentraler

Utenfor kommunen

Forening: Det er en organisasjonsform hvor foreningen eier seg selv, med en sammenslutning av medlemmer. Foreninger er ikke regulert gjennom lovverk.

Frivilligsentraler som er organisert som en forening har som regel en samarbeidsavtale med kommunen og et kontaktpunkt i kommuneadministrasjonen. Frivilligsentralen i Halden og i Moss er eksempler på foreningseide sentraler.

Stiftelse: En stiftelse er en organisasjonsform hvor stiftelsen eier seg selv, og det er stiftelsesloven som regulerer organisasjonsformen. En stiftelse kan opprettes av både fysiske personer og juridiske personer (eksempelvis et aksjeselskap eller en forening). For å opprette en stiftelse er det krav om minst 100.000 kr i grunnkapital. Kommunen kan alene eller sammen med andre opprette en frivilligsentral som en stiftelse. Sarpsborg øst frivilligsentral er organisert som en stiftelse hvor kommunen er en av flere stiftere. I dette tilfellet vil opprettelse av Sarpsborg frivilligsentral som en stiftelse innebære at sentralen overdras til stiftelsen etter regelen om virksomhetsoverdragelse. Følgene av dette er ikke nærmere utredet.

Kommunale frivilligsentraler:

Kommunal enhet/område/team - Kommunedirektøren vil ha det overordnede ansvaret for denne enheten som for andre enheter, og daglig leder er kommunalt ansatt og rapporterer til kommunedirektøren eller til den virksomhetsleder /teamleder sentralen er underlagt.

«Egen institusjon» - Etter KommuneLOvens § 5-10 kan kommunestyret selv i vedtak opprette et styre for denne institusjonen, bestemme sammensetningen, og hvordan medlemmene skal velges. NB! Etter lovens § 7-3 kan imidlertid ikke kommunens øverste administrative ledelse (kommunedirektøren, dennes stedfortreder, kommunalsjefer/etatsjefer eller ledere på tilsvarende nivå) velges til styret.

Kommunalt Foretak: Kommunen kan opprette frivilligsentralen som Kommunalt Foretak (KF) etter lovens kapittel 9. Det skal velges et styre og ansettes en daglig leder, og foretaket skal ha egne vedtekter. Reglene i kap. 9 (i kommuneLOven) skal følges.

De ansatte på Sarpsborg frivilligsentral har deltatt på medvirkningsmøte i forkant av denne saken og er forelagt de mulige organisasjonsmodellene.

Kommunedirektørens vurdering

Flere av de ovenfor nevnte organisasjonsformene kan være aktuelle. Kommunedirektøren mener at det mest formålstjenlige er å overdra sentralen til en stiftelse. En stiftelse sikrer tydelige lederroller og ansvarsforhold og den selvstendigheten som de ansatte har etterlyst. Dersom denne modellen velges, må kommunen gå i dialog med aktuelle organisasjoner for å få enkeltfrivillige eller frivillige organisasjoner med i styret. I tillegg må det avsettes 100 000 kr i grunnkapital.

Kommunedirektøren tar høyde for at nivået på driftstilskuddet vil tilsvare hva det koster å drifte sentralen i dagens organisasjonsform. Stiftelsen må også kjøpe eksterne regnskaps- og revisjonstjenester. Dette er estimert til 100 000 kr i årlige kostnader. Stiftelsen må selv finne midler innenfor eget driftsbudsjett.

En forening vurderes som lite egnet; hovedsakelig fordi foreninger ikke er regulert gjennom lovverk. Det er ingen rettslige hindringer for at en kommune kan delta i en forening. På grunn av sin uformelle status, anses forening som en lite aktuell organisasjonsform for kommunens frivillighetssentral.

En sammenslåing av de to frivilligsentralene til én, med to avdelinger, kan også være en mulighet. Ulempen med det er at staten gir driftstilskudd per sentral. Kommunen kan ikke få

tilskudd til en avdeling av frivilligsentralen. Dermed bortfaller et tilskudd på kr 500 000,-. Det vil ikke kommunedirektøren anbefale.

Sarpsborg frivilligsentral var organisert som et kommunalt foretak (KF) i perioden 2005 til 2016. Lovreguleringen av kommunalt foretak er mer detaljert enn ved en kommunal institusjon. Dette sikrer at lederrollen og ansvarsforholdene er klarere for kommunale foretak.

Et kommunalt foretak må i prinsippet følge de samme regler for utarbeidelse og behandling av budsjett, regnskap, rapportering og årsberetning som kommunen selv. Etter kommunedirektørens vurdering innebærer dette et uforholdsmessig stort administrativt arbeid for en meget liten organisatorisk enhet. Kommunen vil måtte utarbeide et eget årsregnskap for foretaket og et konsolidert årsregnskap for Sarpsborg kommune, ref. kommuneloven § 14-6 første ledd bokstav d. Administrative tjenester som lønn- og regnskapsføring vil være en merkostnad for selskapet og gi mindre midler til frivillighet. Kommunen har i dag ingen kommunale foretak eller samarbeid, som utløser plikten til konsolidert årsregnskap.

Dersom frivilligsentralen skal være kommunal, anbefaler kommunedirektøren at den forblir i virksomhet kultur. Selv om frivilligsentralen er kommunal, skal den ha et styre som legger føringer for innholdet i sentralen. Ansvar for personalet og det overordnede økonomiske ansvaret vil ligge til linjeledelsen. En slik deling av ansvar kan være utfordrende og vil kreve klare retningslinjer hvor lederroller og ansvarsforhold er tydeliggjort. En styrke ved en slik organisering er at daglig leder får bedre tid til å konsentrere seg om å rekruttere frivillige og å koordinere frivillig innsats fordi ledelsesansvaret er begrenset.

Kommunedirektøren vurderer at en stiftelse vil være den beste løsningen på organisasjonsform for Sarpsborg frivilligsentral. Begge frivilligsentralene i Sarpsborg vil da ha samme organisasjonsform. Det vil styrke sentralens forankring i frivilligheten, lederroller og ansvarsforhold vil være tydelige og sentralen vil ha større mulighet til å søke eksterne tilskudd. Stiftelseskapitalen vil kunne dekkes innenfor frivilligsentralens budsjetttramme. Det samme vil utgiftene til ekstern regnskapsføring og revisjon. Samarbeidet med kommunen kan reguleres gjennom en avtale, slik tilfellet er med Sarpsborg øst frivilligsentral,

Kommunedirektøren vil arbeide for opprettelse av Sarpsborg frivilligsentral som en stiftelse i løpet av 2024 dersom nødvendige forutsetninger kommer på plass. Det må avklares at det finnes et tilstrekkelig antall frivillige organisasjoner og/eller enkeltfrivillige som er villig til å sitte i styret, slik at stiftelsen vil være levedyktig over tid.

Uansett hvordan sentralen organiseres, må retningslinjene endres og harmoniseres med kravene i forskrift om finansiering av frivilligsentraler. Gjeldende retningslinjer følger vedlagt. Det samme gjør den nye forskriften om finansiering. Kommunedirektørens forslag til nye retningslinjer er endret slik at sentralen oppfyller kravene i forskriften og disse må vedtas nå for at sentralen skal få statstilskudd i 2024.

Kommunedirektøren anbefaler en mindre justering av dagens retningslinjer for frivilligsentralen. De nye retningslinjene innebærer at virksomhetsleder kultur ikke skal ha noen formell rolle/funksjon i styret. Utover dette beholdes dagens styresammensetning.

Videre anbefaler kommunedirektøren at et av punktene sentralens formål endres fra: «Sentralen skal være et bindeledd mellom mennesker og organisasjoner som ønsker å gjøre en frivillig innsats og mennesker og organisasjoner som har behov for frivillig innsats» til

«Sarpsborg frivilligsentral skal stimulere til frivillig innsats, være en åpen møteplass for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og de som gjør en frivillig innsats».

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Organisering av Sarpsborg frivilligsentral som et område under virksomhetsleder kultur gir ingen økonomiske konsekvenser for kommunen under forutsetning av at nye retningslinjer vedtas slik at sentralen fortsatt kan motta statsstøtte.

Alternativet med å organisere Sarpsborg frivilligsentral som et kommunalt foretak vil gi store konsekvenser og betydelige merutgifter for kommunen.

Etablering av Sarpsborg frivilligsentral som en stiftelse gir ingen økonomiske konsekvenser for kommunen under forutsetning av at sentralen beholder det budsjettet den har i dag og får med seg frivillige i styret slik at sentralen fortsatt kan motta statsstøtte. Stiftelseskapitalen og utgiftene til kjøp av regnskaps- og revisjonstjenester forutsettes dekket innenfor stiftelsens eget driftsbudsjett.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse:

Folkehelseloven understreker viktigheten av frivillig sektor i folkehelsearbeidet. En sterk og selvstendig frivilligsentral som skaper gode møteplasser og fremmer frivillig arbeid, vil være et positivt bidrag til kommunens folkehelsearbeid.