

LM-sak 8.3/2019 Prioritert strategiarbeid i kommende landsmøteperiode - FOs internasjonale solidaritetsarbeid

Landsstyret innstiller for landsmøtet:

- 1 *FOs internasjonale solidaritetsarbeid skal utredes med følgende føringer:*
- 2 - *1% av FOs kontingentinntekter skal årlig brukes til internasjonalt*
- 3 *solidaritetsarbeid.*
- 4
- 5 - *Mulige modeller for drift av FOs internasjonale solidaritetsarbeid i samsvar*
- 6 *med gjeldende prinsippprogram og føringer.*
- 7
- 8 - *Vurdere og anbefale tiltak for FOs internasjonale solidaritetsarbeid som i*
- 9 *større grad målretter, systematiserer og profesjonaliserer forvaltning og drift.*
- 10
- 11 - *Foreslå kriterier/retningslinjer for etablering av nye prosjekt, og for*
- 12 *rapportering, evaluering og avslutning av prosjekt.*
- 13
- 14 - *Foreslå kriterier/retningslinjer for avsetning og disponering av avsatte midler*
- 15 *på solidaritetsfondet.*
- 16
- 17 - *Landsstyret tar stilling til hvordan utredningen skal gjennomføres.*
- 18
- 19 - *Landsstyret beslutter valg av modell for FOs internasjonale solidaritetsarbeid.*
- 20

Saksframstilling:

Bakgrunn

Samlingskongressen i 1992 vedtok at 1 % av FOs kontingentinntekter årlig skal brukes til internasjonalt solidaritetsarbeid. Dette er videreført i årene siden, og for 2019 er beløpet budsjettert til kr 1 560 000,–.

I 2008 vedtok landsstyret følgende føringer for bruk av midlene (utdrag av vedtaket):

- *Støtte til helse- og sosialarbeider- og fagforeningskolleger slik at de har muligheter til å organisere seg, drive politisk påvirkning og faglig kamp, samt ha mulighet for fagutvikling og fagutveksling.*
- *Støtte til utviklingsprosjekter hvor sosialt arbeid og sosialpedagogisk arbeid er viktige elementer.*
- *Støtte til tiltak som kan styrke global forståelse og internasjonalt engasjement blant FOs medlemmer.*
- *Det avsettes hvert år et beløp som kan brukes til enkeltbevilgninger.*

Landsstyret vedtok også at for å opprettholde og styrke internasjonalt engasjement i FO må forbundets avdelinger være aktive i arbeidet. Prosjekter og tiltak som fremmer lokal aktivitet i FO, har derfor prioritet. Langsiktig internasjonalt arbeid foregår gjerne i samspill og samarbeid med andre, for eksempel norske bistandsorganisasjoner og/eller høyskolesystemet. Landsstyret vedtok videre at langsiktige prosjekter skal evalueres og vurderes av landsstyret for videreføring minst hvert 5. år.

I mars 2016 vedtok landsstyret strategi for internasjonalt solidaritetsarbeid (LS-sak 16/16) i samsvar med føringene fra 2008. Landsstyret vurderte da behov for i større grad enn i dag å målrette og systematisere FOs forvaltning og drift av ulike internasjonale solidaritetsarbeider så arbeidet på sikt sikres bedre. Dette er bakgrunnen for at landsstyret nå foreslår at FOs internasjonale solidaritetsarbeid blir utredet i neste landsmøteperiode, og at det legges fram anbefalte tiltak for å styrke arbeidet. Denne saken beskriver premisser og strategi for FOs internasjonale solidaritetsarbeid, utfordringer vi ser, og forslag til føringer for en utredning i neste landsmøteperiode.

FOs rolle i internasjonalt solidaritetsarbeid

Mange norske organisasjoner er aktive i internasjonalt solidaritetsarbeid. I bistandskretser har det i mange år vært debatt om dette er en styrke eller en svakhet ved norsk bistand. På den ene siden fører det store antallet organisasjoner til manglende oversikt, lite samordningseffekter og en god del amatørmessig prosjektoppfølgning. På den andre siden sikrer antallet aktører at solidaritetsarbeidet når ut til mange segmenter i det norske samfunnet. Oppslutningen om norsk bistand har i internasjonal sammenheng alltid vært høy. En viktig årsak til dette er at mange møter solidaritetsarbeidet og bistanden først og fremst gjennom organisasjoner de er medlemmer av, og deretter som noe staten driver. Oppslutningen om norsk bistand i befolkningen fører til at skiftende regjeringer kan opprettholde et bistandsbudsjett som er høyt i internasjonal sammenheng.

Mange av de største bistandsorganisasjonene mangler kanaler inn i deler av befolkningen som mindre organisasjoner har. FO er derfor en interessant aktør i bistandsarbeidet, selv om vi er små. Vi har en unik kanal inn til 29 000 medlemmer. En artikkel i Fontene kan for eksempel ha en større potensiell leserkrets enn mange andre informasjonskanaler om norsk bistand og internasjonale spørsmål. FO er også en fagforening, og betydningen av slike organisasjoner er tillagt stor vekt i bistandstenkning. Om norsk fagbevegelse kan støtte opp om tilsvarende organisasjonsprosesser i andre land, kan det være en nøkkel til demokratisering som aldri kan oppnås gjennom stat-til-stat-bistand. Fagforeningsaspektet er imidlertid noe FO deler med mange andre aktører innenfor solidaritetsarbeidet.

Sist, men ikke minst er FO et profesjonsforbund – vi er del av definerte internasjonale yrkesgrupper (sosialarbeidere og sosialpedagoger). Profesjonene skaper muligheter for kontakt på likeverdig grunnlag mellom FOs medlemmer og samarbeidspartnere ute. Felles profesjoner åpner muligheter for kontakt fra sosialarbeider til sosialarbeider, for solidaritet framfor veldedighet, og for samarbeid istedenfor paternalisme. Særlig gjør dette aspektet FO til en unik aktør. Ingen andre organisasjoner i Norge kan fylle den rollen vis-à-vis partnere som selv er sosialarbeidere eller er involvert i arbeid hvor sosialt og sosialpedagogisk arbeid er viktige elementer.

FOs strategi for internasjonalt solidaritetsarbeid

Landsstyret vedtok, som nevnt tidligere, nåværende strategi med overordnede føringer for FOs internasjonale solidaritetsarbeid i mars 2016. Strategien er basert på FOs prinsippprogram (kapittel 5 i nåværende program), og avsatte, årlige ressurser er definert ut fra landsmøtevedtak om at 1 % skal brukes til solidaritetsarbeid.

Strategiske premisser er basert på at vi er en fagforening for sosialarbeidere og dermed kan spille en unik rolle. Vi møter fagforenings- og/eller profesjonskolleger, ikke bare «mottakere». Derfor bør vi være aktive deltagere i arbeidet, ikke bare bevilge penger. For å nå fram til FO-medlemmene er fylkesavdelingene de som i hovedsak bærer prosjektene. Om prosjektene er i egen regi eller i samarbeid med bistandsorganisasjoner, høyskoler, Fredskorpset etc. er underordnet.

Modeller for drift av FOs internasjonale solidaritetsarbeid

Styring og samarbeidsmodeller for prosjekter FO har vært engasjert i gjennom årene, har variert:

- Prosjekter administrert innenfor enkeltavtaler med andre organisasjoner
- Prosjekter sammen med andre (bistands)organisasjoner
- Prosjekter plassert innenfor LO
- Prosjekter FO har drevet med egne midler og ressurser

Prosjekter administrert innenfor enkeltavtaler med andre organisasjoner

FO har i dag ikke prosjekter som er administrert på denne måten. Det siste var i samarbeid med NORAD (avsluttet i 2002). Slike prosjekter er gjerne basert på at FO setter av noe midler og samarbeidsorganisasjonen står for det meste av kostnadene. En del av midlene til slike prosjekter vil være administrasjonskostnader. Administrasjon av slike prosjekter krever mye rapportering og tett oppfølging ute, dvs det forutsetter oppbygging av egen kapasitet gjennom stillingsressurser og hyppig reisevirksomhet. Konklusjonen på diskusjonen knyttet til utvikling av prosjektet var at FO ville benytte andre modeller for samarbeid.

Denne formen for samarbeid ble igjen aktualisert og vurdert i 2012 og 2016, med spørsmål om samarbeid med Fredskorpset knyttet til FO Sør-Trøndelags prosjekt i Nepal. I 2013 ble det gjennomført en kartlegging (feasibility study) av muligheten for et slikt samarbeid. På grunn av omstendigheter i Nepal ble planene om samarbeid satt på vent. I 2016 ble spørsmålet om samarbeid med Fredskorpset på nytt aktualisert. Utredning av hva et slikt samarbeid ville innebære av forpliktelser for FO Trøndelag og Forbundskontoret, ble gjort i 2017/2018. Utskifting av nøkkelpersoner i prosjektet og usikkerhet knyttet til videreføringen, i eksisterende eller ny form, førte til at videre kartlegging ble satt på vent.

Prosjekter sammen med andre (bistands)organisasjoner

Én modell er å etablere samarbeid med spesialiserte bistandsorganisasjoner, som for eksempel Norsk Folkehjelp. En slik modell kan sikre profesjonalisering av FOs internasjonale solidaritetsarbeid. Profesjonelle bistandsorganisasjoner tar seg av administrasjon og oppfølging. Nåværende samarbeid med Norsk Folkehjelp om prosjekter i Sør-Sudan gjør at deltagende avdelinger utnevner «ambassadører» som besøker prosjektene og har som oppgave å dele erfaringer og kunnskap med sine avdelinger og andre interessenter.

FOKUS, Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, jobber med kvinneorganisasjoner i Afrika og Latin-Amerika, for å bedre kvinners levekår og rettigheter. Samarbeid med FOKUS er basert på samme samarbeidsmodell som Norsk Folkehjelp.

Prosjekter plassert innenfor LO

Samarbeid med LO gjennom internasjonal faglig solidaritet er fortsatt mulig, men har *fagorganisering* som utgangspunkt. De fleste sosialarbeidere i andre land er kun *profesjonsorganisasjoner*. Derfor har denne modellen bare vært brukt i prosjekter i Russland, hvor samarbeidspartner var det russiske fagforbundet for offentlig ansatte.

Prosjekter som FO har drevet med egne midler og ressurser

Prosjektene FO nå har, bortsett fra i Sør-Sudan, er drevet av oss og med egne midler. Disse prosjektene er ofte langvarige prosjekter, og blir i noen tilfeller svært sårbare da de i stor grad avhenger av lokale ildsjeler i fylkesavdelingene som har startet prosjektet og er sentrale i driften.

Finansiering/disponering av solidaritetsmidler

Tidligere kongresser har vedtatt at 1 % av kontingent inntektene skal settes av til internasjonalt solidaritetsarbeid. I 2019 utgjorde dette kr 1 560 000,–. Størsteparten av midlene går til å støtte allerede etablerte prosjekt. De fleste prosjektene er av langvarig karakter, og har hatt en varighet på 5 år eller mer. Årlig settes det av en sum på kr 100 000,– til enkeltbevilgninger og kr 100 000,– til reisestipend. Avsatte midler til enkeltbevilgninger blir stort sett brukt opp, men utbetaling av reisestipend varierer fra år til år.

I 2016 vedtok landsstyret (LS-sak 40/16) at det fortsatt skal avsettes solidaritetsmidler til reisestipend. Saken ble fulgt opp i AU-sak 247/16 med vedtak om retningslinjer for reisestipend til solidaritetsarbeid og styrking av global forståelse. Det ble utarbeidet kriterier som i større grad skulle vektlegge solidaritet. Det bør vurderes om kriteriene for tildeling av reisestipend bør konkretiseres mer for i større grad å målrette tildelingen.

I disponeringen av solidaritetsmidler for 2019 ble 2 × 5000,– kroner av bevilgningen til stipend øremerket/forbeholdt medlemmer som deltar på utveksling gjennom The Council of International Fellowship (CIF). Hensikten var å gi en håndrekning til FO-medlemmer som ønsket å delta på utvekslingsprogram gjennom CIF for å gi mulighet til internasjonalt solidaritetsarbeid. Hvorvidt dette skal videreføres, og om beløpet eventuelt bør økes, bør utredes nærmere.

FOs fylkesavdeling i Telemark har lang tradisjon for å invitere barn fra Ghirass Barnekultursenter i Bethlehem på besøk. Omtrent hvert 3. år kommer barn og noen voksne til Telemark og deltar på ulike arrangement. For å gjennomføre slik aktivitet har FO Telemark søkt om økonomisk støtte fra solidaritetsmidlene. I 2016 fikk de tildelt kr 220 000,– og i 2019 kr 250 000,–. Arrangementet binder en stor andel av solidaritetsmidlene de årene arrangementet finner sted. For å få en mer jevn fordeling av slike periodiske belastninger bør det vurderes å «sette av» penger i den årlige disponeringen med, i dette tilfellet, for eksempel 1/3 av forventet kostnad. «Overskuddet» som følger av årlig bevilgning, kan avsettes til solidaritetsfondet og belastes fondet det året aktiviteten finner sted.

Dersom det ikke allerede finnes retningslinjer for bruk av avsatte midler på solidaritetsfondet, bør dette vurderes i forbindelse med en utredning av FOs internasjonale solidaritetsarbeid.

Arbeidsutvalgets vurderinger og anbefalinger til landsstyret

Arbeidsutvalget mener det er behov med en utredning av FOs internasjonale solidaritetsarbeid med vurdering av alternative måter å drive dette på. Det bør vurderes om arbeidet i dag er tilstrekkelig målrettet og systematisk med hensyn til om vi bruker midlene i tråd med føringene gitt for arbeidet.

Det bør utredes nærmere hvilke alternative modeller FO har for vårt internasjonale solidaritetsarbeid. Skal vi drive selv, eller får vi mer igjen for midlene til internasjonalt solidaritetsarbeid ved å gi dem til en organisasjon? En utfordring ved arbeidet slik det drives i dag, er at det å starte et prosjekt forplikter over tid og krever oppfølging og stabilitet. Derfor blir det sårbart om for eksempel engasjerte nøkkelpersoner i ansvarlig avdeling slutter.

Vi vil kanskje få mer målrettet og profesjonalsert innsats ved å bruke midlene på allerede etablerte organisasjoner og prosjekt, og eventuelt færre prosjekt som flere samarbeider om. Midlene kan for eksempel gå til å støtte prosjekt i andre større organisasjoner som for eksempel Norsk folkehjelp og FOKUS, som vi vet gjør en god jobb på bistandsområdet. Dette vil imidlertid ikke realisere FOs unike rolle som fagforening og profesjonsforbund. Det kan også føre til større avstand mellom arbeidet andre organisasjoner gjør, og FOs engasjement. Siden FO ble dannet, har vi hatt eller deltatt i en rekke langsiktige prosjekter hvor det har vært en målsetting at FO på ett eller annet vis skal være en egen aktør, gjerne i form av faglig input, utveksling, hospitering eller liknende. Det har vært et ønske at hovedtyngden av midlene brukes på en slik måte. Enkeltprosjekter skal være rotfestet i FO-avdelingen gjennom vedtak i fylkesavdelingsstyret. Det forutsetter god lokal forankring og aktivitet for å få til gode prosjekter. Lokal forankring knyttet til engasjerte enkeltpersoner gir sårbarhet og risiko for manglende oppfølging om personen blir borte eller slutter. Prosjektene kan også bli så godt etablert i avdelingen som startet det, at det er vanskelig for andre å komme inn og få eierskap til det.

En utfordring for oss i dag er at vi har mange pågående langvarige prosjekt som binder opp midlene. Hvordan kan det eventuelt løses på annen måte enn i dag? Ingen vil gi slipp på sine prosjekt, og ingen vil godta at tilskuddet reduseres. Dette har gjort det vanskelig å åpne for støtte til nye prosjekt. Så hvordan skaper vi da rom for nye prosjekt? For eksempel gir flyktnings situasjonen nye utfordringer og behov for innsats. Men pågående/etablerte prosjekt i FO hindrer engasjement og oppstart av nye prosjekt. Felles for FOs solidaritetsprosjekt er at de ikke er klart avgrenset i tid. Samarbeidsavtalene er tidsbegrensede, men prosjektene er ofte av en slik karakter at det er både ønskelig og fornuftig å forlenge samarbeidet. Det er ikke alltid mulig, eller ønskelig, å ha en klart avgrenset tidsramme for avslutning av prosjekt. I forbindelse med utarbeiding av kriterier/føringer for nye prosjekt bør man likevel vurdere å gi føringer for varighet og avslutning av prosjekt. Retningslinjene kan si noe om dette, og at alle prosjekt skal tilstrebe å ha en gjennomtenkt plan for avslutning, en exit-plan.

FOs internasjonale solidaritetsarbeid involverer i stor grad FO som både profesjonsforbund og fagforening, samt solidaritetsarbeid. Spørsmålet er om det framover skal legges like vekt på at prosjektene vi er involvert i, dekker disse tre perspektivene, eller om de i større grad kan dekke bare det ene, eksempelvis internasjonalt fagforeningsarbeid.

FO har vært sterkt deltakende og engasjert i Ghirass Barnekultursenter i Bethlehem fra oppbyggingen av sentret i 1997. FO har fulgt sentrets utvikling og drift fra starten og fram til i dag. Vi har lang erfaring med denne måten å drive solidaritetsarbeid på. I forbindelse med gjennomgangen og vurderingen av FOs internasjonale solidaritetsarbeid bør det gjøres en vurdering av om dette kan være en aktuell modell for FOs internasjonale solidaritetsarbeid. Og om en slik modell skal være førende for etablering av nye solidaritetsprosjekt.

For å sikre mest mulig lik håndtering og oppfølging av solidaritetsarbeidet bør det utarbeides retningslinjer som skal være styrende for FOs internasjonale solidaritetsarbeid og alle involverte. Retningslinjene må gi føringer for oppstart av nye prosjekt, drift, rapportering, evaluering og avslutning. Retningslinjene bør også si noe om aktuelle tema man må være oppmerksomme på, for eksempel faren for korrupsjon, forståelse for kulturelle forskjeller mellom samarbeidspartene, kultursensitivitet, og hvilken betydning det kan ha for samarbeidet mellom de involverte partene og gjennomføring av prosjektet.

Solidaritetsutvalget har utarbeidet en mal for samarbeidsavtale og en mal for prosjektplan. Disse er tenkt som et hjelpemiddel ved inngåelse av avtale om nye prosjekt og når eksisterende samarbeidsavtaler og prosjekt blir forlenget. De ivaretar i vesentlig grad områdene som er tenkt spesifisert i retningslinjene. Malene vil sammen med retningslinjene bidra til å systematisere og målrette arbeidet med etablering og oppfølging av prosjekt.

Som tidligere nevnt er flere av FOs prosjekt organisert slik at de i stor grad baserer seg på enkeltpersoners engasjement og innsats. Dette gjør prosjektene veldig sårbare ved utskifting av nøkkelpersoner. For å sikre at prosjektene har flere bein å stå på, må de som «eier» prosjektene, ha en plan for rekruttering av nye «ildsjeler» som ønsker å bidra i arbeidet. Noen fylkesavdelinger har løst dette ved å sette av en årlig sum til (reise)stipend for medlemmer og tillitsvalgte som ønsker å engasjere seg i avdelingens solidaritetsarbeid.

Pr. i dag er det ikke gitt klare føringer på hvor stor andel av budsjettet fylkesavdelingene kan bruke til solidaritetsarbeid. Dette har ført til litt ulik praksis. Av hensyn til ønsket om mer systematisk og målrettet praksis for drift og forvaltning av FOs internasjonale solidaritetsarbeid, bør det også gjøres en vurdering av fylkesavdelingenes rolle og handlingsrom knyttet til solidaritetsarbeid, da særlig prosjekt som mottar støtte fra solidaritetsmidlene.