

Kulturdepartementet Merverdiavgifts- kompensasjon for frivillig sektor

Evaluering

2012



Forord

Vi takker Kulturdepartementet for tildelingen av oppdraget med å gjennomføre evalueringen.

Vår rapport er basert på dokumentasjon og informasjon fra Kulturdepartementet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, samt dialog med frivillig sektor gjennom spørreundersøkelser og dybdeintervjuer.

Takk til Lotteri- og stiftelsestilsynet for nyttig bistand ved innhenting av dokumentasjon og løpende bistand ved gjennomføring av evalueringen.

Vi vil også takke alle de organisasjonene som har deltatt i evalueringen. Deres tilbakemeldinger har vært en sentral del av vårt arbeid.

Spørreundersøkelsene er gjennomført av selskapet Opinion-Perduco AS.

Vårt team har bestått av følgende personer:

Juridisk

Cecilie Aasprong Dyrnes:	Advokat (H)/director
Richard Haave Hanssen:	Advokatfullmektig/manager
Ida J. Holm Hansen:	Advokatfullmektig/associate
Markus D. Wroldsen:	Advokatfullmektig/associate

Revisjonsfaglig

Øyvind Vadet:	Statsautorisert revisor/director
Elin Kristina Granhus:	Statsautorisert revisor/manager
Ingeborg Bergsjø:	Statsautorisert revisor/senior associate

Ansvarlige partnere for rapporten er statsautorisert revisor Hans-Christian Berger og advokat Trond Ingebrigtsen.

Oslo, 2012

Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS / PricewaterhouseCoopers AS

Innhold

1 Innledning og mandat	6
2 Overordnet oppsummering	8
3 Kompensasjonsordningens historikk og gjeldende utforming	13
4 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk.....	17
5 Overordnede data fra spørreundersøkelsen.....	19
6 Formålet med kompensasjonsordningen	34
7 Forholdet til Frivillighetsregisteret.....	38
8 Frivillig innsats og frivillig virksomhet	44
9 Paraplyorganisasjoner.....	53
10 Kravet om ”bruk” i frivillig virksomhet	55
11 Inkludering av underledd i sentralleddets søknad	61
12 Når ordningen frem til frivilligheten?	75
13 Tildelt kompensasjonsbeløp.....	87
14 Fradragspostene i forenklet søknadsmodell	95
15 Fradragsposter i dokumentert søknadsmodell	107
16 Regnskapsprinsipper	111
17 Krav til revidert årsregnskap og revisorkontroll i forenklet søknadsmodell	119
18 Krav til revisjon/avtalte kontrollhandlinger	130
19 Minstegrensene for søknad	138
20 Krav til oppbevaring av dokumentasjon	143
21 Virksomhet som er organisert av det offentlige	148
22 Skoler	166
23 Aksjeselskaper	173
24 Vurdering av tildelinger og klagesaker.....	182
Vedlegg I.....	191
Vedlegg II	194
Vedlegg III.....	199
Vedlegg IV	200

1 Innledning og mandat

1.1 Merverdiavgiftskompensasjon for frivillig sektor

I 2001 ble det innført en ordning med merverdiavgiftskompensasjon på tjenester for frivillig sektor. I 2009 startet arbeidet med utvikling av en ny og generell kompensasjonsordning. Den nye kompensasjonsordningen trådte i kraft i 2010 med virkning for regnskapsåret 2009.

I forbindelse med Statsbudsjettet for 2011 fastsatte Kulturdepartementet i Prop. 1 S (2010-2011) at ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for frivillig sektor ville bli evaluert i 2012. Evalueringen skulle foretas etter at tildelingen av kompensasjon for søknadsåret 2011 var avsluttet.

Evalueringen ble påbegynt sommeren 2012.

1.2 Formålet med evalueringen

Kulturdepartementet har formulert formålet med evalueringen som følger:

”Formålet med evalueringen er å gjennomgå tilskuddsordningen med utgangspunkt i følgende evaluerings-tema:

- *Intensjon og virkninger av ordningen*
- *Tilgjengelighet for frivillige organisasjoner, inklusive lokale lag og små foreninger*
- *Enkel og ubyråkratisk ordning*”

Videre har Kulturdepartementet formulert et mandat på til sammen 20 spesifikke evalueringspunkter som utgjør hoveddelen av rapporten.

Kulturdepartementets formulering av disse 20 evalueringspunktene er gjengitt i Vedlegg I til rapporten.

1.3 Øvrige forutsetninger for evalueringen

Kulturdepartementet la også følgende forutsetninger til grunn for evalueringen:

- *Evalueringen skal ta utgangspunkt i kvalitative og kvantitative undersøkelser. Søknadsdata fra 2010 og 2011, samt klager og vedtak knyttet til disse er sentral dokumentasjon for alle vurderinger.*
- *Det skal legges til rette for dialog med frivillig sektor for å sikre innspill fra ulike frivillige organisasjoner, inklusive enkeltstående søkere i evalueringsprosessen.*
- *Det skal gjennomføres samtaler med Lotteri- og stiftelsestilsynet og samfunns- og frivillighetsavdelingen i Kulturdepartementet.*

1.4 Rapportens innhold

En overordnet oppsummering av evalueringen er gjengitt i rapportens kapittel 2.

Deretter følger en grunnleggende beskrivelse av kompensasjonsordningens historikk og nåværende utforming i kapittel 3.

I kapittel 3 finnes også en generell oversikt over tall og data fra søknadsårene 2010 og 2011.

En beskrivelse av vårt faktagrunnlag og vår arbeidsmetodikk gis i kapittel 4, og en overordnet redegjørelse for data fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført som ledd i evalueringen gis i kapittel 5.

De 20 evalueringspunktene som er formulert av Kulturdepartementet gjennomgås fra og med kapittel 6 til og med kapittel 24.

Rapporten inneholder følgende vedlegg:

- | | |
|--------------|--|
| Vedlegg I: | Gjengivelse av de 20 evalueringspunktene, samt en kort beskrivelse av den tidligere <i>tjenestemomsordningen</i> |
| Vedlegg II: | Oversikt over de organisasjoner som deltok i spørreundersøkelsen, fordeling i forhold til geografi og kategori mv. |
| Vedlegg III: | Kilder; henvisning til andre rapporter og utredninger |
| Vedlegg IV: | Definisjoner av sentrale ord og uttrykk som benyttes i rapporten |

2 Overordnet oppsummering

2.1 Innledning

I dette kapittelet gis en overordnet oppsummering av evalueringen, herunder resultatet av spørreundersøkelsen som ble besvart av 136 organisasjoner.

Hovedpunktene kan oppsummeres som følger:

- Et stort flertall av organisasjonene som deltok i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at de finner kompensasjonsordningen ubyråkratisk.
- Kompensasjonen bør i størst mulig grad samsvare med organisasjonenes reelle merverdiavgiftskostnader. Våre undersøkelser viser bl.a. at beregningen ved hjelp av gjennomsnittsbetraktninger om merverdiavgiftskostnader på 35 % i forenklet søknadsmodell gir en skjevhet i tildelingen av kompensasjon. Om lag en tredjedel av organisasjonene som deltok i spørreundersøkelsen sier at søknadsbeløpet er mindre enn organisasjonens reelle merverdiavgiftskostnader. Evalueringen viser også at ulik forståelse av fradragspostene kan medføre skjevheter.
- Det er sterkt behov for avklaringer på flere punkter, herunder hvem som omfattes av målgruppen, hva som ligger i frivillighetsbegrepet, forståelsen av fradragspostene i begge søknadsmodeller og betydningen av samarbeid med offentlig sektor. Disse avklaringene er spesifikt behandlet i de respektive kapitler i rapporten.

2.2 Søknadsmodellene

- Tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet viser at 80-85 % av søkerne som fikk tildelt kompensasjon for søknadsårene 2010 og 2011 valgte forenklet søknadsmodell.
- Spørreundersøkelsen viser at 112 av i alt 136 respondenter (82 %) valgte forenklet søknadsmodell. Et stort flertall av de respondentene som valgte forenklet søknadsmodell oppgir at den viktigste årsaken til valget er at modellen er enklere og mindre arbeidskrevende enn dokumentert søknadsmodell.
- Et stort flertall av de 136 respondentene (67 %) mener at kompensasjonsordningen ikke er spesielt byråkratisk.
- Fordelingen pr. type organisasjon viser at 70 % av sentralleddene og 64 % av de enkeltstående respondentene ikke finner ordningen byråkratisk.

Overordnede data fra spørreundersøkelsen, herunder synspunkter om søknadsmodellene, gjennomgås i rapportens kapittel 5.

En nærmere beskrivelse av de alternative søknadsmodellene er gitt i rapportens kapittel 3.

2.3 Tydeligere formålsparagraf og målgruppe

- Vi anbefaler at kompensasjonsforskriftens formålsparagraf (§ 1) tydeliggjøres. Det samme gjelder angivelsen av målgruppen i § 5.
- Spørreundersøkelsen viser at 65 % av respondentene mener at målgruppen er tydelig angitt. Likevel mener vi at det er nødvendig med en tydeliggjøring av målgruppen i forskriften. Dette henger sammen med det forhold at registrering i Frivillighetsregisteret ikke automatisk medfører kompensasjonsrett. Ordlyden i frivillighetsregisterloven er tilnærmet identisk med ordlyden i kompensasjonsforskriften, og vi mener derfor at det er et behov for å klargjøre i større grad hvilke enheter som omfattes av kompensasjonsforskriften.

De ovennevnte punktene er gjennomgått nærmere i rapportens kapitler 6 og 7.

- Barne- og ungdomsorganisasjoner, frivilligsentraler og innvandrersorganisasjoner er dårlig representert i søkermassen, både i forhold til totalt antall søkere og i forhold til omfanget av denne typen organisasjoner i Norge.
- Evalueringen viser ingen markante forskjeller i søkermassen i forhold til geografisk tilhørighet.
- Dialog med organisasjoner som antas å være søkeberettigede men som ikke har søkt, viser at flere av disse har vært av den oppfatning at de ikke var en del av målgruppen.
- Flere organisasjoner oppgir at de ikke har søkt fordi de har inntrykk av at søknadsprosessen er for arbeids- og kostnadskreven.

Evalueringspunktet om i hvilken grad kompensasjonsordningen når ut til frivilligheten er behandlet i rapportens kapittel 12.

2.4 Tydeliggjøring av frivillighetsbegrepet

- En gjennomgang av søknadsdokumenter og klagesaker, samt spørreundersøkelsen, viser at det er et sterkt behov for å tydeliggjøre begrepene *frivillig innsats* og *frivillig virksomhet*.
- Halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de ønsker en tydeliggjøring av kravet om at frivillig innsats skal utgjøre *en viktig del* av virksomheten. Dette kriteriet er også en gjenganger i flere av klagesakene som er behandlet av Lotterinemnda. En tydeliggjøring vil særlig være sentral i de tilfeller frivillige organisasjoner har et samarbeid med det offentlige, herunder drift av skoler.
- Vi ser også et behov for klargjøring av hva som skal anses som private kostnader, og som ikke vil gi grunnlag for kompensasjon. Spørreundersøkelsen viser at det er svært ulike oppfatninger blant respondentene av hva som bør anses som private kostnader. Ulike oppfatninger vil kunne gi utslag på søknadsbeløpet.
- Vi anbefaler derfor at begrepene *frivillig innsats* og *frivillig virksomhet* tydeliggjøres. Dette kan gjøres for eksempel i en veiledning/manual til kompensasjonsforskriften.
- Når det gjelder kravet om at frivillig innsats skal være *en viktig del* av virksomheten, anbefaler vi i tillegg til tydeliggjøring i veiledning/manual, presiseringer direkte i kompensasjonsforskriften på et par punkter:

- 1) Den ene presiseringen vi anbefaler gjelder begrensningen i kompensasjonsforskriften § 5 om utdeling av utbytte. Pr. i dag angir forskriften denne begrensningen kun for aksjeselskaper. Det er således et krav for å kunne få kompensasjon at et eventuelt økonomisk overskudd i aksjeselskapet skal tilfalle det frivillige formålet. Den samme begrensningen gjelder også for andre organisasjonsformer enn aksjeselskaper, men dette er ikke presisert direkte i forskriften.

Vi anbefaler at det foretas en presisering i forskriften slik at det ikke oppstår tvil.

- 2) Den andre presiseringen vi anbefaler gjelder gratis styrearbeid. Gratis styrearbeid anses som frivillig innsats, men ikke alene. Formuleringen i kompensasjonsforskriften § 7 kan lett tolkes dit hen at gratis styrearbeid ikke anses som frivillig innsats i det hele tatt.

Vi anbefaler at forskriften presiseres på dette punktet.

En gjennomgang av frivillighetsbegrepet foretas i rapportens kapittel 8. Private kostnader omtales i kapittel 10, herunder håndteringen av egenandeler i kapittel 16. Når det gjelder forholdet til offentlig sektor og skoler er dette gjennomgått i rapportens kapitler 21 og 22. Aksjeselskaper er særskilt omtalt i rapportens kapittel 23.

Rapportens kapittel 24 gjennomgår utvalgte klagesaker.

2.5 Underledd (regionale og lokale ledd)

- Tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet viser at 68 % av underledd ikke ble tatt med i sentralleddenes søknad for søknadsåret 2011.
- Spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer viser at en av de viktigste årsakene til at underledd ikke tas med i sentralleddets søknad, er det forhold at underleddet har ingen/ubetydelig økonomi. I alt 47 % av sentralleddene som deltok i spørreundersøkelsen oppgir at ingen/ubetydelig økonomi hos underleddet er en av årsakene til at underledd ikke tas med i søknaden. 75 % av underleddene som deltok i evalueringen oppgir den samme årsaken.
- 42 % av sentralleddene i spørreundersøkelsen oppgir at bedre rutiner hos underleddene vil bidra til at flere underledd inkluderes i søknaden. De underleddene som deltok i evalueringen og som ikke var inkludert i sentralleddets søknad, oppgir bl.a. følgende forhold: Sentralleddet må gi bedre informasjon, søknadsrutinene og kravene til revisorkontroll må forenkles, underledd må kunne søke selv. 33 % av underleddene som deltok i evalueringen oppgir at de ønsker å søke på selvstendig grunnlag og ikke gjennom sentralleddet.
- Dybdeintervjuer viser at underledd som eier bygg/anlegg ofte ikke er med i søknaden fordi påkostninger til bygg og anlegg ikke er søkeberettiget, og at underleddet for øvrig har ubetydelig økonomi.

Evalueringspunktet om i hvilken grad sentralledd tar med underledd i søknaden mv. er behandlet i rapportens kapittel 11.

2.6 Tildelt kompensasjonsbeløp

- For at tildelt kompensasjon skal anses som *rettferdig* bør det i størst mulig grad være samsvar mellom tildelt beløp og faktiske merverdiavgiftskostnader.
- Andelen av merverdiavgiftspliktige kostnader varierer med organisasjonens kategori og størrelse. Evalueringen viser at antatt gjennomsnittlige merverdiavgiftskostnader på 35 % i forenklet søknadsmodell gir en skjevhet i tildelingen av kompensasjon.

- Fradragspostene i forenklet søknadsmodell tolkes ulikt, og for å sikre en mest mulig rettferdig kompensasjon bør det utarbeides veiledning til de enkelte fradragspostene.
- Evalueringen viser også at organisasjonsform kan påvirke tildelingen av kompensasjon i forenklet søknadsmodell på grunnlag av de beløpsgrenser som er fastsatt for fradragspostene.

Evalueringspunktet om tildelt kompensasjonsbeløp er behandlet i rapportens kapittel 13.

Fradragspostene i forenklet og dokumentert søknadsmodell er behandlet i rapportens kapitler 14 og 15.

2.7 Krav til revisjon, revisorkontroll og oppbevaring

- 1/3 av tildelt kompensasjonsbeløp for søknadsåret 2011 er ikke underlagt krav om revisjon av søknad eller årsregnskap. Dette tilsvarer MNOK 208 millioner kroner.
- Strengere krav til revisjon i forenklet søknadsmodell for underledd vil redusere risikoen for feil i søknadsgrunnlag, samtidig som en slik innskjerping medfører økte kostnader til revisjon og administrasjon for organisasjonene. Nivået på en eventuell endring av grensene for krav om revisjon av søknad og/eller årsregnskap må fastsettes i forhold til en kost-/nyttevurdering.
- Grensen for revisjonsplikt i forenklet søknadsmodell for enkeltstående søkere bør vurderes økt fra MNOK 1 til inntil MNOK 5, som er tilsvarende grense for underledd pr. i dag
- Vi anbefaler at man i dokumentert søknadsmodell vurderer å fjerne kompensasjonsforskriftens krav til revisjon av årsregnskap for enkeltstående søkere, sentrallødd og underledd i de tilfeller der disse ikke er underlagt et slikt krav i annet lovverk.

Kravene til revisjon og revisorkontroll i forenklet søknadsmodell er behandlet i rapportens kapittel 17. En samlet vurdering av kravene til revisjon etter forenklet og dokumentert søknadsmodell behandles i rapportens kapittel 18.

- Vi anbefaler at oppbevaringskravene etter kompensasjonsforskriften harmoniseres med kravene til revisjon, herunder avgrenses til et avgrenset tidsrom på for eksempel 3 – 5 år for visse grupper av søkere.
- Vi anbefaler at det vurderes en lemping av oppbevaringskravene for organisasjoner som har eiendeler under MNOK 20 og som har mindre enn 20 årsverk.

Oppbevaringskravene behandles i rapportens kapittel 20.

2.8 Minstegrensene for søknad

- Reduksjon av minstegrensene vil medføre et større antall søkere. En eventuell reduksjon av minstegrensene må sees i lys av både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske forhold.
- Ordningen, slik den foreligger i dag, inneholder ingen minstegrense for underledd. For å sikre nøytralitet i forhold til organisasjonstype, bør minstegrensene for enkeltstående søkere under dokumentert søknadsmodell vurderes senket.

Evalueringspunktet om minstegrensene finnes i rapportens kapittel 19.

2.9 Samarbeid med det offentlige

- Det er et sterkt behov for avklaring av hva som ligger i kompensasjonsforskriftens begrensning i forhold til aktiviteter som er organisert av det offentlige.
- I overkant av 50 % av respondentene i spørreundersøkelsen ønsker en tydeliggjøring av denne begrensningen. En gjennomgang av klagesaker viser at dette temaet er en sentral del av de klager som er behandlet av Lotterinemnda.
- Kulturdepartementet har i brev av 12. mai 2011 bl.a. foretatt en presisering av kompensasjonsforskriftens begrensning i forhold til det offentlige. Vi anbefaler at dette brevet publiseres, eventuelt at det vurderes å ta deler av presiseringene direkte inn i kompensasjonsforskriften.
- Flertallet av respondentene som ønsker en tydeliggjøring, mener at en veiledning/manual er det tiltaket som vil være best egnet til å avklare reglene på dette punktet.

Kompensasjonsforskriftens begrensning i forhold til aktiviteter som er organisert av det offentlige er behandlet i rapportens kapittel 21.

Skoler er særskilt behandlet i rapportens kapittel 22.

2.10 Forslag til informasjonstiltak

- Vi anbefaler at oppdatert kompensasjonsforskrift, søknadsskjema og andre søknadsdokumenter tilgjengeliggjøres for søkerne tidligere enn i dag. Ideelt bør disse dokumentene være tilgjengelige så tidlig som mulig i søknadsåret, fortrinnsvis i januar/februar.
- Vi anbefaler at det utarbeides en fyldig veiledning/manual til kompensasjonsforskriften som er samlet i ett dokument. Dette dokumentet bør deles inn med emner og sidetall slik at det er enkelt for søkerne å finne frem til den informasjon som de har behov for.

Dokumentet bør deles opp bl.a. i forhold til type organisasjon (sentralledd eller enkeltstående søker) og i forhold til søknadsmodell.

Det bør også benyttes praktiske eksempler for å illustrere begrensninger i forskriften.

- Videre anbefaler vi at det holdes praktiske kurs som fokuserer på søknadsprosessen. Dette kan for eksempel være 2-3 timers kurs hvor kurslederne veileder deltakerne gjennom søknadsprosessen. Kurset vil være aktuelt både for søkerne selv og for regnskapsførere og revisorer som bistår i søknadsprosessen og bør gjennomføres i god tid før søknadsfristen.
- For å nå ut til mindre organisasjoner, anbefaler vi at informasjon om ordningen kanaliseres i større grad regionalt og lokalt.

3 Kompensasjonsordningens historikk og gjeldende utforming

3.1 Momsreformen 2001 – Innføring av kompensasjonsordning for frivillig sektor

Fra og med 1. juli 2001 ble det, som ledd i *Momsreformen 2001*, innført en generell merverdiavgiftsplikt på tjenester. Fra dette tidspunktet ble en rekke tjenestetyper merverdiavgiftspliktige, herunder konsulent- og rådgivningstjenester, revisjon, juridiske tjenester, administrasjon, utleie av arbeidskraft, porto mv.

Som følge av at frivillige organisasjoner fikk en økt merverdiavgiftsbelastning ved *Momsreformen 2001* ble det etablert en rammestyrte kompensasjonsordning. Formålet med ordningen var å kompensere for de merutgifter som frivillige organisasjoner ble påført som følge av den utvidede merverdiavgiftsplikten for tjenester. Denne ordningen, som av mange ble omtalt som *tjenestemomsordningen*, omfattet dermed bare merverdiavgift på de tjenester som ble merverdiavgiftspliktige fra 1. juli 2001.

En overordnet redegjørelse for *tjenestemomsordningen* er gjengitt i Vedlegg I til rapporten.

3.2 Ny kompensasjonsordning i 2009

I Statsbudsjettet for 2009, St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*, varslet Regjeringen en opptrapping av støtten til frivillig sektor.

Et ledd i dette arbeidet var innføring av en ny og generell rammestyrte kompensasjonsordning som skulle ha som formål å kompensere for merverdiavgift ved kjøp av både varer og tjenester. Regjeringen satte ned et eget utvalg som fikk som mandat å se på detaljene i den nye ordningen. Kulturdepartementet ledet utvalget som også hadde representanter fra Frivillighet Norge og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF).

Utvalgets konklusjoner gikk frem av Prop.1 S (2009-2010).

Et forslag til ny kompensasjonsordning ble sendt ut på høring i februar 2010. I høringsnotatet *Kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til frivillige organisasjoner* foretok Kulturdepartementet en nærmere beskrivelse av ordningen.

I høringsnotatet ble det lagt opp til to alternative søknadsmodeller; forenklet søknadsmodell og dokumentert søknadsmodell.

Kulturdepartementet mottok til sammen 31 høringsuttalelser.

Forskrift av 7. juni 2010 nr. 1036 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner trådte i kraft den 7. juni 2010 og gjaldt for søknadsåret 2010. Denne forskriften ble avløst av ny forskrift av 6. mai 2011 som i det følgende vil bli omtalt som *kompensasjonsforskriften*.

3.3 Kompensasjonsforskriften av 2011

Kompensasjonsforskriften har som formål å kompensere for frivillige organisasjoners merverdiavgiftspliktige kostnader gjennom en tilskuddsordning innenfor Stortingets årlige fastsatte ramme, jf. § 1 første og annet ledd. Kompensasjonsordningen administreres i første instans av Lotteri- og stiftelsestilsynet i Førde.

3.3.1 Målgruppen

Målgruppen for ordningen er angitt i kompensasjonsforskriften § 5:

- a) *demokratiske ikke-økonomiske foreninger*
- b) *tros- og livssynsorganisasjoner som ikke omfattes av punkt a*
- c) *alminnelige stiftelser, jf. stiftelsesloven § 4 tredje ledd, der frivillig innsats utgjør en viktig del av stiftelsens virksomhet. Det er stiftelsens egenaktivitet som danner grunnlag for vurderingen av om det drives virksomhet som faller inn under ordningen. Utdeling av midler til frivillig virksomhet tilfredsstiller i seg selv ikke kravet til frivillig virksomhet.*

Både enkeltstående organisasjoner og organisasjoner som består av flere organisasjonsledd (sentralledd) kan søke, jf. § 6. Sentralledd må søke samlet for hele organisasjonen, inkludert sine underledd (regionale og/eller lokale ledd).

Det er et vilkår at søkeren er registrert i Frivillighetsregisteret i Brønnøysund, jf. § 7.

Søkeren må dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten, jf. § 7 fjerde ledd.

Aksjeselskap som eies fullt ut av en eller flere organisasjoner, som alle omfattes av målgruppen, kan inngå som en del av søknadsgrunnlaget for et sentralledds eller enkeltstående søkers søknad om kompensasjon. Det er en forutsetning at søkeren kan dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i aksjeselskapet. Eventuelt økonomisk overskudd i aksjeselskapet skal anvendes til det frivillige formålet, og ved oppløsning av aksjeselskapet skal eiendelene tilfalle det frivillige formålet.

3.3.2 Søknadsmodellene

Søkeren kan velge forenklet eller dokumentert søknadsmodell.

Forenklet søknadsmodell er basert på en gjennomsnittsberegning utført av *International Research Institute of Stavanger (IRIS)*. IRIS gjennomførte i 2008 en kartlegging av inntekter og utgifter i frivillige organisasjoner. Denne kartleggingen resulterte i rapport 2008/272 *Frivillig sektors økonomi og merverdiavgift*. I rapporten legges det til grunn at merverdiavgiftspliktige kostnader utgjør i gjennomsnitt 35 % av frivillige organisasjoners totale driftskostnader.

Beregningen av søknadsbeløp etter forenklet søknadsmodell tar således utgangspunkt i 35 % søkerens totale driftskostnader i den frivillige delen av virksomheten, med fratrekk av visse kostnader, multiplisert med en faktor på 0,2, jf. kompensasjonsforskriften § 10 tredje ledd.

Minstegrensen for å kunne benytte forenklet søknadsmodell er 300.000 kroner i totale driftskostnader knyttet til den frivillige delen av virksomheten, jf. § 8 første ledd.

Dokumentert søknadsmodell er basert på totale merverdiavgiftspliktige kostnader, med fratrekk av visse kostnader, jf. § 16 første ledd.

Minstegrensen for å kunne benytte dokumentert søknadsmodell er 21.000 kroner i faktisk søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader knyttet til den frivillige delen av virksomheten, jf. § 8 annet ledd.

3.3.3 Fradragposter

Kompensasjonsforskriften § 7 femte ledd følgende fastsetter at visse typer kostnader faller utenfor ordningen uavhengig av hvilken søknadsmodell som velges. Disse kalles *generelle fradragposter* og skal i sin helhet trekkes ut av søknadsgrunnlaget.

Kompensasjonsforskriften §§ 11 og 17 inneholder deretter særskilte fradragposter for hhv. forenklet og dokumentert søknadsmodell.

Fradragspostene i forenklet søknadsmodell gjelder ikke for:

- underledd som har mindre enn MNOK 5 i driftskostnader
- enkeltstående organisasjoner med mindre enn MNOK 1 i driftskostnader

Kompensasjonsforskriften § 17 inneholder særskilte fradragposter for dokumentert søknadsmodell. Disse fradragspostene gjelder for alle, uavhengig av størrelsen på driftskostnadene.

3.3.4 Oppgaver, plikter og revisorkontroll

Sentralleddets og underleddenes oppgaver og plikter i forenklet søknadsmodell reguleres av forskriften §§ 12 og 13. Enkeltstående søkeres oppgaver og plikter i forenklet søknadsmodell reguleres av § 14.

Sentralledd må innhente en egen revisorrapport i forenklet søknadsmodell. Underledd med mer en MNOK 5 i totale driftskostnader må innhente en egen revisorrapport som de skal sende til sentralleddet. Enkeltstående søkere i forenklet søknadsmodell som har mer enn MNOK 1 i totale driftskostnader må også innhente en egen revisorrapport.

Sentralleddets og underleddenes oppgaver og plikter i dokumentert søknadsmodell reguleres av forskriften §§ 18 og 19. Enkeltstående søkeres oppgaver og plikter i dokumentert søknadsmodell reguleres av § 20. Alle sentralledd, underledd og alle enkeltstående søkere som velger dokumentert søknadsmodell må innhente egen revisorrapport.

3.3.5 Avkorting

Dersom den årlige bevilgningen ikke rekker til full kompensasjon, vil det skje en prosentvis avkorting i søknadsbeløpet, jf. kompensasjonsforskriften § 1 annet ledd. Den prosentvise avkorting vil være lik for alle søknader som innvilges uavhengig av søknadsmodell.

3.4 Tall fra søknadsårene 2010 og 2011

Nedenstående tabell viser totalt innkomne søknader, totalt antall tildelinger og klager.

Antall	Søknadsåret 2010	Søknadsåret 2011
Antall søknader mottatt	868	880
Antall tildelinger godkjent	681	703
Antall klager	72	42

Tabell: Antall søknader, tildelinger og klager

Om lag 85 % av de organisasjoner som ble tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011 valgte å benytte forenklet søknadsmodell. I søknadsåret 2010 var tallet om lag 80 %.

Nedenstående tabell viser totalt søknadsbeløp, totalt godkjent søknadsbeløp, avkorting og total utbetaling.

Søknadsår	Totalt søknadsbeløp	Totalt godkjent søknadsbeløp	Avkorting i %	Tildelt beløp
2010	1 279 619 796	1 138 643 519	65	397 860 572
2011	1 214 978 416	1 173 532 102	49	597 409 474

Tabell: Søknadsbeløp, avkorting og tildelt beløp

Avkorting var på 65 % for søknadsåret 2010 og 49 % for søknadsåret 2011.

3.5 Søknadsåret 2012

I følge Lotteri- og stiftelsestilsynet er det for søknadsåret 2012 mottatt totalt 902 søknader.

Bevilgningen for søknadsåret 2012 er på MNOK 627.

4 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

4.1 Skriftlig dokumentasjon

Vi har mottatt omfattende skriftlig dokumentasjon fra Kulturdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet, herunder tallmateriale for søknadsårene 2010 og 2011, veiledninger, statistikker, tildelinger og avslag, samt søknadsdokumenter og klagedokumenter.

Vi har også innhentet statistikker fra Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret i Brønnøysund.

I tillegg er evalueringen basert på gjennomgang av skriftlige rapporter og utredninger mv. som er angitt i Vedlegg III til rapporten.

4.2 Møter

Vi har gjennomført følgende møter:

- Møter med Kulturdepartementet
- Møter med Lotteri- og stiftelsestilsynet
- Møte med Frivillighet Norge
- Møte med Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
- Møte med Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF)

En nærmere beskrivelse av Frivillighet Norge, LNU og NIF finnes i Vedlegg II til rapporten.

4.3 Spørreundersøkelsen

En sentral del av grunnlaget for evalueringen er spørreundersøkelsen blant frivillige organisasjoner som ble gjennomført i september 2012.

Invitasjon til å delta i evalueringen gjennom utfylling av spørreskjema ble sendt ut til ca. 210 organisasjoner, hvorav 152 av disse takket ja til å delta i evalueringen. Til sammen 6 av de inviterte organisasjonene takket nei til å delta i evalueringen, og i overkant av 50 organisasjoner svarte ikke på invitasjonen.

Utvelgelsen av deltakerne i evalueringen ble basert på følgende kriterier:

- Alle typer kategorier og størrelser
- Alle landsdeler
- Sentralledd som valgte forenklet søknadsmodell
- Sentralledd som valgte dokumentert søknadsmodell
- Enkeltstående organisasjoner som valgte forenklet søknadsmodell
- Enkeltstående organisasjoner som valgte dokumentert søknadsmodell
- Søkere som byttet søknadsmodell

- Ungdomsorganisasjoner
- Paraplyorganisasjoner

Spørreundersøkelsen ble sendt ut pr. e-post og ble deretter besvart elektronisk. Den tekniske utformingen av spørreundersøkelsen ble gjennomført av selskapet Opinion-Perduco AS.

Spørreundersøkelsen ble besvart av til sammen 136 organisasjoner (heretter kalt respondenter).

En liste over alle de organisasjoner som deltok i denne spørreundersøkelsen finnes i Vedlegg II til rapporten

4.4 Dybdeintervjuer

I tillegg til spørreskjemaet har vi gjennomført dybdeintervjuer med 10 tilfeldig utvalgte organisasjoner, enten ved personlig møte eller via telefon.

4.5 Underledd

Som ledd i evalueringen har også et utvalg av underledd fått tilsendt en egen spørreundersøkelse.

Dette gjelder både underledd som var inkludert i sentralleddets søknad, men også underledd som ikke var inkludert.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut pr. e-post og ble deretter besvart elektronisk. Den tekniske utformingen av spørreundersøkelsen ble gjennomført av selskapet Opinion-Perduco AS.

Til sammen 178 underledd har deltatt i evalueringen.

4.6 Organisasjoner som ikke har søkt

Evalueringen omfatter også kontakt med organisasjoner som ikke har søkt om kompensasjon via ordningen.

Til sammen 15 organisasjoner som antas å være omfattet av målgruppen for kompensasjonsordningen, har deltatt i evalueringen ved å svare på spørsmål.

Spørsmålene ble besvart enten via e-post eller via telefon.

5 Overordnede data fra spørreundersøkelsen

5.1 Innledning

Nedenfor følger en redegjørelse for overordnede data og resultater av spørreundersøkelsen som ikke er direkte knyttet til de enkelte evalueringspunktene.

Innledningvis i spørreundersøkelsen foretok vi en kartlegging av bl.a. fylkestilhørighet, hovedaktivitet og medlemstall.

De 136 respondentene representerer til sammen 17 av landets 19 fylker. I tillegg er alle typer kategorier av organisasjoner representert blant respondentene.

En detaljert oversikt over fordeling pr. fylke og pr. kategori finnes i Vedlegg II til rapporten.

5.2 Antall medlemmer

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall medlemmer hos de 136 respondentene.

Mindre enn 1 000	37	27,2 %
1 000 til 4 999	28	20,6 %
5 000 til 9 999	13	9,6 %
10 000 til 19 999	12	8,8 %
20 000 til 49 999	6	4,4 %
50 000 til 99 999	7	5,1 %
100 000 til 199 999	5	3,7 %
200 000 til 499 999	3	2,2 %
500 000 eller flere	1	0,7 %
Har ikke medlemmer	14	10,3 %
Har faste givere eller faddere	9	6,6 %
Vet ikke	1	0,7 %
Total	136	100,0 %

Nærmere halvparten av respondentene har mindre enn 5 000 medlemmer.

Til sammen 4 av respondentene (3 %) har mer enn 200 000 medlemmer. Til sammen 37 respondenter (27 %) har mindre enn 1 000 medlemmer. Til sammen 23 av respondentene (17 %) har ikke medlemmer, hvorav 9 av disse har faste givere eller faddere.

5.3 Fordeling mellom sentralledd og enkeltstående organisasjoner

Fordelingen av de 136 respondentene ut fra type organisasjon følger av nedenstående tabell.

Spørsmål:

Hvilken type organisasjon er dere?

Sentralledd med regional- og/eller lokallag	77	56,6 %
Enkeltstående organisasjon uten regional- og/eller lokallag	59	43,4 %
Total	136	100,0 %

5.4 Fordeling etter valgt søknadsmodell

Nedenstående tabell viser en oversikt over respondentenes valgte søknadsmodell i søknadsårene 2010 og 2011 fordelt på sentralledd og enkeltstående organisasjoner

Type organisasjon	Forenklet søknadsmodell	Dokumentert søknadsmodell	Byttet søknadsmodell	Totalt
Sentralledd	71	3	3	77
Enkeltstående	41	16	2	59
Total	112	19	5	136

Av de 136 respondentene valgte 112 respondenter (82 %) forenklet søknadsmodell.

Bare 19 av respondentene (15 %) valgte dokumentert søknadsmodell.

Disse tallene gjenspeiler også de tall vi har mottatt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, som viser at 80-85 % av søkerne som fikk tildelt kompensasjon i søknadsårene 2010 og 2011 valgte forenklet søknadsmodell.

Tabellen viser at bare 3 av sentralleddene valgte dokumentert søknadsmodell, og 3 sentralledd oppgir å ha byttet søknadsmodell. Dette betyr at 16 av de 19 respondentene som valgte dokumentert søknadsmodell er enkeltstående organisasjoner.

5.4.1 Bakgrunn for valg av forenklet søknadsmodell

Vi spurte de 112 respondentene som valgte forenklet søknadsmodell om begrunnelsen for sitt valg.

Spørsmål: Hvilke kriterier var avgjørende for at dere valgte forenklet søknadsmodell?

Her kunne respondentene krysse av for flere alternativer.



Hele 87 % av respondentene oppgir at forenklet søknadsmodell er enklere og mindre arbeidskrevende enn dokumentert søknadsmodell. Til sammen 37 % oppgir at forenklet søknadsmodell medfører lavere kostnader til revisor og/eller regnskapsfører. 29 % oppgir anbefaling fra revisor/regnskapsfører som en årsak til valg av forenklet søknadsmodell.

Resultatet er ikke overraskende. Det ligger i forenklet søknadsmodells natur at søknadsprosessen krever mindre detaljer og mindre dokumentasjon. Særlig for sentralledd som har mange underledd, vil det helt klart medføre en ekstra arbeidsbyrde for organisasjonen å innhente detaljer fra regionale og/eller lokale ledd.

Bare 5 % oppgir at anbefalinger fra andre organisasjoner var en årsak til valget.

Vi har inntrykk av at mange organisasjoner diskuterer søknadsmodellene med andre i ulike fora, for eksempel nettverksmøter eller lignende. Men resultatet av spørreundersøkelsen viser at selve avgjørelsen står på egne ben. Dette gjenspeiler også at frivillig sektor er et mangfold hvor hver og én av organisasjonene har sine individuelle forutsetninger for sitt valg. Dette er også det inntrykket vi har fått etter dybdeintervjuene; at andre organisasjonens valg i svært liten grad har påvirket eget valg.

De 10 % av respondentene som oppgir "Annet" skriver at den viktigste grunnen til valget er at dokumentert søknadsmodell vil være altfor vanskelig og arbeidskrevende for regionale og lokale ledd. Flere av disse skriver at det ikke vil være aktuelt for dem å søke etter dokumentert søknadsmodell i dag. Flere påpeker også at færre underledd ville bli inkludert i søknaden dersom sentralleddet velger dokumentert søknadsmodell. På grunnlag av spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene er det ingen tvil om at sentralleddene i all hovedsak vurderer dokumentert søknadsmodell som langt mer arbeidskrevende og kostnadskrevende enn forenklet søknadsmodell.

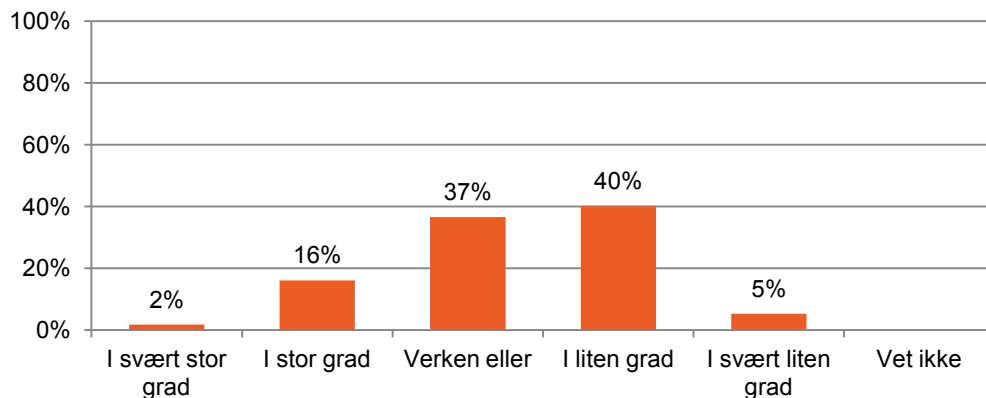
Vi stilte spørsmål til de 112 respondentene som valgte forenklet søknadsmodell om de vurderer å bytte søknadsmodell i fremtiden. Til sammen 80 % svarte nei, og bare 5 % svarte ja.

Dette viser at det store flertallet av respondenter som valgte forenklet søknadsmodell ikke anser dokumentert søknadsmodell som et aktuelt alternativ slik ordningen er i dag.

Respondentene ble deretter spurt om i hvilken grad de synes forenklet søknadsmodell er arbeidskrevende.

Resultatet fremgår av tabellen nedenfor.

Spørsmål: I hvilken grad opplever dere forenklet søknadsmodell som arbeidskrevende?



Til sammen 45 % av de 112 respondentene svarer at de i liten grad eller i svært liten grad finner forenklet søknadsmodell arbeidskrevende. Til sammen 18 % mener at modellen i stor grad eller i svært stor grad er arbeidskrevende. 37 % er nøytrale.

Det overordnede resultatet viser at over 80 % av de 112 respondentene ikke synes at forenklet søknadsmodell er spesielt arbeidskrevende.

På grunnlag av spesifikke kommentarer i spørreundersøkelsen og på grunnlag av dybdeintervjuer, har vi inntrykk av at mange organisasjoner synes det første søknadsåret (2010) var langt mer krevende enn de påfølgende søknadsårene. Dersom tilsvarende spørsmål hadde blitt stilt rett etter det første søknadsåret, ville nok resultatet vært annerledes. Dette er naturlig i og med at søkerne etterhvert får en rutine på plass og at de etter hvert er blitt mer kjent med detaljene.

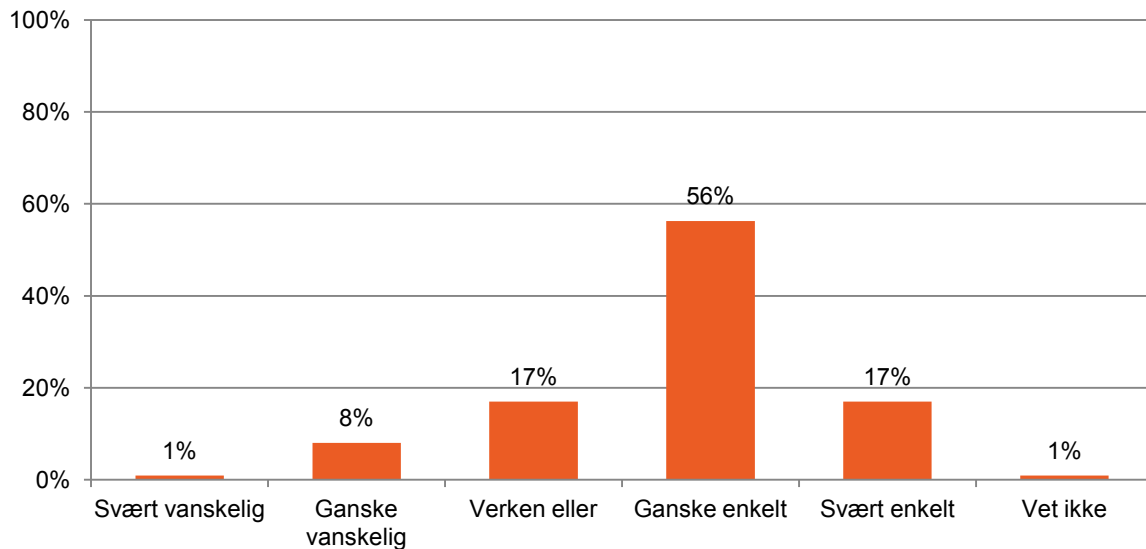
Vi har inntrykk av at små organisasjoner som har stor utskifting av personell, for eksempel barne- og ungdomsorganisasjoner, i større grad finner forenklet søknadsmodell arbeidskrevende enn de organisasjonene som har faste personer som håndterer søknaden hvert år. Det er ingen tvil om at organisasjoner som har egen regnskaps- og økonomikompetanse opplever søknadsprosessen som enklere.

Sammen med søknaden skal søkerne i forenklet søknadsmodell fylle ut tallene i et fastsatt regneark som er utarbeidet av Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Respondentene ble spurt om i hvilken grad de synes det er enkelt eller vanskelig å fylle ut regnearket i forenklet søknadsmodell.

Resultatet fremgår av tabellen:

Spørsmål: I hvilken grad synes dere det er enkelt eller vanskelig å fylle ut regnearket i forenklet søknadsmodell?



Hele 73 % sier at det er ganske enkelt eller svært enkelt å fylle ut regnearket. Bare 1 % synes det er svært vanskelig. 17 % er nøytrale. Dette viser at det store flertallet (90 %) av de 112 respondentene ikke finner regnearket i forenklet søknadsmodell spesielt vanskelig. Spørreundersøkelsen gir dermed ikke grunnlag for å foreslå noen konkrete endringer i regnearket.

5.4.2 Bakgrunn for valg av dokumentert søknadsmodell

Vi spurte deretter de 19 respondentene som valgte dokumentert søknadsmodell om begrunnelsen for sitt valg.

Spørsmål: Hvilke kriterier var avgjørende for at dere valgte dokumentert søknadsmodell?

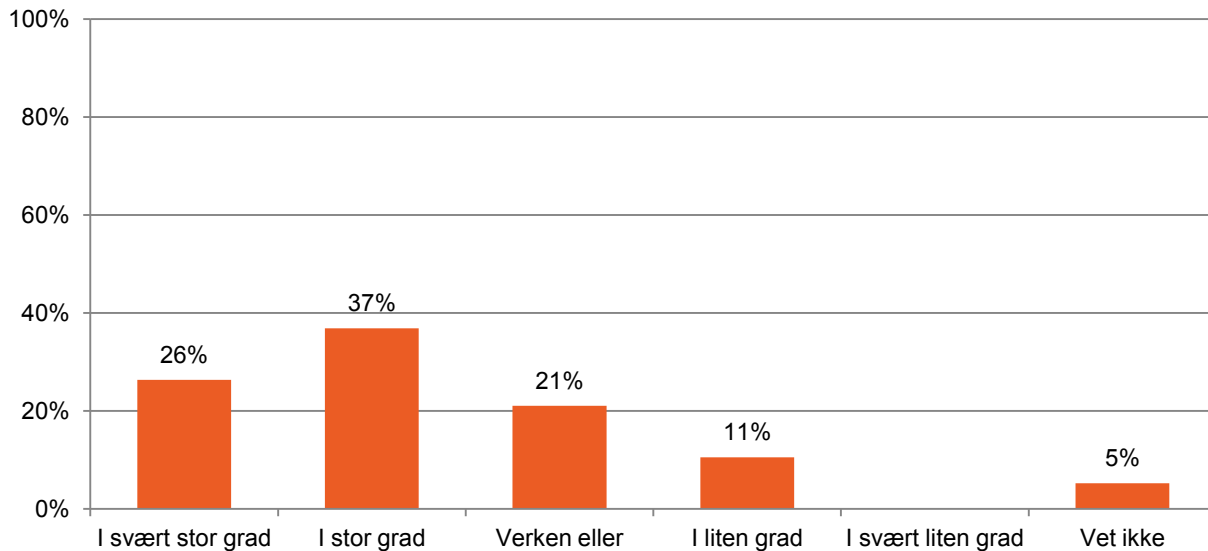


Over halvparten av de 19 respondentene gir uttrykk for at dokumentert søknadsmodell vil gi det mest riktige kompensasjonsbeløp i forhold til organisasjonens kostnadsbilde. Dette er en viktig indikator på at flere organisasjoner er opptatt av at kompensasjonen i størst mulig grad skal gjenspeile de faktiske merverdiavgiftskostnadene. Dette kan for det første tyde på at disse respondentene har merverdiavgiftskostnader som er høyere enn 35 % av totalkostnadene, jf. beregningen etter forenklet søknadsmodell. Videre kan det tyde på at respondentene mener at det blir mest riktig å søke etter den modellen som er mest i samsvar med organisasjonens kostnadsbilde.

Vi stilte deretter spørsmål til de 19 respondentene om i hvilken grad de finner dokumentert søknadsmodell arbeidskrevende.

Spørsmål:

I hvilken grad opplever dere dokumentert søknadsmodell som arbeidskrevende?

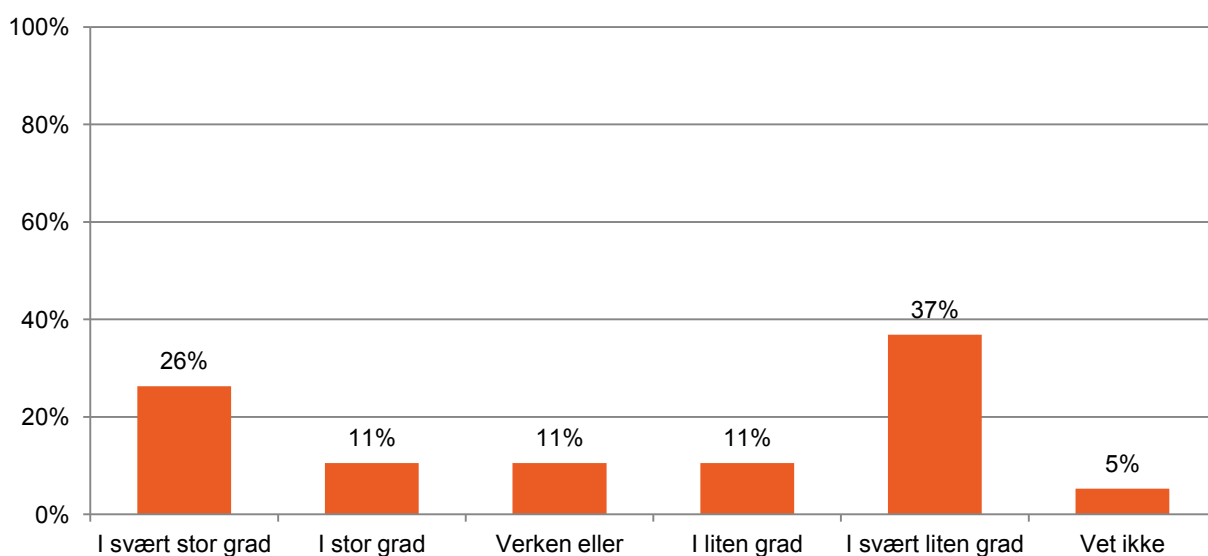


Hele 63 % av de 19 respondentene oppgir at de finner dokumentert søknadsmodell i svært stor grad eller i stor grad arbeidskrevende. Bare 18 % av respondentene som valgte forenklet søknadsmodell mener at valgt modell i svært stor grad eller i stor grad er arbeidskrevende.

Spørreundersøkelsen viser at det er en tydelig forskjell i oppfatningen basert på valgt modell. Dette er ikke overraskende i lys av at dokumentert søknadsmodell krever langt mer detaljer og dokumentasjon.

Vi stilte videre spørsmål om hva de 19 respondentene som valgte dokumentert søknadsmodell synes om kravene til revisjon og revisorkontroll.

Spørsmål: I dokumentert søknadsmodell er det et krav om at årsregnskapet er revidert av revisor, uavhengig av organisasjonens størrelse og uavhengig av søknadsbeløp. I hvilken grad opplever dere dette kravet som strengt?



Til sammen 37 % av respondentene sier at disse kravene i stor grad eller i svært stor grad er strenge. Til sammen 48 % mener at kravene i liten grad eller i svært liten grad er strenge. 11 % er nøytrale. Dette betyr at nærmere 60 % av de 19 respondentene ikke synes at revisorkravene er spesielt strenge.

Vi stilte spørsmål til de 19 respondentene som valgte dokumentert søknadsmodell om de vurderer å bytte søknadsmodell i fremtiden. Av disse 19 respondentene er det bare 2 av dem som vurderer å bytte søknadsmodell i fremtiden. 11 av dem ønsker ikke å bytte, og de resterende 6 vet ikke om de ønsker å bytte. Flertallet av de som valgte dokumentert søknadsmodell ser dermed ikke på forenklet søknadsmodell som et alternativ slik ordningen er i dag.

5.4.3 Bakgrunn for bytte av søknadsmodell

Bare 5 av de 136 respondentene som deltok i spørreundersøkelsen har byttet søknadsmodell fra søknadsåret 2010 til 2011. 3 av dem byttet fra dokumentert til forenklet søknadsmodell. Vi stilte spørsmål til disse 5 om bakgrunnen for byttet.

De 3 respondentene som byttet fra dokumentert til forenklet søknadsmodell oppgir alle at én av årsakene til byttet er at forenklet søknadsmodell medfører mindre arbeidsbelastning.

Årsakene til byttet for de 5 respondentene fremgår av tabellen nedenfor.

Spørsmål:

Hva var bakgrunnen for bytte av søknadsmodell?

Her kunne respondentene krysse av for flere alternativer.

Minstegrensene	1
Byttet gir oss høyere kompensasjonsbeløp	1
Byttet medfører den mest riktige kompensasjonen i forhold til vårt kostnadsbilde	2
Byttet medfører mindre arbeidsbelastning	3
Byttet medfører lavere kostnader til revisor/regnskapsfører	2
Annet	2
Ingen spesiell grunn/vet ikke	0

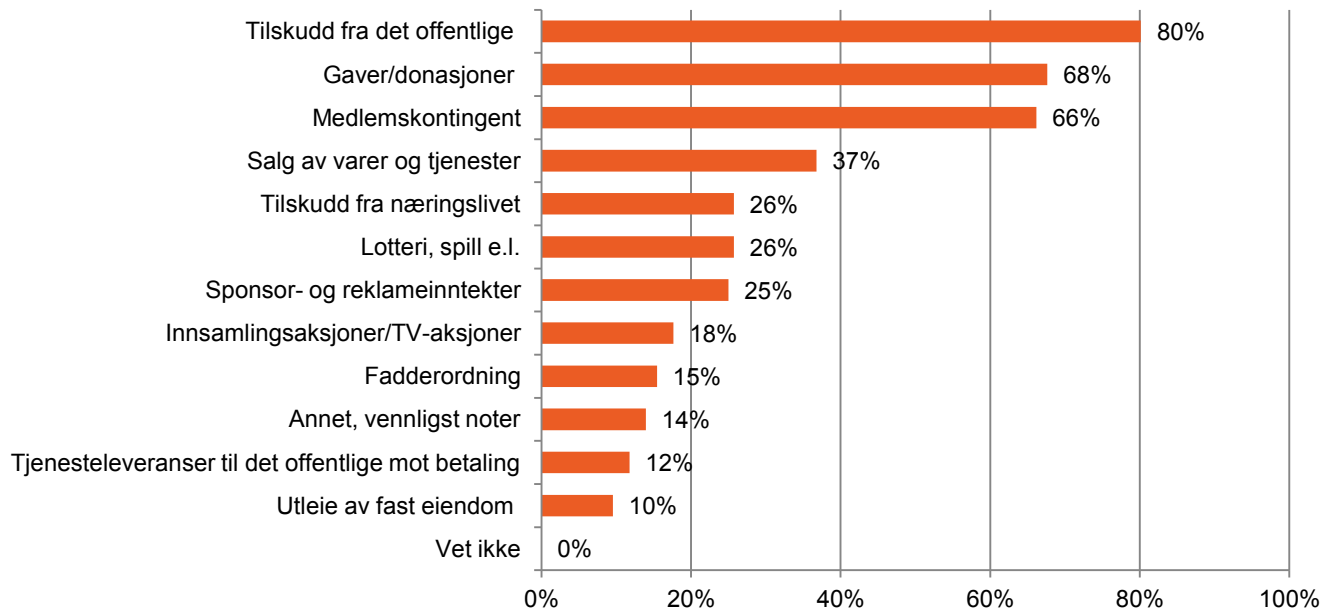
Det er vanskelig å trekke en klar slutning ut fra disse svarene da det gjelder få respondenter, men det er ingen tvil om at arbeidsbelastning er av sentral betydning for å bytte fra dokumentert til forenklet søknadsmodell.

5.5 Kartlegging av inntektskilder hos respondentene

Alle de 136 respondentene ble bedt om å gi en oversikt over sine inntektskilder.

Her kunne respondentene krysse av for flere alternativer.

*Spørsmål:
Hvilke inntektskilder har organisasjonen?*



Til sammen 109 av respondentene (80 %) mottar tilskudd fra det offentlige. Bare 16 av dem (12 %) leverer tjenester til det offentlige mot betaling. Gaver/donasjoner (68 %) og medlemskontingent (66 %) er naturlig nok sentrale inntektskilder for flertallet av respondentene.

De 19 respondentene (14 %) som har krysset av for "Annet" oppgir å ha inntekter i form av for eksempel finansinntekter, deltakeravgifter, fond og legater, foredragsvirksomhet og tilskudd fra internasjonale organisasjoner/institusjoner.

Tilskudd fra det offentlige utgjør således en sentral inntektskilde for et stort flertall av respondentene. Tilskudd kan i noen tilfeller være en utfordring for søkerne i forhold til begrensningen som kompensasjonsforskriften fastsetter i forhold til aktiviteter som er organisert av det offentlige. Dette behandles nærmere i rapportens kapittel 21.

5.6 Respondentenes bruk av informasjonskilder i søknadsprosessen

Hele 98,5 % av respondentene benyttet seg av Lotteri- og stiftelsestilsynets internettside i forbindelse med søknadsprosessen, jf. tabellen nedenfor.

*Spørsmål:
Har dere benyttet internettsiden til Lotteri- og stiftelsestilsynet (www.lottstift.no) for å finne informasjon om ordningen?*

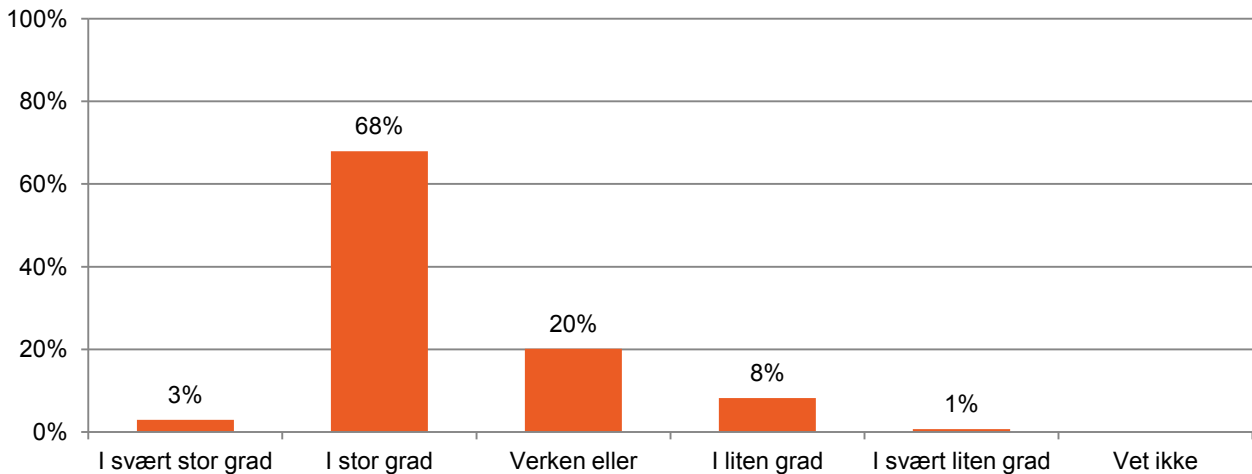
Ja	134	98,5 %
Nei	1	0,7 %
Vet ikke	1	0,7 %
Total	136	100,0 %

Det er derfor ingen tvil om at kjennskap til denne internettsiden er svært utbredt og at dette er en relevant informasjonskilde.

Når det gjelder respondentenes synspunkter på den informasjonen som finnes på internettsiden, fremgår disse av tabellene nedenfor.

Spørsmål:

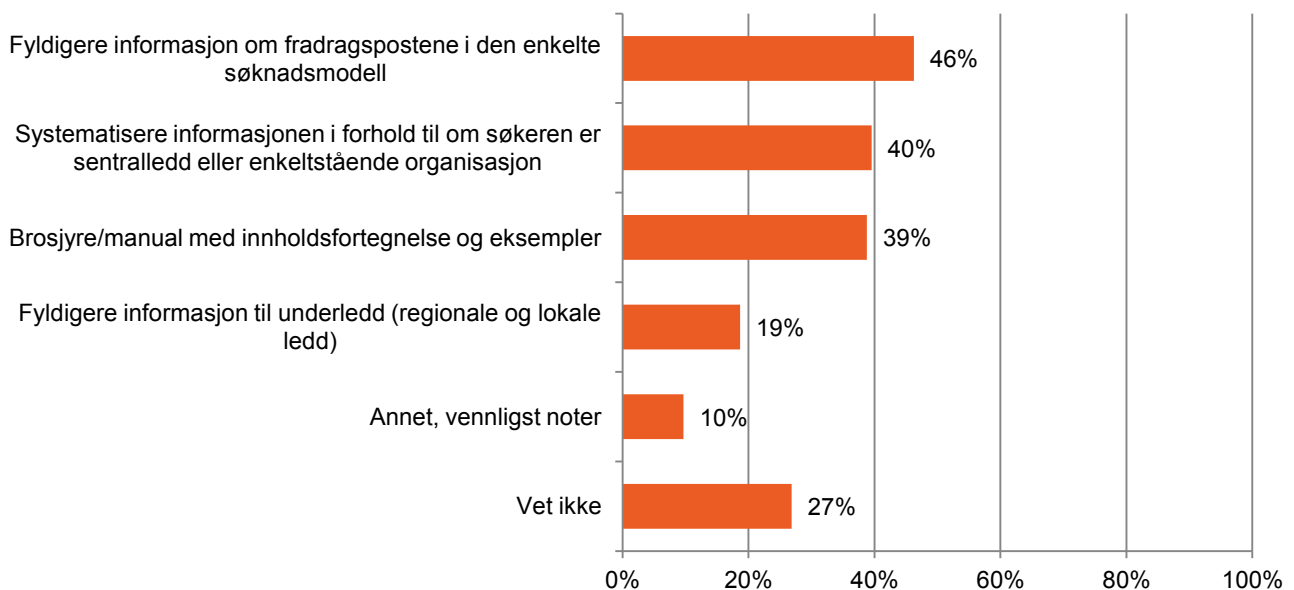
I hvilken grad synes dere informasjonen på internettsiden er klargjørende?



I overkant av 70 % av de 134 respondentene som har benyttet denne internettsiden synes informasjonen på Lotteri- og stiftelsestilsynets internettside i stor grad eller i svært stor grad er klargjørende. Bare 1 % mener informasjon i svært liten grad er klargjørende.

Dette tyder på at Lotteri- og stiftelsestilsynet har lyktes med å formidle informasjon om ordningen på en slik måte at et stort flertall av søkerne får svar på sine spørsmål og tilstrekkelig veiledning i søknadsprosessen.

Disse 134 respondentene ble deretter spurt om hvilke tiltak som vil gjøre informasjonen på internettsiden mer tydelig. Respondentene kunne her krysse av for flere alternativer. Svarene fremgår av tabellen nedenfor.



Til sammen 46 % oppgir at fylldigere informasjon om fradragspostene vil tydeliggjøre informasjonen. Pr. i dag inneholder Lotteri- og stiftelsestilsynets internettside en oppramsing av fradragsposter i den enkelte søknadsmodell, men går ikke nærmere inn på disse. Vårt inntrykk er at mange organisasjoner tolker fradragspostene ulikt, også internt i samme organisasjon, og at det også finnes ulike tolkninger blant revisorer. Ulik tolkning og praktisering av fradragspostene kan få stor innvirkning på søknadsgrunnlaget. Slik vi ser det, vil det være sentralt å gi fylldigere informasjon rundt den enkelte fradragspost slik at man begrenser spillerommet for ulik forståelse. Dette kan for eksempel gjøres ved å knytte kommentarer til den enkelte fradragspost.

En nærmere gjennomgang av problemstillinger knyttet til fradragsposter i hhv. forenklet og dokumentert søknadsmodell gis i kapittel 14 og 15 nedenfor.

40 % av respondentene sier at en systematisering av informasjonen i forhold til om søkeren er sentralledd eller enkeltstående organisasjon vil kunne tydeliggjøre informasjonen. På grunnlag av dybdeintervjuer har vi inntrykk av at særlig små enkeltstående organisasjoner føler at de må gjennom mye informasjon for å finne frem til det som er aktuelt for dem. Også sentralledd sier at de synes det kan være vanskelig å skille mellom hva som gjelder for sentralledd og hva som gjelder for enkeltstående søkere. Vi mener derfor at en slik systematisering, spesielt i forhold til de små organisasjonene, vil kunne medføre en klar bedring og tydeliggjøring.

Nærmere 40 % av respondentene mener at en brosjyre eller manual med innholdsfortegnelse og eksempler vil tydeliggjøre informasjonen.

De 10 % av respondentene som har krysset av for "Annet" oppgir at de ønsker en tydeliggjøring av kravet til frivillig innsats.

Flere av evalueringspunktene som gjennomgås i rapporten viser at det på enkelte områder er et klart behov for tydeliggjøring, enten direkte i forskriften eller på annen måte. Dette vil for de aktuelle tilfeller bli omtalt nedenfor i de enkelte kapitler.

En overordnet oppsummering av de tema som vi mener bør tydeliggjøres, og på hvilken måte tydeliggjøringen bør gjennomføres, finnes i rapportens kapittel 2.

Kunnskap om kompensasjonsordningen vil også kunne innhentes fra andre informasjonskilder enn Lotteri- og stiftelsestilsynets internettside.

Respondentene ble derfor spurt om hvilke andre kilder til informasjon de benyttet.

Spørsmål:

Hvilke andre informasjonskilder om ordningen har dere benyttet i søknadsprosessen?

Informasjon fra revisor/regnskapsfører/advokat	71	52,2 %
Informasjon fra andre organisasjoner	26	19,1 %
Informasjon i media	9	6,6 %
Informasjon på andre internettsider	27	19,9 %
Kurs	11	8,1 %
Andre, vennligst noter	13	9,6 %
Ingen	32	23,5 %
Vet ikke	4	2,9 %
Total	136	100,0 %

Undersøkelsen viser at over 50 % benyttet informasjon fra revisor, regnskapsfører eller advokat.

Nærmere 20 % benyttet informasjon fra andre organisasjoner og/eller fra andre internettsider.

De 13 respondentene som krysset av for "Annet" oppgir informasjonskilder som eksempelvis telefonkontakt med Lotteri- og stiftelsestilsynet og informasjon fra Frivillighet Norge.

Flere av respondentene har, både i spørreskjemaet og i dybdeintervjuer, uttrykt at de har vært svært tilfreds med den service de har fått fra Lotteri- og stiftelsestilsynet på telefon. Vi har også inntrykk av at flere organisasjoner ønsker praktiske kurs som er fokusert på selve søknadsprosessen, herunder fradragposter og spørsmål om dokumentasjon.

5.7 Respondentenes overordnede synspunkt på ordningen

5.7.1 Innledning

Som et overordnet og avsluttende spørsmål i spørreundersøkelsen, ble alle de 136 respondentene spurt om i hvilken grad de synes kompensasjonsordningen for frivillig sektor er byråkratisk.

Vi valgte å stille dette spørsmålet i slutten av spørreundersøkelsen fordi respondentene da hadde fått mulighet til å tenke gjennom ulike spørsmål ved ordningen underveis i utfyllingen.

5.7.2 Nærmere om funnene i spørreundersøkelsen

Begrepet *byråkratisk* vil naturlig nok oppfattes subjektivt ved at den enkelte organisasjon har sin egen erfaring og sine egne synspunkter. Uansett mener vi at det er sentralt å stille spørsmålet om respondentenes oppfatning i hvilken grad de finner ordningen byråkratisk. Selv om respondentenes oppfatning av dette begrepet kan være forskjellig, vil svarene allikevel gi et bilde av den generelle og overordnede oppfatningen.

Spørsmål:

Alt i alt, i hvilken grad opplever dere kompensasjonsordningen som byråkratisk?

I svært stor grad	10	7,4 %
I stor grad	34	25,0 %
Verken eller	54	39,7 %
I liten grad	34	25,0 %
I svært liten grad	3	2,2 %
Vet ikke	1	0,7 %
Total	136	100,0 %

Til sammen 44 respondenter (32 %) mener at kompensasjonsordningen i svært stor grad eller i stor grad er byråkratisk.

37 respondenter (27 %) mener ordningen i liten grad eller i svært liten grad er byråkratisk.

Hele 54 respondenter er nøytrale.

Det store flertallet av respondentene (67 %) har dermed en generell oppfatning av at ordningen ikke er spesielt byråkratisk.

Dersom man fokuserer på de 44 respondentene som finner ordningen byråkratisk, er det 23 av disse som er sentralledd. Dette betyr at 23 av de i alt 77 sentralledd som deltok i evalueringen (30 %) finner ordningen byråkratisk. Det store flertallet av sentralledd (70 %) mener derfor at ordningen ikke er spesielt byråkratisk.

Til sammen 21 av de 59 enkeltstående respondentene (36 %) finner ordningen byråkratisk. Også flertallet av de enkeltstående respondentene mener at ordningen ikke er spesielt byråkratisk.

Forskjellene er mer tydelig ut fra valgt søknadsmodell.

Til sammen 12 av de 19 respondentene i evalueringen som valgte dokumentert søknadsmodell finner denne ordningen byråkratisk. Bare 29 av de 112 respondentene som valgte forenklet søknadsmodell mener at ordningen er byråkratisk. Av de 5 respondentene som byttet søknadsmodell, mener 3 av disse at ordningen er byråkratisk. Dette viser at respondenter som valgte dokumentert søknadsmodell i langt større grad opplever ordningen som byråkratisk enn de respondentene som valgte forenklet søknadsmodell.

Fordelt på medlemstall er oversikten for de 44 respondentene som følger:

Medlemstall	Antall som mener ordningen er byråkratisk	Totalt antall i kategori	Prosent
Mindre enn 1000	10	37	27,0 %
1000 - 4999	12	28	42,8 %
5000 - 19999	6	25	24,0 %
Mer enn 20000	5	22	22,7 %
Ikke medlemmer/fadder/faste givere	11	24	45,8 %
Total	44	136	-

11 av 24 respondenter som ikke har medlemmer eller som har faste givere/fadderordning (46 %) synes ordningen er byråkratisk.

Av de respondenter som har mellom 1 000 og 4 999 medlemmer synes 12 av 28 (43 %) at ordningen er byråkratisk.

Tabellen ovenfor gir ingen klare indikasjoner på vesentlige forskjeller i forhold til antall medlemmer.

Allikevel viser tabellen at de respondentene med størst antall medlemmer i minst grad opplever ordningen som byråkratisk. Her er det bare 5 av 22 respondenter (23 %) som har over 20 000 medlemmer som mener at ordningen er byråkratisk.

5.7.3 Respondentenes generelle kommentarer til kompensasjonsordningen

Helt til slutt i spørreskjemaet la vi inn et åpent kommentarfelt der respondentene fritt kunne komme med synspunkter og forslag.

Generelle synspunkter om ordningen:

- "Regelverket har blitt mer omfattende med årene"
- "Behov for tydeliggjøring av fradragspostene i forenklet søknadsmodell"
- "Rammen må økes betraktelig."
- "Forenkling setter vi alltid pris på."
- "Deltok på kurs det første året. Dette var kjempeflott med svært gode forelesere."

- *"Revisorkostnadene blir for store i forhold til tildelt beløp"*
- *"Grunnlaget for ordningen er for dårlig drøftet og presisert"*
- *"Vi er en liten organisasjon uten ansatte, og det er styremedlemmene som gratis drifter organisasjonen. Det er krevende for oss å gjøre denne jobben på fritiden, og bli sidestilt kravsmessig med store organisasjonen som har fast ansatte som utfører dette som en del av deres arbeidshverdag. Det sier seg selv at de har større mulighet til å sette seg inn i regelverket og dermed også få større inntekter."*
- *"Forskriften er vanskelig i forhold til oppbygning. Enkelte elementer kommer inn under ulike paragrafer i forskriften. Hvordan skal den da leses?"*
- *"Ordningen er ganske grei for store organisasjoner med tilstrekkelig økonomisk kompetanse og tid. Vanskelig for de små."*
- *"Vi mener kravene som er nedfelt i forskriftens § 18 om lokal- og regionalleddets oppgaver og plikter etter dokumentert modell er alt for strenge. Slik regelverket er i dag rammer dette spesielt små lokale og regionale foreninger. Dette er sannsynligvis de foreningene som har mest bruk for de midlene de kan få gjennom sine kompenserte momskostnader."*
- *"Hovedproblemet er at vi ikke får dekket våre reelle utgifter på MVA."*
- *"Oppfatter det slik at ny (gjeldende) forskrift er slik at det ikke lenger er plikt til å bruke registrert revisor for lokalledd, som ikke har krav om registrert revisor etter annen lovgivning. Dette er meget positivt."*
- *"Kompensasjonsordningen er en krevende og byråkratisk støtteordning for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner."*
- *"Etter endringen av regelverket har vi aldri fått mindre igjen enn de to siste årene. Første året klaget vi; nå bryr vi oss ikke om det lenger."*
- *"God ordning for dei som driv mykje frivillighetsarbeid. Må vere enkle løysingar for at nokon skal ta på seg desse jobbane i fritida."*

Forslag til forenklinger og forbedringer:

- *"Endringer i ordningen bør være klare senest i januar i søknadsåret. Da kan lagene få revidert sin momssøknad i sammenheng med årsregnskapet og spare revisorkostnader."*
- *"Ville gjerne ha hatt søknadsskjema integrert mot regnearket i forenklet modell, så man slapp å lagre det også som eget vedlegg til søknad. Søknad og regneark burde mao. samles til et dokument (med mellomlagringsfunksjonalitet). Det hadde gjort det mer oversiktlig med ett sted (link på nettsidene) man henter et kombinert skjema man trenger å fylle ut."*
- *"Søknaden skal inneholde egenerklæring. Synes det er unødvendig å skulle redegjøre for dette hvert år. Burde kunne vise til tidligere års erklæringer med mindre det har vært store endringer."*
- *"Hadde vært enklere hvis dette ble ordnet innenfor den ordinære MVA rapporteringen, med MVA- koder for dette. Byråkratisk billigere og enklere for oss."*
- *"For stiftelser med over 1 million i driftskostnader er det krav om både å ha revidert årsregnskap og revisorkontroll av søknaden. Revidert årsregnskap burde være nok når søknaden forøvrig er utarbeidet av regnskapsfører. Det koster uforholdsmessig mye med revisorkontroll av søknaden i tillegg til kostnader til regnskapsfører. Er regnskapet revidert, er jo alt kontrollert en gang allerede."*
- *"Frivillig sektor bør innlemmes i det ordinære MVA-regimet, i stedet for kompensasjonsordning"*

5.7.4 Oppsummering

Generelt:

- Flertallet av de 136 respondentene i spørreundersøkelsen (67 %) har en generell oppfatning av at ordningen ikke er spesielt byråkratisk.

Fordeling i forhold til type organisasjon:

- Flertallet av de 77 sentralleddene som var med i spørreundersøkelsen (70 %) mener at ordningen ikke er spesielt byråkratisk.
- Flertallet av de 59 enkeltstående respondentene som var med i spørreundersøkelsen (64 %) mener at ordningen ikke er spesielt byråkratisk.

Fordeling i forhold til valgt søknadsmodell:

- Til sammen 12 av de 19 respondentene som valgte dokumentert søknadsmodell (63 %) mener at ordningen er byråkratisk
- Bare 29 av de 112 respondentene som valgte forenklet søknadsmodell (26 %) mener at ordningen er byråkratisk

Øvrig:

- De respondenter som ikke har medlemmer finner ordningen i større grad byråkratisk enn de andre respondentene
- De respondenter som har størst antall medlemmer finner ordningen i mindre grad byråkratisk enn de andre respondentene

5.8 Synspunkter om den nye søknadsfristen

Vi stilte også spørsmål til de 136 respondentene om den nye søknadsfristen som er satt til 1. september.

Spørsmål:

I hvilken grad mener dere ny søknadsfrist (1. september) er hensiktsmessig i forhold til organisasjonens ressurssituasjon?

Fristen er satt til et passende tidspunkt	88	64,7 %
Fristen bør være tidligere enn 1. september	5	3,7 %
Fristen bør være senere enn 1. september	26	19,1 %
Spiller ingen rolle	15	11,0 %
Vet ikke	2	1,5 %
Total	136	100,0 %

I alt 88 respondenter (65 %) mener at fristen er passende.

Også på grunnlag av øvrige kommentarer i spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer, har vi inntrykk av at de aller fleste respondentene er godt fornøyd med at søknadsfristen ble forlenget til den 1. september.

I denne forbindelse er det flere av respondentene som ønsker at oppdaterte regler, søknadsskjema og øvrige dokumenter som skal benyttes i forbindelse med søknaden, bør legges ut på internettsiden til Lotteri- og stiftelsestilsynet så tidlig som mulig i søknadsåret.

Mange ønsker dette tilgjengelig allerede i januar.

Vi anbefaler at oppdateringer, søknadsskjema og vedlegg gjøres tilgjengelig for søkerne så tidlig som mulig i søknadsåret, fortrinnsvis ved begynnelsen av året.

6 Formålet med kompensasjonsordningen

6.1 Evalueringspunktet om formålet

Forutsetningen for kompensasjonsordningen er å kompensere merverdiavgiftskostnader for aktører som utøver frivillig virksomhet etter den rammen som Stortinget bevilger årlig. Disse aktørene betegnes både i dagligtalen og i ulike regelverk for frivillige organisasjoner. Målgruppen for ordningen må således være klart definert, slik at den tildelte kompensasjon kommer den frivillige virksomheten til gode.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere behovet for å tydeliggjøre formålet med ordningen for å sikre at ordningen kommer frivillig virksomhet, hvor frivillig innsats er en viktig del av virksomheten det søkes kompensasjon om til gode, jf. § 1 i forskrift om kompensasjon av merverdiavgift for frivillige organisasjoner (heretter kalt forskriften).

6.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Grunnlaget for vår evaluering av dette punktet er en vurdering av kompensasjonsforskriftens ordlyd sett i sammenheng med andre lovreguleringer, utredninger og uttalelser. I tillegg har vi basert vår vurdering på spørreundersøkelsen.

6.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- 65 % av respondentene i spørreundersøkelsen mener at målgruppen i svært stor grad eller i stor grad er tydelig angitt.
- I kapittel 12 fremgår det at noen av organisasjonene som ikke tidligere har søkt trodde de ikke var omfattet av målgruppen.
- Vi anbefaler at det foretas en presisering av målgruppen for ordningen gjennom en tydeligere formålsparagraf og en tydeligere angivelse av de aktuelle organisasjonsformene direkte i forskriften.

6.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Forskriften § 1 lyder som følger:

”Formålet med ordningen er å kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester basert på årsregnskap ett år tilbake i tid.

Med denne forskriften etableres en tilskuddsordning som skal gi kompensasjon for merverdiavgift etter søknad fra frivillige organisasjoner innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Dersom bevilgningen ikke rekker til full kompensasjon, vil den prosentvise avkortningen være lik for alle innvilgede søknader.”

Bestemmelsen presiserer at kompensasjonsordningen er en rammestyrte tilskuddsordning. Dersom Stortingets årlige bevilgning ikke dekker det totale godkjente søknadsbeløpet, foretas en prosentvis avkorting.

6.5 Frivillighetsbegrepet

Som formålsparagrafen angir, skal ordningen nå ut til *frivillige organisasjoner*. Begrepet frivillighet har ikke et presist og entydig innhold, noe som vanskeliggjør avgrensningen av ordningens målgruppe. I litteratur, i forskningssammenheng, i utredninger og i lovverk benyttes ulike betegnelser for frivillighet, herunder *frivillig sektor*, *ideell virksomhet*, *allmennyttig virksomhet*, *non profit*, *tredje sektor* etc.

I NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* vurderes begrepet *tredje sektor* som en egnet betegnelse på den virksomhet som ikke omfattes av det private markedet (første sektor) og som heller ikke er en del av det offentlige (annen sektor).

I St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* omtales også innholdet i begrepet frivillighet. Også her slås det fast at frivillighetsbegrepet ikke har et tydelig innhold. Formålet med stortingsmeldingen var å se nærmere på forholdet mellom frivilligheten og det offentlige med fokus på å bedre rammebetingelsene for frivillig sektor. I meldingen henvises det til ulike utredninger og lovreguleringer som definerer frivillighet, herunder lotterilovgivningen, samt skatte- og merverdiavgiftslovgivningen for å gi eksempler på ulike definisjoner og reguleringer knyttet til frivillig sektor.

NOU 2008: 7 *Kulturmomsutvalget* påpeker også at frivillighet ikke har et eksakt avgrenset innhold:

"Det er imidlertid enkelte særlige kjennetegn ved en organisasjon, institusjon eller forening som indikerer at den driver frivillig virksomhet og dermed er en del av frivillig sektor. Et typisk kjennetegn på en frivillig organisasjon vil være at den ikke overfører sitt eventuelle overskudd til andre, men benytter dette internt til å tilgodese de formål organisasjonen er dannet for å understøtte. Videre vil en frivillig organisasjon ikke være styrt av det offentlig, men selvstyrt. Frivillige organisasjoner vil også kunne kjennetegnes ved at virksomheten som drives i noen grad baseres på frivillig og ulønnet arbeid, og at medlemskap i organisasjonen ikke er obligatorisk."

I det følgende vil vi se på ulike lovreguleringer som relateres til frivillighetsbegrepet.

6.6 Lovregulering knyttet til frivillighetsbegrepet

6.6.1 Generelt

En sentral utfordring med å benytte lovbestemte definisjoner, er i hvilken grad disse definisjonene kan legitimere en materiell rett etter annen lovgivning.

6.6.2 Merverdiavgiftsloven

Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) benytter ulike betegnelser på de bestemmelser som gjelder for frivillig sektor, herunder *"veldedige og allmennyttige institusjoner og organisasjoner"*, *"ideelle organisasjoner og foreninger"* og *"frivillige organisasjoner"*.

Dette betyr at avgiftsmyndighetene, ved tolkning av merverdiavgiftslovens bestemmelser, må bestemme seg for hvilket innhold de ulike begrepene har. Selv om en enhet etter avgiftsmyndighetene forståelse omfattes av disse begrepene, er det dermed ikke sagt at enheten automatisk omfattes av kompensasjonsordningen.

6.6.3 Frivillighetsregisterloven

I 2005 oppnevnte Kultur- og kirkedepartementet en arbeidsgruppe som fikk som mandat å utrede etablering av et frivillighetsregister i Norge.

Resultatet av arbeidsgruppens utredning fremgår av NOU 2006:15 *Frivillighetsregister*.

I NOU 2006:15 *Frivillighetsregister* ble det drøftet hvilke kriterier som skulle legges til grunn for rett til registrering i Frivillighetsregisteret. Begrepet frivillig organisasjon ble drøftet som kriterium, men dette ble ansett som lite egnet til alene å regulere en registreringsrett:

”En juridisk tilfredsstillende definisjon av begrepet «frivillig organisasjon» eksisterer ikke i norsk rett, jf. NOU 1988:17, s. 57. I norsk juridisk språkbruk eksisterer ikke begrepet frivillig organisasjon, og i praksis blir frivillig virksomhet i all hovedsak organisert som foreninger eller stiftelser. Dette er til gjengjeld rettsdannelser som lar seg definere og som tradisjonelt har et relativt fast innhold i norsk rett.”

Arbeidsgruppen kommenter særskilt at det i offentlige dokumenter er gjort forsøk på en kvalifisering av begrepet *frivillig organisasjon* ved å anvendelse ideologiske begreper, som eksempelvis *ideell* eller *allmennyttig*. I følge arbeidsgruppen bidrar ikke disse ideologiske begrepene til noen økt klarhet, og er dermed uegnet som juridiske og forvaltningsmessige kriterier.

Dette synspunktet er spesielt interessant når man ser begrepsbruken i merverdiavgiftsloven, jf. ovenfor.

Resultatet av arbeidsgruppens utredninger ble etter hvert nedfelt i lov av 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven).

Retten til registrering er regulert i frivillighetsregisterloven § 3:

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

Lovgiver endte dermed opp med det overordnede begrepet ”frivillig virksomhet” som blir definert som ikke-fortjenestebasert virksomhet.

Frivillighetslovens bestemmelser er nærmere omtalt i kapittel 7 nedenfor.

6.6.4 Kompensasjonsforskriften

Kompensasjonsforskriften har som formål å kompensere for kostnader som ”frivillige organisasjoner” har til merverdiavgift. Forskriften inneholder ingen definisjon av dette begrepet, men § 3 første ledd bokstav a, har en definisjon av begrepet frivillig virksomhet: ”aktiviteter som er ikke-fortjenestebaserte. Definisjonen er likelydende med definisjonen etter frivillighetsregisterloven.

Deretter angir kompensasjonsforskriften § 5 målgruppen for ordningen. Målgruppen er i sin helhet gjengitt i rapportens punkt 3.3.1 ovenfor.

Som et ledd i evalueringen spurte vi respondentene om hva de mener om angivelsen av målgruppen for ordningen. I lys av at kompensasjonsordningen er rammestyrte, vil det naturlig nok være i søkerens interesse at den tildelte kompensasjonen virkelig treffer målgruppen. Dersom kompensasjon feilaktig gis til virksomhet som ikke omfattes av målgruppen, vil bevilgningen reduseres tilsvarende for de som omfattes.

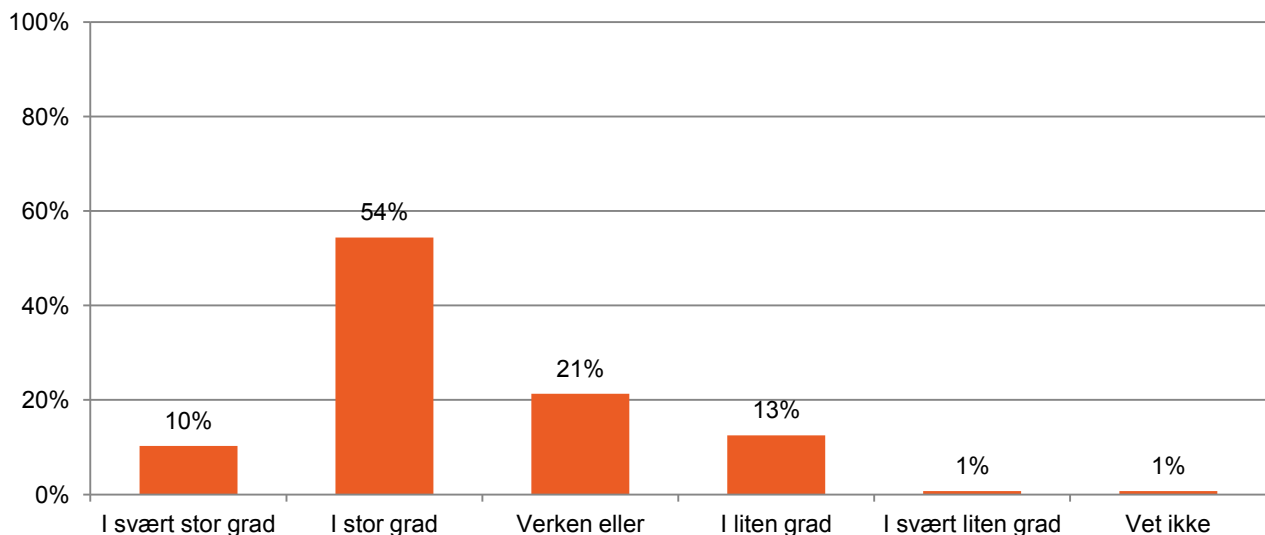
Det er da sentralt at målgruppen er angitt så tydelig som mulig, slik at risikoen for feilaktig tildeling av kompensasjon minimeres. En tydelig angivelse av målgruppen vil også gi forutsigbarhet, og redusere sjansen for misbruk av ordningen. Samtidig må målgruppen angis på en slik måte at potensielle søkere forstår at de er omfattet. Som vi har påpekt i rapportens kapittel 12 nedenfor, finnes det søkeberettigede organisasjoner som faktisk ikke var klar over at de var omfattet av ordningen. Noen av disse organisasjonene har kjent til ordningen, men har feiltolket angivelsen av målgruppen.

6.7 Spørreundersøkelsen

Spørreskjemaet inneholdt et spesifikt spørsmål til respondentene om i hvilken grad de mener målgruppene for kompensasjonsordningen er tydelig angitt.

Spørsmål:

Forskriften om momskompensasjon angir tre målgrupper for kompensasjonsordningen: a) demokratiske ikke-økonomiske foreninger, b) tros- og livssynsorganisasjoner som ikke omfattes av punkt (a), c) alminnelige stiftelser, jf. stiftelsesloven § 4 tredje ledd, der frivillig innsats utgjør en viktig del av stiftelsens virksomhet. I hvilken grad mener du målgruppene for kompensasjonsordningen er tydelig angitt?



Av de totalt 136 respondentene, svarte 65 % av dem at de mener at målgruppen i svært stor grad eller i stor grad er tydelig angitt. Det må anses som positivt at et stort flertall av respondentene mener målgruppene er tydelig angitt.

Bare 14 % mener at målgruppen i liten grad eller i svært liten grad er tydelig angitt. Blant de som har svart "I liten grad", finner vi både sentralledd og enkeltstående organisasjoner, samt både store og små organisasjoner.

Formålsparagrafen (§ 1) benytter begrepet *frivillige organisasjoner*. Målgruppen (§ 5) synes å være snevrere angitt ved at den er avgrenset til bestemte juridiske organisasjonsformer. Dersom man ser disse to bestemmelsene i sammenheng kan begrepsbruken bli forvirrende. I forarbeidene til frivillighetsregisterloven (NOU 2006: 15) fastslås det at begrepet *frivillig organisasjon* ikke har et entydig juridisk innhold. Begrepet ble dermed ikke ansett som egnet til å bli benyttet som et lovbestemt registreringskriterium.

Vi anbefaler derfor at formålsparagrafen gjøres mer tydelig. Selv om en formålsparagraf har et overordnet innhold bør den allikevel være så presis som mulig. Dersom begrepet *frivillig organisasjon* ikke anses egnet i forhold til frivillighetsregisterloven, bør det også vurderes å fjerne begrepet i kompensasjonsforskriften.

Dette evalueringspunktet vil henge nært sammen med rapportens kapittel 7 om kompensasjonsordningens forhold til Frivillighetsregisteret. Der drøftes bl.a. begrepet *frivillig organisasjon* og *frivillig virksomhet* i relasjon til frivillighetsregisterloven.

Etter vår oppfatning bør det i tillegg vurderes å utarbeide en veiledning eller lignende som klargjør frivillighetsbegrepet i relasjon til målgruppen. Vi viser her til rapportens kapittel 8 nedenfor, hvor vi anbefaler en klargjøring av begrepene *frivillig innsats* og *frivillig virksomhet*. Dette vil gjøre det enklere for organisasjonene å vurdere om de er omfattet av ordningen. Vi antar også at dette vil gjøre arbeidet enklere for Lotteri- og stiftelsestilsynet, da enkelte søkere som ikke omfattes av ordningen vil unnlate å søke.

7 Forholdet til Frivillighetsregisteret

7.1 Evalueringspunktet om registrering i Frivillighetsregisteret

Det er et vilkår for kompensasjon at søkeren er registrert i Frivillighetsregisteret.

En registrering i Frivillighetsregisteret medfører imidlertid ingen automatisk rett til kompensasjon. Dette betyr at en organisasjon som har rett til registrering i Frivillighetsregisteret, ikke nødvendigvis oppnår rett til å motta kompensasjon.

Kulturdepartementet ønsker en vurdering av utfordringer knyttet til dette.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Det stilles krav til registrering i Frivillighetsregisteret for å bli vurdert som søker i momskompensasjonsordningen. Registreringsrett i Frivillighetsregisteret innebærer ikke at registerenhet kommer innenfor ordningen. Om en organisasjon kommer innenfor ordningen avgjøres av Lotteri- og stiftelsestilsynet i medhold av forskriften. Er det særskilte utfordringer knyttet til definisjon og kriterier for godkjenning av frivillige organisasjoner i Frivillighetsregisterloven, jf. §§ 3 og 4 vurdert opp mot målgruppeavgrensningene i forskrift om momskompensasjon?

7.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vår evaluering er basert på samtaler med Lotteri- og stiftelsestilsynet og gjennomgang av klagesaker. I tillegg har vi gått gjennom reglene om Frivillighetsregisteret, herunder forarbeider og utredninger.

7.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Kompensasjonsforskriften § 5 er lovteknisk bygd opp på samme måte som registreringsrett etter frivillighetsregisterloven, noe som kan medføre at det blir vanskelig for brukerne å se forskjellen mellom de to regelsettene.
- En utfordring er at Lotteri- og stiftelsestilsynet begrunner avslag på søknad om kompensasjon med basis i en forskriftstekst som har likelydende formuleringer som frivillighetsregisterlovens bestemmelser som registreringsrett.
- Under forutsetningen av at målgruppene for registrering i Frivillighetsregisteret og målgruppen for rett til kompensasjon ikke er identiske, bør skillet fremkomme tydeligere enn i dag.

7.4 Fakta om Frivillighetsregisteret

7.4.1 Frivillighetsregisterloven

I forarbeidene til frivillighetsregisterloven (NOU 2006: 15) drøfter arbeidsgruppen hvilke frivillige aktiviteter som bør ha en registreringsrett. Arbeidsgruppen påpekte at begrepet frivillig organisasjon og begrepet frivillig virksomhet på ingen måte har et entydig juridisk innhold. Utfordringen ligger da i at en registrering i Frivillighetsregisteret også vil kunne få betydning i forhold til å legitimere materielle rettigheter.

Arbeidsgruppen konkluderte med at begrepet frivillig virksomhet ikke er egnet som avgrensningskriterium alene, men mener at begrepet bør inngå som et grunnleggende kriterium for registreringsretten.

Deretter foreslo arbeidsgruppen å operere med et tilleggsvilkår om at den frivillige virksomheten må være organisert i en bestemt organisasjonsform.

Reglene om Frivillighetsregisteret er fastsatt i lov av 29. juni 2007 nr. 88 *om register for frivillig virksomhet* (frivillighetsregisterloven).

7.4.2 Registreringsrett

Frivillighetsregisteret er basert på en rett, ikke en plikt til registrering.

Retten til registrering er regulert i frivillighetsregisterloven § 3:

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

Frivillighetsregisterloven § 4 regulerer hvilke enheter som anses som 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.”

Følgende juridiske organisasjonsformer vil kunne ha rett til registrering: Foreninger, lag, innretning (FLI), stiftelser og aksjeselskaper.

Øvrige organisasjonsformer har ingen rett til registrering.

7.5 Kompensasjonsforskriftens ordlyd

Kompensasjonsforskriftens § 5 første ledd angir målgruppen:

”Målgruppen for ordningen er frivillige organisasjoner som innfrir vilkårene for registrering i Frivillighetsregisteret, jf. frivillighetsregisterloven § 3 og § 4, avgrenset til:

- a) demokratiske ikke-økonomiske foreninger*
- b) tros- og livssynsorganisasjoner som ikke omfattes av bokstav a*
- c) alminnelige stiftelser [...]*”

Kompensasjonsforskriften er også avgrenset til bestemte juridiske former. Aksjeselskap kan ikke søke på selvstendig grunnlag, men må eventuelt inngå i organisasjonens søknad.

Aksjeselskap er nærmere omtalt i kapittel 23 nedenfor.

Forskriften § 5 tredje ledd foretar en avgrensning mot virksomhet og type organisasjoner som ikke er kompensasjonsberettiget:

”Det gis ikke kompensasjon for merverdiavgiftskostnader i følgende virksomheter:

- a) *virksomhet som er organisert av det offentlige, herunder forvaltningsvirksomhet som er delegert til frivillige organisasjoner, og virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak.*
- b) *nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, borettslag og partipolitiske organisasjoner.*

7.6 Begrepet frivillig organisasjon i forhold til frivillighetsregisterloven

Begrepet *frivillig organisasjon* er et bredt begrep som det er vanskelig å gi en klar juridisk definisjon av. Begrepet preges av at det favner over et vidt spekter av ulike organisasjoner og sammenslutninger.

I St.meld.nr.27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* ble følgende virksomheter definert som frivillig organisasjoner:

- 1) Organisasjoner som kjennetegnes ved at de
 - har et allmennyttig siktemål
 - bygger på medlemskap av individer og/ eller organisasjoner
 - har en demokratisk styringsstruktur
- 2) Virksomheter som eies eller drives av en organisasjon som faller inn under punkt 1
- 3) Stiftelser med allmennyttig formål
- 4) Økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som formål
- 5) Trossamfunn og livssynsorganisasjoner

Formålet med avgrensningen i frivillighetsregisterloven § 4 er å avgrense mot fortjenestebaserte virksomheter. Lovgiver har ansett dette som den mest egnede avgrensningen av frivillig virksomhet i forhold til registrering i frivillighetsregisteret.

Det henvises til NOU 2006:15 side 25:

”Arbeidsgruppen har vurdert forskjellige alternative måter for positivt å definere frivillig virksomhet som innfallsport og grunnleggende kriterium for registrering i frivillighetsregisteret. Vi har - i samsvar med det som anses som det sentrale element i frivillighetsdefinisjonen i norsk og internasjonal samfunnsfaglig forskning - kommet til at definisjonen bør sentreres om at aktivitetene ikke er fortjenestebaserte (non-profit).

...

Skoleeksemplet på fortjenestebasert virksomhet er avkastning (utbytte) og gevinst fra selskaper som pløyes tilbake til eierne av selskapene - typisk til aksjeeierne i aksjeselskap. Aktiviteter i regi av selskaper anses derfor i prinsippet som fortjenestebaserte og faller følgelig i utgangspunktet utenfor begrepet frivillig virksomhet. ”

Et sentralt avgrensningskriterium etter bestemmelsen er dermed adgang til å foreta utdelinger. Lovgiver har ansett dette som den mest hensiktsmessige formen å avgrense mot aktiviteter som er egnet til å generere fortjeneste for dem som står bak aktivitetene.

Det vises blant annet til NOU 2006:15 side 34:

”Det samme må sies å være tilfellet for andre stiftelser som har adgang til eller foretar utdelinger til enkeltpersoner, for eksempel til studenter, alminnelig trengende e.l. ... Dersom man åpner for at stiftelser som kan foreta utdelinger til fysiske enkeltpersoner eller som gjør det, kan få stilling som registreringsenhet, vil det også kunne føre til at slike enheter som brukes som « sparebøsser » for privatpersoner eller der privatpersoner har « et sugerør » inn i stiftelsen, under dekke av å representere ikke-fortjenestebasert virksomhet,”

I frivillighetsregisterloven § 4 annet ledd er det inntatt en bestemmelse som sikrer at enheter som driver fortjenestebasert virksomhet ikke kan registreres. Bestemmelsen fastsetter at enheter som ”som har adgang til å foreta utdelinger til fysisk person, eller som foretar slike utdelinger, kan ikke få stilling som registreringsenhet.”

7.7 Begrepet frivillig virksomhet i forhold til frivillighetsregisterloven

Frivillighetsregisterloven § 3 inneholder en ytterligere vilkårsstilling som avgrenser mot organisasjoner hvor det ikke utføres frivillig virksomhet. Bestemmelsen fastsetter:

”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 (samvirkeoven).

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

I bestemmelsens første ledd defineres begrepet ”frivillig virksomhet” nærmere. Begrepet beskrives her som ”aktiviteter som ikke er fortjenestebasert”. I forarbeidene forklares definisjonen nærmere, ved det siktes til at de aktiviteter som i praksis typisk ikke er egnet til å generere fortjeneste til de som står bak aktiviteten.

Vi ser her at det sentrale også ved avgrensningen etter frivillighetsregisterloven § 3 er at virksomheten ikke skal gi overskudd til aktørene. Vilårene vier lite oppmerksomhet til at organisasjonen skal ha et aktverdig formål. I St.meld. nr. 27 (1996-1997) beskrives ett av de fremste kjennetegnene for en frivillig organisasjon som at den har et allmenntilgjengelig siktemål. Denne siden ved frivillig aktivitet er imidlertid ikke satt i høysetet ved vurderingen av hvilke organisasjoner som skal kunne registreres i Frivillighetsregisteret.

Adgangen til å avgrense mot organisasjoner som ikke har et allmenntilgjengelig formål er riktignok berørt i bestemmelsens tredje ledd. Det fremkommer her at frivillige virksomheter som ikke anses allmenntilgjengelige, kan nektes registrering ”i særskilte tilfeller”. Da det faller utenfor vårt mandat å vurdere om frivillighetsregisterloven har et for vidt virkeområde, er det ikke foretatt nærmere undersøkelser vedrørende praktiseringen av unntaksregelen. Basert på den siste tids mediedekning vedrørende tildeling av spillemidler (grasrotandelen), fremstår det imidlertid som om bestemmelsen ikke praktiseres strengt.

7.8 Kompensasjonsforskriftens forhold til frivillighetsregisterloven

7.8.1 Registrering er et vilkår for kompensasjon

Kompensasjonsforskriften § 5 angir vilkåret som følger: ”frivillige organisasjoner som innfrir vilårene for registrering i Frivillighetsregisteret[.]”.

Det at kompensasjonsforskriften § 5 lovteknisk er bygd opp på samme måte som registreringsrett etter frivillighetsregisterloven, vil kunne medføre at det blir vanskelig for brukerne å se forskjellen mellom de to regelsettene. Målgruppen etter kompensasjonsloven § 5 fremstår som tilnærmet identisk med de som er registreringsberettigede etter frivillighetsregisterloven, med unntak av stiftelser som foretar utdeling.

Vi har valgt ut to klagesaker for å illustrere praktiseringen av forholdet mellom frivillighetsregisterloven og kompensasjonsforskriften.

7.8.2 Klagesak I

Stiftelsen [NN] fikk avslag på søknad om kompensasjon med den begrunnelse av at virksomheten var organisert av det offentlige. I klagen opplyste [NN] at stiftelsen først hadde fått avslag ved søknad om registrering i Frivillighetsregisteret, men at dette vedtaket om registreringsnektelse ble omgjort etter klage. Frivillighetsregisteret antok i sitt omgjøringsvedtak, riktignok under tvil, at stiftelsen ikke var organisert av det offentlige.

Lotterinemnda stadfestet Lotteri- og stiftelsestilsynets avslag:

”Lotteri- og stiftelsestilsynet må vurdere søkerne etter gjeldende regelverk – i dette tilfellet forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner, og forvaltningsorganet er ikke bundet av andre forvaltningsorgans avgjørelse etter et annet regelverk. Lotterinemnda bemerker at frivillighetsregisterloven regulerer noe annet – det kan ha relevans, men er ikke direkte overførbar for de krav forskriften til merverdiavgiftskompensasjon stiller.”

Her er man i kjernen av det uklare forholdet mellom frivillighetsregisterloven og kompensasjonsforskriften: Lotterinemnda avslår en søknad med grunnlag i ordlyd som gir rett til registrering i Frivillighetsregisteret.

7.8.3 Klagesak II

Organisasjonen [NN] fikk avslag på sin søknad med den begrunnelse at organisasjonen ikke ble ansett som demokratisk på grunnlag av særskilte regler om medlemsopptak. [NN] var registrert i Frivillighetsregisteret. Lotterinemnda omgjorde avslaget.

Nemnda uttaler følgende:

”Lotteri- og stiftelsestilsynet har i sin innstilling vist til Lov om register for frivillig virksomhet og legger til grunn at klager ikke innfrir vilkårene for registrering i Frivillighetsregisteret. Til dette vil Lotterinemnda bemerke at klager er registrert [dato] 2010 i Frivillighetsregisteret, og etter nemndas syn tilligger det ikke lotterimyndighetene å overprøve denne avgjørelsen.”

Lotterinemnda går ikke nærmere inn på dette i denne saken, noe som vi anser som uheldig fordi saken dermed ikke gir grunnlag for klare retningslinjer.

7.9 Vår vurdering

Det er ingen tvil om at det foreligger lovtolkningsmessige utfordringer ved vurderinger i forholdet mellom frivillighetsregisterloven og kompensasjonsforskriften slik sistnevntes ordlyd er i dag. Det er uheldig at tilnærmet samme ordlyd får ulik tolkning. I og med at registrering i Frivillighetsregisteret ikke automatisk legitimerer en materiell rett til kompensasjon, bør dette fremgå klart av kompensasjonsforskriften.

Generelt sett er det uheldig at frivillighetsbegrepet har ulikt innhold i to regelsett som har en relasjon med hverandre. I dag er registreringsvilkåret formulert på en måte som kan signalisere at den enheten som er registreringsberettiget i Frivillighetsregisteret også vil være søkeberettiget etter kompensasjonsforskriften.

Under forutsetningen av at målgruppene for registrering i Frivillighetsregisteret og målgruppen for rett til kompensasjon ikke er identiske, bør skillet fremkomme tydeligere enn i dag.

Et alternativ kan være å flytte vilkåret om registrering i en egen bestemmelse, slik at denne ikke blandes med angivelse av målgruppen, for eksempel: *"Søkeren må være registrert i Frivillighetsregisteret"*. På denne måten får man en separat angivelse av målgruppen, og deretter en separat angivelse av at de søkere som omfattes av målgruppen må være registrert.

Dette vil imidlertid alene ikke løse hovedutfordringen, nemlig at ordlyden i de to regelsett er tilnærmet lik. Særlig gjelder dette i forhold til avgrensning mot virksomhet som er organisert av det offentlige. Dette omtales nærmere nedenfor i kapittel 21.

Vi er av den oppfatning at avgrensningen i kompensasjonsforskriften § 5 vil være lettere for brukerne å forstå, dersom avgrensningen i stedet fokuserer på å liste opp organisasjoner som ikke er søknadsberettigede til tross for registrering i Frivillighetsregisteret.

8 Frivillig innsats og frivillig virksomhet

8.1 Evalueringspunktet om frivillighet

Et sentralt vilkår for å oppnå rett til kompensasjon er at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten. Kompensasjon ytes bare til den frivillige delen av virksomheten, det vil si til den ikke-fortjenestebaserte virksomheten.

Begrepet frivillig innsats og frivillig virksomhet henger dermed nært sammen.

Kulturdepartementet ønsker en vurdering knyttet til begge disse begrepene, og vi velger derfor å behandle disse evalueringspunktene sammen.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktene som følger:

Frivillig innsats skal være en viktig del av virksomheten det søkes kompensasjon for. Basert på egenerklæringsskjema og øvrig søknadsdokumentasjon fra 2010 og 2011, vurdere i hvilken grad frivillig innsats som beskrevet i § 7 i forskriften er dekkende for oppfyllelsen av krav om frivillig innsats vurdert opp mot tildelinger i 2010 og 2011.

I forskriften defineres frivillig virksomhet som "aktiviteter som er ikke-fortjenestebasert, jf. frivillighetsregisterloven § 3". Vurdere organisasjonenes forståelse av begrepet og om det er behov for en ytterligere tydeliggjøring av dette punktet i forskriften.

8.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Grunnlaget for vår evaluering av dette punktet er dokumentasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet i form av søknader, avslag, klager, innstillinger til Lotterinemnda og Lotterinemndas vedtak, samt statistikk. I tillegg har vi stilt spørsmål om dette punktet i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuer. Vi har også gjennomgått et utvalg egenerklæringsskjemaer som organisasjonene har sendt inn som del av søknad om kompensasjon.

Vi har også gjennomgått Kulturdepartementets brev til Lotteri- og Stiftelsestilsynet og Lotterinemnda av 12. mai 2011, samt øvrige relevante rettskilder.

8.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Spørreundersøkelsen og øvrig tilgjengelig dokumentasjon, herunder klagesaker, viser at det er et klart behov av en tydeliggjøring av begrepene frivillig innsats og frivillig virksomhet. Særlig gjelder dette kompensasjonsforskriftens krav om at frivillig innsats skal være en "viktig del" av virksomheten.
- Spørreundersøkelsen viser at så mange som 50 % av respondentene mener at det er behov for en tydeliggjøring av vilkåret om at frivillig innsats skal være en "viktig del" av virksomheten.
- Spørreundersøkelsen viser at 28 % av respondentene er av den oppfatning at arbeidsinnsats/ dugnad mot gjenytelser eller medlemsfordeler kvalifiserer til definisjonen av frivillig innsats.
- I følge Lotteri- og stiftelsestilsynet er det mange som misforstår begrepet ikke-fortjenestebasert
- Vi anbefaler at de nevnte begreper, samt kravet til frivillig innsats og forholdet til gjenytelser, tydeliggjøres for eksempel i retningslinjer/veiledning til forskriften.

- Vi anbefaler at det foretas presiseringer i forskriften hva gjelder begrensninger i adgangen til å dele ut utbytte mv. Pr. i dag er dette presisert kun i forhold til aksjeselskaper. Vi foreslår at denne begrensningen gjøres generell for alle organisasjonsformer.
- Vi anbefaler også at forskriften presiseres hva gjelder betydningen av gratis styreinnsats. Slik ordlyden er formulert i dag kan den lett misforstås.

8.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Kravet om frivillig innsats er fastsatt i kompensasjonsforskriften § 7 fjerde ledd:

”Søkerne må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i ledd det søkes om kompensasjon for i samsvar med fastsatt søknadsskjema og veileder til forskriften. Gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats blir ikke vurdert til å tilfredsstille kravet til frivillig innsats. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser.”

Det er således et krav at den frivillige innsatsen skal være av et visst omfang, i forskriften definert som en ”viktig del” av virksomheten.

Forskriften § 3 første ledd bokstav a lyder som følger:

”I denne forskriften menes med:

a) frivillig virksomhet: aktiviteter som er ikke-fortjenestebaserte, jf. frivillighetsregisterloven § 3.”

Det kan reises spørsmål ved hvorvidt begrepene *frivillig virksomhet* og *frivillig innsats* er selvstendige vilkår for rett til kompensasjon.

Det er vår oppfatning at kravet til *frivillig virksomhet* og *frivillig innsats* er selvstendige vilkår for rett til kompensasjon. For at en organisasjon skal være kompensasjonsberettiget må organisasjonen dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten. Dette medfører likevel ikke at hele organisasjonens virksomhet nødvendigvis er kompensasjonsberettiget. Det er kun kostnader knyttet til den frivillige virksomheten som er kompensasjonsberettiget.

Selve innholdet i disse begrepene vil uansett være likt i den forstand at man søker å definere hva som er frivillighet. Definisjonen i § 3 gir en definisjon av hva frivillighet er, men § 7 gir en avgrensning både av hva frivillighet er og av hva frivillighet ikke er. Bestemmelsen i § 7 angir videre en grense mot økonomisk gevinst og mot kommersiell virksomhet.

Frivillighetsbegrepet har en side både mot organisasjonens inntekter og mot de arbeidsoppgaver som utføres.

Kompensasjonsforskriften § 7 foretar her en presisering av at inntekter som medlemskontingent og gaver ikke blir ansett som fortjenestebasert virksomhet.

Begrepet *fortjenestebasert* har også en side mot potensielt utdeling av utbytte til eierne, og fordeling av midler ved oppløsning av organisasjonen. Når det gjelder sistnevnte forhold, er det bare foretatt en presisering i forhold til aksjeselskaper, jf. § 5 annet ledd. For aksjeselskaper er der dermed uttrykkelig presisert at: *”Eventuelt økonomisk overskudd i aksjeselskapet skal anvendes til det frivillige formålet, og ved oppløsning av aksjeselskapet skal eiendelene tilfalle det frivillige formålet.”* Det er ikke foretatt tilsvarende presisering for andre organisasjonsformer. Dette kan lett føre til forvirring. Vi anbefaler at presiseringen i forskriften gjøres generell, og ikke bare for aksjeselskaper.

Når det gjelder arbeidsoppgaver presiserer kompensasjonsforskriften § 7 at gratis arbeidsinnsats anses som frivillig innsats, men sier samtidig at gratis styreinnsats i seg selv ikke er tilstrekkelig. Dette betyr at gratis styreinnsats anses som frivillig innsats, men ikke alene.

Forskriftens ordlyd kan her lett tolkes misvisende. Ordlyden lyder som følger:

"Gratis styreinnsats blir ikke vurdert til å tilfredsstille kravet til frivillig innsats."

Ordlydens formulering kan tyde på at gratis styreinnsats overhodet ikke anses som frivillig innsats. Vi anbefaler at det foretas en endring direkte i forskriften slik at ordlyden ikke gir rom for misforståelser her.

Kompensasjonsforskriften § 7 foretar videre en presisering av at det ikke må være for tett tilknytning mellom frivillig innsats og gjenytelser. Her kommer det økonomiske element inn: Dersom man i realiteten tar betalt for tjenester er det ikke å anse som gave. Dersom man gjennom medlemskontingenten oppnår fordeler av økonomisk verdi kan dette anses som gjenytelse. Dersom man får betalt for å utføre arbeidsinnsats, så er dette ikke frivillig innsats, men ytelse av tjenester mot vederlag. Denne presiseringen er noe vag i den forstand at den ikke gir noen veiledning på hva som skal anses som tett tilknytning, men den indikerer allikevel klart at man fort kan komme i et tvilstilfelle dersom det er en form for gjensidighet.

8.5 Presisering av forskriftens begreper

8.5.1 Kulturdepartementets presiseringer

Kulturdepartementet har foretatt en presisering av forskriftens krav til frivillig innsats i brev til Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda av 12. mai 2011:

"Frivillig innsats er sentralt i den nye momskompensasjonsordningen, jf. § 7 i forskriften. I forskriften fra 2010 heter det at "Søkerne må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i alle ledd det søkes om kompensasjon for i samsvar med fastsatt søknadsskjema." I alle ledd skal i denne sammenheng forstås slik at det ikke er nødvendig at det foregår frivillig innsats på sentralløsnivå/koordineringsnivå, men det må være frivillig innsats i alle underledd, samt i eventuelle aksjeselskap. Aksjeselskap som ikke kan sies å ha frivillig innsats skal ikke inkluderes i søknadsgrunnlaget.

Videre heter det i forskriften § 7 at "Gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats alene blir ikke vurdert til å tilfredsstille kravet til frivillig innsats. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser." Det innebærer for eksempel at treningsavgift, medlemsavgift, deltageravgift, egenandeler og lignende som det er knyttet gjenytelser til ikke blir ansett som kontingent eller gave i forhold til vurderingen av frivillig innsats. Tilsvarende vil ikke medlemsavgift som er for tett knyttet til konkrete medlemsfordeler (eksempelvis rabatter, fordeler og lignende) bli ansett som kontingent i forhold til vurderingen av kravet til frivillig innsats."

8.5.2 Lotteri- og stiftelsestilsynets presiseringer

Lotteri- og stiftelsestilsynet har på sin internettside presisert hva som ligger i begrepet ikke-fortjenestebasert:

"Med begrepet "ikke-fortjenestebasert" siktes det til de aktiviteter som ikke er egnet til å generere fortjeneste for dem som står bak aktivitetene. Med fortjeneste siktes det her til et overskudd som blir igjen etter at kostnader mv. som virksomheten pådrar er betalt og som kan utdeles til eieren o.l., dersom organisasjonsformen tillater at det foretas utdelinger.

En organisasjon som kommer inn under målgruppene i forskriften, jf. § 5 kan allikevel drive en aktivitet som isolert sett er egnet til å gå med overskudd. Betingelsen er at overskuddet i sin helhet blir ført tilbake til den frivillige virksomheten. Det må være nedfelt i vedtektene til organisasjonen at et eventuelt overskudd som pløyes tilbake til formålet, men har nedfelt i vedtektene at utdelinger kan foretas til eiere, vil organisasjonen ikke anses for å drive ikke-fortjenestebasert virksomhet"

Når det gjelder det siste avsnittet kan vi ikke se at dette er presisert godt nok i forskriften § 5. Som nevnt ovenfor er det bare aksjeselskaper som er nevnt i forskriftens ordlyd hva gjelder overskudd mv.

Det kommer dermed ikke tydelig frem at kravet om overskuddsutdeling mv. også gjelder for andre organisasjonsformer enn aksjeselskaper.

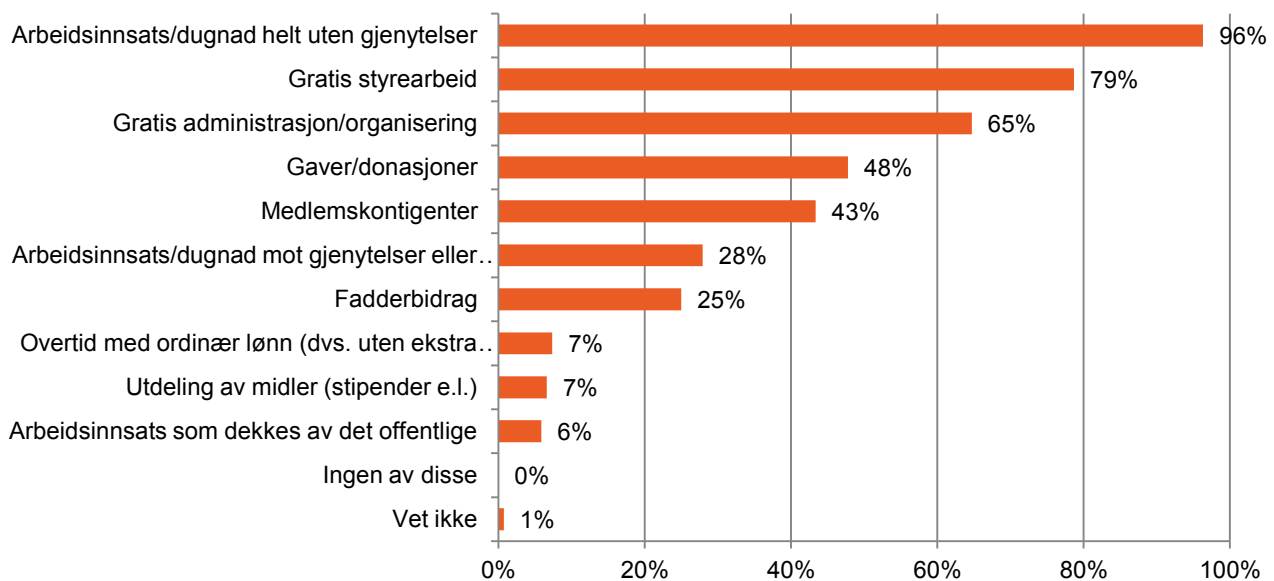
8.6 Forståelsen av begrepet frivillig innsats

Alle de 136 respondentene ble presentert for en liste av ulike typer inntekter og arbeidsinnsats. De ble deretter spurt om hvilke punkter de mener kan anses som frivillig innsats.

Spørsmål:

Hvilke av følgende punkter mener dere kvalifiserer til definisjonen av frivillig innsats?

Her kunne respondentene krysse av for flere alternativer.



Spørsmålet er ikke formulert slik at respondentene skal ta stilling til hvilke typer organisasjoner som er/bør være kompensasjonsberettigede. Formålet med spørsmålet er å fange opp de oppfatningene som respondentene har i forhold til hvilke typer inntekter og hvilke typer arbeidsinnsats som i seg selv bør anses som frivillig innsats i forhold til forskriftens krav. Gjennom dybdeintervjuer har vi inntrykk av at det er ulike oppfatninger av hva som er *den egentlige frivilligheten*, som noen uttrykker det. Noen organisasjoner mener at det bare er gratis arbeidsinnsats og dugnad som er frivillighet. Noen mener at gaver/donasjoner til en organisasjon med betalte ansatte ikke er frivillighet, selv om organisasjonens midler går til et veldedig formål.

Gratis styrearbeid er spesifisert i forskriften § 7 som en type arbeidsinnsats som alene ikke anses som frivillig innsats. Allikevel er det 79 % av respondentene som mener at dette bør kvalifisere. 28 % av respondentene er av den oppfatning at arbeidsinnsats/ dugnad mot gjenytelser eller medlemsfordeler kvalifiserer til definisjonen av frivillig innsats. Det presiseres i forskriften § 7 at det ikke må være *”for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser.”*

Respondentenes svar kan tyde på at denne presiseringen i forskriften ikke er så lett tilgjengelig for søkerne.

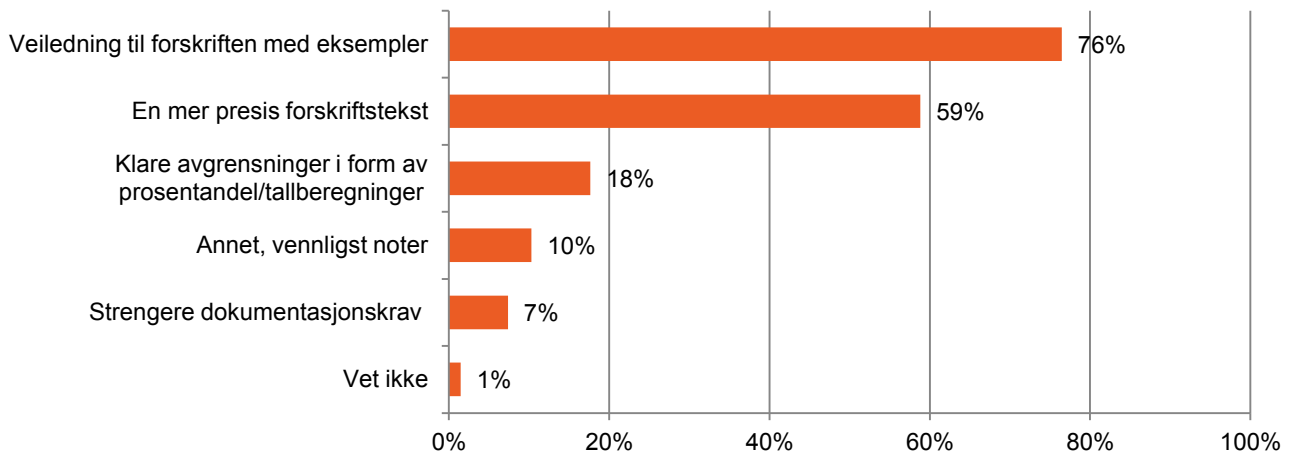
Vi spurte deretter respondentene om de mener det er behov for en tydeliggjøring av vilkåret om at frivillig innsats skal være *en viktig del* av virksomheten.

Til sammen 50 % av respondentene mener at det er behov for en tydeliggjøring av dette vilkåret. 32 % mener at det ikke er behov for en slik tydeliggjøring, mens 18 % svarte at de ikke vet.

Deretter spurte vi de respondentene som svarte ja, om hvilke tiltak som vil medføre en tydeliggjøring av dette vilkåret.

Spørsmål:

Hvilke tiltak mener dere vil medføre en tydeliggjøring i denne forbindelse?



Så mange som 76 % av disse er av den oppfatning at en veiledning til forskriften med eksempler vil medføre en tydeliggjøring av vilkåret. 59 % mener at en mer presis forskriftstekst vil medvirke til dette.

18 % ønsker en avgrensning i form av tall. Dette viser at en andel av respondentene ønsker en form for måling av omfang/mengde på grunnlag av konkrete tall. En slik tallmåling reiser mange spørsmål: Hvordan skal gratis arbeidsinnsats/dugnad verdsettes? Hvilke krav til dokumentasjon skal fastsettes? Hvilke kontrolltiltak kan etterprøve tallene?

I forhold til bl.a. skoler har dette spørsmålet kommet på spissen i klagesaker. Skoler omtales i rapportens kapittel 22, hvor vi konkluderer med at man bør være varsom med å foreta beregninger i forhold til inntekter alene. I og med at også gratis arbeidsinnsats og dugnad etter kompensasjonsforskriften § 7 kvalifiserer som frivillig innsats, kan ikke dette elementet utelates i en tallberegning.

Vi stilte i tillegg et åpent spørsmål til respondentene om hva de selv mener om begrepet frivillig innsats. Svarene kan oppsummeres som følger:

- *"Det er viktig at definisjonen av frivillig innsats virker slik at det avgrenser mot virksomhet som man vanligvis ikke tenker på som frivillig arbeid og som ikke er tenkt å skulle være med i ordningen."*
- *"Hvordan vurdere gaver etc. vs. dugnad?"*
- *"Det må være begrensninger på gjenytelsene man kan få for at den frivillige innsatsen skal gjelde. Hvis man får mye mer igjen for frivillig innsats enn det man legger inn, må det regnes som lønnet arbeid og ikke frivillig innsats. Eksempel: Festivaler som har svært høye billettpriser og som gir sine frivillige billett og mat. Der kan ytelsene de frivillige får overstige flere tusen kroner for arbeid som skjer over noen få dager."*
- *"Som tidligere besvart, så mener jeg frivillig innsats er tillagt for stor betydning i forhold til organisasjonens opprinnelse, dannelse og formål. [NN mv.] er eksempler på at organisasjonen ble dannet med et bestemt formål og arbeidsfelt, mens den konkrete jobben i dag i stor grad blir utført av profesjonelle. I dag er det ikke ønskelig at frivillige gjør profesjonelle oppgaver, og det er svært få mennesker som har anledning til å gjøre det også."*
- *"Burde være et godkjenningstempel at vi er med Frivillighetsregisteret."*

- *"Opplever at de definerte kravene til frivillighet kommer i misforhold til selve intensjonen bak ordningen. Spesielt for de organisasjonene som i stor grad baserer seg på støtte fra det offentlige."*
- *"En tydeliggjøring er påkrevet, da det er mye usikkerhet både blant organisasjonene og Lotteritilsynet."*

Vi har fått opplyst fra Lotteri- og stiftelsestilsynet at flere organisasjoner har misforstått begrepet *ikke-fortjenestebasert*. Vi har fått opplyst at enkelte organisasjoner ikke har forstått at man ikke kan dele ut utbytte til private eller det offentlige. Vi har også fått opplyst at enkelte organisasjoner har trukket ut lotteriinntekt, selv om overskuddet gikk til drift av frivillig virksomhet.

8.7 Klagesaker vedrørende vilkåret om frivillig innsats

Basert på den dokumentasjonen vi har mottatt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, har vi laget følgende oversikt over søknader som er avvist/ avslått (ikke søknadsberettiget) på grunn av for lite frivillig innsats i søknadsårene 2010 og 2011.

	Antall søknader avvist/ avslått	Antall avslag påklaget	Omgjort av Lotteri- og stiftelsestilsynet	Medhold i Lotterinemnda
2010	28	9	0	0
2011	6	3	0	0
Sum	34	12	0	0

Antall avslag var langt høyere i søknadsåret 2010 enn i 2011. En av årsakene til dette vil være at flere av søkerne det første året, åpenbart ikke kvalifiserte for kompensasjon. I følge Lotteri- og stiftelsestilsynet fikk de en del henvendelser på telefon fra organisasjoner som ønsket å prøve ut om de var omfattet av ordningen, selv om de fikk beskjed fra tilsynet om at de ikke kvalifiserte.

Tabellen viser at ingen søkere fikk medhold etter klage.

Det er vanskelig å angi noen klar årsak til dette. Særlig i forhold til samarbeid med det offentlige, vil kravet til frivillig innsats være utfordrende. Her vil avslagsgrunnen ofte være en kombinasjon av at virksomheten er organisert av det offentlige, samtidig som kravet til frivillig innsats ikke er oppfylt.

Forholdet til offentlig virksomhet omtales i rapportens kapittel 21. Skoler er nærmere omtalt i rapportens kapittel 22.

I de følgende avsnitt tar vi for oss en rekke klagesaker behandlet av Lotterinemnda som er relatert til vilkåret om frivillig innsats, herunder Lotterinemndas tolkning av forskriften § 7 fjerde ledd. Vi vil også vurdere hvorvidt tolkningen synes å være i samsvar med ordlyden og intensjonen bak bestemmelsen.

8.7.1 Klagesak I

En organisasjon fikk av Lotteri- og stiftelsestilsynet avslag på søknad om kompensasjon på grunn av at vesentlige deler av virksomheten var rettet inn mot offentlig virksomhet (første avslagsgrunn) og fordi det ikke var tilstrekkelig grad av frivillig innsats i virksomheten (andre avslagsgrunn). Den første avslagsgrunnen behandles nedenfor i kapittel 21.

Klager oppga at organisasjonen brukes som praksissted to måneder per år av studenter. Til dette bemerket Lotterinemnda følgende: *"Lotterinemnda ser ikke bort fra at det kan være frivillig innsats i organisasjonens lokale medlemsorganisasjoner, men det er ikke søkt om kompensasjon på vegne av disse. Eventuelle frivillig innsats her kan dermed ikke legges til grunn for denne søknaden."*

Lotterinemnda konkluderte med at aktivitet og drift av virksomheten, i all hovedsak, fremsto som utført av lønnede tilsatte.

Klager viste videre til at foreningen er registrert i Frivillighetsregisteret. Til det bemerket Lotterinemnda at *"en registrering her ikke i seg selv kvalifiserer til kompensasjon"*.

8.7.2 Klagesak II og III

To studieforbund fikk av Lotteri- og stiftelsestilsynet avslag på søknad om kompensasjon på grunn av for nær tilknytning til det offentlige (første avslagsgrunn) og fordi det ikke var tilstrekkelig grad av frivillig innsats i virksomhetene (andre avslagsgrunn).

Lotterinemnda konkluderte i begge klagesakene med at organisasjonen ikke hadde dokumentert tilstrekkelig grad av frivillig innsats og stadfestet vedtaket.

I begge sakene viser Lotterinemnda til følgende: *"[NN] har flere lønnede tilsatte, og forbundets egen virksomhet synes i stor grad å være utført av disse. Lotterinemnda oppfatter det slik at forbundet legger til rette for sine medlemsorganisasjoner, og at den frivillige innsatsen i all hovedsak skjer i medlemsorganisasjonenes virksomhet. Disse vil kunne søke om momskompensasjon (eller være en del av en søknad som underledd) om de ellers fyller vilkårene."*

8.7.3 Klagesak IV

Organisasjon [NN] fikk av Lotteri- og stiftelsestilsynet avslag på søknad om kompensasjon på grunn av at det ikke var tilstrekkelig grad av frivillig innsats i virksomheten. Inntektene besto i all hovedsak av egenbetaling og medlemskontingent. Etter Lotteri- og stiftelsestilsynet sin oppfatning var det en for tett knytning mellom medlemskontingent/andre innbetalinger fra medlemmene og gjenytelser.

Lotterinemnda stadfestet tilsynets vedtak med følgende begrunnelse:

"Lotterinemnda ser at foreningen har noe frivillig innsats på lokalt nivå (men lokallagene er ikke omfattet av søknaden), men vurderer likevel foreningens hovedvirksomhet [NN] til å ligge på sentralt nivå, og at virksomheten i stor grad synes å være utført av lønnede tilsatte."

8.7.4 Klagesak V

En studentorganisasjon fikk av Lotteri- og stiftelsestilsynet avslag på søknad om kompensasjon på grunn av at det ikke var dokumentert tilstrekkelig grad av frivillig innsats i virksomheten.

Lotterinemnda konkluderte også med at organisasjonen ikke hadde dokumentert tilstrekkelig grad av frivillig innsats og stadfestet vedtaket.

Lotterinemnda viste til at *"[NN] har flere lønnede tilsatte og organisasjonens egen virksomhet synes i stor grad å være utført av disse. Klager anfører at det foreligger frivillig innsats gjennom representasjon i råd og utvalg, antall landsstyremedlemmer, komitéarbeid og kursvirksomhet. Lotterinemnda oppfatter det slik at det er studentene i de ulike medlemslagene som i all hovedsak er utnevnt til disse vervene. Denne virksomheten kan dermed ikke anses som frivillig innsats for [NN]."*

Lotterinemnda var videre enig med tilsynet i at *"driftstilskudd overført fra medlemslagene ikke kan anses som vanlig medlemskontingent og dermed ikke kan anses som frivillig innsats."*

8.7.5 Klagesak VI

Et ridesenter fikk av Lotteri- og stiftelsestilsynet avslag på søknad om kompensasjon på grunn av at det ikke var dokumentert tilstrekkelig grad av frivillig innsats i virksomheten.

Lotteri- og stiftelsestilsynet var av den oppfatning at inntektene på avdelingen undervisning ikke kan oppfylle kravet til frivillig innsats i form av gaver eller medlemsinntekter, *"da de er betaling for en konkret tjeneste"*.

Lotteri- og stiftelsestilsynet var videre av den oppfatning at det for en vesentlig del av det frivillige arbeidet det ble søkt om kompensasjon for, var en for tett knytning mellom den frivillige innsatsen og gjenytelser. Det påpekes videre at *"Avdelingen har lønnede instruktører og betydelige inntekter knyttet til salg av konkrete tjenester."*

Lotterinemnda sluttet seg til Lotteri- og stiftelsestilsynets vurdering og stadfestet vedtaket.

Lotterinemnda viste til klagen, hvor det påpekes at det ytes frivillig innsats knyttet til undervisningen, med mellom fire og åtte frivillige hjelpere per [...]kurs. *"Lotteri- og stiftelsestilsynet har i sin innstilling vist til at disse hjelperne mottar gjenytelser for dette i form av gratis [...]timer etter et 'streksystem'. Gjenytelsene i form av gratis [...]timer må i denne sammenheng anses som en form for betaling og kan dermed ikke anses som frivillig innsats."*

8.7.6 Ingen klagesaker om begrepet ikke-fortjenestebasert

Det er ingen klagesaker som direkte gjelder forståelsen av begrepet ikke-fortjenestebasert. Gjennom dybdeintervjuer har vi inntrykk av at dette ikke fremstår som en utbredt problemstilling.

8.8 Vår vurdering av klagesakene

En rekke av disse klagesakene omhandler tilfeller hvor Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda er av den oppfatning at virksomheten utføres av lønnede tilsatte og at den frivillige innsatsen ytes av andre.

Kulturdepartementet har, i brev til Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda av 12. mai 2011, presisert at dette skal:

"forstås slik at det ikke er nødvendig at det foregår frivillig innsats på sentralløddsnivå/koordineringsnivå".

Med dette menes at kravet til at frivillig innsats skal være en viktig del av virksomheten vurderes under ett for sentrallødd og underledd.

Dersom frivillig innsats totalt sett er en viktig del av virksomheten, er det ikke nødvendig at det foregår frivillig innsats på sentralløddsnivå/koordineringsnivå. I flere av de ovennevnte klagesakene er underledd der det foregår frivillig innsats imidlertid ikke medtatt i sentralløddets søknad.

Når det gjelder vilkåret om at det ikke må være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser, jf. forskriften § 7 (klagesak VI), er vi av den oppfatning at vilkåret er tilstrekkelig klart angitt. Etter vår oppfatning kan det imidlertid være en fordel å oppstille eksempler vedrørende dette i en veiledning til forskriften.

8.9 Vurdering av egenerklæringsskjema

Som en del av søknad om kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til frivillige organisasjoner, må alle søkere legge ved en egenerklæring om frivillig virksomhet. Målet med erklæringen er *"å sette forvalter av ordningen med kompensasjon av merverdiavgift i stand til å vurdere om aktiviteten det søkes kompensasjon for er basert på tilstrekkelig grad av frivillig innsats."*

Spørsmålene som søkere må besvare er som følger:

1. Hva er organisasjonens formål? (en organisasjon kan ha flere formål)
2. Hva er organisasjonens hovedaktivitet(er) for å oppfylle formålet(ene)?

3. Hvor mange lønnede årsverk utfører organisasjonen på:
 - sentralt nivå
 - regionalt nivå
4. Beskrivelse av gratis arbeidsinnsats knyttet til organisasjonens aktivitet(er)
5. Gaver, kontingenter og lignende som blir gitt til organisasjonen uten krav om motytelse:
Kort beskrivelse av kategori givere (faste givere, bidrag gjennom innsamlinger, testamentariske gaver og lignende).

Vi har foretatt en gjennomgang av 25 utvalgte egenerklæringsskjemaer. Det er vårt generelle inntrykk at egenerklæringsskjemaene er utfylt i tråd med realiteten.

På grunnlag av vår gjennomgang mener vi at det ikke er noen grunn til å tro at søkerne oppgir feil opplysninger eller at de oppgir uriktig formål i egenerklæringsskjemaene. Vi ser derfor ingen grunn til å endre på egenerklæringsskjemaet.

8.10 Vår konklusjon

Etter vår oppfatning er det behov for en tydeliggjøring både av begrepet *"frivillig virksomhet"* og begrepet *"frivillig innsats"* for eksempel i form av veiledning til forskriften. Både spørreundersøkelsen og øvrig tilgjengelig dokumentasjon viser at det er ulike oppfatninger av begrepene. Særlig kravet til omfanget av frivillig innsats bør tydeliggjøres. Flere av respondentene gir uttrykk for at det er vanskelig å verdsette gratis arbeidsinnsats. For å sikre at både inntekter og ulike typer arbeidsinnsats blir vektlagt i tilstrekkelig grad, bør det utarbeides retningslinjer.

Det bør tas inn en bedre presisering i forskriften hva gjelder utdeling av overskudd fra andre organisasjonsformer enn aksjeselskaper. En presisering vil kunne være at det ikke er adgang til verken å dele ut løpende utbytte eller utdeling ved oppløsning (likvidasjonsutbytte) fra organisasjonen til private eiere.

I praksis fra ligningsmyndighetene vedrørende skattefritaket for frivillige institusjoner, jf lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 2-32, er det satt som generelle vilkår at det bør være vedtektsbestemt at institusjonene for å være skattefrie ikke kan dele ut utbytte, verken ved normal drift eller ved realisasjon. Det kan vurderes om en presisering i form av en veiledning til forskriften kan synliggjøre at dette er relevant også i vurderingen etter kompensasjonsforskriften. Eventuelt kan det fremheves at det vil være et moment i vurderingen etter kompensasjonsforskriften at organisasjonen faktisk er ansett å være skattefri av ligningsmyndighetene.

Kulturdepartementets brev av 12. mai 2011 er ikke publisert. Vi anbefaler derfor at presiseringen om at *"I alle ledd skal i denne sammenheng forstås slik at det ikke er nødvendig at det foregår frivillig innsats på sentralleddsnivå/koordineringsnivå"* tas inn i forskriften.

9 Paraplyorganisasjoner

9.1 Evalueringspunktet om registrering i Frivillighetsregisteret

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

I dagens ordning faller interesseorganisasjoner som utelukkende har frivillige organisasjoner som medlemmer innenfor ordningen. Vurdere "paraplyorganisasjoner" og deres relevans i forhold til ordningen. En paraplyorganisasjon defineres som en organisasjon hvor flere andre organisasjoner med felles interesser eller som arbeider innen samme tema/interesseområde/samfunnssektor er medlemmer. Vurdere om det er behov for ytterligere presiseringer i forskriften for å sikre at intensjonen med ordningen opprettholdes.

9.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi vil her foreta undersøkelser gjennom offentlige tilgjengelig informasjon, samt samtaler med organisasjoner og paraplyorganisasjoner. På denne måten vil vi kartlegge behovet for og i hvilken grad paraplyorganisasjoner har en relevans i forhold til ordningen. Vi vil videre undersøke de gjeldende reguleringer, og vurdere om disse i tilstrekkelig grad gjenspeiler de konklusjoner vi finner underveis.

9.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Vi anbefaler vi at det tas inn særskilt regulering i forskriften som sikrer at organisasjoner som utelukkende har frivillige organisasjoner som medlemmer, og som har som hovedformål å arbeide for frivillige organisasjoner, er kompensasjonsberettigede.

9.4 Hva er en paraplyorganisasjon?

En stor andel av de frivillige organisasjonene er tilknyttet en eller flere såkalte *paraplyorganisasjoner*.

Paraplyorganisasjonenes virkeområde er i hovedsak å opptre på det politiske plan, blant annet for å påvirke rammebetingelsene for de frivillige organisasjonene. Paraplyorganisasjonene fungerer i stor grad også som informasjonskilder/formidlere til de frivillige organisasjonene. Dette gjelder både i form av kursing innen organisasjonsvirksomhet generelt, eller innen det spesifikke fagområdet paraplyorganisasjonen opererer innenfor. Paraplyorganisasjonene bistår tidvis også det offentlige med organisering/utdeling av støttemidler til frivillige organisasjoner. Enkelte av paraplyorganisasjonene selger også administrative tjenester til de tilknyttede organisasjonene.

Paraplyorganisasjonenes allmenntilgitt aktivitet skjer gjennom medlemsorganisasjonene.

Medlemsorganisasjonene vil representere et stort mangfold både i forhold til størrelse, kategori, økonomiske rammer og kunnskapsnivå i forhold til regnskap mv. For mange frivillige organisasjoner vil imidlertid virksomheten karakteriseres ved få ansatte, trange budsjetter og lite overskuddskapital innad i organisasjonen. Organisasjonenes frivillige karakter medfører at flertallet av organisasjonene har et reelt behov for støtte og rådgivning av dedikerte, profesjonelle aktører. Dette kommer tydelig frem både i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene hvor paraplyorganisasjonene fremheves som svært viktige støttespillere for medlemsorganisasjonene. Det er ingen tvil om at paraplyorganisasjonene har spilt en sentral rolle for søkerne i søknadsprosessen, både i forhold til informasjon og løpende bistand og støtte. Vi har også inntrykk av at mange organisasjoner verdsetter å kunne diskutere ordningen i et forum der de treffer andre, ikke minst i forhold til å dele erfaringer.

Paraplyorganisasjonenes aktualitet innen organisasjonslivet kan måles direkte ut i fra at medlemskap er en frivillig betalingstjeneste for medlemmene. Det faktum at en overveiende andel av organisasjonene velger å være medlem i en paraplyorganisasjon, tilsier at det er et behov for paraplyorganisasjonene i organisasjonslivet.

Paraplyorganisasjoner faller også inn under den gruppen organisasjoner som kompensasjonsordningen har som formål å nå, jf. kompensasjonsforskriften §§ 1 og 3 bokstav a, ved at paraplyorganisasjonene driver ikke-fortjenestebasert virksomhet.

Paraplyorganisasjoner finansieres i hovedsak i form av statlige støtteordninger og medlemskapskontingenter.

Graden av statlig støtte varierer i stor grad mellom paraplyorganisasjonene.

9.5 Vår vurdering

Det er ikke inntatt noen særreguleringer i kompensasjonsforskriften når det gjelder adgangen for paraplyorganisasjoner til å søke om kompensasjon. Paraplyorganisasjonene må derfor vurderes etter de ordinære kriterier.

Basert på en gjennomgang av organisasjonsstrukturen til et utvalg paraplyorganisasjoner, har vi ikke funnet noen som er organisert som AS, ansvarlig selskap, eller andre kommersielle selskapsformer. Basert på dybdeintervju med et utvalg paraplyorganisasjoner er det heller ingen som deler ut midler til andre enn frivillig virksomhet. Det aktuelle vilkår å ta stilling til for å vurdere paraplyorganisasjonenes tilgang til kompensasjonsordningen, vil derfor være om kravet til frivillig innsats er oppfylt.

Kravet til frivillig innsats hos organisasjonene følger av kompensasjonsforskriften § 7 fjerde ledd. Av bestemmelsen fremkommer det:

”Søkerne må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i ledd det søkes om kompensasjon for i samsvar med fastsatt søknadsskjema og veileder til forskriften. Gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats blir ikke vurdert til å tilfredsstille kravet til frivillig innsats. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser.”

Ved at medlemskontingent likestilles med arbeidsinnsats i vurderingen av frivillig innsats, oppfyller paraplyorganisasjonene hovedvilkåret for å anses kompensasjonsberettiget. Spørsmålet er deretter om den frivillige innsatsen utgjør *”en viktig del”* av virksomheten. Her må det foretas en avgrensning mot nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner som ikke omfattes av målgruppen.

Det vil derfor være paraplyorganisasjoner som utelukkende har frivillige organisasjoner som medlemmer, som delvis finansieres av disse, og som har som hovedformål å arbeide for frivillige organisasjoner som er kompensasjonsberettigede. Paraplyorganisasjoner som har som formål å ivareta interessene til en bestemt næringsgruppe, et bestemt yrke mv. vil således falle utenfor selv om de har medlemmer fra frivillig sektor. Disse organisasjonene vil ha som hovedfokus å ivareta medlemsmassen ut fra andre kriterier enn at noen av dem er frivillige.

10 Kravet om ”bruk” i frivillig virksomhet

10.1 Evalueringspunktet om bruk:

Kompensasjon skal ikke ytes for kostnader til bruk privat, til bruk i næringsvirksomhet eller til annen bruk som ikke er relatert til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Kompensasjon ytes bare i den utstrekning kostnaden eller anskaffelsen skjer til bruk i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Utrede hvordan organisasjonene tolker denne bestemmelsen i forskriften basert på en gjennomgang av utvalgte søknadsdata med utgangspunkt i store, mellomstore og små organisasjoner. Vurdere om det er forskjeller som gir negative utslag for enkelte kategorier.

10.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Grunnlaget for vår evaluering av dette punktet er dokumentasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet i form av klager, innstillinger til Lotterinemnda og Lotterinemndas vedtak. I tillegg har vi stilt spørsmål om dette punktet i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuer.

10.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- I forhold til kompensasjonsforskriften vil det i særlig grad være kostnader til bruk privat som vil medføre vanskelige avgrensninger.
- Det er ulik oppfatning blant respondentene i forhold til hva som skal anses som private kostnader.
- Organisasjonenes egen forståelse av hva som skal anses som private kostnader vil kunne få utslag på søknadsgrunnlaget.
- Det vil være nærliggende å se hen til merverdiavgiftslovens regler i forhold til hva som skal anses som private kostnader.

10.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Kompensasjonsforskriften § 7 femte ledd:

”Kompensasjon ytes bare i den utstrekning kostnaden eller anskaffelsen skjer til bruk i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten.”

10.5 Kriteriet ”til bruk”

Uttrykksmåten i kompensasjonsforskriften er identisk med kriterier angitt både i merverdiavgiftsloven og i kompensasjonsloven.

Kriteriet ”til bruk” angir at kostnaden skal være relatert til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten.

I forhold til merverdiavgiftsloven har rettspraksis formet innholdet i relevanskriteriet. I en rekke dommer har Høyesterett formulert relevanskriteriet på den måten at kostnaden må være relevant for og ha en nær og naturlig tilknytning til den merverdiavgiftspliktige virksomheten.

I forhold til kompensasjonsforskriftens vil det i særlig grad være kostnader til privat bruk og kostnader til bruk i næringsvirksomhet som vil være aktuelle.

Vi har valgt å fokusere på grensen mot private kostnader da vi vurderer det slik at denne avgrensingen vil være mest aktuell.

10.6 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til alle respondentene om hva de anser som private kostnader.

Tabellen nedenfor viser det samlede resultatet for alle de 136 respondentene.

Spørsmål:

Det er et vilkår for kompensasjon at kostnadene er "til bruk" i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten (jf. forskriften § 7). Private kostnader kan ikke medtas i søknaden. Hvilke av nedenstående kostnader mener dere skal anses som private kostnader?

Kostnader til persontransport mellom hjemsted og kontor/møtested	82	60,2 %
Kostnader til persontransport i forbindelse med sosiale arrangementer (julebord, jubileer e.l.)	73	53,6 %
Kostnader til persontransport i forbindelse med turer, stevner e.l. for medlemmer	29	21,3 %
Kostnader til studieturer i Norge eller i utlandet	26	19,1 %
Ingen av disse	23	16,9 %
Vet ikke	15	11,0 %

40 % av respondentene mener at persontransport mellom hjemsted og kontor/møtested ikke skal anses som private kostnader.

46 % mener at kostnader til persontransport i forbindelse med sosiale arrangementer som julebord etc. ikke skal anses som private kostnader.

I forhold til merverdiavgiftsloven blir denne typen kostnader ansett som private, og gir dermed ikke rett til fradrag for inngående merverdiavgift.

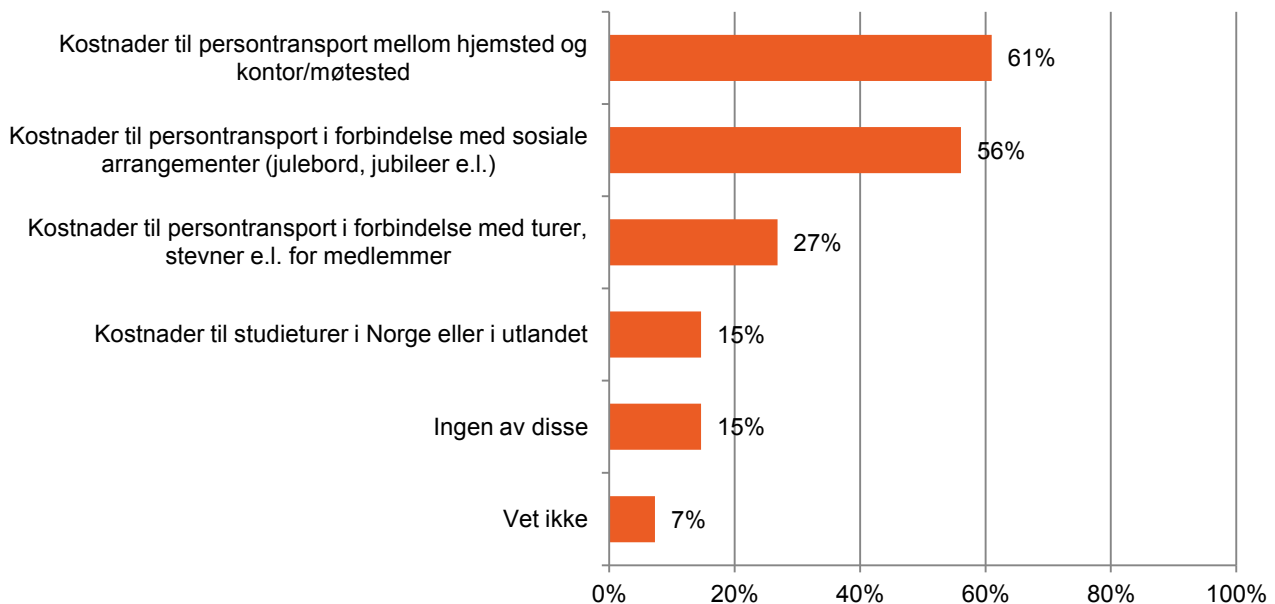
Spørreundersøkelsen viser dermed at det er et knapt flertall som anser disse kostnadstypene som private og som forutsetningsvis har trukket disse ut av søknadsgrunnlaget.

Til sammen 17 % av respondentene mener at ingen av de kostnadstyper som er angitt skal anses som private kostnader.

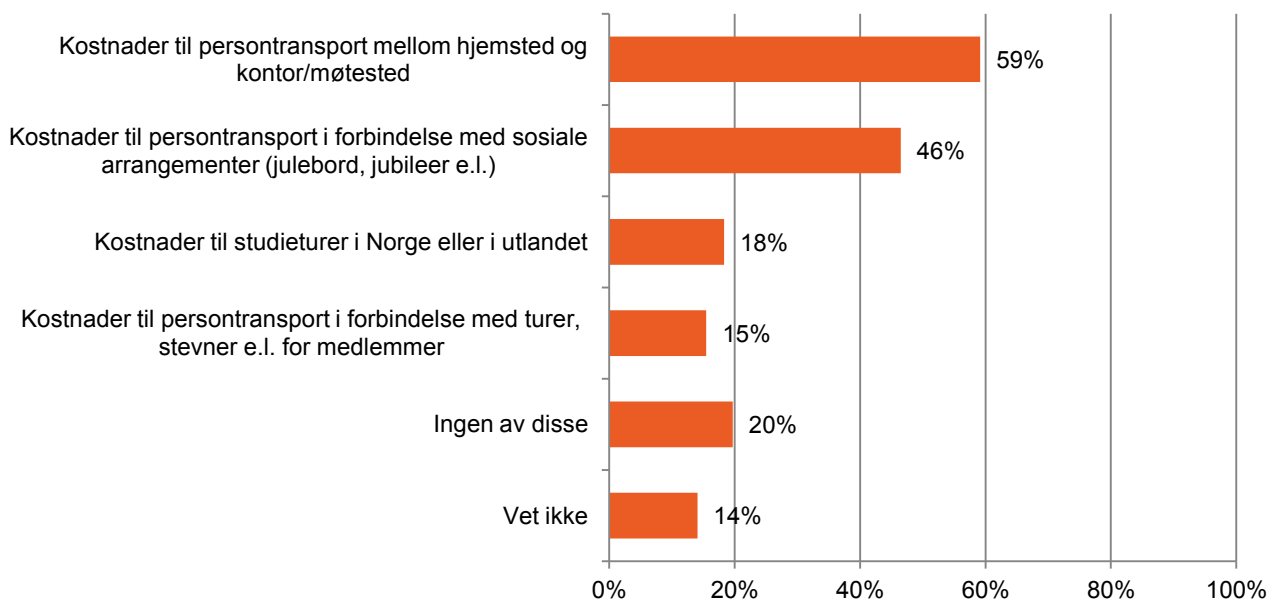
10.6.1 Type organisasjon og søknadsmodell

Nedenfor følger svarene på hva som anses som private kostnader fordelt på type organisasjon og valgt søknadsmodell.

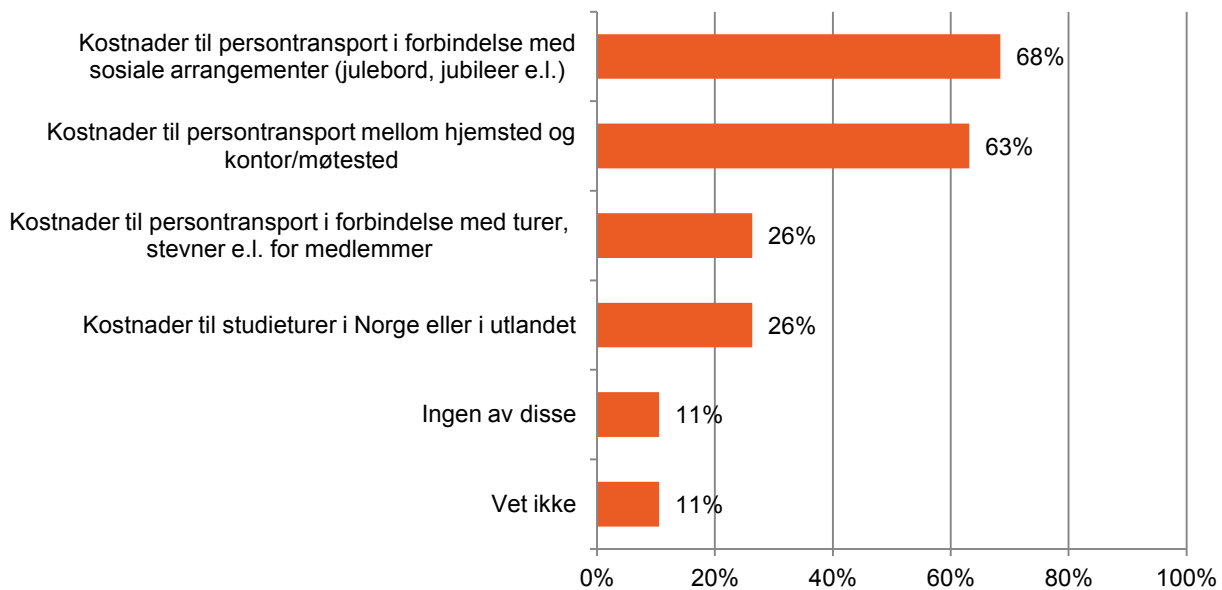
Enkeltstående organisasjon – Forenklet søknadsmodell (25 respondenter):



Sentralledd – Forenklet søknadsmodell (71 respondenter):



Dokumentert søknadsmodell – Enkeltstående og sentralledd (19 respondenter)



Tabellene viser at det er små forskjeller på de ulike gruppenes vurdering av hva som bør anses som private kostnader.

10.6.2 Fordeling på grunnlag av medlemstall

Nedenstående tabell viser fordelingen av hva organisasjonene anser som private kostnader ut fra antall medlemmer.

Kostnad	Mindre enn 1 000	1 000- 4 999	5 000-19 999	Mer enn 20 000	Ingen medlemmer/ Faste givere eller faddere
Kostnader til persontransport mellom hjemsted og kontor/møtested	54 %	61 %	52 %	68 %	71 %
Kostnader til persontransport i forbindelse med sosiale arrangementer (julebord, jubileer e.l.)	57 %	57 %	48 %	50 %	54 %
Kostnader til persontransport i forbindelse med turer, stevner e.l. for medlemmer	24 %	14 %	16 %	27 %	25 %
Kostnader til studieturer i Norge eller i utlandet	16 %	18 %	24 %	18 %	21 %
Ingen av disse	19 %	21 %	20 %	9 %	13 %
Vet ikke	11 %	11 %	16 %	14 %	4 %

Tabellen viser at mellom 52-71 % av alle gruppene mener at kostnader til persontransport mellom hjem og arbeidssted/møtested skal anses som private kostnader.

Mellom 48-57 % mener at kostnader til persontransport i forbindelse med sosiale arrangementer som julebord etc. ikke skal anses som private kostnader.

Mellom 9-21 % mener at ingen av de ovennevnte kostnadene skal anses som private.

Spørreundersøkelsen viser at det er ulik forståelse blant respondentene av hva som skal anses som private kostnader. Det kan imidlertid ikke påvises noen markante forskjeller i forhold til type organisasjon og heller ikke i forhold til medlemstall. Dette betyr at det ikke foreligger markante forskjeller mellom sentralledd og enkeltstående organisasjoner, og heller ikke mellom små og store organisasjoner, når det gjelder forståelsen av hva som skal anses som private kostnader.

Slik vi ser det, er det et behov for å klargjøre hva som skal anses som private kostnader etter kompensasjonsforskriften. Det vil her være nærliggende å se hen til merverdiavgiftslovens regler i forhold til hva som skal anses som private kostnader. Slik vi ser det, vil det være uheldig om en kostnad anses som privat i forhold til merverdiavgiftsloven, men ikke i forhold til merverdiavgiftskompensasjon.

10.6.3 Næringsvirksomhet

Vi stilte også spørsmål om respondentene driver næringsvirksomhet.

Spørsmål:

Driver organisasjonen næringsvirksomhet i tillegg til den frivillige virksomheten?

Ja	29	21,3 %
Nei	103	75,7 %
Vet ikke	4	2,9 %
Total	136	100,0 %

Bare 21 % av de 136 respondentene oppgir at de driver næring i tillegg til den frivillige virksomheten.

Næringsvirksomhet medfører en rekke krav både i forhold til bokføring, regnskap, skatt og ofte merverdiavgift. De organisasjoner som driver næringsvirksomhet vil da forutsetningsvis ha systemer og rutiner for å håndtere de ulike rapporterings- og kontrollkrav.

Likefullt vil det kunne oppstå utfordringer i forhold til den frivillige delen av virksomheten. Dette kan for eksempel være underledd som ikke trekker ut kostnader til næringsvirksomhet i sitt grunnlag, eller det kan for eksempel være organisasjoner som ikke har tilstrekkelig bevissthet rundt hva som er en del av næringsvirksomheten.

Manglende bevissthet, ulikt kunnskapsnivå og ulik forståelse blant organisasjonene vil medføre at søknadsgrunnlaget i stor grad vil kunne variere i forhold til den enkeltes praktisering. Dette vil kunne få betydelige utslag, da kostnader forbundet med næringsvirksomhet ofte vil være høye.

For sentralledd vil det være viktig å ha rutiner for å kontrollere underleddenes praktisering.

I dybdeintervju fikk vi opplyst at en organisasjon hadde mottatt grunnlagstall fra to av sine underledd som i utgangspunktet hadde lik størrelse og økonomi. Det ene underleddet hadde et søknadsgrunnlag som var betydelig større enn det andre underleddet. Bakgrunnen var at de to underleddene hadde ulik forståelse av næringskostnader og i hvilken grad disse skulle trekkes ut. Sentralleddet måtte da gå inn å vurdere grunnlagstallene for disse underleddene på nytt for å komme frem til korrekt resultat.

10.7 Klagesaker som illustrerer bruk i næring eller privat

10.7.1 Klagesak I

Sentralledet [NN] søkte om kompensasjon på vegne av organisasjonen, herunder flere av sine underledd etter forenklet søknadsmodell. Under saksbehandlingen innhentet Lotteri- og stiftelsestilsynet årsregnskap for 3 av underleddene. Etter en gjennomgang av årsregnskapene foretok tilsynet en reduksjon av søknadsgrunnlaget på grunnlag av at underleddene helt eller delvis drev ordinær næringsvirksomhet. Søknadsgrunnlaget ble således redusert ut fra at kostnadene ikke var til bruk i den frivillig og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten.

I denne saken hadde sentralledet selv ikke foretatt en kontroll av underleddenes praktisering. Forholdet ble oppdaget av Lotteri- og stiftelsestilsynet under saksbehandlingen. Det vil da kunne være tilfeldig hvilke feil som oppdages og som korrigeres under søknadsprosessen.

10.7.2 Klagesak II

[NN] Supporterklubb søkte om kompensasjon i søknadsåret 2010. Frivillig innsats ble i søknaden oppgitt som medlemskontingent, bidrag til medlemsblad og internettside, frivillige reiseledere og frivillig deltakelse på ulike arrangementer.

Lotteri- og stiftelsestilsynet avslo søknaden med den begrunnelse at formålet og hovedaktiviteten til søkeren var relatert til en særinteresse av til dels privat karakter. Tilsynet la her vekt på at bl.a. reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med idrettsarrangementer må anses som private kostnader, selv om flere personer slår seg sammen og reiser i en gruppe. Videre begrunnet tilsynet sitt avslag med at det var en for tett tilknytning mellom den frivillige innsatsen og gjenytelser i form av medlemsfordeler. Vedtaket ble ikke påklaget til Lotterinemnda.

10.8 Vår vurdering

På grunnlag av spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer har vi inntrykk av at de større organisasjonene har regnskapssystemer som i stor grad fanger opp både private kostnader og kostnader knyttet til næring. Særlig de respondenter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret gir et inntrykk av å ha et bevisst forhold til hva som anses som næringsvirksomhet.

Private kostnader kan være vanskelig å definere. I mange tilfeller vil for eksempel reiser og turer være en del av det ideelle formålet med organisasjonen. Her kan det være svært utfordrende å trekke en grense i forhold til hva som er en privat kostnad.

Slik forskriften er formulert i dag, er det et stort rom for skjønn. Vi mener at det ikke bør være altfor skjønnmessige avgrensninger, men at det bør trekkes opp visse retningslinjer som kan bidra til avklaring. Særlig forholdet til merverdiavgiftsloven vil være relevant, både hva gjelder næringsvirksomhet og hva som skal anses som private kostnader.

Dette vil gi forutsigbarhet for søkerne. Retningslinjer vil, slik vi ser det, være best egnet i en veiledning til forskriften.

11 Inkludering av underledd i sentralleddets søknad

11.1 Evalueringspunktet om underledd

Kompensasjonsforskriften § 6 første ledd annet punktum fastslår at søknad fra organisasjoner som består av flere organisasjonsledd, skal fremmes av sentralleddet på vegne av på regionale og/eller lokale ledd. Dette betyr at de regionale og lokale leddene ikke kan søke på selvstendig grunnlag, men må inngå i sentralleddets samlede søknad.

Kulturdepartementet ønsker en kartlegging av i hvilken grad sentralleddene faktisk inkluderer sine underledd i søknaden. Videre ønsker Kulturdepartementet å finne ut hva som er bakgrunnen dersom sentralleddene i liten grad inkluderer sine underledd.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Gjennomgå i hvor stor grad sentralledd som søker momskompensasjon inkluderer underledd i søknaden, og hva som er utslagsgivende for sentralledd som i liten eller ingen grad gjør dette.

11.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har basert vår evaluering på tall utarbeidet av Lotteri- og stiftelsestilsynet for søknadsåret 2011.

I spørreundersøkelsen har vi også stilt spesifikke spørsmål til alle de 77 sentralleddene som har deltatt i denne evalueringen.

I tillegg har vi gjennomført en egen spørreundersøkelse blant underledd.

Til sammen 178 regionale og lokale ledd fra hele landet deltok i evalueringen.

11.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Lotteri- og stiftelsestilsynets tall viser at 68 % av underleddene ikke ble tatt med i sentralleddenes søknad for søknadsåret 2011.
- 47 % av sentralleddene som deltok i evalueringen oppgir at ingen/ubetydelig økonomi hos underleddene var en av årsakene til at underleddene ikke ble inkludert i søknaden.
- 44 % av sentralleddene som deltok i evalueringen oppgir at flere av underleddene valgte selv å ikke være med i søknaden.
- 75 % av underleddene som deltok i evalueringen og som ikke var inkludert i søknaden, oppgir at årsaken var ingen/ubetydelig økonomi eller eget valg om ikke å være med.
- Spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer viser at en av de viktigste grunnene til at et stort antall underledd ikke medtas i søknaden, er på grunn av at underleddet har ingen eller en ubetydelig økonomi.

- 42 % av sentralleddene som deltok i evalueringen mener at bedre rutiner hos underleddene vil bidra til at flere ledd inkluderes i søknaden.
- 33 % av underleddene som deltok i evalueringen oppgir at de ville ha søkt på selvstendig grunnlag dersom de hadde mulighet til det.
- Vi anbefaler at oppdatert forskrift, søknadsskjema og vedlegg gjøres tilgjengelig så tidlig som mulig i søknadsåret.
- Vi anbefaler at organisasjonene selv gjennomfører tiltak for å øke inkluderingen av underledd, herunder egne rutinebeskrivelser og instruksjoner som er tilpasset organisasjonen.

11.4 Kartlegging av underledd

11.4.1 Lotteri- og stiftelsestilsynets kartlegging

Lotteri- og stiftelsestilsynet har foretatt en kartlegging av totalt antall underledd for de sentralledd som fikk tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011.

Kartleggingen viser at svært få sentralledd tok med alle sine underledd i søknaden.

I søknadsåret 2011 var det bare 3 sentralledd som tok med alle sine underledd i sin søknad.

Tabellen nedenfor viser at det var til sammen 27 916 underledd (68 %) som ikke ble tatt med i sentralleddenes søknader om kompensasjon i søknadsåret 2011.

Status	Regionale ledd	Lokale ledd	Sum
Totalt antall underledd	1 305	39 779	41 084
Underledd inkludert i søknaden	775	12 393	13 168
Differanse	530	27 386	27 916

En oversikt over tildelt kompensasjon til underledd fordelt på fylkesnivå finnes i kapittel 12 ovenfor.

11.4.2 Vår kartlegging

For å kartlegge omfanget av underledd blant respondentene, spurte vi de 77 sentralleddene om antall regionale og lokale ledd.

Oversikten fremgår av tabellene nedenfor.

Spørsmål:

Hvor mange regionale ledd har organisasjonen?

Ingen	17	22,1 %
Mindre enn 10	21	27,3 %
10 til 19	29	37,7 %
20 til 49	5	6,5 %
50 til 99	2	2,6 %
100 eller flere	1	1,3 %
Vet ikke	2	2,6 %
Total	77	100,0 %

*Spørsmål:
Hvor mange lokale ledd har organisasjonen?*

Ingen	9	11,7 %
Mindre enn 20	10	13,0 %
20 til 49	10	13,0 %
50 til 99	14	18,2 %
100 til 199	10	13,0 %
200 til 499	10	13,0 %
500 til 999	7	9,1 %
1000 til 2000	4	5,2 %
Flere enn 2000	2	2,6 %
Vet ikke	1	1,3 %
Total	77	100,0 %

Til sammen 33 av de 77 respondentene har mer enn 100 lokale ledd. Til sammen 23 av dem har mer enn 200 lokale ledd.

11.5 Spørsmål om søknadsprosessen

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om forhold knyttet til søknadsprosessen, herunder om gjennomføring av informasjonstiltak overfor underleddene og fastsettelse av interne frister.

*Spørsmål:
Hvilke tiltak har sentralleddet benyttet for å gi informasjon om søknadsprosessen til regionale og lokale ledd?*

Interne informasjonsmøter	20	26,0 %
Videresendt informasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet	27	35,1 %
Nyhetsbrev eller e-post	53	68,8 %
Detaljerte rutinebeskrivelser	20	26,0 %
Sjekkliste	12	15,6 %
Opplæring av kontaktpersoner hos regionale og lokale ledd	15	19,5 %
Annet, vennligst noter	20	26,0 %
Ingen av disse	9	11,7 %
Vet ikke	3	3,9 %
Total	77	100,0 %

Nærmere 70 % av respondentene benyttet nyhetsbrev eller e-post for å informere sine underledd om søknadsprosessen. 20 av respondentene (26 %) har utarbeidet detaljerte rutinebeskrivelser, og 15 av respondentene (19,5 %) gjennomførte egne opplæringstiltak.

De 20 respondentene som har krysset av for "Annet" har bl.a. oppgitt følgende tiltak: Telefonstøtte, sms-påminnelser, informasjon og rapportering via egne medlemssystemer, egne web-baserte informasjonssystemer mv.

Vi stilte også spørsmål om hvilke interne frister sentralleddet opererer med i søknadsprosessen.

Spørsmål:

I søknadsprosessen: Hvilken frist fastsatte sentralleddet for regionale og lokale ledds innsendelse av tall og dokumentasjon?

Mindre enn 14 dager før søknadsfristen	0	0,0 %
Mellom 14-30 dager før søknadsfristen	17	22,1 %
Mellom 31-60 dager før søknadsfristen	18	23,4 %
Mer enn 60 dager før søknadsfristen	21	27,3 %
Satte ingen frist	13	16,9 %
Vet ikke	8	10,4 %
Total	77	100,0 %

Til sammen 21 sentralledd (27 %) fastsatte en intern frist på mer enn 60 dager før søknadsfristen. Ingen av sentralleddene som fastsatte en frist hadde en kortere frist enn 14 dager før søknadsfristen. Til sammen 13 av dem satte ingen frist overhodet.

Dette betyr at i overkant av 50 % av sentralleddene fastsatte en intern frist på 30 dager eller mer før søknadsfristen utløp. For søknadsåret 2011 var den interne fristen da fastsatt til den 15. juli eller tidligere for halvparten av sentralleddene. For mange underledd var det dermed nødvendig å fremskaffe all informasjon og dokumentasjon før sommerferien.

Vi stilte deretter spørsmål til sentralleddene om hvordan de oppfatter underleddenes overholdelse av den interne fristen.

Spørsmål:

I hvilken grad har regionale og lokale ledd fulgt fristen fastsatt av sentralleddet for innsendelse av tall og dokumentasjon?

I svært stor grad	8	10,4 %
I stor grad	33	42,9 %
Verken eller	16	20,8 %
I liten grad	6	7,8 %
I svært liten grad	2	2,6 %
Vet ikke	12	15,6 %
Total	77	100,0 %

Hele 41 sentralledd (53 %) oppgir at underleddene i svært stor grad eller i stor grad overholdt sentralleddets egne frister. Bare 8 av sentralleddene (10 %) oppgir at underleddene i liten eller svært liten grad overholdt intern frist.

Det er vanskelig å slå fast om fastsettelse av intern frist kan ha hatt innvirkning på i hvilken grad underleddene ble medtatt i sentralleddets søknad.

I punktene 11.6 og 11.8 nedenfor vil vi gå nærmere inn på både sentralleddenes og underleddenes oppfatninger om intern frist og betydningen av denne.

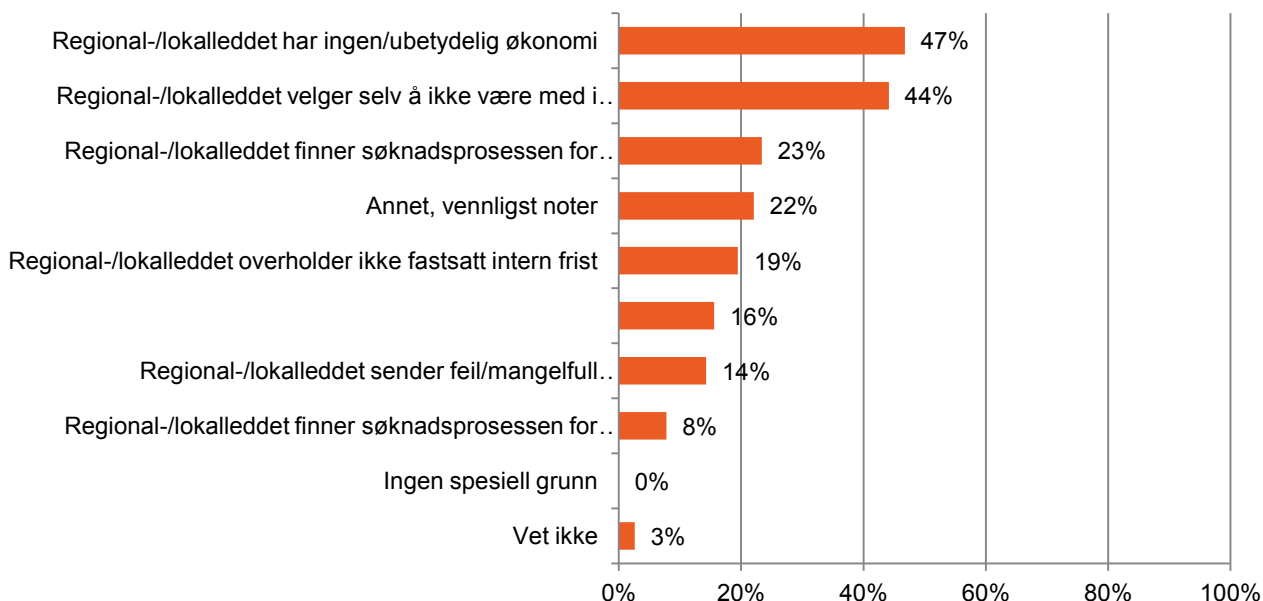
11.6 Hvorfor tas ikke underledd med i søknaden?

Alle de 77 sentralleddene ble spurt om hvorfor underledd ikke ble tatt med i søknaden.

Spørsmål:

Når det gjelder deres organisasjon, hva er bakgrunnen for at noen regionale og lokale ledd ikke tas med i søknaden?

Her kunne respondentene krysse av for flere alternativer.



Til sammen 47 % av sentralleddene svarer at en av årsakene er det forhold at underleddene hadde ingen eller ubetydelig økonomi. Videre svarer 44 % at en av årsakene var at underleddene valgte selv å ikke være med i søknaden. Bare 8 % svarte at kostnader var grunnen.

De sentralleddene som har krysset av for "Annet" oppgir bl.a. følgende grunner til at noen underledd ikke ble tatt med i søknaden: Manglende kunnskap fra underleddenes side, feil prioritering fra underleddenes side og at det kan være vanskelig å forklare til underleddene at søknadsprosessen ikke er så arbeidskrevende.

En av respondentene skriver at noen underledd ikke prioriterer søknadsprosessen til tross for at tildelingen vil utgjøre et større beløp for underleddet. En annen respondent skriver at noen underledd ikke leser eller setter seg inn i den informasjonen som sentralleddet sender ut.

Vi har også stilt spørsmål til sentralledd om inkludering av underledd i dybdeintervjuer.

De sentralledd som har få underledd (mindre enn 30) mener at kommunikasjonen med underleddene er svært bra og at underleddene i stor grad både forstår og aksepterer de arbeidsoppgavene som må gjennomføres i søknadsprosessen.

Når det gjelder sentralledd med mange underledd (mer enn 300), er synspunktene delt i forhold til spørsmålet om inkludering av underledd.

En av respondentene oppgir at søknadsprosessen er enkel til tross for at organisasjonen har et betydelig antall underledd. Begrunnelsen er at organisasjonen benytter sitt eget elektroniske medlemssystem til informasjon og rapportering i forbindelse med søknadsprosessen. Respondenten oppgir at sentralleddet bl.a. kan hente ut informasjon og tall direkte i medlemssystemet.

En annen respondent som har et betydelig antall underledd opplyser at sentralleddet har innført en fast rutine med å bistå underleddene i tiden før den interne fristen går ut, bl.a. ved å sende ut informasjon og være tilgjengelig på telefon. Respondenten sier at sentralleddet her bruker en del tid på denne bistanden, men at de synes det er vel anvendt tid for å sikre at så mange underledd som mulig blir inkludert. Sentralleddet opplyser at noen få underledd ikke helt forstår at det er noe å hente, og at disse selv velger å ikke bli med i søknaden. Videre opplyser respondenten at det er noen få underledd som ikke er aktive, samt at noen underledd synes prosessen er for arbeidskrevende.

En tredje respondent opplyser at sentralleddet har få ansatte og at det dermed er vanskelig å få full oversikt over aktivitetene i de flere hundre underledd. Organisasjonen opplyser at det kan være ulike oppfatninger blant underleddene i forhold til for eksempel fradragsposter, og at sentralleddet påføres merarbeid i forhold til dette. Denne respondenten opplyser videre at mange av de lokale leddene eier bygninger som benyttes i organisasjonens ideelle virksomhet, og at størsteparten av kostnadene lokalleddet har vil være påkostninger på bygningene. I og med at påkostninger ikke kan tas med i søknadsgrunnlaget, vil derfor noen av lokalleddene ikke oppnå noe særlig ved å delta i søknaden.

En fjerde respondent med et betydelig antall underledd sier at sentralleddet har brukt mye tid på å informere underleddene, både via e-post, vanlig post og på telefon. Organisasjonen opplyser at de selv er fornøyd med underleddenes deltakelse, men at sentralleddet har investert mye tid på intern opplæring og informasjon.

Felles for alle disse respondentene er at de synes søknadsprosessen var enklere i søknadsåret 2011 enn i 2010. Etter det første søknadsåret har de interne rutinene fått festet seg mer i organisasjonen, noe som medfører at arbeidsbyrden både for sentralledd og underledd lettes og at flere underledd blir inkludert i søknaden.

Flere av respondentene gir også klart uttrykk for at søknadsskjema og oppdatert forskrift og veiledninger bør gjøres tilgjengelig tidligere enn i dag. Noen av respondentene mener at dette bør være tilgjengelig allerede i januar i søknadsåret, da man på dette tidspunktet har årsoppgjør og er i kontakt med revisor.

11. 7 Hva skal til for å få med flere underledd i søknaden?

Vi spurte de 77 sentralleddene om hva som etter deres mening skal til for å få med flere underledd i søknaden.

Spørsmål:

Hva mener dere skal til for at flere regionale og lokale ledd blir medtatt i søknaden?

Her kunne respondentene velge flere alternativer.



Til sammen 42 % av sentralleddene mener at bedre rutiner hos underleddene er sentralt, mens 18 % mener at bedre rutiner hos sentralleddet selv er viktig. Når det gjelder krav til dokumentasjon og revisorkontroll, mener 29 % at en forenkling her vil bidra til at flere underledd inkluderes i søknaden.

Til sammen 17 % mener at informasjonen fra Lotteri- og stiftelsestilsynet bør bli bedre.

Når det gjelder de respondentene som har krysset av for "Annet" har vi delt opp tilbakemeldingene i forhold til valgt søknadsmodell.

Tilbakemeldingene fra sentralledd som har valgt forenklet søknadsmodell kan oppsummeres som følger:

- Bevilgningen må økes slik at avkorting blir mindre, og underleddene får mer igjen
- Noen underledd har en oppfatning av at ordningen er mer komplisert og arbeidskrevende enn den egentlig er
- Søknadsskjema må tilgjengeliggjøres tidligere

Tilbakemeldingene fra sentralledd som har valgt dokumentert søknadsmodell kan oppsummeres som følger:

- Bevilgningen må økes slik at avkorting blir mindre, og underleddene får mer igjen
- Lemping av kravene til revisorkontroll

På grunnlag av dybdeintervjuer har vi inntrykk av at flere av sentralleddene mener at økt bevilgning vil få flere underledd til å bli med i søknaden. Tidligere har avkorting medført at mange av underleddene har fått lave beløp til utbetaling, og at de synes innsatsen er altfor arbeids- og kostnadskrevende i forhold til beløpet de får utbetalt.

11.8 Hva mener underleddene?

Som et ledd i evalueringen sendte vi ut et eget spørreskjema til et utvalg av underledd, herunder både regionale og lokale ledd.

Til sammen 178 underledd svarte på dette spørreskjemaet.

Spørsmål:

Er enheten et regionalt ledd eller et lokalt ledd?

Regionalt ledd	16	9,0 %
Lokalt ledd	144	80,9 %
Vet ikke	18	10,1 %
Total	178	100,0 %

Spørsmål:

Ble dere inkludert i sentralleddets søknad om MVA kompensasjon ved siste søknad?

Ja	76	42,7 %
Nei	41	23,0 %
Vet ikke	61	34,3 %
Total	178	100,0 %

Vi stilte deretter spesifikke spørsmål til de 41 respondentene som oppgir at de ikke var tatt med i søknaden til sentralledet, herunder om bakgrunnen for at de ikke var inkludert.

Spørsmål:

Hva er bakgrunnen for at dere ikke var med i søknaden?

Vi kjente ikke til ordningen	3	7,3 %
Vi valgte selv ikke å være med i søknaden	15	36,6 %
Vi har ingen/ubetydelig økonomi	15	36,6 %
Vi overholdt ikke fastsatt intern frist for innsendelse av dokumentasjon til sentralledet	2	4,9 %
Vi sendte feil/mangelfull informasjon og dokumentasjon til sentralledet	0	0,0 %
Søknadsprosessen er for arbeidskrevende	3	7,3 %
Søknadsprosessen medfører for store kostnader	0	0,0 %
Annet, noter:	11	26,8 %
Vet ikke	2	4,9 %
Total	41	100,0 %

Bare 3 underledd oppgir at de ikke kjente til kompensasjonsordningen. Til sammen 15 av dem valgte selv å ikke være med i søknaden, og 15 av dem oppgir å ha ingen/ubetydelig økonomi.

De underledd som oppgir "Annet" skriver bl.a. følgende årsaker til at de ikke var med i søknaden: Ingen tok ansvar, utskrifting av ledelse at og godkjenning av regnskapet kom etter fristen.

Vi spurte deretter de 41 respondentene om hva som etter deres mening skal til for at de skal bli med i søknaden.

Spørsmål:

Hva mener dere skal til for at dere skulle vært med i søknaden?

Bedre informasjon om søknadsprosessen fra sentralledet	6	14,6 %
Bedre interne rutiner hos oss	5	12,2 %
Forenkling av søknadsprosessen	9	22,0 %
Forenklede krav til dokumentasjon og revisorkontroll	5	12,2 %
Endret søknadsfrist	0	0,0 %
Annet, noter:	17	41,5 %
Vet ikke	6	14,6 %
Total	41	100,0 %

Bare 6 av de 41 respondentene oppgir at bedre informasjon fra sentralledet vil kunne bidra til at de blir inkludert i søknaden.

Tilbakemeldingen fra de 17 respondentene som oppgir andre punkter kan oppsummeres som følger:

- Et uheldig engangstilfelle medførte at man ikke var med i søknaden, men at søknaden vil bli prioritert for 2012 og årene fremover
- Underleddet ønsker å søke selv, og ikke gjennom sentralledet

En oppsummering av tilbakemeldingene fra de 41 underledd som ikke var inkludert i søknaden viser at flertallet (30 underledd) har liten/ubetydelig økonomi, eller at de selv valgte å ikke bli med i søknaden.

Deretter stilte vi spørsmål til de 76 respondentene som oppgir at de ble tatt med i sentralleddets søknad.

Vi stilte først spørsmål om interne frister.

Spørsmål:

Fastsatte sentralleddet en egen intern frist for innsendelse av informasjon og dokumentasjon?

Ja	65	85,5 %
Nei	4	5,3 %
Vet ikke	7	9,2 %
Total	76	100,0 %

Spørsmål:

Mener dere den interne fristen var for kort?

Ja	3	4,6 %
Nei	62	95,4 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Bare 3 av underleddene mener at fristen som sentralleddet fastsatte, var for kort.

Dette tyder på at interne frister ikke er en vesentlig årsak til at underledd ikke inkluderes i sentralleddets søknad.

Videre stilte vi spørsmål til de 9 underleddene i forenklet søknadsmodell som har mer enn MNOK 5 i totale driftskostnader.

Spørsmål:

Lokallag med årlige driftskostnader på 5 millioner kroner eller mer har plikt til å få årsregnskapet revidert av revisor, samt plikt til revisorkontroll av søknaden.

Hvor store ekstrakostnader hadde dere til revisor som følge av søknaden?

Mindre enn 2 000 kroner	0
2 000 til 4 999 kroner	4
5 000 til 9 999 kroner	3
10 000 til 19 999 kroner	1
20 000 til 29 999 kroner	0
30 000 kroner eller mer	0
Vet ikke	1
Total	9

Bare 1 av disse 9 hadde ekstra revisorkostnader på mellom 10 000 og 20 000 kroner. For øvrig lå ekstrakostnadene mellom 2 000 og 10 000 kroner.

Videre stilte vi spørsmål om beløpsgrensen for fradragspostene i forenklet søknadsmodell.

Spørsmål:

Forskriften fastsetter en plikt til å trekke ut visse kostnader fra søknadsgrunnlaget (§ 11). Plikten gjelder for underledd med mer enn 5 millioner kroner i årlige driftskostnader. Mener dere at denne beløpsgrensen for lokallag er for lav?

Ja	5
Nei	2
Vet ikke	2
Total	9

Til sammen 5 av de 9 mener at grensen på MNOK 5 i forhold til fradragspostene i forenklet søknadsmodell er for lav.

Spørsmål: Hvilken beløpsgrense mener dere er riktig?

Nedenstående tabell viser at alle disse 5 mener at grensen bør være MNOK 10.

6-7 millioner	0	0,0 %
8-9 millioner	0	0,0 %
10 millioner	5	100,0 %
Mer enn 10 millioner	0	0,0 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	5	100,0 %

Bare 3 av de 71 sentralleddene som valgte forenklet søknadsmodell mener at grensen på MNOK 5 er for høy. 1 av dem mener at grensen bør være MNOK 10.

11.9 Sentralleddets valg av søknadsmodell

Kompensasjonsordningen er lagt opp til at det er sentralleddet som bestemmer hvilken søknadsmodell som organisasjonen skal benytte. Alle underledd må da benytte samme søknadsmodell som sentralleddet, og disse har da ingen anledning til å søke på eget grunnlag etter en annen søknadsmodell.

Vi stilte spørsmål til de 178 underleddene om de ville ha benyttet en annen søknadsmodell enn sentralleddet dersom de kunne velge selv.

Spørsmål:

Per i dag må underledd benytte den samme søknadsmodellen som sentralleddet, jf. forskriften § 6 annet ledd. Dersom det var mulig, ville dere selv ha valgt en annen modell?

Ja	24	13,5 %
Nei	49	27,5 %
Vet ikke	105	59,0 %
Total	178	100,0 %

Hele 105 (59 %) av underleddene svarer at de ikke vet om de ville ha valgt en annen søknadsmodell.

Bare 24 av dem (13,5 %) svarer ja på spørsmålet.

Disse 24 underleddene ble deretter spurt om bakgrunnen for at de ville ha valgt en annen søknadsmodell.

Spørsmål:

Hvorfor ville dere ha valgt en annen søknadsmodell?

Antar at et bytte vil gi oss høyere kompensasjonsbeløp	6	25,0 %
Antar at et bytte vil medføre den mest riktige kompensasjonen i forhold til vårt kostnadsbilde	9	37,5 %
Antar at et bytte vil medføre mindre arbeidsbelastning	13	54,2 %
Antar at et bytte vil medføre lavere kostnader (f.eks. til revisor/regnskapsfører)	7	29,2 %
Annet, noter:	2	8,3 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	24	100,0 %

Til sammen 13 av disse 24 underleddene mener at arbeidsbelastningen vil bli mindre, mens 6 av dem mener at et bytte vil medføre høyere kompensasjonsbeløp.

Dette kan tyde på at flere underledd ikke kjenner detaljene i de to alternative søknadsmodellene.

I og med at sentralleddet koordinerer søknaden, kan det være vanskelig for underleddene å sammenligne arbeidsbyrden under de to modellene.

11.10 Ønsker underleddene å søke selv?

I møtet med Lotteri- og stiftelsestilsynet fikk vi oppgitt at de har mottatt noen søknader direkte fra underledd, samt telefoner med spørsmål om det er mulig for underledd å søke på selvstendig grunnlag. Dette tyder på at noen underledd har et ønske om kunne søke selv.

Vi spurte derfor alle de 178 underleddene om de ville søke selv dersom dette var mulig. Her svarer 59 av dem (33 %) at de ville søkt selv dersom dette var mulig.

Spørsmål:

Per i dag kan ikke regionalledd eller lokalledd som er tilknyttet et sentralledd søke på selvstendig grunnlag, jf. forskriften § 6 første ledd.

Dersom det var mulig, ville dere ha søkt på selvstendig grunnlag?

Ja	59	33,1 %
Nei	32	18,0 %
Vet ikke	87	48,9 %
Total	178	100,0 %

De 59 (33 %) som svarte ja på spørsmålet, ble deretter spurt om bakgrunnen for dette.

Spørsmål:
Hvorfor ville dere ha valgt å søke på selvstendig grunnlag?

Antar at en søknad på selvstendig grunnlag vil medføre mindre arbeidsbelastning	25	42,4 %
Antar at en søknad på selvstendig grunnlag vil medføre mer kompensasjon	22	37,3 %
Antar at en søknad på selvstendig grunnlag vil medføre lavere kostnader	13	22,0 %
Lengre frist for innlevering av søknad	3	5,1 %
Mulighet til å bytte søknadsmodell	4	6,8 %
Annet, noter:	4	6,8 %
Vet ikke	3	5,1 %
Total	59	100,0 %

En søknad på selvstendig grunnlag vil medføre at underleddet selv må forestå søknadsprosessen, herunder beregninger av søknadsgrunnlag og innhenting av dokumentasjon. Det er ikke mulig å vite om hvorvidt disse 59 underleddene har hatt et bevisst forhold til dette, og i hvilken grad de kjenner detaljene i søknadsprosessen.

Til sammen 25 av dem (42 %) mener at egen søknad vil medføre mindre arbeidsbelastning. I og med at sentralleddet i dag fastsetter rutinene for innhenting av informasjon og dokumentasjon, kan det tenkes at noen underledd finner disse rutinene annerledes eller avvikende fra egne rutiner. Samtidig kan det være slik at underledd ikke kjenner detaljene godt nok til å vite hvordan arbeidsbelastningen vil være ved å søke selv.

De 32 underleddene som svarte nei fikk også spørsmål om bakgrunnen.

Spørsmål:
Hvorfor ville dere ikke ha valgt å søke på selvstendig grunnlag?

Antar at dette vil medføre mer arbeidsbelastning	25	78,1 %
Antar at dette vil medføre mindre kompensasjon	1	3,1 %
Antar at dette vil medføre høyere kostnader	8	25,0 %
Ville havnet under minstegrensen i forskriften § 8	6	18,8 %
Annet, noter:	1	3,1 %
Vet ikke	2	6,3 %
Total	32	100,0 %

Her oppgir 25 av de 32 (78 %) at egen søknad vil medføre økt arbeidsbelastning.

Som spørreundersøkelsen viser er det et stort antall underledd (49 %) som ikke vet om de ville ha søkt på selvstendig grunnlag. Samtidig viser spørreundersøkelsen at det er en splittet oppfatning av om egen selvstendig søknad vil medføre mer arbeidsbelastning eller ikke.

11.11 Frivillighet Norges erfaringsrapport fra 2011

Frivillighet Norge foreslo tre forenklingstiltak for å få med flere underledd i sin erfaringsrapport *Frivillige organisasjoners erfaringer med momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner i 2011* punkt 8.2:

- Søknadsskjema må legges ut i god tid før søknadsfristen
- Søknadsfristen bør settes til 1. september eller senere
- Organisasjoner som har en økonomi på mindre enn MNOK1 bør få fritak for kravet til revisorkontroll

Ønsket om utsatt søknadsfrist ble etterkommet. Fra og med søknadsåret 2012 er søknadsfristen satt til den 1. september. Videre er kravene til revisorkontroll i forenklet søknadsmodell lempet for enkeltstående søkere med driftskostnader som er mindre enn MNOK 1.

11.12 Vår oppsummering

På grunnlag av spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer har vi inntrykk av at en viktig grunn til at mange underledd ikke medtas i søknaden til sentralleddet, er det forholdet at underleddet har ingen eller ubetydelig økonomi.

Dette bekreftes både av svarene fra sentralleddene, men også fra underleddene. I dybdeintervjuer kommer det også frem at mange underledd som eier og drifter bygninger ikke medtas i søknaden fordi kostnadene i stor grad gjelder påkostninger til bygg som ikke kan tas med i søknadsgrunnlaget.

Andre viktige grunner til at underledd ikke medtas i søknaden er at underleddet selv velger å ikke være med eller at underleddet finner søknadsprosessen krevende.

Det sentrale spørsmålet blir da hvilke tiltak som skal til for at disse underleddene skal bli inkludert i søknaden til sentralleddet.

Sentralleddenes tre viktigste forslag til tiltak kan oppsummeres som følger:

- Bedre rutiner hos underleddet
- Bedre intern informasjon i organisasjonen
- Forenklete krav til dokumentasjon og revisorkontroll

Basert på sentralleddenes tilbakemeldinger synes det som om mye av årsaken til manglende inkludering ligger i forhold hos underleddene selv. Allikevel er det mange av sentralleddene som mener at informasjonen internt i organisasjonen kan forbedres.

Når det gjelder kravene til dokumentasjon og revisorkontroll, synes det også som om dette er et punkt som mange underledd finner vanskelig. Dybdeintervjuer med sentralleddene viser at de får tilbakemeldinger fra underledd som finner kravene formelle og vanskelige. Flere sentralledd opplever også at det er vanskelig å overbevise underledd om at søknadsprosessen er enklere enn mange underledd tror.

Underleddenes tre viktigste forslag til tiltak kan oppsummeres som følger:

- Forenkling av søknadsprosessen/forenklete krav til dokumentasjon og revisorkontroll
- Bedre informasjon fra sentralleddet
- Bedre interne rutiner hos underleddet

Forenklinger står høyt hos underleddene. Rutinene i den enkelte sentralledd vil variere, og underleddene vil i stor grad være prisgitt disse rutinene.

Samtidig er det ingen tvil om at mange små underledd har liten/ingen fast administrasjon og heller ikke nødvendig kompetanse om detaljer. For underledd med mindre enn MNOK 5 i driftskostnader bør allikevel ikke søknadsprosessen oppleves som særlig krevende. Dette kan tyde på at ønsket om forenkling ikke bare ligger i selve den formelle søknadsprosessen og dokumentasjonskravene, men også i de interne rutinene i organisasjonen.

Flere av underleddene mener at informasjonen fra sentralleddet kan bli bedre, men erkjenner samtidig at egne interne rutiner også kan forbedres.

Ved å se på alle sentralleddenes og underleddenes tilbakemeldinger i sammenheng, har vi inntrykk av at de mest effektive tiltakene for å få flere underledd med i søknadene må gjennomføres av organisasjonene selv. Dette vil for eksempel være bedre kommunikasjon fra sentralleddet til underleddene, ikke minst klare instruksjoner om underleddets arbeidsoppgaver. Gjennom dybdeintervjuer har vi inntrykk av at flere sentralledd ser det som nødvendig å utforme instruksjoner med egne ord og egne formuleringer i stedet for å videresende forskriften eller link til Lotteri- og stiftelsestilsynets internettside. De sentralledd som har lyktes med å inkludere et stort antall underledd sier alle at de har investert mye tid til å selv formulere retningslinjer, samt å stille opp via telefon eller via egne opplæringstiltak.

Når det gjelder spørsmålet om forenkling, er det ingen tvil om at underleddene i større grad enn sentralleddene mener at dette er et viktig tiltak. For underledd som slipper en del fradragsposter og revisorkontroll på grunn av at de har mindre enn MNOK 5 i totale driftskostnader, bør ikke søknadsprosessen være særskilt krevende dersom sentralleddet har gode rutiner for informasjon og innrapportering.

For de underledd som har driftskostnader på mer enn MNOK 5 vil søknadsprosessen naturlig nok oppleves som mer arbeids- og kostnadskrevende.

Sentralledd som har deltatt i dybdeintervjuer bekrefter at de har brukt mye tid på informasjonsarbeid, bistand, opplæring etc. overfor underleddene. Disse opplyser også at det ikke pr. i dag vil være aktuelt for dem å bytte til dokumentert søknadsmodell, men noen av dem er åpne for dette dersom dokumentasjonskravene og rutinene for søknad forenkles.

Flere av sentralleddene sier her at en dokumentert søknadsmodell ville medføre en betydelig økt arbeids- og kostnadsbyrde, og at sannsynligvis færre underledd dermed vil bli inkludert i søknaden.

12 Når ordningen frem til frivilligheten?

12.1 Evalueringspunktet om målgruppen

Kompensasjonsordningen skal nå ut til alle typer frivillige organisasjoner uavhengig av størrelse, aktivitetstype og geografi.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere i hvor stor grad ordningen når frem til en tilstrekkelig grad av målgruppen for ordningen, herunder om det er kategorier, type organisasjoner, geografiske områder ol som er dårlig representert i søkermassen.

12.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har basert vår evaluering på grunnlag av statistikk fra Brønnøysundregistrene og statistikk fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Videre har vi foretatt en spørreundersøkelse via e-post og telefon blant 15 organisasjoner som ikke har søkt om kompensasjon i søknadsårene 2010 og 2011, men som antas å falle innenfor målgruppen.

I tillegg har vi basert vår gjennomgang på dokumentasjon og informasjon fra Frivillighet Norge og fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

12.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Statistikk fra Brønnøysundregistrene viser at det i 2011 fantes 71.171 enheter som var registrert under sektorkoden *ideelle organisasjoner* (inkludert underledd).
- Barne- og ungdomsorganisasjoner, frivilligsentraler og innvandrersorganisasjoner er svært dårlig representert i søkermassen både i forhold til antall søkere og i forhold til omfanget av denne typen organisasjoner i Norge.
- Det kan ikke utledes noen markante forskjeller i søkermassen basert på geografi.
- Viktige grunner til at små organisasjoner ikke søker er at de ikke har tid og ressurser til å sette seg inn i ordningen og/eller at de er redd for at ordningen er for arbeids- og kostnadskrevende.
- Det bør bli større fokus på regionale og lokale informasjonstiltak, samt informasjon tilpasset små organisasjoner.
- Det bør vurderes å lempe kravene til revisorkontroll i dokumentert søknadsmodell for små organisasjoner.

12.4 Kompensasjonsforskriftens regulering av målgruppen

Kompensasjonsforskriften § 5 første ledd angir målgruppen:

”Målgruppen for ordningen er frivillige organisasjoner som innfrir vilkårene for registrering i Frivillighetsregisteret, jf. frivillighetsregisterloven § 3 og § 4, avgrenset til:

- a) demokratiske ikke-økonomiske foreninger*
- b) tros- og livssynsorganisasjoner som ikke omfattes av bokstav a*
- c) alminnelige stiftelser [...]”*

Følgende virksomheter omfattes ikke av ordningen, jf. kompensasjonsforskriften § 5 tredje ledd:

- Nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner
- Fagforeninger
- Borettslag
- Partipolitiske organisasjoner

12.5 Minstegrensene

Minstegrensene vil utelukke en del av de mindre organisasjonene fra å søke:

- Minstegrensen for å søke etter forenklet søknadsmodell er 300 000 kroner i totale driftskostnader knyttet til den frivillig og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten
- Minstegrensen for å søke etter dokumentert søknadsmodell er 21 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader

12.6 Hvor mange frivillige organisasjoner finnes det i Norge?

Det finnes ingen helt eksakt oversikt over hvor mange frivillige organisasjoner det finnes i Norge pr. i dag.

12.6.1 John Hopkins-prosjektet fra 1997 og 2004

John Hopkins University i Baltimore i USA koordinerte på 90-tallet en internasjonal kartlegging av frivillig sektor som dekket om lag 45 land: *The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1997*. Norge var ett av landene som deltok i kartleggingen. Dette var første gang det ble utarbeidet en fullstendig oversikt over frivillig sektor i Norge.

I ettertid har Institutt for samfunnsforskning (ISF) foretatt en oppdatering av undersøkelsen.

Resultatet av denne oppdateringen finnes bl.a. i Karl Henrik Sivesinds rapport fra 2007 *Frivillig sektor i Norge 1997-2004*.

Tabellen nedenfor viser ISF sitt estimat over antall frivillige organisasjoner i Norge i 2004 fordelt på de ulike kategoriene.

Kategori	Antall
Kultur og fritid	49 000
Kunst og kultur	17 000
Idrett	14 000
Hobby og fritid	18 000
Utdanning og forskning	400
Helse, pleie og redningsarbeid	2 000
Sosiale tjenester	4 000
Miljøvern	400
Velforeninger og borettslag	15 000
Politiske- og interesseorganisasjoner	8 000
Stiftelser og friv. sentraler	3 000
Internasjonale	700
Religion og livssyn	19 000
Arbeidslivsforeninger	14 000
Andre	400
Total	115 000

ISF har i ettertid justert ned dette tallet til 90 000.

12.6.2 Statistikk fra Brønnøysundregistrene

Vi har innhentet statistikk fra Brønnøysundregistrene for årene 2009-2011.

Underledd er egne juridiske enheter. I forhold til registrering i Enhetsregisteret i Brønnøysund, vil underledd dermed ha sitt eget organisasjonsnummer. Tall fra Enhetsregisteret vil derfor også omfatte antall underledd.

Tabellen nedenfor viser totalt antall registreringer i Enhetsregisteret under den tidligere sektorkoden* 770 *Ideelle organisasjoner*.

Tabellen viser også hvor mange av disse registreringsenhetene som var registrert under organisasjonsformen *forening, lag, innretning* (FLI).

Enhetsregisteret:

År	Antall registreringsenheter, sektorkode 770	Antall FLI
2011	71 171	60 930
2010	66 142	54 724
2009	60 619	48 610

*Sektorkodene ble endret med virkning fra 1. januar 2012.

I 2011 var det registrert totalt 71 171 enheter under sektorkoden *Ideelle organisasjoner*. Av disse var 60 930 registrert med organisasjonsformen *forening, lag, innretning* (FLI).

I følge tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet hadde sentralleddene som ble tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011 til sammen 41 084 underledd, jf. kapittel 11 ovenfor.

Nedenstående tabell viser totalt antall registreringer i Frivillighetsregisteret for årene 2009-2011.

Kompensasjonsforskriften § 7 første ledd angir at sentralledd og alle enkeltstående søkere må være registrert i frivillighetsregisteret. Det er dermed ikke et krav at underledd skal være registrert i Frivillighetsregisteret for å kunne være inkludert i sentralleddets søknad.

Frivillighetsregisteret:

År	Antall registreringsenheter
2011	24 549
2010	20 751
2009	16 354

I 2011 var det registrert totalt 24 549 enheter i Frivillighetsregisteret.

I og med at underledd ikke har en plikt til registrering i Frivillighetsregisteret for å bli inkludert i søknaden til sentralleddet, vil det være et betydelig antall underledd som faktisk ikke er registrert i Frivillighetsregisteret.

Det er svært vanskelig, om ikke enn umulig, å finne frem til det eksakte antall frivillige organisasjoner som er søkeberettigede, men som ikke har søkt.

12. 7 Hvilke kategorier er representert i søkermassen?

12.7.1 Oversikt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet

En oversikt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet for søknadsåret 2011, viser følgende fordeling i antall søkere som ble tildelt kompensasjon (699*).

Oversikten er basert på kategorisering ut fra registreringen i Frivillighetsregisteret.

Vi understreker at tabellen viser antall søkere, og ikke tildelt beløp pr. kategori. Tildelt beløp vil vise en helt annen fordeling pr. kategori enn selve antallet søkere.

*Etter klage har ytterligere 4 søkere blitt tildelt kompensasjon. Disse 4 er ikke med i nedenstående oversikt.

Kategori	Antall søkere
Andre helsetjenester	14
Barne- og ungdomsorganisasjoner	34
Dyrevern	9
Frivilligsentraler	19
Grunn- og videregående utdanning	1
Høgskole og universitet	1
Idrett	24
Interesseorganisasjoner	133
Internasjonale aktiviteter	45
Juridisk rådgivning	1
Krisehjelp og støttearbeid	9
Kultur og kunst	105
Lokalsamfunnsutvikling	9
Mangfold og inkludering	5
Natur og miljøvern	16
Politiske organisasjoner	4
Rekreasjon og sosiale foreninger	53
Sosiale tjenester	39
Sykehus og rehabilitering	1
Tros- og livssynsorganisasjoner	173
Yrkessammenslutninger	1
Økonomisk og materiell støtte	2
Andre	1

12.7.2 Skoler, utdanning og sykehus

Skoler, utdanningsinstitusjoner og sykehus er dårlig representert i søkermassen, men vil som utgangspunkt ikke være kompensasjonsberettiget fordi virksomheten ofte er organisert av det offentlige.

Det vil allikevel være åpning for at denne typen søkere kan omfattes av ordningen dersom virksomheten er basert på frivillig innsats. Det kan her være en vanskelig grensedragnings for enheter som mottar offentlige tilskudd, men som i tillegg er basert på gaver/donasjoner og gratis arbeidsinnsats. Spørsmålet vil her være i hvor sterk grad det offentlige er involvert i driften gjennom finansiering og eierkontroll, og i hvilken grad det offentlige kjøper tjenester fra den private enheten. I mange tilfeller kan det være samarbeidsformer som medfører at det offentlige støtter driften, men ikke nødvendigvis har beslutningskompetanse og eierkontroll. Disse problemstillingene er drøftet særskilt i kapittel 21 og 22 nedenfor.

12.7.3 Juridisk bistand, økonomisk og materiell støtte og yrkessammenslutninger

Juridisk bistand ytes normalt mot vederlag og blir således drevet som ledd i næringsvirksomhet. Kompensasjon vil da være avskåret. Bare 1 organisasjon i kategorien *Juridisk bistand* fikk tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011. Organisasjonen driver på frivillig basis og er ikke organisert av det offentlige. I kategorien *Økonomisk og materiell støtte* ble 1 organisasjon tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011. Dette er et årlig julelotteri som er organisert som en egen juridisk enhet.

Yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner omfattes ikke av ordningen. I søknadsåret 2011 ble 1 organisasjon i kategorien *Yrkessammenslutninger* tildelt kompensasjon.

12.7.4 Barne- og ungdomsorganisasjoner

Tabellen ovenfor viser at 34 barne- og ungdomsorganisasjoner ble tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) har nærmere 100 medlemmer. Vi understreker at flere av LNUs medlemmer vil falle inn under andre kategorier, for eksempel kultur. LNU opplyste imidlertid i møte med oss at det er flere av medlemmene som ikke søker om kompensasjon. Noen av disse vil ikke komme over minstegrensene, mens andre ikke har tid og ressurser til å gjennomføre søknadsprosessen eller av andre grunner lar være å søke.

LNU opplyste til oss at mange barne- og ungdomsorganisasjoner ønsker forenklinger i søknadsprosessen, herunder lemping av formelle krav til dokumentasjon, oppbevaring og revisorkontroll.

12.7.5 Frivilligsentraler og lokalsamfunnsutvikling

Frivilligsentraler er en møteplass og en samhandlingsarena for frivillighet i lokalmiljøet. Frivilligsentralene har som formål å bidra til å samordne den frivillige innsatsen som både privatpersoner og frivillige organisasjoner i kommunene utfører, og dermed bidra til å styrke og fremme det frivillige arbeidet.

Til sammen 19 frivillighetssentraler ble tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011.

Pr. i dag finnes det om lag 380 frivilligsentraler i Norge. Vi presiserer at en del frivilligsentraler er organisert på en måte at de ikke faller innen målgruppen, for eksempel som samvirke.

I kategorien *Lokalsamfunnsutvikling* ble bare 9 organisasjoner tildelt kompensasjon i søknadsåret 2012. Dette er velforeninger, bygdelag, grendelag mv. Vi understreker at noen velforeninger også er registrert under en annen kategori (*Rekreasjon og sosiale foreninger*).

12.7.6 Dyrevern

I følge internettsiden til Norges Dyrevernorganisasjoner er det nærmere 40 dyrevernorganisasjoner i Norge pr. i dag. I søknadsåret 2011 fikk bare 9 dyrevernorganisasjoner tildelt kompensasjon.

Norges Dyrevernorganisasjoner opplyser at mange dyrevernorganisasjoner er små med beskjeden økonomi, og at disse dermed ikke vil komme over minstegrensene.

Det opplyses videre at noen av de mindre organisasjonene som er søkeberettiget gir uttrykk for at søknadsprosessen er altfor arbeids- og kostnadskrevende.

12. 7.7 Politiske ungdomsorganisasjoner

Partipolitiske organisasjoner omfattes ikke av kompensasjonsordningen, med unntak av de politiske ungdomsorganisasjonene som i stor grad er basert på frivillig innsats.

Bare 4 politiske ungdomsorganisasjoner søkte om og ble tildelt kompensasjon i søknadsåret 2011.

12.7.8 Innvandrersorganisasjoner – Mangfold og inkludering

Innvandrersorganisasjoner og er dårlig representert i søkermassen. Innvandrersorganisasjoner som ble tildelt kompensasjon er kategorisert under *Barne- og ungdomsorganisasjoner*, *Kultur* eller *Inkludering og mangfold*.

Bare 5 organisasjoner innen kategorien *Mangfold og inkludering* ble tildelt kompensasjon.

Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) v/ Line Nyhagen Predelli publiserte i 2006 rapporten *Innvandrersorganisasjoner i Norge – Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse*.

Rapporten slår fast at det på dette tidspunktet anslagsvis fantes om lag 1000 innvandrereforeninger i Norge.

Det er videre oppgitt i rapporten at de aller fleste innvandrersorganisasjoner er lokalt og regionalt forankret, og at de fleste av dem har et nært samarbeid med kommune og fylkeskommune.

Rapporten fastslår videre at organisasjonene i stor grad er basert på frivillig innsats med beskjedne budsjetter.

Det er i utgangspunktet et stort antall organisasjoner innenfor denne kategorien som er i målgruppen for ordningen. Mange av dem vil nok ikke komme over minstegrensene, men vi antar at flere av dem vil være i søkerposisjon.

12.8 Geografi

12.8.1 Søkere generelt

Dersom man ser på søkermassen generelt sett, vil Oslo fylke være sterkt representert da mange organisasjoner har sitt hovedkontor i Oslo.

Totalt antall søkere gir dermed ikke et fullstendig bilde av i hvilken grad alle fylker og landsdeler er representert.

12.8.2 Underledd

Lotteri- og stiftelsestilsynet har for søknadsåret 2010 utarbeidet en oversikt over fordeling av underledd på fylkesnivå. Til sammen 13 158 av 13 168 underledd ble tildelt kompensasjon i søknadsåret 2010.

Tabellen nedenfor viser den fylkesmessige fordelingen av antall underledd som fikk tildelt kompensasjon.

Fylke	Antall underledd
Akershus	1 064
Aust-Agder	352
Buskerud	784
Finnmark	280
Hedmark	658
Hordaland	1 054
Møre og Romsdal	789
Nordland	777
Nord-Trøndelag	596
Oppland	674
Oslo	1 225
Rogaland	934
Sogn og Fjordane	503
Svalbard	1
Sør-Trøndelag	773
Telemark	518
Troms	519
Ukjent	14
Vest-Agder	440
Vestfold	556
Østfold	647
Sum	13 158

Det er bare 3 fylker med mindre enn 500 underledd, Svalbard ikke medregnet. Dette er Aust-Agder (352), Finnmark (280) og Vest-Agder (440). Det er 3 fylker med over 1 000 underledd. Dette er Akershus (1 064), Hordaland (1 054) og Oslo (1 225).

Ved å se på antall innbyggere i fylkene, kan man beregne antall innbyggere pr. underledd.

Nedenstående tabell viser antall innbyggere pr. fylke og antall innbyggere pr. kompensasjonsberettigede underledd.

Antall innbyggere pr. fylke er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Fylke	Antall innbyggere	Kompensasjonsberettigede underledd	Innbygger pr. komp.berettiget underledd
Akershus	556 254	1 064	523
Aust-Agder	111 495	352	317
Buskerud	265 164	784	338
Buskerud	265 164	784	338
Buskerud	265 164	784	338
Finnmark	73 787	280	264
Hedmark	192 791	658	293
Hordaland	490 570	1 054	465
Møre og Romsdal	256 628	789	325
Nordland	238 320	777	307
Nord-Trøndelag	133 390	596	224
Oppland	187 147	674	278
Oslo	613 285	1 225	501
Rogaland	443 115	934	474
Sogn og Fjordane	108 201	503	215
Sør-Trøndelag	297 950	773	385
Telemark	170 023	518	328
Troms	158 650	519	306
Vest-Agder	174 324	440	396
Vestfold	236 424	556	425
Østfold	278 352	647	430

Det fylket som har lavest antall innbyggere pr. underledd er Sogn og Fjordane (215). Deretter kommer Nord-Trøndelag (224) og Finnmark (264).

De 3 fylkene med høyest antall innbyggere pr. underledd er Akershus (523), Oslo (501) og Hordaland (465).

På denne bakgrunn kan det ikke utledes noen større ulikheter basert på geografi. I de mindre fylkene, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark, er det gjennomsnittlig 1 organisasjon som søker, pr. 250. innbygger. I de større fylkene, Akershus, Hordaland og Oslo, er det derimot 1 organisasjon som søker pr. 500. innbygger. Basert på antall innbyggere, fremstår det som de mindre fylkene er godt representert i søkermassen.

Det fremstår derfor som om det ikke kan utledes noen markante forskjeller i søkermassen basert på geografi.

12.9 Hvordan kommuniseres informasjon om kompensasjonsordningen i dag?

Kulturdepartementets internettside inneholder informasjon og aktuell omtale av kompensasjonsordningen. Her henvises til også til Lotteri- og stiftelsestilsynets internettside www.lottstift.no hvor det finnes omfattende og detaljert informasjon om alle sider ved ordningen. Lotteri- og stiftelsestilsynet har et kontinuerlig fokus på å kommunisere informasjon om ordningen gjennom sin internettside, ved annonse i lokalaviser og via kontakt med kommuner.

I søknadsåret 2010 ble det også holdt kurs flere steder i landet om ordningen der representanter fra både Kulturdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet deltok som forelesere.

Flere sentrale organisasjoner informerer løpende sine medlemmer om ordningen, herunder Frivillighet Norge, Hovedorganisasjonen Virke, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) m.fl. Også de fleste sentralleddene har hatt et sterkt fokus på informasjon til sine underledd.

I tillegg formidles informasjon gjennom revisorer, advokater og regnskapsførere.

Også på internettsiden til Brønnøysundregistrene informeres det om ordningen.

Til tross for omfattende kommunikasjon av ordningen vi ulike informasjonskanaler, er det sentrale spørsmålet hva som skal til for at flere organisasjoner får kunnskap om ordningen på en slik måte at de kan ivareta sine interesser som søknadsberettigede.

12.10 Hva er årsaken til at organisasjoner ikke søker?

12.10.1 Erfaringsrapporter fra Frivillighet Norge

Frivillighet Norge har på eget initiativ foretatt en undersøkelse blant sine medlemmer om erfaringer med ordningen både for søknadsåret 2010 og søknadsåret 2011.

Erfaringsrapporten *Frivillige organisasjoners erfaringer med momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner i 2011*, er bl.a. basert på Frivillighet Norge sin egen spørreundersøkelse blant medlemmene. I punkt 5 i rapporten opplyses det at til sammen 195 respondenter svarte på spørreundersøkelsen, hvorav 41 av disse ikke hadde søkt.

Frivillighet Norge stilte spørsmål til de 41 respondentene som ikke hadde søkt om årsakene til dette. Rapporten oppsummerer svarene som følger:

”Organisasjoner som ikke har søkt om momskompensasjon oppgir som årsak at de enten ikke kvalifiserer til ordningen og/eller at det er for stor arbeidsmengde og/eller for store utgifter knyttet til søknadsarbeidet, i forhold til forventet kompensasjonsbeløp”.

12.10.2 Vår spørreundersøkelse

Vi sendte ut spørsmål til i overkant av 20 organisasjoner som ikke tidligere har søkt om kompensasjon i søknadsårene 2010 eller 2011, men som antas å falle inn under målgruppen.

Til sammen 15 av disse svarte på spørsmålene.

Totalt 5 av disse er innvandrersorganisasjoner, og 4 av dem er politiske ungdomsorganisasjoner. De øvrige respondentene representerer kategoriene idrett, tros-/livssyn, sosial/omsorg og interesseorganisasjoner.

Av de 15 respondentene som svarte på våre spørsmål, oppgir 3 av dem at de ikke hadde hørt om ordningen i det hele tatt. Alle disse respondentene er innvandrersorganisasjoner med styre og medlemmer med opprinnelse fra andre land.

De 12 respondentene som kjenner til ordningen, oppgir følgende årsaker til at de ikke tidligere har søkt:

- Trodde ikke de var omfattet av målgruppen
- Har ikke hatt tid og ressurser til å sette seg inn i ordningen
- Er redd for at ordningen er for arbeids- og kostnadskrevende
- Kommer ikke over minstegrensene
- Trodde at ordningen var forbeholdt de som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret
- Rakk ikke å søke på grunn av manglende ressurser

Bare 1 av de 15 respondentene sier at de har søkt om kompensasjon i søknadsåret 2012.

Flere av respondentene etterlyser følgende tiltak:

- Tydeligere informasjon om ordningen
- Mer lettfattelig informasjon om søknadsprosessen for små organisasjoner
- Regional og lokal informasjon, for eksempel lokale medier
- Kurs

Vi får også opplyst av Lotteri- og stiftelsestilsynet at flere kommuner har tatt kontakt på telefon for å høre om muligheter til å sende felles søknad for mindre kulturorganisasjoner eller andre små organisasjoner som alene faller under minstegrensene.

12.11 Vår vurdering

Dokumentasjonen som er gjennomgått i avsnittene ovenfor, viser at det ulike grunner til at organisasjoner ikke har søkt.

Organisasjoner som kjenner til ordningen, men som ikke har søkt oppgir følgende hovedgrunner:

- Organisasjonen kommer ikke over minstegrensene
- Organisasjonen trodde at de ikke var omfattet av målgruppen
- Organisasjonen har ikke satt seg grundig inn i ordningen, og er redd for at søknadsprosessen er altfor arbeids- og kostnadskrevende
- Organisasjonen har satt seg grundig inn i ordningen, men vurderer det slik at søknadsprosessen vil bli altfor arbeids- og kostnadskrevende i forhold til det de får igjen

Vi har inntrykk av at mange organisasjoner tror at ordningen er arbeids- og kostnadskrevende, enten fordi de har hørt hva andre organisasjoner har erfart eller at de generelt er skeptiske til formelle rutiner og kontakt med revisor.

Når det gjelder vår vurdering av minstegrensene for de to søknadsmodellene viser vi til kapittel 19 nedenfor.

For at det skal være lønnsomt for små organisasjoner med lave kostnader å søke i forhold til administrasjons- og revisorkostnadene, kan det synes som om revisjonskravet for de minste organisasjonene i dokumentert modell er for streng sammenlignet med forenklet søknadsmodell.

Vi mener at følgende tiltak vil bidra til at flere i denne gruppen søker:

- Utarbeidelse av informasjonsmateriell tilpasset små organisasjoner
- Tydeligere informasjon om målgruppen, gjerne med eksempler
- Lemping av revisorkontroll i dokumentert søknadsmodell for små organisasjoner

Når det gjelder organisasjoner som ikke kjenner til ordningen, vil vi foreslå følgende tiltak:

- Større fokus på regional og lokal informasjon om ordningen
- Kommunene oppfordres til å formidle informasjon om ordningen i forbindelse med kommunens egen tildeling/eget samarbeid med frivillig sektor

En gjennomgang av internettsidene til utvalgte kommuner i Norge viser at flere kommuner lager egne lister og oversikter over frivillige organisasjoner i kommunen, også de mindre organisasjonene. Flere av kommunene har også egne internettsider med informasjon om ordninger hvor organisasjonene kan søke om tilskudd eller prosjektmidler.

Organisasjoner som har lokal og regional forankring, som ikke er tilknyttet et sentralledd, vil ofte være prisgitt informasjon fra andre organisasjoner eller gjennom medieoppslag eller andre kanaler som er forankret i regionen.

Slik vi ser det vil informasjon om kompensasjonsordningen for frivillig sektor via kommunene kunne bidra til å gjøre den mer kjent lokalt.

13 Tildelt kompensasjonsbeløp

13.1 Evalueringspunktet om tildelt beløp

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

”Vurdere søknadsmodellene basert på tildelt beløp til organisasjonene i perioden 2010-2011. Vurdere om de fastsatte satsene i beregningsmodellen (forenklet modell) er slik at de gir en tilnærmet rettferdig kompensasjon til de enkelte organisasjonsledd.”

13.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Som grunnlag for vurderingen har vi benyttet rapporter skrevet av *International Research Institute of Stavanger* (IRIS) om frivillig sektors økonomi og merverdiavgift (2008/272) og rapporter utarbeidet av Frivillighet Norge for søknadsårene 2010 og 2011. Vår evaluering er i tillegg basert på dokumentasjon fra og kommunikasjon med Lotteri- og stiftelsestilsynet, samt spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer.

13.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Formålet med ordningen er å kompensere frivillige organisasjoner for kostnadene de har til merverdiavgift ved innkjøp av varer og tjenester. Dette er i tråd med hva mange av søkerne legger i begrepet *rettferdig kompensasjon*, herunder at kompensasjonsbeløpet er knyttet til faktiske merverdiavgiftskostnader.
- Andelen av merverdiavgiftspliktige kostnader av organisasjonenes totale kostnader varierer med kategori og størrelse. En flat sats på 0,35 i forenklet søknadsmodell gir skjevhet i fordelingen av kompensasjon ved at de med størst andel faktiske merverdiavgiftskostnader kommer dårligere ut. Satsen bør dermed differensieres for å ta hensyn til de store forskjellene i søkermassen.
- Beløpsgrensene for å gjøre fradrag i de totale driftskostnadene (fradragspostene) påvirker fordelingen mellom organisasjonsledd ved at sentralledd og enkeltstående søkere med driftskostnader mellom MNOK 1 og 5 får et lavere kompensasjonsgrunnlag enn tilsvarende organisasjoner på samme størrelse organisert som underledd.

13.4 Lovgivning

Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) kapittel 5, omhandler de ulike merverdiavgiftssatsene og hvilke områder disse gjelder for. Hvilke satser som gjelder fastsettes årlig av Stortinget for gjeldende budsjettår. Merverdiavgiftsloven tar utgangspunkt i alminnelig sats (25 %). Videre er det definert to hovedtyper av reduserte satser. Den første er 15 % som gjelder *næringsmidler* som nevnt i merverdiavgiftsloven § 5-2. Den andre er 8 % som gjelder for tjenester i merverdiavgiftsloven § 5-3 til § 5-11. Av disse tjenestene er det persontransport, utleie av rom i hotellvirksomhet de som vil være mest aktuelle som kostnadsarter for frivillige organisasjoner.

13.5 Rettferdig kompensasjon?

Kravet for å komme inn under merverdiavgiftsloven er at den private enheten driver næringsvirksomhet. I tillegg må samlet omsetning for veldedige og allmennnyttige institusjoner og organisasjoner overstige 140 000 kroner i en tolv måneders periode, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1. De fleste organisasjonene innen frivillig sektor har ingen eller svært liten del av aktiviteten som regnes som næringsvirksomhet.

Dette medfører at organisasjonene normalt ikke kommer inn under merverdiavgiftslovens regler og dermed ikke oppnår fradrag for inngående merverdiavgift knyttet til innkjøp av avgiftspliktige varer og tjenester.

Dette er bakgrunnen for at det ble etablert en kompensasjonsordning for frivillig sektor i 2001, jf. vår redegjørelse i rapportens kapittel 3.

Det første søknadsåret (2010) mottok Lotteri og stiftelsestilsynet inn søknadsbeløp på om lag 1,279 milliarder kroner fra 868 søkere, mens rammen Regjeringen hadde satt var på MNOK 396. Utbetalt beløp for 2010 var på MNOK 392 fordelt på 681 søkere, og medførte en avkortning på 65 %. I søknadsåret 2011 ble rammen fra Regjeringen økt til MNOK 608. Det var totalt 880 søknader med totalt søknadsbeløp på 1,214 milliarder kroner. Av disse fikk 703 søkere utbetalt kompensasjon, og avkortningen var 49 %.

Søknadsbeløpene for søknadsårene 2010 og 2011 viser at rammen ikke er tilstrekkelig til å gi full kompensasjon til søkerne, og det har blitt foretatt en avkortning i henhold til kompensasjonsforskriften. Dette medfører at søkerorganisasjonene kan bli mer opptatt av hva de selv får sammenlignet med andre typer organisasjoner, andre typer organisasjonsledd og hvordan bruk av de ulike modellene slår ut for den enkelte. Spørsmålet vil da være om ordningen i dag gir en *rettferdig kompensasjon*. Hva som vil være rettferdig kompensasjon, vil variere mellom ulike type søkere og oppfatninger blant organisasjonene. Mange organisasjoner mener at det er urimelig at frivillige virksomheter må betale merverdiavgift for kjøp av varer og tjenester som ordinære næringsdrivende kan kreve fradrag for gjennom merverdiavgiftsoppgavene.

Ut fra utførte dybdeintervjuer har vi fått inntrykk av at mange søkere ønsker at ordningen skal være en ren refusjonsordning fremfor en tilskuddsordning. Videre hevder flere at det som er *rettferdig* avhenger av hvor mye man får i forhold til hva man faktisk har av merverdiavgiftskostnader på innkjøpte varer og tjenester. Formålet med ordningen er å kompensere frivillige organisasjoner for kostnadene de har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester, og en naturlig tolkning av *rettferdig kompensasjon* vil være refusjon av de faktiske kostnadene som organisasjonene har.

13.6 Alternativer – en mer rettferdig kompensasjonsordning

Vårt inntrykk er at søkerne er fornøyd med dagens ordning, samtidig som vi gjennom våre undersøkelser har fått inntrykk av at flere organisasjoner ønsker en annen type kompensasjonsordning. Flere respondenter har gjennom intervjuer og gjennomført spørreundersøkelse gitt uttrykk for at for å få en mer rettferdig ordning må det være en tettere tilknytning til de ordinære merverdiavgiftsreglene, og at kompensasjonen skal gjenspeile faktiske merverdiavgiftskostnader.

For å få til en tettere tilknytning til de ordinære merverdiavgiftsreglene kan det være et alternativ å gå bort fra forenklet søknadsmodell og kun benytte dokumentert modell. Dette fordi søknadsbeløpet i dokumentert modell tar utgangspunkt i en transaksjonsliste med de faktiske kostnadene organisasjonen har betalt merverdiavgift på. Det faktum at de aller fleste organisasjonene i dag har valgt forenklet søknadsmodell tyder på at de mener at dokumentert modell er mer kompleks og arbeidskrevende. Dette gjenspeiles også i respondentenes begrunnelse for valg av forenklet søknadsmodell, jf. rapportens kapittel 5. Spesielt vil dette gjelde for store organisasjoner med mange underledd, hvor sentralleddet må innhente og sammenstille transaksjonslistene.

Et annet alternativ vil være å gå over til å bruke de ordinære merverdiavgiftsreglene enda mer direkte ved å innføre en form for merverdiavgiftsoppgaver. Disse kan utformes på samme måte som de ved ordinære regler ved terminvis innlevering eller på årsbasis for de som har driftskostnader under enn gitt grense. Dette vil være enkelt og håndterbart for de organisasjonene som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret og allerede leverer ordinære oppgaver. Disse har også regnskapssystemer for å skille ut kostnaden på merverdiavgiftskoder. Ulempen med en slik ordning vil være størst for små og mellomstore organisasjoner som ikke har slike regnskapssystemer og ikke har dette innarbeidet fra før. For disse organisasjonene vil det innebære at man vil måtte foreta en kompetanseheving og innføre nye rutiner som mest sannsynlig vil føles som mer arbeidskrevende og vanskelig.

Det som for mange av organisasjonene vil oppfattes som en mer rettferdig ordning, vil ut fra dette mest sannsynlig bli en ordning hvor arbeidsmengden og kompleksiteten øker.

Dette vil være mot ordningens hensikt og man vil måtte gjøre en vurdering av hva som er viktigst i forhold til at ordningen skal være mest mulig rettferdig og at den skal være enkel.

13.7 Forenklet søknadsmodell

Forenklet modell innebærer at man tar utgangspunkt i organisasjonens totale driftskostnader i årsregnskapet, trekker ut de driftskostnadene som faller utenfor ordningen etter § 7 i kompensasjonsforskriften, og deretter trekker ut fradragspostene opplistet i § 11. Det grunnlaget man kommer frem til skal deretter multipliseres med en sats på 0,35 og deretter 0,2 for å komme frem til søknadsbeløpet. Satsen på 0,35 representerer et anslag på hvor stor andel merverdiavgiftspliktige kostnader gjennomsnittlig utgjør av de totale driftskostnader hos organisasjonene (jf. IRIS rapporten). Faktoren på 0,2 reflekterer merverdiavgiften av kostnadene, gitt at alle kostnader er belagt med alminnelig avgiftssats (25 %), siden det er denne kostnaden organisasjonene skal kompenseres for ($125 \text{ kroner i kostnader} = 100 \text{ kroner} + 25 \text{ kroner i merverdiavgift}$, $125 * 0,2 = 25 \text{ kroner i merverdiavgift}$).

Disse to faktorene vil sammen med avkortningen påvirke hvor mye man vil kunne få i tilskudd og vil drøftes nærmere nedenfor med tanke på om disse spiller inn på om de ulike organisasjonene får en *rettferdig kompensasjon*.

13.7.1 Antagelsen om gjennomsnittlig merverdiavgiftspliktige kostnader på 35 %

Ved innføringen av ordningen ble en sats på 35 % lagt til som anslag på organisasjonenes gjennomsnittlige andel merverdiavgiftspliktige kostnader. Denne ble satt på grunnlag av en rapport *International Research Institute of Stavanger* (IRIS) utarbeidet om frivillig sektors økonomi i 2008. Hensikten med undersøkelsen var å få et bedre faktagrunnlag i forhold til hvordan merverdiavgiftskostnader slår ut for ulike typer organisasjoner og hvor stor andel disse utgjør av totale driftskostnader i regnskapet. Undersøkelsen ble gjennomført som en internettbasert spørreundersøkelse hvor 813 av 4 109 inviterte virksomheter deltok.

Hovedresultatet i kartleggingen er at driftsmessige vare- og tjenesteinnkjøp gjennomsnittlig utgjorde 30 % av totale kostnader. Når IRIS også tok hensyn til avgiftsbelastning på investeringsutgifter, ble resultatet at organisasjonene samlet sett har merverdiavgiftspliktige kostnader som i gjennomsnitt tilsvarer 35 % av driftskostnadene.

Rapporten er tydelig på at dette er en gjennomsnittsbetraktning. Utvalget av organisasjoner kan være noe skjevt i forhold til virkeligheten ved at nasjonale/regionale organisasjoner og større virksomheter er overrepresentert i forhold til de med lavere omsetning. IRIS peker også på at det er til dels betydelige variasjoner i svarene til de ulike organisasjonene. De viktigste forskjellene fra undersøkelsen er at av nasjonale/regionale organisasjoner har en betydelig større andel som benytter lønnet personell (omtrent 90 %) enn de mindre. Blant de små og mellomstore organisasjonene er det en tredjedel som ikke har lønnet arbeidskraft i det hele tatt, mens en tredjedel av de som har lønnet arbeidskraft oppgir at de har 1 ansatt eller færre. Det er også et skille på hvilken type virksomhet man driver. Institusjonstunge organisasjoner som for eksempel driver med utdanning, forskning, sosiale tjenester og kunst og kultur har en høyere andel lønnskostnader enn de mer medlemsbaserte sektorene som hobby og fritid, idrett, velforeninger mv. som benytter en større andel frivillig arbeidsinnsats og har en virksomhet som er mer basert på innkjøp av varer.

Når det gjelder vare- og tjenestekjøp fant IRIS at dette utgjør omtrent 40 % av totale driftskostnader i de minste størrelsesgruppene, mens de største organisasjonene har størst kostnader til overføringer og personell og at vare og tjenestekjøp utgjorde 26 %.

Egne lønnskostnader er ikke merverdiavgiftbelagt, men innleid arbeidskraft vil medføre merverdiavgiftskostnader. Man må derfor kunne anta at små organisasjoner som følge av dette har større merverdiavgiftsbelastning ved at de har aktivitet som gjør at de kjøper inn flere varer, og eventuelt også må kjøpe inn tjenester på de områdene de ikke har frivillig arbeidsinnsats.

Organisasjoner som baserer seg på frivillig arbeidsinnsats er ofte mindre profesjonelle og har en større avgiftsbelastning enn større organisasjoner som også kan få noe merverdiavgiftspliktige kostnader refundert ved at de er merverdiavgiftsregistrert for den delen som gjelder næringsvirksomhet. I følge undersøkelsen gjaldt dette 42 % av organisasjoner med inntekter over MNOK 2, og kun 5 % av organisasjoner med lavere inntekter.

Hensikten med ordningen, herunder forenklet søknadsmodell, var å få en enkel ordning som skulle være forståelig og administrativ håndterbar både for organisasjonene og staten. Om lønn skulle inngå eller ikke i de totale kostnadene ble vurdert av et utvalg som ble nedsatt av Kirke- og kulturdepartementet med representasjon fra Frivillighet Norge og NIF. Utvalget besluttet at lønnskostnader ikke skulle trekkes ut av søknadsgrunnlaget, men reflekteres gjennom satsen på 35 %.

Informasjon vi har fått fra Lotteri – og stiftelsestilsynet peker på flere forhold som tilsier at lønnskostnadene ikke burde trekkes ut fra de totale driftskostnadene.

Argumentene ved innføringen av modellen var som følger:

- En stor andel av lønnskostnadene er allerede trukket ut gjennom fradragspostene

Et viktig forhold var at en del av lønnskostnadene allerede er trukket ut gjennom fradragspostene knyttet til de totale kostnadene knyttet til organisasjonens merverdiavgiftspliktige virksomhet og til aktiviteter som er kompensert gjennom kompensasjonsloven. Dersom man skulle trekke ut lønnskostnader i tillegg, ville en del av kostnadene trekkes ut to ganger, eller det ville gi organisasjonene ekstraarbeid i forhold til å gjøre uttrekket.

- Prosjekter med lønnskostnader er fordelt på flere regnskapslinjer

Det samme var tankegangen når det gjelder organisasjoner med prosjekter. Der vil lønn kunne være ført på projektkostnader, og lønn vil utgjøre en andel av andre regnskapslinjer i regnskapet. Lønnskostnader vil heller ikke ligge på egen linje i regnskapet for de som benytter aktivitetsbasert regnskap.

Dersom man skulle trekke ut lønnen måtte man også ha gjort en ny vurdering av hvilken gjennomsnittlig sats som da ville bli mest mulig korrekt. Kombinert med at de antok at en stor andel av lønnskostnadene allerede ville være trukket ut gjennom postene over valgte man å inkludere lønnskostnader i modellen, selv om dette ikke er merverdiavgiftspliktige kostnader, og satsen på 35 % var ment å justere for dette.

13.7.2 Søkernes oppfatning av satsen på 35 %

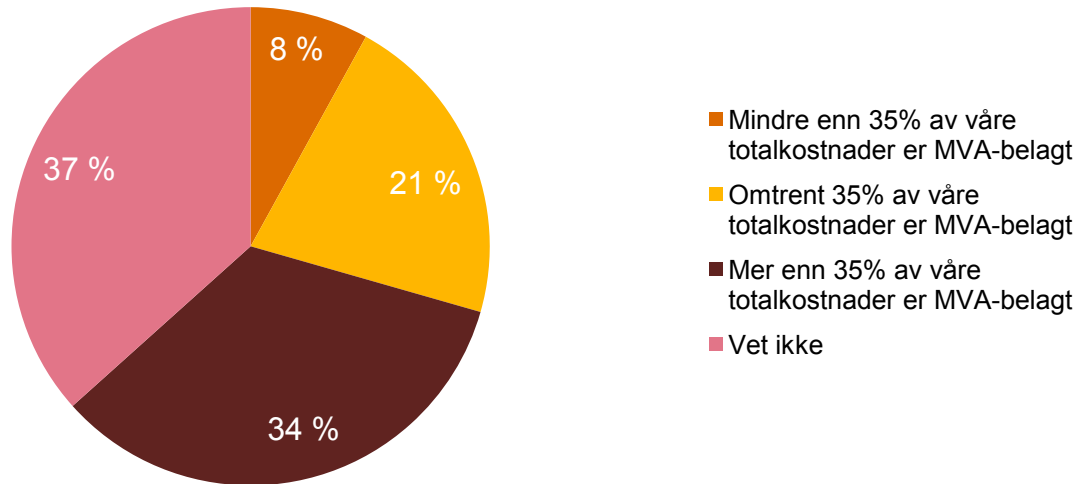
Frivillighet Norge gjennomførte etter det første søknadsåret (2010) en undersøkelse angående andelen merverdiavgiftskostnader av totale driftskostnader hos sine medlemmer. Deres funn var som følger:

Alle sentralledd i utvalget fikk høyere kompensasjon enn faktiske merverdiavgiftskostnader. Underleddene fikk lavere kompensasjon enn de reelle merverdiavgiftskostnadene. Det er viktig å understreke at undersøkelsen kun er utført på et begrenset antall organisasjoner (10 sentralledd med 3 underledd), og at undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom kostnadsstrukturen hos respondentene.

I spørreundersøkelsen PwC har utført høsten 2012 ser vi at 112 av 136 respondenter benyttet forenklet søknadsmodell. Disse ble spurt om i hvilken grad antagelsen om 35 % merverdiavgiftspliktige kostnader stemmer overens med deres faktiske kostnadsbilde.

Som figuren nedenfor viser, er det forholdsvis jevn fordeling mellom andelen som mener de har mer, mindre eller omtrent 35 % av kostnadene som er belagt med merverdiavgift. Når det kommer til søknadsbeløpet er resultatene samsvarende; 32 % mener at søknadsbeløpet utgjør mindre enn de faktiske merverdiavgiftskostnadene organisasjonen faktisk har, og kun 9 % mener søknadsbeløpet er høyere enn faktiske merverdiavgiftskostnader.

Spørsmål: Forenklet søknadsmodell legger til grunn at 35 % av totalkostnadene i organisasjonen er belastet med mva. I hvilken grad stemmer dette kravet overens med kostnadsbildet hos dere?



Figuren viser at det er mange organisasjoner som mener at prosentsatsen på 35 ikke er i samsvar med deres kostnadsstruktur, og indikerer at det er store forskjeller mellom ulike typer organisasjoner. Det vil dermed være vanskelig å fastsette en enkelt sats, samtidig som forenklingen skal stemme med virkeligheten for de frivillige organisasjonene som er svært ulike sammensatt i forhold til aktivitet i forhold til kostnadsstruktur, inntekter, sektorer og størrelse.

Resultatet av vår undersøkelse er basert på respondenter som er sentralledd og enkeltstående søkere.

For organisasjoner som består av sentralledd og regional- og lokalledd av ulik størrelse kan gjennomsnittsbetraktingen på 35 % totalt sett for organisasjonen være representativ, selv om de ulike organisasjonsleddene mener at dette ikke passer deres kostnadsstruktur.

Totalt sett kan fordelingen av kompensasjon pr. organisasjon bli *rettferdig*, mens fordelingen mellom ulike ledd ikke oppfattes som rettferdig.

Det vil ved forenklinger alltid være noen som relativt sett kommer dårligere ut enn andre grupper.

Vi vil nedenfor foreta våre vurderinger rundt noen alternative løsninger knyttet til antagelsen om tallet på 35 %.

13.7.3 Alternative løsninger

1. Oppdatert sats

I evalueringen om det foreligger en *rettferdig kompensasjon* vil det være aktuelt å vurdere gjeldende sats på 35 %. Dette kan innebære en oppdatert gjennomgang av kostnadsstrukturene til et bredt spekter av organisasjonene. Datagrunnlaget kan brukes til å evaluere gjeldende sats, forutsatt at en gjennomsnittssats er den beste løsningen. Det bør videre utredes om lønnskostnadene skal inkluderes i søknadsgrunnlaget.

2. Trappetrinn eller glidende skala

Datagrunnlaget i IRIS-rapporten viste at andelen merverdiavgiftspliktige kostnader avhenger av størrelsen på organisasjonen. For å få en mer korrekt sats kan det for eksempel lages en glidende skala for satsene basert på totale kostnader oppgitt i søknaden, eventuelt en trappetrinnsmodell selv om det vil kunne slå uheldig ut for de som akkurat beveger over i en ny gruppe. En annen løsning er å lage differensierte satser basert på utvalgte kriterier som er representativ for ulike grupper av organisasjoner for eksempel størrelsen på driftskostnadene eller hvilken sektor de tilhører. En mulighet er å utforme modellen slik at satsen blir lavere for hvert intervall ettersom driftskostnadene øker.

3. Endringer i fradragspostene

For at det skal foreligge *rettferdig kompensasjon* for de ulike organisasjonsleddene kan det også være aktuelt å se på om det bør gjøres endringer eller forenklinger i fradragspostene som gjør at søknadsbeløpet i større grad gjenspeiler de faktiske merverdiavgiftskostnadene organisasjonene har. Dybdeintervjuer vi har utført viser at lønnskostnader er et viktig skille mellom små og store organisasjoner, og satsen på 35 % vil spille en stor rolle for søknadsgrunnlaget. I vår spørreundersøkelse svarte 22 % av respondentene som hadde valgt forenklet søknadsmodell at lønnskostnader til personell i Norge var en viktig eller svært viktig forutsetning for valget. Kulturdepartementet bør både vurdere om det er en mer hensiktsmessig måte og ta høyde for den skjevheten dette medfører, og om det er noen av de andre fradragspostene som medfører utilsiktede skjevheter. En vurdering av de enkelte fradragspostene, skjevheter disse kan medføre eller tilpasninger man kan gjøre foretas i kapittel 14 nedenfor.

4. Andre modeller

Man kan også vurdere om det er andre modeller som vil løse problematikken knyttet til *rettferdig kompensasjon* uten at det gir for høye ekstrakostnader hos de enkelte organisasjonene eller ved behandlingen hos Lotteri- og stiftelsestilsynet. Kompensasjonsordningen kan utformes med en tettere tilknytning til det ordinære merverdiavgiftsregelverket, for eksempel ved enten kun å benytte dokumentert modell eller lage en form for merverdiavgiftsoppgaver som leveres årlig/terminvis avhengig av størrelse på organisasjonen. Flere organisasjoner har uttrykt et slikt ønske gjennom dybdeintervjuer.

13.7.4 Gjennomsnittlig merverdiavgiftssats på 25 %

Ved å multiplisere grunnlaget med 0,2 kommer man frem til hvor mye de merverdiavgiftspliktige kostnadene utgjør av driftskostnadene basert på at gjennomsnittlig merverdiavgiftssats er 25 %. I virkeligheten vil noen av disse kostnadene være kostnader med redusert avgiftssats. De mest aktuelle kostnadstypene med redusert sats på 15 % er kostnader til mat- og drikkevarer, inkludert innkjøp av mat ved catering uten at det ytes andre tjenester. Dersom mat eller drikke omsettes som del av en serveringstjeneste vil det bli beregnet merverdiavgift med alminnelig sats. Av kostnader som er belagt med 8 % merverdiavgift inngår persontransport og hotellovernatting. Dette er kostnader som kan utgjøre en del for medlemsbaserte eller mindre organisasjoner som ofte har kostnader til reiser, overnatting og servering i tilknytning til årsmøter, kurs, møter og lignende.

En kompensasjon på 0,2 for driftskostnader med redusert sats gir i utgangspunktet en utilsiktet effekt. Dette kan ha vesentlig betydning for mindre organisasjoner som har stor andel av driftskostnader med redusert sats. For kompensasjonsordningen samlet sett vurderer vi at en endring av satsen på 0,2 ikke vil gi et betydelig utslag i kompensert merverdiavgift.

13.7.5 Beløpsgrenser for fradragspostene

I tillegg til satsen på 0,35 for andel merverdiavgiftspliktige kostnader, vil fradragspostene i § 11 som skal trekkes ut av søknadsgrunnlaget påvirke hvor mye organisasjonen får i kompensasjon.

Organisasjoner som i henhold til § 11 er unntatt fra plikten til å gjøre fradrag i søknadsgrunnlaget er underledd som har mindre enn MNOK 5 i totale driftskostnader og enkeltstående søkere som har mindre enn MNOK 1 i totale driftskostnader. Dette medfører at spesielt små sentralledd vil få lavere søknadsgrunnlag enn tilsvarende organisasjoner i samme sektor og av samme størrelse som er underledd eller regnes som enkeltstående søker. Det medfører også at enkeltstående søkere med totale driftskostnader under MNOK 5 kommer dårligere ut enn tilsvarende organisasjoner som er underledd. Vi er ikke kjent med slike forhold, men for organisasjoner med underledd vil det være mulig å tilpasse seg reglene ved å foreta overføringer mellom ledd for at flere skal komme under grensen på MNOK 5, samt at de har muligheten til å opprette flere underledd for å fordele ut totale kostnader og aktivitet på flere ledd. Dette er muligheter enkeltstående søkere ikke har, og vil kunne medføre utilsiktede skjevheter i kompensasjonen av merverdiavgiftskostnader.

13.7.6 Administrasjonskostnader for sentralledd

Sentralledd er forpliktet til å sammenstille søknaden for organisasjonen som helhet både under forenklet og dokumentert søknadsmodell. Det ville innebære arbeid knyttet til å informere underledd, innsamling av tallgrunnlag/dokumentasjon og revisorrapporter og kontrollere dokumentasjonen mottatt fra underledd. For dette arbeidet kan sentralleddet maksimalt kreve et administrasjonstilskudd på 1 % av det beløpet organisasjonen får tildelt, jf. kompensasjonsforskriften § 6 første ledd. I de tilfeller hvor underleddene mener de ville ha gjort jobben raskere og billigere dersom de kunne søke selv, vil underleddene mene at en stor del av tilskuddet tilfaller sentralleddene på grunn av dette administrasjonstilskuddet. På motsatt side vil sentralledd som bruker mye tid, og dermed lønnskostnader på oppfølging av underleddene, mene at for mye av tilskuddet fordeles ut til underleddene da de gjør mye av administrasjonsjobben uten å få dekket dette.

I en organisasjon med flere ledd står ofte sentralleddet for mye av det administrative knyttet til driften. De har gjerne en stab og faste ansatte, noe lokallag gjerne ikke har da de baserer seg på frivillig arbeidsinnsats og dugnad. Funksjoner som ofte er lokalisert hos sentralleddet er bokføring, regnskap og lønn, samt oppfølging mot eksterne givere og organisering av for eksempel årsmøter, kurs, medlemsturer, medlemsblader og lignende. Vi er kjent med at arbeidet i varierende grad blir belastet videre ned til de ulike lokallagene enten helt eller delvis. Mange sentralledd mener at den jobben de gjør, på vegne av regionalledd og lokalledd, er større enn hva som blir fordelt ut av kostnader.

13.7.7 Underledd som ikke er med i søknaden

For de to første søknadsårene er det ytterst få av sentralleddene som har søkt på vegne av samtlige underledd. Dette vil kunne ha naturlige årsaker som at disse underleddene er uten aktivitet og har begrenset med kostnader. Allikevel kan dette skyldes at underledd ikke får informasjon eller av andre årsaker ikke klarer å komme med i søknaden på tross av at de ønsker det. Dagens ordninger vil derfor kunne ha uheldig effekt ved at for mye av kompensasjonen da relativt sett går til enkeltstående søkere og sentralledd.

I hvilken grad sentralledd tar med underledd i søknaden behandles i rapportens kapittel 11. I hvilken grad kompensasjonsordningen når ut til frivilligheten er behandlet i rapportens kapittel 12.

13.8 Dokumentert søknadsmodell

Dokumentert modell baserer seg på en oversikt over organisasjonens merverdiavgiftspliktige kjøp i foregående år.

For de søkerne som benytter dokumentert modell vil kompensasjonen være knyttet til organisasjonens faktiske merverdiavgiftspliktige kostnader.

I dokumentert modell må alle organisasjoner trekke ut fradragspostene i kompensasjonsforskriftens § 17, og søknadsgrunnlaget vil dermed ikke bli påvirket av type søker eller størrelse på organisasjonene.

For vurdering av utslaget av de ulike fradragspostene mellom dokumentert og forenklet søknadsmodell vises det til gjennomgang i rapportens kapittel 14 og 15.

14 Fradragspostene i forenklet søknadsmodell

14.1 Evalueringspunktet om fradragspostene i forenklet søknadsmodell

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere fradragspostene i forenklet modell med utgangspunkt i å oppnå en "rettferdig" kompensasjon. Vurdere om det er utilsiktede negative eller positive fordeler for ulike kategorier av organisasjoner. Det skal særlig vurderes hvordan fradragspostene slår ut for mindre enkeltstående organisasjoner og små sentralledd.

14.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har tatt utgangspunkt i kompensasjonsforskriften og veiledningen som er tilgjengelig på internettsiden til Lotteri- og stiftelsestilsynet. Vi har vurdert hvordan man kan tolke fradragspostene og hvilke utslag ulik tolkning kan medføre for søkerne, og spesielt for mindre enkeltstående organisasjoner og små sentralledd.

Vi har også basert vår vurdering på spørreundersøkelsen og respondentenes egne meninger som er kommet frem gjennom dybdeintervjuer.

14.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Fradragspostene krever skjønn og tolkes i dag forskjellig av ulike organisasjoner.
- For å sikre en *rettferdig kompensasjon* må det utarbeides ytterligere veiledning slik at fradragspostene tolkes og praktiseres likt.
- Underledd med driftskostnader under MNOK 5 og enkeltstående søkere med driftskostnader under MNOK 1 slipper å gjøre fradrag i søknadsgrunnlaget.

Det innebærer at små sentralledd og enkeltstående søkere med kostnader over MNOK 1 får lavere søknadsbeløp enn underledd med samme kostnadsnivå.

Flerleddede organisasjoner får dermed mer kompensasjon enn enkeltstående søkere, og organisasjonsform påvirker således tildelingen av kompensasjon.

14.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Forenklet søknadsmodell tar utgangspunkt i organisasjonens samlede driftskostnader før man foretar fradrag for fastsatte fradragsposter som angitt i kompensasjonsforskriften § 11:

Det skal gjøres fradrag for følgende poster:

- a) kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet*
- b) lønnskostnader knyttet til personell stasjonert i utlandet som ikke er omfattet av punkt om kontantoverføringer*
- c) totale driftskostnader knyttet til den merverdiavgiftspliktige delen av virksomheten, hvor de totale kostnadene knyttet til den avgiftspliktige delen av virksomheten skal trekkes ut*
- d) overføringer til andre organisasjoner med rett til å søke selv, eller overføringer mellom ledd i samme organisasjon*
- e) totale driftskostnader knyttet til virksomhet som er kompensasjonsberettiget gjennom lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner m.v., herunder frivillige organisasjoner som på vegne av kommune eller fylkeskommune produserer helse-, undervisnings- eller sosiale tjenester som kommune eller fylkeskommune er lovpålagt å utføre.*

Underledd med mindre enn MNOK 5 og enkeltstående søkere med mindre enn MNOK 1 i totale driftskostnader er unntatt fra kravet om å gjøre fradrag i driftskostnadene for postene nevnt ovenfor.

14.5 Avgrensing av evalueringspunktet

Evalueringspunktet tar utgangspunkt i hva som medfører *rettferdig kompensasjon* for søkerne.

Tolkning av *rettferdig kompensasjon* er diskutert i kapittel 13, og begrepet benyttes videre i evalueringen med den betydning at kompensasjonen skal ha direkte sammenheng med hvor mye organisasjonen faktisk har i merverdiavgiftspliktige kostnader.

Kompensasjonsforskriften inneholder i tillegg til fradragsposter for forenklet modell også generelle fradragsposter, jf. § 7 femte til noende ledd.

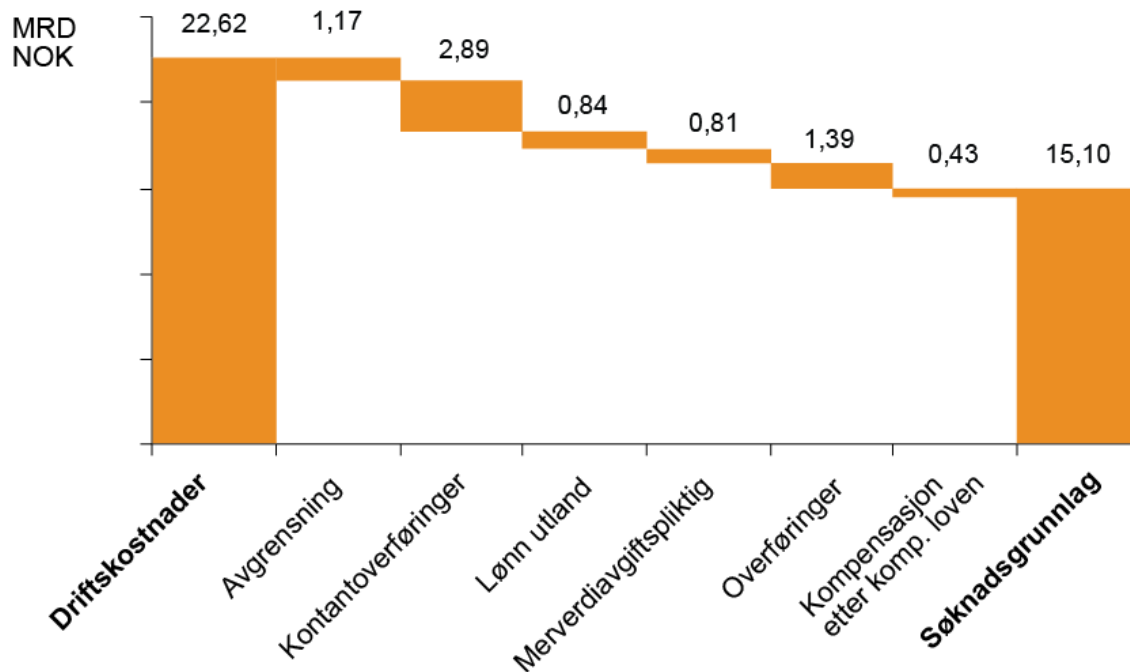
De generelle avgrensningene i § 7 gjelder uavhengig av søknadsmodell og vil ikke bli vurdert i dette evalueringspunktet.

Vi vil likevel presisere viktigheten av presis forskriftstekst, samt tydelig og klar rettleiding som bidrar til enhetlig forståelse av regelverket.

14.6 Fradragspostene i forenklet søknadsmodell

Tall fra Lotteri- og Stiftelsestilsynet for søknadsåret 2010 viser at totale driftskostnader i søknadene var 25,8 milliarder kroner, hvorav driftskostnader i forenklet modell utgjorde 22,6 milliarder kroner. Avgrensningsspostene reduserte søknadsgrunnlaget med omtrent en milliard kroner, og fradragspostene med ytterligere nesten 6,4 milliarder. Samlet søknadsgrunnlag utgjorde 15,1 milliarder kroner.

Sammenheng mellom driftskostnader og søknadsgrunnlag (tall i milliarder kroner)



14.7 Kontantoverføringer til utlandet

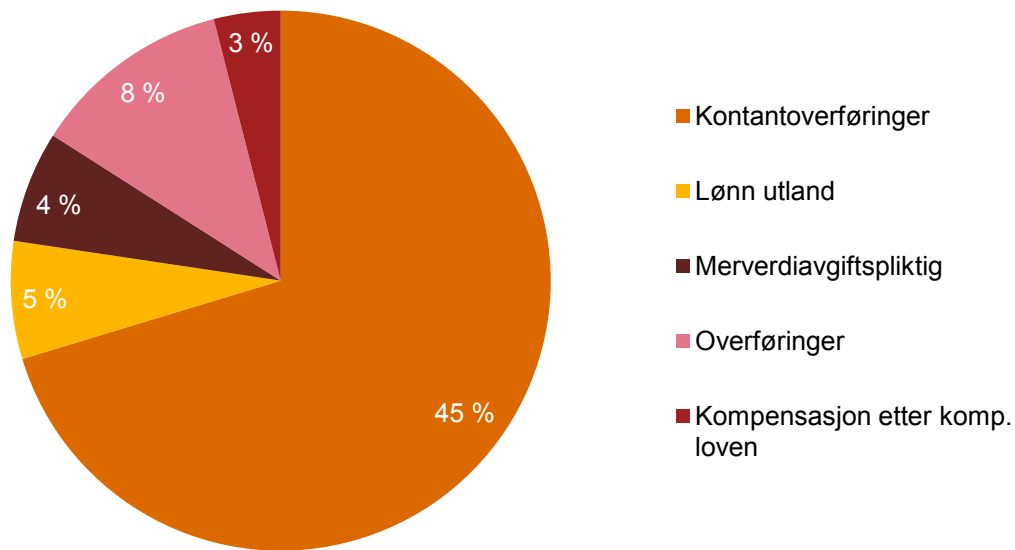
Fradragsposten med størst betydning for det totale søknadsgrunnlaget i forenklet søknadsmodell er kontantoverføringer til egen organisasjonen og til samarbeidspartnere i utlandet.

Kontantoverføringene reduserte søknadsgrunnlaget i 2010 med 2,9 milliarder kroner.

Organisasjoner som driver med internasjonalt hjelpearbeid stod for 80 % av fradragsposten.

Videre har tros- og livssynsorganisasjoner betydelige overføringer til utlandet.

Kontantoverføringer til utlandet som andel av fradragspostene i 2010



Ordlyden i forskriftsteksten sier at det er ”kontantoverføringer” som skal trekkes ut. Hensikten med fradragsposten er at merverdiavgiftskostnader betalt i Norge skal kompenseres. I henhold til veiledningen fremgår det at søkeren kan benytte faktisk overførte beløp eller regnskapstall knyttet til aktivitet i utlandet.

Det presiseres videre at ”varer og tjenester som er importert fra utlandet skal inngå i grunnlaget for søknaden så lenge varen og tjenesten er forbrukt i Norge”.

14.8 Ulike tolkninger

Erfaringene til Lotteri- og stiftelsestilsynet etter de to første søknadsårene er at det er uklart for søkerne hvordan de skal beregne grunnlaget for kontantoverføringene. I vår spørreundersøkelse svarte kun 15 % av respondentene i forenklet søknadsmodell at det var vanskelig å vurdere hva denne fradragsposten skulle inneholde.

Basert på spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer har vi erfart ulike tolkninger av fradragsposten:

Tolkning	Utdypning
1. Kontantprinsipp	Benytter en bokstavelig tolkning av forskriftsteksten og trekker ut beløpet som er overført til utlandet over bank. Velges av de som ikke har regnskapssystem for å trekke ut kostnader til aktivitet i utlandet eller har få overføringer som enkelt kan identifiseres i bankutskrifter.
2. Regnskapstall	Benytter regnskapsførte kostnader til aktivitet i utlandet. Passer for organisasjoner med aktivitetsbasert regnskap eller de som har prosjekt/avdelingskoder for å skille ut kostnader til aktivitet i utlandet. Vurderes av noen til å gi bedre sammenheng med de andre postene i søknaden ved at alle postene er regnskapstall.
3. Alle kostnader pådratt i utlandet	Trekker ut alle regnskapsføre bilag som gjelder kostnader knyttet til kjøp fra eller i utlandet. Noen tar også med kostnader som tilhører reiser i utlandet.

Det kan gi uheldige effekter at veiledningen åpner for å benytte kontantprinsipp eller regnskapstall. En forenkling som tillater kun den ene løsningen vil kunne medføre merarbeid for organisasjoner som må utarbeide grunnlaget for fradragsposten manuelt.

For å unngå at organisasjoner tilpasser seg og påvirker størrelsen på fradraget, bør det stilles krav til konsistens i behandlingen av fradragsposten over tid, for eksempel ved at man må oppgi metoden som er brukt og at organisasjonen må begrunne eventuell endring av metode.

14.9 Lønn til personell i utlandet

Det ble for søknadsåret 2010 trukket ut MNOK 844 på denne fradragsposten noe som tilsvarer 15 % av totalt fradrag. Søkerne som har lønn til personell i utlandet tilhører i stor grad de samme kategoriene av organisasjoner som har kontantoverføringer til utlandet.

I forenklet søknadsmodell inngår lønnskostnader i Norge i de totale driftskostnadene. Lønnskostnadene til personell i utlandet trekkes ut av søknadsgrunnlaget i tråd med at aktivitet som ikke foregår i Norge ikke skal være med i grunnlaget. Dette gjelder dersom kostnaden ikke er trukket ut gjennom fradraget for kontantoverføringer.

Verken forskriftsteksten eller Lotteri- og stiftelsestilsynets veiledning spesifiserer hva som er ment med begrepet "lønnskostnader".

Vi har spurt de respondentene i vår spørreundersøkelse som har denne fradragsposten om hvilke poster de anser som "lønnskostnader til personell i utlandet".

Spørsmål: Hvilke av punktene nedenfor har dere ansett som lønnskostnader til personell i utlandet?

Fastlønn	28	57 %
Overtidslønn	21	43 %
Bonus/provisjonslønn	14	29 %
Feriepenger	25	51 %
Risikotillegg/ulempetillegg e.l.	17	35 %
Naturalytelser (fri mobiltelefon, fri bil e.l.)	21	43 %
Pensjonskostnader	22	45 %
Forsikringer	21	43 %
Reisekostnader for ansatte + familie	12	24 %
Ingen av disse	11	22 %
Vet ikke	8	16 %
Total	49	408 %

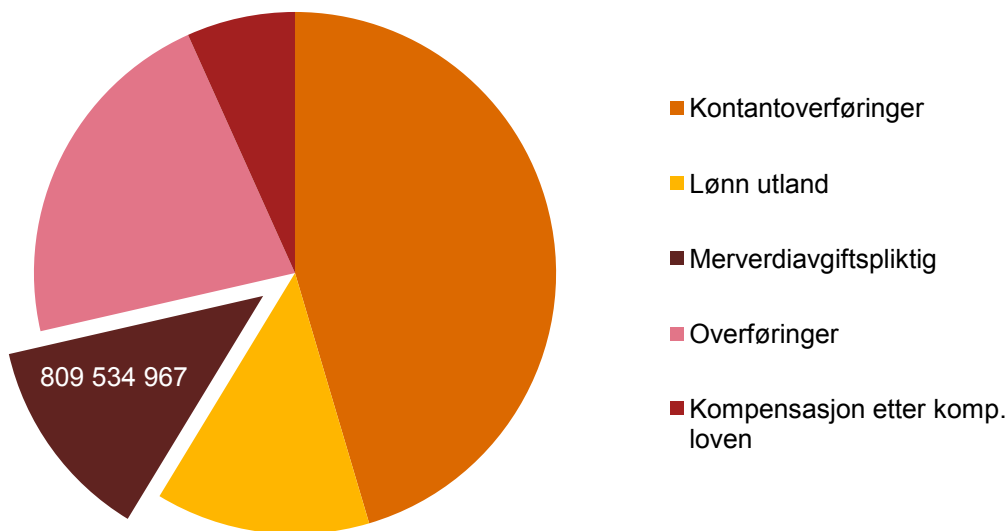
Det er store forskjeller i hva respondentene legger i begrepet "lønnskostnader". Hvorvidt man vurderer at feriepenger, pensjon og sosiale avgifter som arbeidsgiveravgift m.v. inngår i fradragsposten eller ikke vil gi betydelig utslag på størrelsen på fradraget. Selv om det er forholdsvis få organisasjoner som har kostnader til personell stasjonert i utlandet vil dette ha stor betydning for deres søknadsgrunnlag.

Ulik tolkning av fradragsposten gir utilsiktede skjevheter mellom tilsvarende organisasjoner, og i forhold til organisasjoner som ikke har slike fradragsposter. Vi anbefaler at Lotteri- og stiftelsestilsynet bør definere hva som inngår i begrepet "lønnskostnader" og ta dette inn i veiledningen for å unngå skjevfordeling av kompensasjon.

14.10 Merverdiavgiftspliktig virksomhet

Kostnader knyttet til merverdiavgiftspliktig virksomhet, og som ikke gir rett til kompensasjon var i søknadsåret 2010 MNOK 810. Kategoriene av søkere som dette gjelder er hovedsaklig idrett, interesseorganisasjoner, sosiale tjenester og tros- og livssynsorganisasjoner.

Kostnader til merverdiavgiftspliktig virksomhet som andel av fradragspostene i 2010



I henhold til kompensasjonsforskriften skal "de totale kostnadene til den avgiftspliktige delen av virksomheten" trekkes ut. Hensikten med denne fradragsposten er at organisasjonene ikke skal få kompensert merverdiavgiftskostnader som de allerede har fått fradrag for gjennom det ordinære merverdiavgiftssystemet. Lotteri- og stiftelsestilsynets veiledning definerer totale driftskostnader til å være "alle kostnader som er knyttet til den avgiftspliktige delen av virksomheten", ikke bare de som er avgiftsbelagt. Dette innebærer at kostnader til lønn, avskrivninger, varer og tjenester, andel husleie, andel felleskostnader og lignende som er knyttet til den avgiftspliktige virksomheten skal trekkes ut.

Lotteri- og stiftelsestilsynets kontroll av fradragsposten har vist at mange søkere kun trekker ut bruttobeløpet på fakturaene de har betalt merverdiavgift på i henhold til innleverte merverdiavgiftsoppgaver. Fradragsposten vil da mangle de kostnadene uten merverdiavgift og de indirekte kostnadene knyttet til den merverdiavgiftspliktige virksomheten.

Merverdiavgiftsloven § 2-1 som gjelder registreringsplikt ble fra 1.juli 2010 utvidet. Endringen medførte at de to øverste divisjonene i fotball for menn og øverste divisjon i ishockey for menn ble omfattet av de ordinære registreringsgrensene. Dette er virksomhet som man vil forvente har betydelige lønnskostnader og vil påvirke størrelsen på fradragsposten.

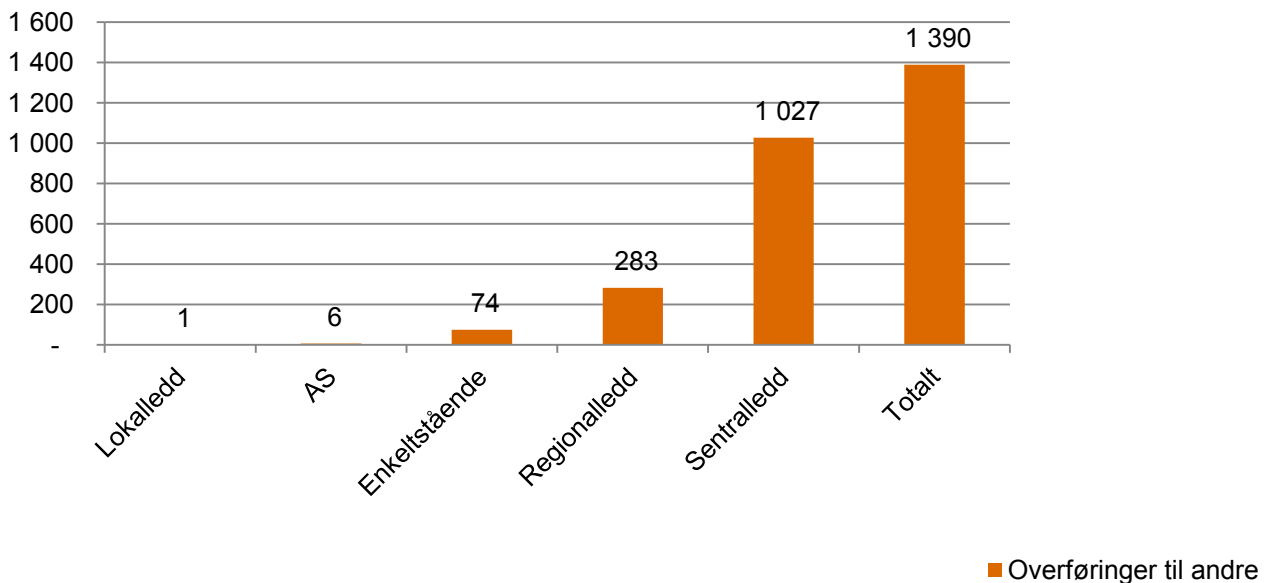
Utfordringen for mange organisasjoner er at man ikke har et system for å registrere de totale kostnadene som tilhører den merverdiavgiftspliktige virksomheten på for eksempel avdelings- eller prosjektkode. Det vil innebære en betydelig manuell jobb å finne disse kostnadene, samt å beregne anslag på fordeling av felleskostnader.

Lotteri- og stiftelsestilsynet bør gi tydeligere veiledning til hva som skal tas med, samt foreta etterkontroller for å sikre at fradragene er fullstendige.

14.11 Overføringer til organisasjoner med rett til å søke selv

Fradragsposten for overføringer til organisasjoner med rett til å søke selv er mest aktuelt for sentralledd og regionalledd. Disse fordeler ofte midler til underledd og videreformidler tilskudd fra det offentlige, næringsliv eller andre givere. For søknadsåret 2010 var fradragsposten på totalt 1,4 milliarder kroner.

Type organisasjon sin andel av overføringer til andre i 2010 (tall i MNOK)



Kompensasjonsforskriften fastsetter at det er overføringer til andre organisasjoner som har rett til å søke selv eller overføringer mellom ledd i samme organisasjon som skal trekkes ut, jf. § 11 d. Hensikten med fradragsposten er at det ikke skal gis kompensasjon for samme kostnad flere ganger. Det er tilstrekkelig at mottaker er berettiget til å søke kompensasjon og det ikke har betydning om mottaker faktisk søker. For overføringer mellom organisasjonsledd gjelder posten uavhengig av hvem man overfører til og om det er opp eller nedover i organisasjonen.

Det gis videre eksempler på hvor dette kan gi praktiske problemstillinger:

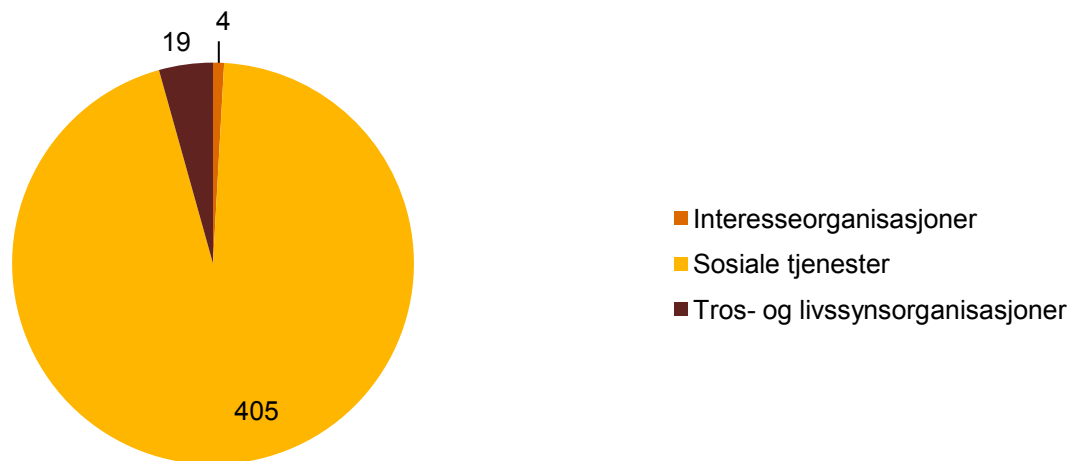
- Bruttoføring av tilskudd for viderefordeling
- Viderefakturerings

Regnskapsprinsippene knyttet til dette og hvordan det påvirker kostnadene gjennomgås i rapportens kapittel 16.

14.12 Kostnader som er kompensasjonsberettiget gjennom kompensasjonsloven

Den siste fradragsposten gjelder totale driftskostnader knyttet til virksomhet som er kompensasjonsberettiget gjennom lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner m.v. (kompensasjonsloven). Dette var den minste fradragsposten i 2010 med totalt MNOK 427.

Fordeling fradrag kompensasjonsberettigede kostnader etter kompensasjonsloven fordelt på sektorer (tall i MNOK)



Denne fradragsposten har store likheter med posten for fradrag for kostnadene knyttet til den merverdiavgiftspliktige virksomheten. Forskriften sier at det er "de totale kostnadene" som skal trekkes ut, og hensikten med posten er at organisasjonene ikke skal få kompensert merverdiavgiftskostnader som de allerede har fått refundert gjennom en annen kompensasjonsordning. I 2010 var det kun 12 organisasjoner som hadde gjort fratrekk for disse kostnadene, og i vår spørreundersøkelse var det kun 7 respondenter som bekreftet at de var berettiget til denne type kompensasjon.

Selv om dette er den minste posten og det gjelder få organisasjoner, er det viktig at man følger opp at de aktuelle søkerne det gjelder har trukket ut de totale kostnadene. Kostnader til lønn og husleie kan utgjøre en betydelig del av totale kostnader for de som utfører oppgaver knyttet til helse-, undervisning eller sosiale tjenester, som ofte er arbeidsintensive oppgaver, på vegne av kommune eller fylkeskommune.

14.13 Veiledning til fradragspostene

Det er ingen forarbeider til forskriften og mangelen på definisjoner og forklaringer til fradragspostene kan gi rom for ulike tolkninger. Det vil for eksempel være uklart hva man legger i ordene "samarbeidspartner" og "kontantoverføringer", og det er flere ulike fortolkninger av "totale" kostnader til merverdiavgiftspliktig virksomhet.

Lotteri- og stiftelsestilsynets veiledning er relativt kortfattet. Overføringer mellom organisasjonsledd er den eneste fradragsposten hvor det er lagt inn praktiske eksempler.

14.14 Søkernes forståelse av forskriften

Vi har i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad søkerne mener forskriften er vanskelig å forstå.

Over 27 % mener forskriften i liten grad er vanskelig å forstå, mens mer enn 20 % av respondentene oppfatter forskriften som vanskelig.

Respondentene representerer sentralledd og enkeltstående søkere, noe som medfører at organisasjoner som har administrasjon og lønnede ansatte er overrepresentert.

Spørsmål: Når det gjelder forskriften som regulerer kompensasjonsordningen. I hvilken grad synes dere forskriften er vanskelig å forstå?

I svært stor grad	3	2,2 %
I stor grad	26	19,1 %
Verken eller	66	48,5 %
I liten grad	37	27,2 %
I svært liten grad	1	0,7 %
Vet ikke	1	0,7 %
Har ikke lest forskriften	2	1,5 %
Total	136	100,0 %

Når det gjelder internettsiden til Lotteri- og stiftelsestilsynet er det kun 1 av 136 respondenter som svarte at de ikke har vært inne på denne for å finne informasjon om ordningen.

Av de som har vært inne på internettsiden mener 70 % prosent at informasjonen i var klargjørende. Nesten halvparten av respondentene mener det bør legges ut fylligere informasjon knyttet til fradragspostene og 40 % ønsker seg eksempler knyttet til utfylling av søknaden.

14.15 Vår vurdering av forskrift og veiledning

Lovtekster og forskrifter kan være vanskelig å lese for de som ikke har juridisk bakgrunn.

Kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner favner et bredt spekter av organisasjoner med alt fra profesjonelle store aktører med stor administrasjon til små lokale lag som baseres kun på frivillig innsats. Det er derfor sentralt at fradragspostene er utformet slik at utfyllingen ikke oppleves som kompleks og uoverkommelig.

Forskriftsteksten knyttet til fradragspostene er ikke utfyllende nok til at alle vil tolke postene på samme måte.

Veiledningen til Lotteri- og stiftelsestilsynet har noe utfyllende informasjon, men det mangler konkrete definisjoner og praktiske eksempler. Internettsiden kan oppleves som noe vanskelig å finne fram i, og mange søkere har antagelig ikke lest veiledningene.

14.16 Identifiserte uklarheter og konsekvenser

Vi har vurdert hvilke utilsiktede utslag tolkningen av hver enkelt fradragspost kan føre til, samt hvordan organisasjonene kan tilpasse seg for å øke egen kompensasjon. Dette kan oppsummeres som følger:

Fradragspost	Uklarheter/ ulike tolkninger	Utfordring hos søker	Anbefaling
Kontantoverføring til utlandet	- Definisjon av "samarbeidspartner" - Kontantprinsipp - Kostnader i regnskapet - Alle kostnader fra utlandet	Flere av søkerne har ikke regnskapssystemer som trekker ut faktiske kostnader. Kan bli arbeidskrevende manuell jobb.	- Definisjon samarbeidspartner - Tillate kun ett av prinsippene eller kreve konsistent bruk over tid
Lønnskostnader til utlandet	- Definisjon av "totale" lønnskostnader - Kontant utbetalt - Kun fastlønn - Alle regnskapsmessige lønnskostnader	Flere av søkerne har ikke lønssystem som skiller på lønnskostnader til utlandet.	- Gi tydeligere veiledning av hvilke bestanddeler av "lønnskostnader" som skal trekke ut (eks: fastlønn, overtid, bonus/provisjonslønn, risiko/ulempetillegg, naturalytelser, forsikring, pensjon, feriepenger, arbeidsgiveravgift)
Merverdiavgifts-pliktig virksomhet	- Definisjon av "totale" kostnader	Flere av søkerne har ikke utformet regnskapssystemet for å trekke ut indirekte kostnader eller lønssystemer som kobler ansatt mot avdeling/aktivitet. Kan bli arbeidskrevende manuell jobb.	- Tydeliggjøre hvilke kostnader som må trekkes ut - Rettledning, eksempler på hvordan man kan beregne fordelingsnøkler på f.eks husleie
Overføringer til andre med rett til å søke selv	- Kun overføringer til de som faktisk søker selv - Overføringer til alle som kan søke selv - Overføringer til andre organisasjoner/grupper som et "tilskudd"	Krever ofte manuelle jobb for å finne dette i regnskapssystemet eller bankutbetalingene.	- Rettledning med eksempler på hva som må tas med
Kostnader kompensasjons-berettiget etter komp.loven	- Definisjon av "totale" kostnader	Flere av søkerne har ikke regnskapssystemer utformet for å trekke ut indirekte kostnader eller lønssystemer som kobler ansatt mot avdeling/aktivitet. Kan bli arbeidskrevende manuell jobb.	- Tydeliggjøre hvilke kostnader som må trekkes ut - Rettledning, eksempler på hvordan man kan beregne fordelingsnøkler på f.eks husleie

14. 17 Mulig konsekvens for ulike organisasjoner

Konsekvensen av ulik tolkning vil medføre at fordelingen av kompensasjon mellom søkere påvirkes.

De søkerne som trekker ut mindre enn hensikten vil få for høy kompensasjon på bekostning av de som trekker ut alt og de gruppene som ikke har den aktuelle fradragsposten.

I forenklet søknadsmodell slipper regionalledd og lokalledd med driftskostnader under MNOK 5 å gjøre fradrag i de totale driftskostnadene.

Unntaket gjør at flerleddede søkere kan tilpasse seg innenfor dagens ordning, og komme bedre ut enn enkeltstående søkere.

Grensen for å gjøre fradrag for enkeltstående søkere er på MNOK 1.

Dette medfører at effekten på søknadsgrunnlaget for sentralledd og enkeltstående søkere med driftskostnader over MNOK 1 vil bli betydelig sammenlignet med underleddene.

I tabellen nedenfor illustrerer vi effekten for de ulike organisasjonene for et bestemt nivå på totale driftskostnader og fradragsposter i forenklet søknadsmodell.

Søknadsgrunnlag før avkorting for ulike typer organisasjoner

Driftskostnad	Fradragsposter	Søknadsgrunnlag etter eventuelle fradragsposter		
		Enkeltstående søker	Sentralledd	Underledd
750 000	500 000	750 000	250 000	750 000
1 500 000	1 500 000	-	-	1 500 000
3 000 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	3 000 000
7 500 000	1 500 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000

Forskjellen i kompensasjonsgrunnlag mellom ulike typer organisasjoner som vist over kan bli oppfattet som urettferdig blant søkerne.

For å tilstrebe en *rettferdig kompensasjon* kan det medføre at enkeltstående søkere eller sentralledd tolker fradragspostene på den måten som gjør at de må trekke ut minst mulig kostnader.

14.18 Anbefaling og alternativer

Lotteri- og stiftelsestilsynet kan gjennomføre flere tiltak for at fradragspostene skal tolkes på samme måte av alle. Dette vil hindre utilsiktede negative eller positive fordeler for ulike organisasjoner. Følgende tiltak kan være aktuelle for å sikre lik forståelse og praksis:

Alternativ	Innhold
Endre forskriftsteksten	Endre forskriften for å gjøre innholdet i fradragspostene mer tydelig.
Utfyllende veiledning	Lage en utfyllende veiledning med definisjoner og praktiske eksempler som gjøres lett tilgjengelig på hjemmesiden til Lotteri- og stiftelsestilsynet og for eksempel som vedlegg til eller direkte link i søknaden.
Vedlegg til søknad	Når Lotteri- og stiftelsestilsynet legger ut neste årets søknadspapirer kan det legges ved et vedlegg med de punktene organisasjonen bør være spesielt oppmerksomme på. Denne listen kan Lotteri- og stiftelsestilsynet lage ut fra erfaringen fra de første søknadsårene i forhold til hvilke poster som skaper størst usikkerhet og spørsmål de har fått fra søkerne.
Spørsmål- og svarside	Man kan opprette en "ofte stilte spørsmål-side" på internettsiden hvor man løpende kan publisere svar på vanlige spørsmål man får fra organisasjonene. Her kan man inkludere eksempler og klargjøre feiltolkninger som Lotteri- og stiftelsestilsynet vet er vanlige.
Kurs	Lotteri- og stiftelsestilsynet kan for eksempel avholde årlig kurs i de største byene hvor man gjennomgår praktisk utfylling av søknadsskjemaet, tar opp aktuelle problemstillinger og viser eksempler på det som er vanskelig å tolke og vanlige feil som gjøres.
Ytterligere kontrollhandlinger	Et tiltak for å sikre lik praksis av de ulike fradragspostene vil være å utvide revisors kontrollhandlinger. Ulempen med dette er at med dagens veiledning vil også revisorer tolke dette forskjellig slik at man vil måtte supplere med noen av punktene over for at dette skal gi ønsket effekt. Alternativt kan Lotteri- og stiftelsestilsynet selv utføre flere kontrollhandlinger på mottatte søknader.

Usikkerhet i tolkningen av regelverket medfører at ordningen kan oppfattes som mer kompleks og vanskelig enn den er ment å være.

Arbeidet med utfylling av søknaden vil dermed kunne være ressurskrevende. Det vil også kunne øke kostnadene til regnskapsfører eller revisor ved at man ber disse om bistand.

Vi anbefaler derfor at Kulturdepartementet gjennomfører tiltak for å sikre en mer lik forståelse og lik praksis for fradragspostene i forenklet søknadsmodell

15 Fradragsposter i dokumentert søknadsmodell

15.1 Evalueringspunktet om fradragspostene i dokumentert søknadsmodell

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere kostnader som ikke er kompensasjonsberettigede jf. § 17 bokstav c i dokumentert modell i relasjon til forenklet modell. Det skal tas høyde for at det er ulik risikovurdering knyttet til søknadsmodellene, jf. blant annet statens økonomireglement.

15.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vurderingen av hva som inngår i forskriftsteksten er supplert med vår forståelse av veiledningen fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Organisasjonenes egne meninger og vurdering i gjennomført spørreundersøkelse og dybdeintervjuer er også tatt med i vurderingen. For å avgjøre om disse postene gir utilsiktede utslag har vi også vurdert dem mot fradragspostene i forenklet søknadsmodell.

15.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Fradragspostene etter kompensasjonsforskriften § 17 bokstav c som går på bl.a. servering og leie av lokaler vil kunne påvirke søknadsgrunnlaget for organisasjoner som driver med møtevirksomhet og fellessamlinger.
- I forenklet søknadsmodell er utgangspunktet totale driftskostnader, og små organisasjoner trenger ikke gjøre fradrag for kostnader som i utgangspunktet ikke er kompensasjonsberettiget etter dokumentert modell. Dette vil kunne medføre at små organisasjoner som utgangspunkt tilstreber å velge forenklet søknadsmodell.

15.4 Nærmere om søknadsmodellene

Dokumentert søknadsmodell baserer seg på organisasjonens merverdiavgiftspliktige kjøp i foregående år. Kostnader som ikke er kompensasjonsberettiget er listet opp i kompensasjonsforskriften § 17 og kan dermed ikke tas med i søknadsgrunnlaget. Kompensasjonsforskriften § 17 bokstav c sier at kostnader som nevnt i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) § 8-3 første ledd og § 8-4 første ledd, herunder bl.a. servering, leie av selskapslokaler i forbindelse med servering og anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy ikke er kompensasjonsberettiget i dokumentert søknadsmodell.

Forenklet søknadsmodell tar utgangspunkt i organisasjonens samlede driftskostnader før man foretar fradrag for poster knyttet til kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet, lønnskostnader knyttet til personell stasjonert i utlandet, driftskostnader knyttet til den merverdiavgiftspliktige delen av virksomheten, overføringer til andre organisasjoner med rett til å søke selv, eller overføringer mellom ledd i samme organisasjon, samt totale driftskostnader knyttet til virksomhet som er kompensasjonsberettiget etter kompensasjonsloven.

15.5 Fradragsposten for servering mv.

Kompensasjonsforskriften § 17 bokstav c fastsetter en fradragspost for:

"[...]kostnader som nevnt i lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift § 8-3 første ledd og § 8-4 første ledd, herunder bl.a. servering, leie av selskapslokaler i forbindelse med servering og anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy".

Dette betyr at disse kostnadene skal trekkes ut av søknadsgrunnlaget.

Merverdiavgiftsloven § 8-3 første ledd avskjærer retten til fradrag for inngående merverdiavgift på følgende kostnader:

- a) servering
- b) kostnader vedrørende leie av selskapslokaler i forbindelse med servering
- c) kunst og antikviteter, med mindre kjøperen omsetter varer av samme slag i sin virksomhet eller varene er til bruk i virksomhet som nevnt i § 5-9.
- d) kost til og naturalavlønning av virksomhetens innehaver, ledelse, ansatte og pensjonister
- e) representasjon
- f) gaver og varer og tjenester til utdeling i reklameøyemed når verdien ikke er bagatellmessig, likevel slik at det er fradragsrett for varer dersom de utføres til bruk utenfor merverdiavgiftsområdet
- g) oppføring, vedlikehold, innleie og drift av fast eiendom som skal dekke bolig- eller velferdsbehov, herunder løsøre og utstyr til slike eiendommer. Det er likevel fradragsrett for inngående merverdiavgift på oppføring og vedlikehold av bedriftskantiner, herunder løst inventar til bedriftskantiner.

Bakgrunnen for å avskjære fradragsrett for denne typen kostnader er kontrollmessige hensyn og for å hindre misbruk, jf. Merverdiavgiftshåndboken 2012.

Merverdiavgiftsloven § 8-4 avskjærer fradragsrett for inngående merverdiavgift for kostnader knyttet til anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy. Personkjøretøy defineres i merverdiavgiftsforskriften § 1-3-1 første ledd:

- a) motorvogn registrert som personbil
- b) motorvogn registrert som varebil klasse 1
- c) motorvogn registrert som moped, motorsykkel eller beltemotorsykkel og som ikke hovedsakelig er innrettet for varetransport
- d) beltebil registrert for mer enn to personer, føreren medregnet
- e) campingbil
- f) registrert campingtilhenger
- g) motorvogn registrert som buss under seks meter med inntil 17 seteplasser
- h) kjøretøy som ikke benytter motor til framdrift og som hovedsakelig er innrettet for persontransport.

15.6 Spørreundersøkelsen

Vi spurte respondentene som valgte dokumentert søknadsmodell om hvilke kostnadstyper de har som må trekkes ut av søknadsgrunnlaget. Svarene er gjengitt i tabellen nedenfor.

Spørsmål: Nedenfor følger en liste over kostnader som skal trekkes ut av søknadsgrunnlaget i dokumentert søknadsmodell (§ 17). Hvilke av kostnadene nedenfor har organisasjonen?

Kostnader til kjøp/leasing, drift og bruk av personkjøretøyer	1	5,3 %
Kostnader til servering av mat og drikke for ansatte/ledelse	10	52,6 %
Kostnader til mat og drikke i forbindelse med representasjon	8	42,1 %
Kostnader til kunst og antikviteter	2	10,5 %
Kostnader til naturalavlønning av ansatte/ledere	3	15,8 %
Kostnader til ansatteboliger	0	0,0 %
Kostnader til ansattes kantine	4	21,1 %
Kostnader til bedriftsidrettslag/bedriftshytte e.l.	0	0,0 %
Ingen av disse	8	42,1 %
Vet ikke	1	5,3 %
Total	19	100,0 %

Av de 19 respondentene oppgir halvparten at de har kostnader knyttet til servering av mat og drikke.

Kostnadene til servering og leie av lokale som benyttes til servering vil være spesielt viktig for frivillige organisasjoner med medlemmer, som avholder møter og samlinger.

I henhold til merverdiavgiftsloven § 8-4 første ledd skal det også gjøres fradrag for kostnader til anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy.

I vår undersøkelse er det kun 1 respondent som oppgir at de har denne typen kostnader, og etter vår erfaring er det generelt få som har personkjøretøyer slik at problemstillingen knyttet til dette anses som begrenset.

15.7 Skillet mellom dokumentert og forenklet søknadsmodell

Nedenfor har vi presentert en tabell som viser forskjeller knyttet til fradragspostene mellom forenklet og dokumentert søknadsmodell.

Oversikt over de ulike fradragspostene i dokumenter og forenklet søknadsmodell

	Forenklet søknadsmodell	Dokumentert søknadsmodell	Fradragspostens påvirkning*
Utgangspunkt:	Totale driftskostnader inkl. lønn	Merverdiavgifts- kostnader	
Kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet	x		Reduserer forskjellen
Lønnskostnader knyttet til personell stasjonert i utlandet	x		Reduserer forskjellen
Driftskostnader knyttet til den merverdiavgiftspliktige delen av virksomheten	x	x	Lik behandling
Overføringer til andre organisasjoner med rett til å søke selv	x		Reduserer forskjellen
Totale driftskostnader knyttet til virksomhet som er kompensasjonsberettiget etter kompensasjonsloven	x	x	Lik behandling
Kostnader som nevnt i merverdiavgiftsloven § 8-3 første ledd og § 8-4 første ledd		x	Øker forskjellen

Utgangspunktet i forenklet søknadsmodell er totale kostnader som inkluderer lønn og andre kostnader organisasjonen ikke har betalt merverdiavgift på. Det innebærer at hvis fradragspostene ikke inkluderer alle poster som det ikke er merverdiavgift på, og satsen på 35 % i forenklet modell ikke representerer virkelig andel merverdiavgiftspliktige kostnader, vil det bli skjevheter mellom søknadsmodellene.

De fradragspostene som kun finnes i forenklet søknadsmodell er knyttet til lønnskostnader i utlandet og overføringer til andre organisasjoner og til utlandet, skal på en enkel måte korrigere for at disse ikke medfører merverdiavgiftskostnader. Dersom ikke alle kostnadene trekkes ut på grunn av ulik tolkning i forenklet modell, vil fradraget ikke redusere forskjellen mot dokumentert modell fullstendig.

I dokumentert søknadsmodell må søkerne trekke ut kostnader som ikke ville ha gitt fradrag for merverdiavgiftskostnaden etter ordinære regler (merverdiavgiftsloven § 8-3 og § 8-4). Kostnadene er inkludert i søknadsgrunnlaget i forenklet søknadsmodell. Disse kostnadene kan være arbeidskrevende å trekke ut manuelt.

I forenklet søknadsmodell benyttes en sats på 35 % for å korrigere ut resterende av merverdiavgiftspliktige kostnader som inngår i totale driftskostnader. Denne forenklingen er gjennomgått nærmere i rapportens kapittel 13. I IRIS-rapporten var hovedfunnet at små organisasjoner har høyere andel merverdiavgiftspliktige kostnader enn større organisasjoner.

I forenklet søknadsmodell slipper enkeltstående søkere med driftskostnader under MNOK 1 og underledd med driftskostnader under MNOK 5 å gjøre fradrag for de postene som er opplistet i kompensasjonsforskriften § 11. Organisasjoner som kommer under disse beløpsgrensene kan få et høyere søknadsgrunnlag. I dokumentert søknadsmodell må alle søkere uavhengig av størrelse på driftskostnadene foreta fradrag for postene opplistet i § 17. Dette medfører særlig forskjeller i valg av søknadsmodell for små organisasjoner.

16 Regnskapsprinsipper

16.1 Evalueringspunktet om regnskapsprinsipper

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Utrede om forskjeller i organisasjonenes anvendelse av regnskapsprinsipper påvirker tildelingen og gir utilsiktede positive eller negative utslag. Vurdere ved hjelp av stikkprøver hvordan organisasjonene praktiserer brutto-, nettoføring av tilskudd, egenandeler, prosjekt, internfakturerings og viderefakturerings for sikre en mest mulig rettferdig fordeling.

16.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

For å vurdere behandlingen av de ulike resultatelementene i evalueringspunktet har vi tatt utgangspunkt i gjennomført spørreundersøkelse, samt gjennomgang av regnskapsprinsipper for et utvalg regnskaper. Vi har deretter vurdert dette opp mot bestemmelsene i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) samt *God regnskapsskikk* (GRS).

16.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- De fleste organisasjoner regnskapsfører tilskudd/prosjekter mv. i henhold til bruttometoden. Dette kan medføre at søknadsgrunnlaget blir for høyt.
- Vi anbefaler at kostnader på prosjekter som er dekket av øremerkede tilskudd ("krone for krone") inkluderes som en fradragspost i kompensasjonsforskriften § 11. Tilsvarende gjelder for viderefakturerings og internfakturerings.
- For egenandeler bør det vurderes om søknaden bør inneholde mer utfyllende opplysninger, slik at Lotteri- og stiftelsestilsynet får et bedre grunnlag for å vurdere hvordan disse skal behandles.

16.4 Lovgivning

Alle regnskapspliktige er pålagt å følge regnskapsloven. Årsregnskapet skal ifølge regnskapsloven § 4-6 utarbeides i samsvar med god regnskapsskikk. Vi legger til grunn at de fleste frivillige organisasjoner (søkere) i Norge anvender *God regnskapsskikk* (GRS). Norske Regnskapsstandards (NRS) fastsetter god regnskapsskikk for regnskapsføring av tilskudd, prosjekt, egenandeler, internfakturerings og viderefakturerings.

Alle regnskapspliktige som følger norsk regnskapslov er pålagt å følge GRS. Frivillige organisasjoner som avlegger sitt regnskap etter GRS kan velge om de ønsker å følge NRS (F) *God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner* eller ordinære regnskapsregler. Regnskapsloven § 4-1 tredje ledd åpner for at ideelle organisasjoner kan fravike fra flere av regnskapslovens grunnleggende prinsipper: "Regnskapspliktig som nevnt i § 1-2 nr. 9, 10 eller 11 og som ikke har økonomisk vinning som formål, kan fravike de grunnleggende prinsippene om transaksjon, opptjening og sammenstilling, jf. første ledd nr. 1, 2 og 3, når dette kan anses som god regnskapsskikk for slike regnskapspliktige".

Når det gjelder tilskudd er det i hovedsak to regnskapsstandards som regulerer dette: NRS 4 *Om offentlige tilskudd* og NRS (F) *God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner*. NRS (F) for ideelle organisasjoner er frivillig å anvende for ideelle organisasjoner siden den foreløpig ikke er vedtatt som endelig regnskapsstandard. Når det gjelder inntektsføring av tilskudd henviser NRS (F) for ideelle organisasjoner i stor grad til NRS (4), men NRS (F) for ideelle organisasjoner har et større fokus på at organisasjonenes aktiviteter fullt ut skal fremkomme av regnskapet.

Ifølge NRS (4) 2.3 er utgangspunktet for tilskudd en *nettoføring*, det vil si at tilskuddet føres mot kostnaden det skal dekke, og tilskudd med tilknytning til bestemte driftskostnader bør behandles som kostnadsrefusjoner. Ved nettoføring vil verken tilskuddet eller kostnaden det dekker fremkomme av resultatregnskapet. Dersom en organisasjon i betydelig grad er avhengig av tilskudd slik at disse utgjør en vesentlig andel av organisasjonens virke vil en nettoføring kunne gi et misvisende bilde av aktivitetene da de ikke vil fremkomme av resultatregnskapet. Tilskudd bør i slike tilfeller *bruttoføres*. Dette innebærer at tilskuddet presenteres som en inntekt i resultatregnskapet, mens tilhørende kostnad klassifiseres som kostnad.

NRS (F) for ideelle organisasjoner henviser som et utgangspunkt til grunnprinsippet i NRS 4 Offentlige tilskudd. NRS 4 har fokus på nettoføring, dvs. ikke vise fullt ut hvordan midlene er anskaffet og hvordan de faktisk er brukt. NRS (F) for ideelle organisasjoner legger til grunn at tilskudd skal inntektsføres brutto, jf NRS (F) for ideelle organisasjoner 5.3. Årsaken er at brukerne av regnskap for ideelle organisasjoner har et annet informasjonsbehov enn andre regnskapsbrukere. Brukere av ordinære regnskap er i hovedsak interessert i periodens resultat, mens for brukere av regnskap for ideelle organisasjoner er oppfyllelsen av organisasjonens formål det primære fokuset. Hovedfokuset i forhold til inntektsføringen er derfor at alle aktiviteter og anvendelse av midler fremkommer. Dette er nok viktigst for organisasjoner som benytter aktivitetsbasert regnskap, jf NRS (F) for ideelle organisasjoner 4.3, siden det kun er i denne presentasjonsformen det fremkommer hva som er brukt til formålet. Det er imidlertid valgfritt for frivillige organisasjoner om de ønsker å benytte aktivitetsregnskap selv om de anvender NRS (F) for ideelle organisasjoner, slik at det om organisasjonen benytter aktivitetsregnskap eller ikke er ikke avgjørende for deres anvendelse av øvrige regnskapsprinsipper i NRS (F) for ideelle organisasjoner.

Regnskapsreglene har ingen direkte bestemmelser for regnskapsføring av egenandeler. Det mest hensiktsmessige er trolig å se hen til bestemmelsene knyttet til tilskudd gjennomgått ovenfor, siden den samme vurderingen vil gjelde her – er det en ren kostnadsdekning, eller vil nettoføring av egenandelene ”skjule” kostnader slik at man mister en del av informasjonsverdien i regnskapet?

Regnskapsreglene har ingen direkte bestemmelser for regnskapsføring av internfakturerer eller viderefakturerer. Når det gjelder internfakturerer må man se til ordinære regnskapsregler for inntektsføring for veiledning. Hovedprinsippet for inntektsføring er at resultatføring skal skje nå inntekten er opptjent, jf regnskapsloven § 4-1 første ledd punkt 2, se også NRS (V) *Regnskapsføring av inntekt*. Det må synes klart at salg internt i en organisasjon ikke er å anse som en opptjent inntekt i organisasjonen. Salg mellom avdelinger i en organisasjon kan derfor ikke bruttoføres. Transaksjoner mellom ulike ledd i en flerleddet organisasjon kan derimot vurderes som inntekt i det ene leddet og en kostnad i det andre dersom disse er to selvstendige juridiske enheter. Når det gjelder viderefakturerer er behandlingen av prinsipal/agent-problematikken i NRS (V) regnskapsføring av inntekt det nærmeste man kommer en lovmessig regulering. Her fremkommer det at transaksjons- og opptjeningsprinsippet som normalt følger av regnskapsloven § 4-1 første ledd utelukker inntektsføring av vederlag mottatt på tredjemanns vegne. Det er her ikke noe skille mellom frivillige organisasjoner og andre regnskapspliktige. Det som avgjør om et vederlag kan inntektsføres er om foretaket på noe tidspunkt er eksponert for det vesentligste av risiko og kontroll knyttet til det som leveres, og det vil ikke være tilfelle i rene viderefakturerer.

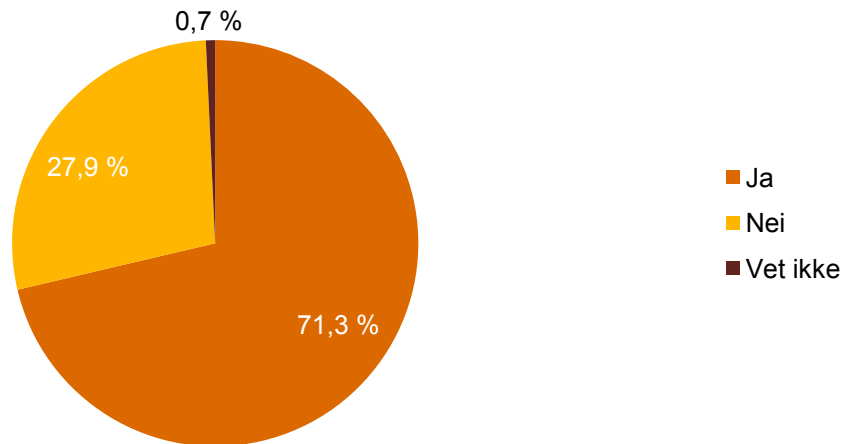
16.5 Spørreundersøkelsen

16.5.1 Tilskudd/prosjekter

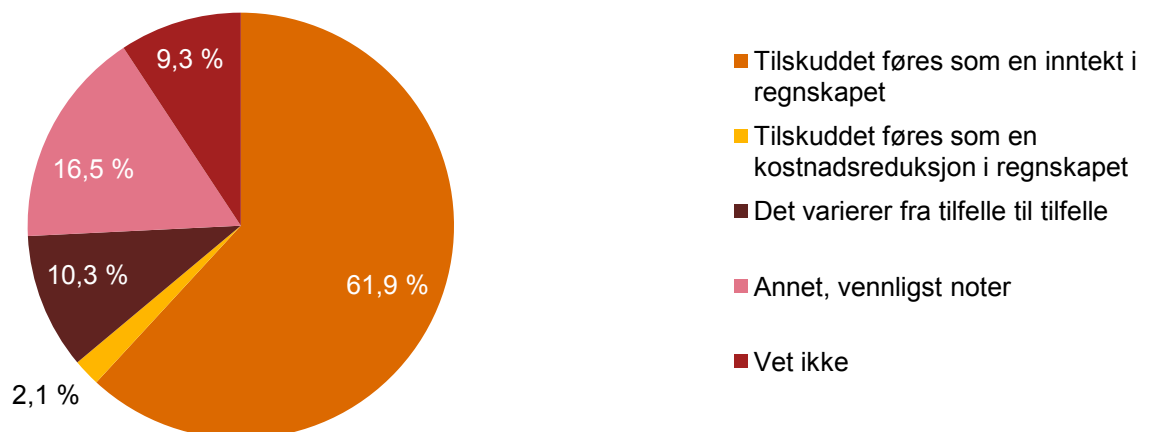
For to organisasjoner med tilsvarende tilskudd vil den som fører tilskuddet etter bruttometoden få et høyere søknadsgrunnlag enn den som fører etter nettometoden. Grunnen til dette er at selv om begge metodene skal ha samme resultateffekt, så vil kostnadene ved nettoføring elimineres ved at tilskuddet føres som en kostnadsreduksjon, mens man under bruttometoden fører tilskuddet som en inntekt. Dette medfører at forskjellig anvendelse av regnskapsprinsippet vil kunne gi ulikt utfall for kompensasjonsbeløpet.

Vi har i spørreundersøkelsen kartlagt hvor mange av respondentene som mottar offentlige tilskudd, samt hvordan de regnskapsfører disse:

Spørsmål: Mottar dere tilskudd (f.eks. fra det offentlige) som er øremerket konkrete prosjekter?



Av de 97 respondentene (71 %) som oppgir å motta tilskudd, fordeler regnskapsføringen seg som følger:



Av de 16 respondentene som har valgt "Annet" har 10 oppgitt i kommentarfeltet at tilskuddet føres som inntekt. Dette innebærer at 72 % av respondentene som svarer at tilskudd føres som inntekt i regnskapet, mens kun 2 % oppgir at dette føres som en kostnadsreduksjon.

For organisasjoner som anvender NRS (F) for ideelle organisasjoner er hovedregelen at tilskudd skal bruttoføres, men ellers er utgangspunktet at tilskudd skal føres netto, med mindre organisasjon i betydelig grad er avhengig av tilskudd slik at disse utgjør en vesentlig andel av organisasjonens virke. NRS (4) om offentlige tilskudd gir imidlertid ingen definisjon eller grense for hva som er å regne som å "i betydelig grad" være avhengig av tilskudd.

16.5.2 Søknadsdata

Vi har innhentet søknadsdata for en rekke organisasjoner som mottar offentlig tilskudd, og kartlagt prinsipp for regnskapsføringen av tilskudd i et utvalg på 15 organisasjoner, samt hvor stor andel tilskudd utgjør av organisasjonens totale inntekter for 2010:

Organisasjon	Prinsipp for føring av tilskudd/prosjekt	Tilskuddets andel av totale inntekter i 2010
Organisasjon 1: Enkeltstående søker	Bruttoføring	94,9 %
Organisasjon 2: Enkeltstående søker	Bruttoføring	87,2 %
Organisasjon 3: Sentralledd med regionalledd og lokalledd	Bruttoføring	50,4 %
Organisasjon 4: Sentralledd med lokalledd	Bruttoføring	63,9 %
Organisasjon 5: Sentralledd med lokalledd	Bruttoføring	7,1 %
Organisasjon 6: Sentralledd med regionalledd	Bruttoføring	36,0 %
Organisasjon 7: Enkeltstående søker	Bruttoføring	3,2 %
Organisasjon 8: Enkeltstående søker	Bruttoføring	9,3 %
Organisasjon 9: Sentralledd med lokalledd	Bruttoføring	11,4 %
Organisasjon 10: Enkeltstående søker	Bruttoføring	70,4 %
Organisasjon 11: Enkeltstående søker	Bruttoføring	7,2 %
Organisasjon 12: Enkeltstående søker	Bruttoføring	18,2 %
Organisasjon 13: Sentralledd med regionalledd og lokalledd	Bruttoføring	61,1 %
Organisasjon 14: Sentralledd med regionalledd	Bruttoføring	24,0 %
Organisasjon 15: Enkeltstående søker	Bruttoføring	93,8 %

Oversikt over regnskapsprinsipp og tilskuddets andel av totale inntekter for et utvalg organisasjoner

Tabellen viser to sentrale forhold for denne problemstillingen.

Samtlige av organisasjonene i dette utvalget har benyttet bruttoføring. Reell andel som benytter bruttoføring ligger trolig et sted mellom de 76 % som svarte at tilskudd inntektsføres i spørreundersøkelsen og de 100 % som har bruttoført tilskuddet i denne gjennomgangen. Vi ser videre at det er svært stor variasjon i hvor mye tilskudd utgjør av organisasjonenes totale inntekter for søknadsåret 2011, med variasjon fra 3,2 % til 94,9 %.

En organisasjon med 94,9 % av sine inntekter fra tilskudd er i langt større grad avhengig av tilskuddene enn en organisasjon med 3,2 % av inntektene fra tilskudd.

Det fremkommer imidlertid av NRS (F) for ideelle organisasjoner at hensikten med bruttoføring er å gi et riktig bilde av organisasjonens aktiviteter. Beslutningen om nettoføring vs. bruttoføring for disse organisasjonene blir derfor en vurdering av hvilket prinsipp som gir en riktigst mulig fremstilling av virksomheten, uavhengig av hvor avhengig organisasjonen er av tilskuddene. For de aller fleste frivillige/ideelle organisasjoner vil bruttoføring gi det mest riktige bildet av aktivitetene slik standarden vektlegger og at dette vil være den mest hensiktsmessige løsningen.

Tilskudd kan omfatte både rene driftstilskudd og investeringstilskudd. I denne vurderingen fokuserer vi på driftstilskudd. Dette kan gis i form av generelle driftstilskudd uten bindinger og som tilskudd øremerket et bestemt formål. Et generelt driftstilskudd vil vi i denne sammenhengen vurdere som frie midler. Anvendelsen av disse anses som ordinære kompensasjonsberettigede kostnader.

For prosjekter med øremerkede tilskudd (eller lignende) kan kompensert beløp avhenge av om organisasjonen benytter brutto- eller nettføring i regnskapet. Bruttopresentasjon innebærer at inntekter og kostnader vises på ulike linjer i regnskapet. I en nettopresentasjon vil verken inntekter eller tilhørende kostnader til prosjekter være synlig i regnskapet. En bruttoføring kan medføre at organisasjonen får et for høyt søknadsbeløp.

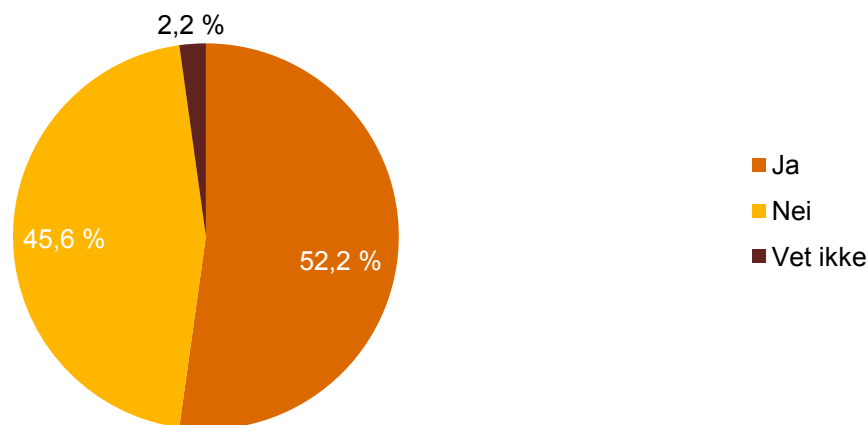
Samtidig bør ikke hensynet til kompensasjonsordningen være avgjørende for om en organisasjon nettofører eller bruttofører tilskudd, da dette må avgjøres ut fra hva som er mest hensiktsmessig ut fra organisasjons aktiviteter, tilskuddets art og omfang og informasjonsbehovet i regnskapet. Det er derfor vanskelig å fastsette noe krav i kompensasjonsforskriften til hvordan dette skal regnskapsføres. Et alternativ er at kostnader som dekkes av tilskudd tas med som en fradragspost i kompensasjonsforskriften § 11. Det må da fremkomme tydelig at dette gjelder prosjekter som er bruttoført og som ikke er dekket av andre fradragsposter. Det må også fremgå at fradraget ikke inkluderer administrasjonskostnader knyttet til slike prosjekter som dekkes av et eventuelt administrasjonstilskudd, da dette er å anse som inntekter til organisasjonen som ikke skal dekke kostnader 1:1.

16.5.3 Egenandeler

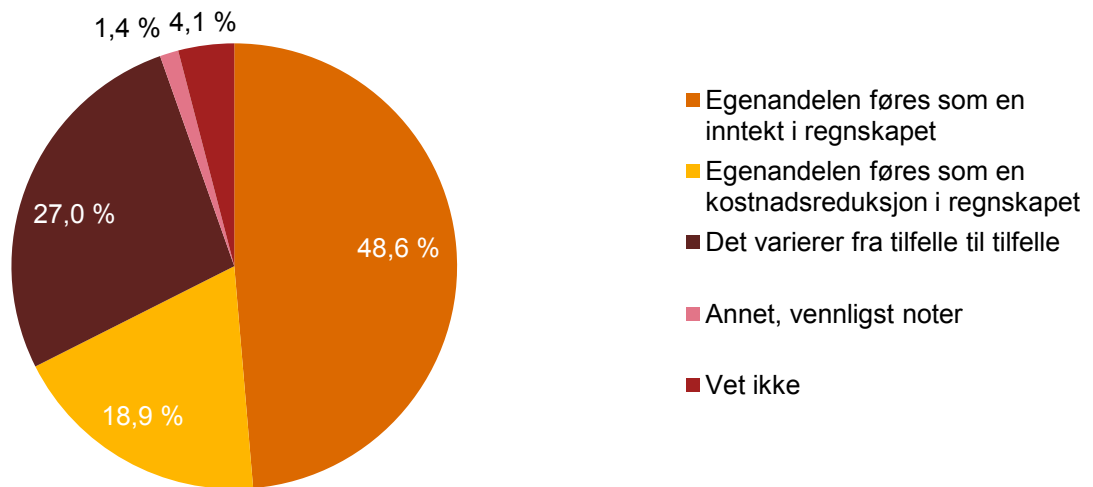
Regnskapsreglene har ingen direkte bestemmelser for regnskapsføring av egenandeler. De to alternative måtene å føre dette på er å anse egenandeler som en inntekt for organisasjonen på lik linje med andre inntekter, og således føre dette som inntekt i resultatregnskapet (bruttoføring). Det andre alternativet er å se på dette som en kostnadsdekning som føres mot det egenandelen er oppkrevd til (nettoføring). På samme måte som for tilskudd vil de to fremgangsmåtene gi forskjellig søknadsgrunnlag siden en organisasjon som benytter bruttoføring vil få høyere totale driftskostnader enn en organisasjon som benytter nettoføring. På samme måte vil kompensasjonen dekke kostnader som allerede er dekket av en egenandel for organisasjoner som anvender bruttometoden.

Vi har i spørreundersøkelsen kartlagt hvor mange av respondentene som har noen form for innkreving av egenandel, samt hvordan de regnskapsfører disse:

Spørsmål: Arrangerer organisasjonen turer, utflukter, stevner e.l. for medlemmer og andre, der dere oppkrever en egenandel fra deltakerne?



Av de 71 respondentene (52 %) som oppgir å ha egenandeler fordeler regnskapsføringen seg som følger:



Den ene respondenten som har valgt "Annet" har oppgitt følgende kommentarer:

"Avhengig av prosjekter. I noen tilfelle, når det er deltakeravgift, som inntekt, i noen tilfelle, når kostnader dekkes i sin helhet av andre, som kostnadsreduksjon."

Vi ser av dette at det vanligste er å føre egenandelen som en inntekt i regnskapet. Dette innebærer at de nær 50 % av organisasjonene som gjør dette vil kunne få en mer fordelaktig kostnadsdekning som følge av kompensasjonen sammenlignet med de som aldri eller av og til inntektsfører egenandeler, med mindre egenandelene trekkes ut av søknadsgrunnlaget.

Samtidig må man ta med i vurderingen at det er forskjellige former for egenandeler, og at egenandelens natur kan påvirke i hvilken grad kostnadene kan sies å være relevante for kompensasjonen.

Noen organisasjoner arrangerer turer for sine medlemmer der de som deltar må betale en egenandel for turen. I slike tilfeller er det tre forskjellige måter å vurdere kostnaden, som alle gir forskjellig utfall for kompensasjonsbeløpet:

Et alternativ er å anse hele kostnaden som relevant for organisasjonen og dens formål, og dermed kompensasjonsberettiget, selv om deler av den allerede er dekket inn av egenandel. Dette kan for eksempel være deltakelse på konferanser eller turer hvor organisasjonen ikke har råd til å dekke hele kostnaden, men som er i tråd med organisasjonens formål. Dette kan også omfatte kjøp av utstyr. I slike tilfeller kan hele kostnaden anses å være en kompensasjonsberettiget kostnad i organisasjonens regnskap selv om hele eller deler kan være dekket av en egenandel, fordi det anses å være en kostnad i tråd med organisasjonens formål, og egenandelen anses mer som en gave eller medlemskontingent enn noe deltakerne betaler og får en gjenytelse for.

Et annet alternativ er en vurdering av den delen av kostnaden til arrangementet som er ikke er dekket inn av egenandel anses som kostnad for organisasjonen (det vil si nettoeffekten av arrangementet, differansen mellom kostnad til gjennomføring og inntekter fra egenandel), og dermed er kompensasjonsberettiget.

Et tredje alternativ er om egenandelen er av en slik natur at det må vurderes om kostnaden til turen er av en slik art at det må anses som en privat kostnad, og at ingen del av kostnaden er kompensasjonsberettiget.

Samtidig vil det forhold at organisasjonen har tatt en del av kostnaden i sitt resultat indikere at dette er en kostnad som er relevant for organisasjonen og dens formål, og dermed er kompensasjonsberettiget. Dette er ikke noe som reguleres av kompensasjonsforskriften under eksisterende modell. Hovedvurderingen blir om dette er å anse som dekning av private kostnader som faller utenfor.

I likhet med tilskudd er det vanskelig å fastsette krav i kompensasjonsforskriften for hvordan egenandeler skal regnskapsføres. Dette vil påvirkes av vurderingene som nevnt ovenfor, og må avgjøres av organisasjonens aktiviteter, egenandelens art og omfang og informasjonsbehovet i regnskapet fremfor hensynet til kompensasjonen. Det kan også være vanskelig å inkludere egenandeler som en egen fradragspost i kompensasjonsforskriften § 11 da det finnes flere former for egenandeler, og noen anses å være berettiget for kompensasjon mens andre vurderes å være av privat karakter. Under dagens ordning er dette noe som følges opp av Lotteri- og Stiftelsestilsynet ved gjennomgang av søknader, og tilsynet opplyser at etter hvert har god oversikt over hvilke organisasjoner som har egenandeler, og hvilken art disse er. Den mest hensiktsmessige løsningen er derfor trolig å videreføre dagens ordning. For å øke informasjonstilgangen kan det være et alternativ å inkludere et punkt om egenandeler i søknaden, der organisasjonen redegjør for om de har egenandeler, om omfang, hva egenandelen dekker, samt hvordan den presenteres i regnskapet. Dette vil gi Lotteri- og Stiftelsestilsynet et bedre grunnlag for å vurdere kompensasjonsberettigelsen av kostnader som dekkes av egenandeler. En evt. endring av regelverk vil kunne innebære noe merarbeid for aktuelle organisasjoner.

16.5.4 Internfakturering

For internfakturering finnes det ingen direkte veiledninger for hvordan dette skal behandles verken i regnskapsreglene eller i kompensasjonsforskriften. Man må derfor vurdere internfakturering i henhold til ordinære regnskapsregler for inntektsføring.

Internfakturering i denne sammenheng kan for eksempel være:

- Salg mellom to avdelinger internt i en organisasjon
- Transaksjoner mellom ulike ledd i en flerleddet søker

Som vurdert ovenfor må det anses slik at salg internt i en organisasjon ikke er å anse som en opptjent inntekt i organisasjonen. Salg mellom avdelinger i en organisasjon kan derfor ikke bruttoføres i organisasjonens regnskap, og skal derfor heller ikke ha noen innvirkning på kompensasjonen. Det vil imidlertid være en risiko for at enkelte organisasjoner fakturerer mellom avdelinger innad i organisasjonen, og ikke eliminerer dette i organisasjonens regnskap.

Transaksjoner mellom ulike ledd i en flerleddet søker kan derimot vurderes som inntekt i det ene leddet og en kostnad i det andre dersom disse er to selvstendige juridiske enheter. Det må vurderes om dette er et faktisk salg mellom leddene. Transaksjonen vil kostnadsføres i det kjøpende leddet og inntektsføres i det selgende leddet siden disse er selvstendige juridiske enheter. Det eksisterer dermed risiko for at en kostnad inkluderes i søknadsgrunnlaget to ganger. Dette kan for eksempel være en aktuell problemstilling ved felles regnskapsfunksjon for flere organisasjoner under én søker.

Internfakturering som definert ovenfor bør tas ut av søknadsgrunnlaget.

16.5.5 Viderefakturering

I utgangspunktet bør ikke en ren viderefakturering føres etter bruttoprinsippet, siden organisasjonen ikke har utført noen leveranse eller tjeneste. Viderefakturering kan skje både innad i organisasjonen og eksternt til andre. Dersom en organisasjon viderefakturerer en kostnad til et eksternt selskap uten å påta seg noen risiko eller kontroll, er ikke kostnaden ved dette en kostnad som angår organisasjonen.

Dersom organisasjonen viderefakturerer andre ledd under samme organisasjon vil det også være spørsmål om kostnaden er relevant for organisasjonen.

Et eksempel er organisasjoner som deler lokaler med et annet ledd under samme søker, der den ene organisasjonen mottar samlet faktura for strøm, viderefakturerer det andre leddet og inntektsfører dette. Samme strømkostnad vil da inkluderes to ganger i samme søknad. Det samme kan være tilfellet med andre kostnader knyttet til lokaler, innkjøp av utstyr, felles gjennomføring av arrangementer der det ene leddet legger ut for utgiftene og lignende.

Vi vet av erfaring at det er uensartet praksis på dette området, og både bruttoføring og nettoføring praktiseres og anses som god regnskapsskikk.

Her må regnskapsføringen bestemmes av organisasjonens aktiviteter, viderefaktureringsart og omfang og informasjonsbehovet i regnskapet fremfor hensynet til kompensasjonen.

Et alternativ for å hindre dobbel kompensasjon er at viderefaktureringsbeløp som er bruttoført inkluderes i fradragsposten *"overføringer til andre organisasjoner med rett til å søke selv, eller overføringer mellom ledd i samme organisasjon"*, jf kompensasjonsforskriften § 11 annet ledd bokstav d. Da ville det viderefakturerte beløpet i fakturerende ledd trekkes ut, og kostnaden ville kun blitt kompensert én gang. Dette inngår i veiledningen for fradragsposter i dag, men det bør vurderes om dette skal fremkomme tydeligere enten av forskriftsteksten eller i søknadsskjemaet.

17 Krav til revidert årsregnskap og revisorkontroll i forenklet søknadsmodell

17.1 Evalueringspunkt om krav til revisor

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Regionale og lokale ledd (underledd) som har mindre enn 5 mill. kroner i totale driftskostnader i forenklet modell trenger ikke å få årsregnskapet revidert av og få søknadsdataene kontrollert av statsautorisert eller registrert revisor. Enkeltstående søkere som har mindre enn 1 mill. kroner i totale driftskostnader i forenklet modell trenger ikke å få årsregnskapet revidert av og få søknadsdataene kontrollert av statsautorisert eller registrert revisor. Vurdere om nivået på grensene er hensiktsmessige, deriblant om grensene gir en urettmessig fordel for underledd og enkeltstående søkere i forhold til små sentralledd som har driftskostnader på et tilsvarende nivå. Det skal tas høyde for at det vil kunne være ulik risikovurdering knyttet til underledd og enkeltstående søkere ettersom underledd har tilknytning til et sentralledd.

17.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har innhentet statistikk fra Lotteri- og stiftelsestilsynet over tildelt beløp og totale driftskostnader for søknadsåret 2011 for hver enkelt søker. Vi har brukt disse dataene til å simulere hvor mange søkere som vil omfattes av kravet om revisjon dersom vi endrer beløpsgrensene for enkeltstående søkere og underledd fra henholdsvis MNOK 1 og MNOK 5. Deretter benytter vi data fra gjennomført spørreundersøkelse til å vurdere hvilken konsekvens dette har for revisjonskostnadene. I tillegg foretar vi risikovurderinger for hver av gruppene i forhold til eksisterende og foreslåtte grenser for plikt til revisjon av årsregnskap og søknadskontroll av statsautorisert eller registrert revisor.

17.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- 1/3 av tildelt kompensasjonsbeløp for søknadsåret 2011 er ikke underlagt krav om revisjon av søknad eller revisjon av årsregnskap. Dette tilsvarer MNOK 208 kroner.
- Strengere krav til revisjon for underledd vil redusere risikoen for feil i søknadsgrunnlag, samtidig som en slik innskjerping medfører økte kostnader til revisjon og administrasjon for organisasjonene. Nivået på en eventuell endring av grensene for krav om revisjon av søknad og/eller årsregnskap må fastsettes i forhold til en kost-/nyttevurdering.
- Grensen for revisjonsplikt for enkeltstående søkere bør vurderes økt fra MNOK 1 til inntil MNOK 5.

17.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Enkeltstående søkere, sentralledd, regionalledd og lokalledd skal etter kompensasjonsforskriften § 10 annet ledd ha reviderte regnskap som skal være behandlet og godkjent på årsmøtet eller av annet kompetent organ i henhold til organisasjonens vedtekter.

For underledd som har mindre enn MNOK 5 i totale driftskostnader og som ikke, etter regnskapsloven, særlovgivning eller som følge av vedtekter/interne lover i organisasjonen, har krav om å benytte registrert eller statsautorisert revisor, kan regnskapet revideres av en valgt revisor. Det samme gjelder for enkeltstående søkere som har mindre enn MNOK 1 i totale driftskostnader.

Underledd som har mindre enn MNOK 5 i totale driftskostnader skal rapportere totale driftskostnader knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte virksomheten (etter generelle fradrag) til sentralleddet i henhold til søkerens interne rutiner, jf. kompensasjonsforskriften § 12 første ledd, første punktum. Underledd som har mer enn MNOK 5 i totale driftskostnader skal i tillegg sende inn revisorrapport fra statsautorisert eller registrert revisor basert på ISRS 4400 *Avtalte kontrollhandlinger* til sentralleddet, jf. § 12 annet ledd.

De underledd som har mer enn MNOK 5 i totale driftskostnader har etter § 12 femte ledd et selvstendig ansvar for å utarbeide dokumentasjon som grunnlag for revisors kontroll.

Sentralleddet er på sin side pålagt en selvstendig kontrollplikt i forhold til om underleddene fyller vilkårene for å delta i ordningen, jf. § 13 tredje ledd.

Ved søknad etter forenklet søknadsmodell skal sentralledd sende inn revisorrapport fra statsautorisert eller registrert revisor basert på ISRS 4400 *Avtalte kontrollhandlinger*, jf. kompensasjonsforskriften § 13 fjerde ledd. Også sentralleddet er pålagt å utarbeide dokumentasjon som grunnlag for revisors kontroll.

Sentralleddets revisor skal rapportere om det foreligger revisorrapport på søknadsdata fra alle underledd som har mer enn MNOK 5 i totale driftskostnader, at søknadsdataene er korrekt overført til sammenstillingen, samt at mottatte søknadsdata fra underledd som har mindre MNOK 5 i totale driftskostnader er korrekt overført til sammenstillingen basert på stikkprøver. Dette kommer i tillegg til øvrige avtalte kontrollhandlinger som adresserer sentralleddets søknadsdata.

Enkeltstående søkere som har mindre enn MNOK 1 i totale driftskostnader er ikke pålagt krav om revidert årsregnskap eller revisorrapport. Kompensasjonsforskriften § 14 tredje ledd pålegger enkeltstående søkere som har mer enn MNOK 1 i totale driftskostnader å sende inn en revisorrapport fra statsautorisert eller registrert revisor basert på ISRS 4400 *Avtalte kontrollhandlinger* som en del av søknaden.

Revisjonsplikten og krav til revisorrapport kan oppsummeres som følger:

Søker	Krav om revisjon av årsregnskapet? (revisjonsberetning)	Krav om avtalte kontrollhandlinger (revisjonsrapport)?
Enkeltstående søker med driftskostnader < MNOK 1	Kan bruke valgt revisor	Nei
Enkeltstående søker med driftskostnader ≥ MNOK 1	Ja	Ja
Underledd med driftskostnader < MNOK 5	Kan bruke valgt revisor	Nei
Underledd med driftskostnader ≥ MNOK 5	Ja	Ja

17.5 Grunnlag for vår vurdering

Terskelgrensene for krav om revisjon av årsregnskap og søknadsdata, krever en vurdering av både risiko for tilsiktede og utilsiktede feil, behov for kontroll og avveining av ressursbruk mot nytte.

I denne gjennomgangen er det forenklet søknadsmodell som er den sentrale, og vi holder derfor i hovedsak dokumentert modell utenfor her. For forenklet modell ble det for søknadsåret 2010 innvilget et totalt kompensasjonsbeløp på MNOK 570 etter avkorting. Dette utgjorde 95,4 % av totalt kompensasjonsbeløp uavhengig av søknadsmodell.

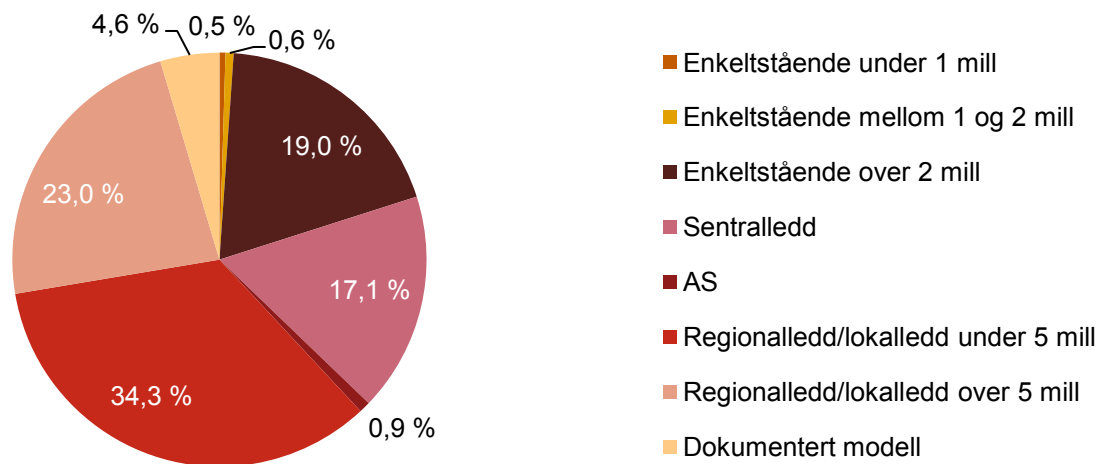
Innvilget kompensasjon til organisasjoner under forenklet modell for søknadsåret 2011 fordelte seg på organisasjonstypene som følger:

	Antall org.	Tildelt etter avkorting	Revisjonsplikt regnskap	Avtalte kontroll-handlinger av revisor	% - andel av totalt tildelt beløp
Enkeltstående under MNOK 1	123	2 796 746	Nei	Nei	0,5 %
Enkeltstående mellom MNOK 1 og 2	84	3 791 099	Ja	Ja	0,6 %
Enkeltstående over MNOK 2	228	113 310 847	Ja	Ja	19,0 %
Sentralledd under MNOK 1 (ikke inkludert underledd)	15	278 965	Ja	Ja	0,05 %
Lokalledd tilhørende sentralledd under MNOK 1	130	836 670	Nei	Nei	0,1 %
Regionalledd tilhørende sentralledd under MNOK 1	15	325 137	Nei	Nei	0,1 %
AS tilhørende sentralledd under 1 mill	1	0	Ja	Ja	0,0 %
Sentralledd over MNOK 1	141	101 889 710	Ja	Ja	17,1 %
AS tilhørende sentralledd over MNOK 1	42	5 234 004	Ja	Ja	0,9 %
Regionalledd over MNOK 5 tilhørende sentralledd over MNOK 1	84	55 466 981	Ja	Ja	9,3 %
Regionalledd under MNOK 5 tilhørende sentralledd over MNOK 1	697	18 137 940	Nei	Nei	3,0 %
Lokalledd over MNOK 5 tilhørende sentralledd over MNOK 1	240	82 038 043	Ja	Ja	13,7 %
Lokalledd under MNOK 5 tilhørende sentralledd over MNOK 1	12 186	185 469 702	Nei	Nei	31,1 %
Totalt forenklet modell	13 986	569 575 845			95,4 %

Tabellen viser at de største gruppene for kompensasjon er enkeltstående søkere med driftskostnader over MNOK 2, sentralledd med driftskostnader over MNOK 1 og regional- og lokalledd uavhengig av størrelse. Vi ser også at regional- og lokalledd med driftskostnader under MNOK 5 utgjør til sammen MNOK 205 i kompensasjonsbeløp.

Nedenfor har vi satt opp en figur som viser hovedtrekkene i tabellen over, med fordelingen av tildelt kompensasjon etter avkorting avhengig av type organisasjon under forenklet søknadsmodell. Vi har her slått sammen kategoriene for regionalledd/lokalledd med driftskostnader under MNOK 5 uavhengig av om de tilhører sentralledd med driftskostnader over eller under MNOK 1, siden dette ikke er et skille.

Skillet i tabellen er tatt med for å vurdere om sentralledd med driftskostnader under MNOK 1 bør omfattes av samme unntak fra revisjonsplikt som enkeltstående søkere av samme størrelse. I diagrammet har vi også inkludert det som er tildelt søkere etter dokumentert modell, slik at summen blir 100 % av totalt tildelt kompensasjonsbeløp.



Fordeling av tildelt beløp etter avkorting mellom organisasjonstypene uavhengig av søknadsmodell

Data fra Lotteri- og stiftelsestilsynet viser at av de 14 248 organisasjonene som fikk tildelt kompensasjon i 2011, er kun 1 097 organisasjoner (7,7 % av totalt antall søkere) underlagt krav om revisjon av søknad og årsregnskap av statsautorisert eller registrert revisor. Disse organisasjonene fikk tildelt til sammen MNOK 390, eller 65,2 % av totalt kompensasjonsbeløp for søknadsåret 2011. 34,8 % av utdelt kompensasjonsbeløp for søknadsåret 2011 (MNOK 208) var ikke underlagt krav om revisjon av årsregnskap eller søknad fra statsautorisert eller registrert revisor.

Dette fordeler seg med MNOK 205 (34,3 % av totalt tildelt beløp uavhengig av søknadsmodell) på underledd med driftskostnader under MNOK 5, og MNOK 3 (0,5 % av totalt tildelt beløp uavhengig av søknadsmodell) på enkeltstående søkere med driftskostnader under MNOK 1.

Dette innebærer at ca 1/3 av tildelt kompensasjonsbeløp for søknadsåret 2011 ikke var underlagt krav om revisjon årsregnskap eller søknad fra statsautorisert eller registrert revisor.

Dette er en relativt stor andel av det totale kompensasjonsbeløpet.

Det er her en markant forskjell mellom underledd og enkeltstående søkere:

Andelen av urevidert kompensasjon som utgjøres av underledd med driftskostnader under MNOK 5 utgjør 34,3 %. Tilsvarende andel for enkeltstående organisasjoner med driftskostnader under MNOK 1 utgjør 0,5 %.

Det ser derfor ut til å være et misforhold mellom de to gruppene ved at fordelingen av urevidert tildeling ikke gjenspeiler vår vurdering av risiko i de to gruppene.

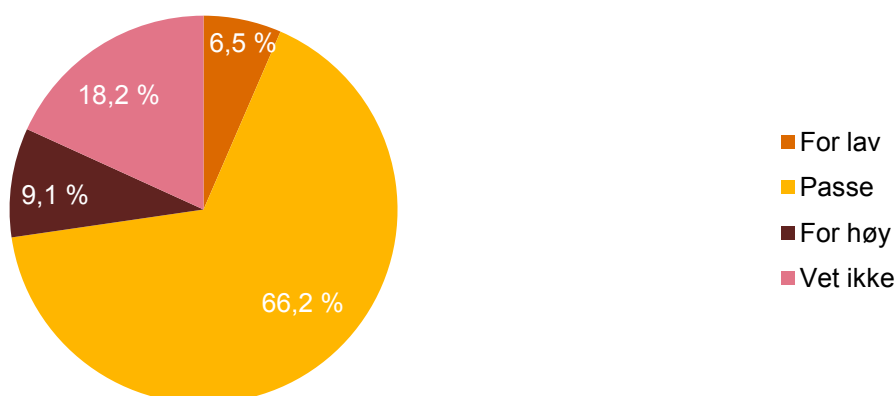
17.6 Underledd: Grensen for revisjonsplikt på MNOK 5

Underledd med driftskostnader under MNOK 5 fikk etter søknadsåret 2011 tildelt MNOK 205, fordelt med MNOK 18,5 på regionalledd og MNOK 186 på lokalledd. Dette utgjorde 34,3 % av totalt tildelt kompensasjonsbeløp etter avkorting uavhengig av søknadsmodell for søknadsåret 2011.

17.6.1 Organisasjonenes vurdering av grenser for revisjonsplikt

Vi spurte de 77 respondentene som er sentralledd hva de mener om beløpsgrensene for revisjon.

Spørsmål: Mener du beløpsgrensen for lokalledd på 5 millioner for å ha revidert årsregnskap og revisorkontroll av søknaden er for lav, for høy eller passe?



Vi ser at 66 % av sentralleddene mener at beløpsgrensen for revisjon er passe.

17.6.2 Simulering av endret grense for revisjonsplikt (underledd)

Basert på data for innvilget beløp etter avkorting og totale driftskostnader i søknadsåret 2011, har vi foretatt en simulering: Hvor stor andel av totale tildelte midler, uavhengig av modell, vil komme under beløpsgrensen for krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor dersom vi endrer grensen?

Beløpsbegrensning for revisjon	Sum tildeling under grensen for revisjonsplikt - regionalledd	Sum tildeling under grensen for revisjonsplikt - lokalledd	Sum tildeling under grensen for revisjonsplikt	Antall org. som kommer innenfor grensen	Andel av totalt tildelt beløp uavhengig av modell som ikke revideres
5 000 000	18 463 077	186 306 372	204 769 449	13 028	34,3 %
4 000 000	15 356 141	165 632 983	180 989 124	12 877	30,3 %
3 000 000	13 072 275	146 255 626	159 327 901	12 699	26,7 %
2 000 000	10 043 419	122 601 571	132 644 990	12 385	22,2 %
1 000 000	5 915 232	82 928 871	88 844 103	11 496	14,9 %

Sum tildeling og andel av total tildeling uavhengig av modell som ikke vil være revidert ved forskjellige grenser

Vi ser av tabellen hvordan endring av terskelgrense for revisjon påvirker andel av kompensasjonsbeløp som ikke revideres. Hvis beløpsgrensen settes ned fra MNOK 5 til MNOK 1 for underledd, vil andel av total tildeling som ikke er underlagt krav om revisjon fra statsautorisert eller registrert revisor reduseres fra 34,3 til 14,9 %, en nedgang på nærmere 20 prosentpoeng.

En reduksjon av grensen til MNOK 1 innebærer at 11 496 organisasjoner ikke har krav om revisjon, mot 13 028 under dagens ordning (en nedgang på 1 532).

Frivillighet Norge har i sin undersøkelse blant medlemmene i mars 2012 dokumentert at revisorkostnaden til kompensasjonssøknad i et gjennomsnittlig underledd (som har driftskostnader over MNOK 5) beløper seg til mellom 2 000 og 4 000 kroner. Vi velger å legge til grunn en gjennomsnittlig kostnad på 3 000 kroner. Økt kostnad til revisor ved reduksjon av grensen til MNOK 1 estimeres til MNOK 4,6.

I tabellen nedenfor har vi utarbeidet en oversikt over kalkulert økning i revisjonshonorar for søknadsåret 2011 ved å endre grensen for krav til revisjon av statsautorisert eller registrert revisor, forutsatt et gjennomsnittlig honorar til revisor på 3 000 kroner. Endringen er beregnet ut fra den eksisterende grensen på MNOK 5:

Beløpsbegrensning for revisjon	Økt revisjonshonorar ved å endre grensen til dette nivået
5 000 000	0
4 000 000	453 000
3 000 000	987 000
2 000 000	1 929 000
1 000 000	4 596 000

Økning i revisjonshonorar ved å øke grensen for plikt til revisjon av statsautorisert eller registrert revisor

17.6.3 Vår vurdering av grensen for revisjonsplikt for underledd

For underledd kan det være krevende å rapportere korrekt informasjon til sentralleddet. Dette kan skyldes flere forhold, som for eksempel liten administrasjon lokalt, komplisert regelverk, manglende/svak dokumentasjon, manglende kapasitet for mottak i sentralledd og manglende systemer for rapportering. Sentralleddet kan også ha problemer med å få innhentet den nødvendige dokumentasjon fra underledd siden dette ofte er egne enheter som sentralleddet ikke har direkte kontroll på. Formelt sett har underledd ofte få plikter overfor sentralleddet, og nettopp dette kan medføre utfordringer i forhold til om rapporteringen fra underledd til sentralledd er riktig og fullstendig. Konsekvensen av feil i rapporteringen er at eventuelle søkere med feil i grunnlaget vil få feil kompensasjon. Med dagens system med avkorting av endelig kompensasjonsbeløp vil feil i søknadsgrunnlaget hos én søker også gi feil kompensasjonsbeløp for øvrige søkere.

Samtidig vil det være en kontroll ved at søknadsdata fra underledd registreres i søknaden for et sentralledd. Sentralleddet har som et utgangspunkt ansvaret for data/opplysninger som inngår i søknaden. Eventuelle feil i underleddenes grunnlag kan potensielt avdekkes av sentralleddets kontrollmekanismer. Sentralleddet er imidlertid ikke pålagt å gjennomføre kontrollhandlinger av datagrunnlaget ved registrering av underleddenes søknadsdata.

Strengere krav til revisjonen vil redusere risikoen for feil i søknadsgrunnlag, samtidig som en slik innskjerping medfører økte kostnader til revisjon og administrasjon for organisasjonene. Nivået på en eventuell endring av grensene for krav om revisjon av søknad og/eller årsregnskap vil innebære en kost-/nyttevurdering, der følgende forhold må vurderes:

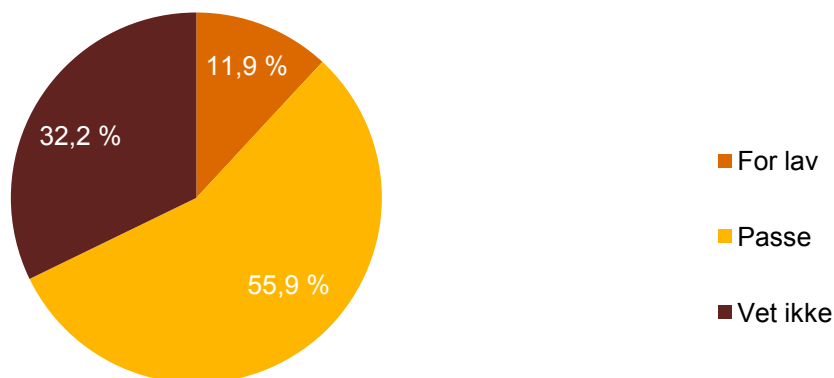
Argumenter for senking av grensen for revisjon	Argumenter for å beholde nåværende grense
- risiko for feil i overføring av data fra underledd - risiko for feil i grunnlag fra underledd - risiko for fiktive underledd	- kontrollfunksjon ivaretas dels av sentralleddet - økte revisjonskostnader ved senking av grense

17.7 Enkeltstående søkere: Grense for revisjonsplikt MNOK 1

17.7.1 Organisasjonenes vurdering av grenser for revisjonsplikt

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt respondentenes syn på grensen for revisjonsplikt for enkeltstående søkere under forenklet modell. Av de 59 organisasjonene i vår spørreundersøkelse som er enkeltstående søkere svarer respondentene følgende:

Spørsmål: Mener du beløpsgrensen på 1 million for å ha revidert årsregnskap og revisorkontroll av søknaden er for lav, for høy eller passe?



56 % av respondentene mener at beløpsgrensen for revisjon er passe.

17.7.2 Simulering av endret grense for revisjonsplikt (enkeltstående søkere)

Enkeltstående søkere som søkte etter forenklet modell i søknadsåret 2011 fikk innvilget til sammen MNOK 120 i kompensasjon etter avkorting, tilsvarende 20,1 % av totalt innvilget kompensasjon uavhengig av søknadsmodell. En fordeling av innvilget kompensasjonsbeløp i forhold til organisasjonenes størrelse viser følgende:

Søker	Antall org.	Tildelt kompensasjon etter avkorting	Andel av totalt tildelt beløp uavhengig av modell
Tildelt til søkere med driftskostnader < MNOK 1:	123	2 796 746	0,5 %
Tildelt til søkere med driftskostnader MNOK 1-2:	84	3 791 099	0,6 %
Tildelt til søkere med driftskostnader MNOK 2-3:	46	3 640 693	0,6 %
Tildelt til søkere med driftskostnader MNOK 3-5:	54	5 901 654	1,0 %
Tildelt til søkere med driftskostnader > MNOK 5:	128	103 768 500	17,4 %
Totalt tildelt enkeltstående søkere forenklet modell etter avkorting:	435	119 898 692	20,1 %

Fordeling av tildelt beløp etter avkorting til enkeltstående søkere etter forenklet modell

Vi ser at enkeltstående søkere med driftskostnader under MNOK 1 for søknadsåret 2011 fikk tildelt til sammen MNOK 2,8, tilsvarende 0,5 % av totalt tildelt beløp etter avkorting uavhengig av søknadsmodell. Disse er etter dagens regelverk ikke underlagt krav om revisjon av søknad eller årsregnskap av statsautorisert eller registrert revisor, jf kompensasjonsforskriften § 10.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som viser hvor stor andel av totalt innvilget kompensasjon etter avkorting som ikke ville vært underlagt krav om revisjon av søknad og årsregnskap dersom vi hadde økt grensene. Vi har lagt innvilget beløp etter avkorting for søknadsåret 2011 til grunn:

Søker	Antall org.	Innvilget kompensasjon som ikke revideres	Andel av totalt tildelt beløp som ikke er revidert uavhengig av modell
Grense for revisjon enkeltstående søkere forenklet modell: MNOK 1	123	2 796 746	0,5 %
Grense for revisjon enkeltstående søkere forenklet modell: MNOK 2	207	6 587 845	1,1 %
Grense for revisjon enkeltstående søkere forenklet modell: MNOK 3	253	10 228 538	1,7 %
Grense for revisjon enkeltstående søkere forenklet modell: MNOK 5	307	16 130 192	2,7 %
Ingen grense for revisjon av enkeltstående søkere	435	119 898 692	20,1 %

Andel av totalt innvilget beløp som ikke revideres ved forskjellige grenser for revisjonsplikt - enkeltstående søkere under forenklet modell

Vi ser av at med dagens grense for revisjon av enkeltstående søkere så var det 123 organisasjoner med samlet innvilget kompensasjonsbeløp på MNOK 2,8 etter avkorting som ikke er underlagt krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor for søknadsåret 2011. Dette utgjorde 0,5 % av totalt tildelt beløp etter avkorting uavhengig av modell. Enkeltstående søkere med driftskostnader mellom MNOK 1 og 2 fikk for søknadsåret 2011 tildelt til sammen MNOK 3,8 etter avkorting, tilsvarende 0,6 % av totalt tildelt beløp.

Dette gjaldt 84 organisasjoner. Vi ser av tabellen at dersom grensen for krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor hadde økt til MNOK 2, ville unntaket omfattet 207 organisasjoner som for søknadsåret 2011 fikk tildelt til sammen MNOK 6,6 etter avkorting, tilsvarende 1,1 % av total tildeling etter avkorting.

Enkeltstående søkere med driftskostnader mellom MNOK 2 og 3 fikk for søknadsåret 2011 tildelt til sammen MNOK 3,6 etter avkorting, tilsvarende 0,6 % av totalt tildelt beløp. Vi ser av tabellen at dersom grensen for krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor hadde økt til MNOK 3, ville unntaket omfattet 253 organisasjoner. For søknadsåret 2011 fikk disse tildelt MNOK 10,2 (1,7 % av samlet tildeling). Vår konklusjon er at økning av grensen for revisjonsplikt for enkeltstående søkere til MNOK 3 eller 5 vil innebære at det fortsatt er en relativt liten andel av totalt kompensasjonsbeløp som ikke kontrolleres av revisor.

Ovennevnte betraktninger gjelder for enkeltstående søkere.

For underledd er grensen for revisjonsplikt MNOK 5, og disse fikk tildelt til sammen MNOK 205 for søknadsåret 2011 (tilsvarende 34,3 % av totalt tildelt beløp). Vi mener derfor at det er et misforhold mellom terskelgrensene for underledd og enkeltstående søkere. En risikovurdering tilsier at grensen for når en enkeltstående søker, som søker etter forenklet modell, må få årsregnskapet og søknadsdata revidert av statsautorisert eller registrert revisor kan økes til driftskostnader over MNOK 3 eller 5.

Av de 59 organisasjonene i undersøkelse som søkte som enkeltstående søkere i 2011 hadde 41 valgt forenklet søknadsmodell for søknadsåret 2011. Disse organisasjonene har i følge undersøkelsen i snitt hatt ekstrakostnader på 7 200 kroner til revisor på grunn av søknaden. Ved å flytte grensen for krav til revisjon av statsautorisert eller registrert revisor fra MNOK 1 til MNOK 2, ville 207 organisasjoner kommet inn under fritaket i stedet for de 123 som var omfattet under eksisterende ordning for søknadsåret 2011, dvs. en økning på 84 organisasjoner.

Dersom vi antar at revisjonshonoraret på 7 200 kroner per organisasjon er representativt for alle organisasjoner som benytter forenklet modell ville vi ved en økning i grensen for revisjonskrav til MNOK 2 oppnådd en besparelse i revisjonshonorar på 604 800, samtidig som ikke-revidert kompensasjon ville økt med MNOK 3,8 fra MNOK 2,8 til MNOK 6,6. Dersom grensen for plikt til revisjon av statsautorisert eller registrert revisor ble økt til MNOK 3 ville unntaket omfattet 253 organisasjoner i stedet for 123 som under dagens ordning. Dette vil gi en besparelse i revisjonshonorar på 936 000, samtidig som ikke-revidert kompensasjon ville økt med MNOK 7,4, fra MNOK 2,8 til MNOK 10,2. En økning i grensen til MNOK 3 ville medført at 1,7 % av totalt tildelt beløp ikke var revidert, mot 0,5 % under dagens ordning. Vi anbefaler at det foretas en kost-/nytte vurdering av endrede grenser for revisjon.

17.8 Felles vurdering for enkeltstående søkere og underledd

Under nåværende ordning skal revisor for sentralledd som benytter forenklet modell kontrollere at mottatte søknadsdata fra underledd som har mindre enn MNOK 5 i totale driftskostnader er korrekt overført til sammenstillingen basert på stikkprøver, jf kompensasjonsforskriften § 13, fjerde ledd tredje punktum, men selve regnskapstallene og søknadsdataene for disse organisasjonene er ikke underlagt revisjon av statsautorisert eller registrert revisor. Ifølge veiledning til revisor for forenklet modell skal revisor benytte følgende utvalgsstørrelser:

- a) opp til hundre underledd: 5 stikkprøver
- b) opp til tre hundre underledd: 15 stikkprøver
- c) over tre hundre underledd: 20 stikkprøver

En revisjon med stikkprøver kan avdekke manglende regnskap og/eller feil regnskapstall. Revisjonen vurderes å ha en preventiv effekt i forhold til fiktive underledd og/eller fiktive regnskapstall. For organisasjoner med opp til hundre underledd er det imidlertid ned til 5 % sjanse for at hvert enkelt underledd blir valgt ut for kontroll, og for en organisasjon med for eksempel 450 underledd er det 4,4 % sjanse for at et eventuelt fiktivt underledd eller et underledd som er registrert med feil grunnlag inngår i revisors utvalg på 20 underledd.

For å øke sannsynligheten for å avdekke mulige tilsiktede eller utilsiktede feil anbefaler vi derfor at man vurderer å øke antall stikkprøver.

Et annet vurderingsmoment er om grensene gir en urettmessig fordel for underledd og enkeltstående søkere i forhold til små sentralledd som har driftskostnader på et tilsvarende nivå. Sentralledd som har samlede driftskostnader opp til MNOK 1 vil ha krav til å få både søknadsdata og årsregnskap revidert av statsautorisert eller registrert revisor, mens det ikke er krav om revisjon for en enkeltstående søker med driftskostnader opp til MNOK 1, jf kompensasjonsforskriften § 10 annet ledd. Dette innebærer at sentralleddet får en økt kostnadsbelastning sammenlignet med en enkeltstående søker på samme størrelse. Samtidig må man her ta med i betraktningen at sentralleddet i sin søknad kan ha inkludert alle sine underledd, og underledd med driftskostnader opp til MNOK 5 har heller ikke plikt til å få sine søknadsdata eller årsregnskap revidert av en statsautorisert eller registrert revisor, jf § 10 annet ledd. Søknaden til sentralleddet kan dermed inkludere høyere søknadsbeløp enn det som følger av deres egne driftskostnader på under MNOK 1. Dersom sentralleddet hadde vært unntatt krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor etter samme bestemmelse som enkeltstående søkere, ville denne søknaden da ikke vært underlagt noen form for kontroll. Det anses derfor hensiktsmessig at reglene om revisjon av sentralledd opprettholdes slik regelen for revisjon av underledd er nå. Dersom man ønsker å harmonisere reglene for sentraledd og enkeltstående søkere er det et alternativ å knytte grensen for krav om revisjon til søknadens totale størrelse i stedet for størrelsen på sentralleddet.

For søknadsåret 2011 fikk sentralledd med driftskostnader under MNOK 1, som søkte etter forenklet modell, tildelt til sammen 278 965 kroner, tilsvarende 0,05 % av totalt tildelt kompensasjon. Samtidig fikk de regional- og lokalledd som var tilknyttet sentralledd med totale driftskostnader under MNOK 1 tildelt til sammen 1 161 807 kroner i kompensasjon etter avkorting. Dette utgjorde 0,2 % av totalt tildelt beløp etter avkorting for søknadsåret 2011. Dette er langt mindre enn det som er tildelt enkeltstående søkere som kommer under grensen for revisjonsplikt i kompensasjonsforskriften § 10, og det anses derfor å være lav risiko knyttet til å unnta sentralledd med totale driftskostnader under MNOK 1 fra kravet om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor på linje med slik det er for enkeltstående søkere i dag. Samtidig må det tas med i vurderingen at det i dag er mange underledd som ikke inkluderes i sentralleddenes søknader. Dersom disse inkluderes i sentralleddenes søknader i fremtiden kan sentralledd med driftskostnader under MNOK 1 potensielt representere et langt større søknadsgrunnlag enn de gjør i dag.

Et moment er om organisasjoner kan oppgi totale driftskostnader under terskelgrensene selv om de egentlig har høyere driftskostnader for å slippe revisjon av årsregnskap og søknadsgrunnlag. Dette vil gi søkeren et noe lavere søknadsgrunnlag og dermed også lavere kompensasjon. For organisasjoner som ligger rett over grensen kan dette likevel lønne seg ved at administrasjons- og revisorkostnadene de sparer er høyere enn kompensasjonen de går glipp av. Det vil imidlertid trolig også være en risiko for dette selv om grensen er høyere. Så lenge organisasjonen ikke kommer over grensene for lovpålagt krav om revisjon av årsregnskapet i revisorloven vil det være kompensasjonsforskriften som fastsetter kravet om revisjon, og da vil det alltid være noen organisasjoner som kan ha incentiv til å oppgi lavere kostnader enn de reelt har for slik å komme under grensene for krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor. Dette påvirker derfor ikke vår vurdering av hvor grensen bør settes.

Et annet vurderingsmoment i forhold til revisjonsplikten for søkere under forenklet modell er terskelgrensen for revisjon av årsregnskapet og søknadsdataene for regional- og lokalledd med *driftskostnader* under MNOK 5. Revisjonsplikten i revisjonsloven, § 2-1 tar utgangspunkt i *driftsinntekter* på MNOK 5 mens grensen for å være pliktig til å få årsregnskapet revidert for merverdiavgiftskompensasjon er ifølge kompensasjonsforskriften satt til driftskostnader på MNOK 5. De fleste frivillige organisasjoner har ikke økonomisk overskudd som formål. I teorien kan organisasjoner ha revisjonsplikt iht. revisorloven (driftsinntekter) og ikke krav til revisjon iht. forskriften (og vice versa). Det bør vurderes om terskelgrensene i forskriften bør harmoniseres med reglene i revisorloven.

17.9 Oppsummering – mulige tiltak

Totalt sett mener vi at andelen på 34,8 % av tildelt kompensasjonsbeløp som ikke er revidert av statsautorisert eller registrert revisor er for høy med de kontrolltiltak som foreligger.

Vi vurderer følgende som mulige tiltak:

- Innføre lavere grense for hvilke underledd som må kontrolleres av statsautorisert eller registrert revisor. Underledd med driftskostnader under MNOK 5 kan under dagens ordning få årsregnskapet revidert av valgt revisor, og er ikke underlagt krav om revisjon av søknadsdata. En valgt revisor er ikke underlagt krav om særskilt utdanning, praksis, uavhengighet eller etterlevelse av revisjonsstandards. Dette gir etter vår vurdering en lavere mulighet til å oppdage vesentlige feil i regnskapsmaterialet. Et alternativ kan derfor være å endre grensene slik at en større andel av totalt kompensasjonsbeløp er revidert av statsautorisert eller valgt revisor.
- Knytte grensene for krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor til søknadens samlede driftskostnader (sentralledd og underledd) i stedet for til de enkelte ledd. Under dagens ordning kan et høyt antall underledd som hver har driftskostnader under MNOK 5 potensielt utgjøre flere hundre millioner i driftskostnader som ikke er underlagt krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor. Endring av grensene vil gi økt kontroll på søknadsgrunnlaget.
- Høyere utvalgsstørrelser på revisors stikkprøvekontroll av at totale driftskostnader er korrekt overført til sammenstillingen. En økning av antallet stikkprøver vil gi økt sikkerhet for at det foreligger et årsregnskap for lokalleddene som er inkludert i søknaden, og at dette er korrekt overført til søknaden. Alle søknadsdata skal være dokumentert uansett, så en økning av antallet stikkprøver vil ikke nødvendigvis gi noen vesentlig økning i revisors arbeid.
- Regelverket kan også åpne for økt oppfølging fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, både ved at de selv henter inn flere regnskap fra underledd for tilfeldig kontroll, og ved at det åpnes for at Lotteri- og stiftelsestilsynet kan be om revisjon av søknadsdata i en viss tid i etterkant i de tilfeller der de finner det hensiktsmessig. Dette er under den eksisterende ordningen regulert av kompensasjonsforskriften § 23, som sier at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal foreta stikkprøver i etterkant av tildeling av midler, der det legges vekt på kontroll av lokal- og regionalledds dokumentasjon av søknadsdata.

18 Krav til revisjon/avtalte kontrollhandlinger

18.1 Evalueringspunktet om revisjon/revisorkontroll

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere krav til å få årsregnskapet godkjent av statsautorisert- eller registrert revisor og å få utført avtalte kontrollhandlinger av søknaden i henholdsvis forenklet og dokumentert modell. Vurderingen må sees i forhold til at ordningen skal være enkel og ubyråkratisk, samtidig som behovet for kontroll ivaretas, jf. blant annet statens økonomireglement. Det må tas høyde for at det er ulik risikovurderingen knyttet til søknadsmodellene.

18.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har foretatt en gjennomgang av kompensasjonsforskriftens eksisterende krav til revisjon av årsregnskap og søknadsdata sammenholdt med kravene i lov av 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven). Vi har også foretatt en risikovurdering av de ulike gruppene av organisasjoner, og vurdert behovet for kontroll i forhold til dette.

18.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- **Dokumentert søknadsmodell:**
Vi anbefaler at man vurderer å fjerne kompensasjonsforskriftens krav til revisjon av årsregnskap for enkeltstående søkere, sentralledd og underledd i de tilfeller der disse ikke er underlagt et slikt krav i annet lovverk. Kravet til revisjon av aksjeselskaper som inngår i søknaden bør videreføres. Kompensasjonsforskriftens krav til revisorkontroll (avtalte kontrollhandlinger) bør opprettholdes og eventuelt utvides til å inkludere flere stikkprøver.
- **Forenklet søknadsmodell:**
For søkere etter forenklet modell er årsregnskapet utgangspunktet for søknadsgrunnlaget. Det kan derfor være grunn til å opprettholde kompensasjonsforskriftens krav til revisjon av årsregnskap, eventuelt kan dette kompenseres med utvidete avtalte kontrollhandlinger med hensyn til handlinger og størrelse på stikkprøver.
- Det bør vurderes om terskelgrensen for revisjon av årsregnskap i henhold til kompensasjonsforskriften bør harmoniseres med reglene i revisorloven.

18.4 Kompensasjonsforskriftens krav

Kompensasjonsforskriften fastsetter hvilke søkere som må plikter å årsregnskapet revidert av statsautorisert eller registrert revisor.

Kravene avhenger av valgt søknadsmodell, samt størrelsen på organisasjonens driftskostnader.

Kravene etter kompensasjonsforskriften kan sammenfattes på følgende måte:

Dokumentert søknadsmodell

Søker	Krav om revisjon av årsregnskapet? (revisjonsberetning)	Krav om avtalte kontrollhandlinger (revisjonsrapport)?
Enkeltstående søker	Ja	Ja
Sentrallledd	Ja	Ja
Regionalledd	Ja	Ja
Lokalledd	Kan bruke valgt revisor	Ja
Aksjeselskaper	Ja	Ja

Forenklet søknadsmodell

Søker	Krav om revisjon av årsregnskapet? (revisjonsberetning)	Krav om avtalte kontrollhandlinger (revisjonsrapport)?
Enkeltstående søker med driftskostnader < MNOK 1	Kan bruke valgt revisor	Nei
Enkeltstående søker med driftskostnader ≥ MNOK 1	Ja	Ja
Sentrallledd	Ja	Ja
Regionalledd med driftskostnader < MNOK 5	Kan bruke valgt revisor	Nei
Regionalledd med driftskostnader ≥ MNOK 5	Ja	Ja
Lokalledd med driftskostnader < MNOK 5	Kan bruke valgt revisor	Nei
Lokalledd med driftskostnader ≥ MNOK 5	Ja	Ja
Aksjeselskap	Ja	Ja

Når det gjelder generelle krav til revisjon av årsregnskapet reguleres dette av revisorloven.

Ifølge revisorloven § 2-1 første ledd skal regnskapspliktige etter lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) § 1-2 første ledd påse at årsregnskapet revideres av en registrert eller statsautorisert revisor.

Kravet til å få årsregnskapet revidert omfatter dermed i utgangspunktet blant annet aksjeselskap, andre foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over MNOK 20 eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk, samt stiftelser.

Revisjonsplikten gjelder imidlertid ikke for aksjeselskaper dersom driftsinntektene er mindre enn MNOK 5, jf. revisorloven § 2-1 tredje ledd.

Revisjonsplikten gjelder heller ikke for foreninger som ellers er omfattet av revisjonsplikten dersom driftsinntektene av den samlede virksomheten er mindre enn MNOK 5, jf revisorloven. § 2-1 annet ledd.

Revisjonsplikten etter revisorloven kan oppsummeres som følger:

Selskapsform/ -størrelse	Revisjonsplikt etter revisorloven/regnskapsloven:
Aksjeselskap med omsetning < MNOK 5	Kan velges bort av styret
Aksjeselskap med omsetning ≥ MNOK 5	Ja
Stiftelser, uavhengig av omsetning	Ja
Foreninger med eiendeler < MNOK 20 og antall ansatte < 20 årsverk	Nei
Foreninger med eiendeler > MNOK 20 og/eller antall ansatte > 20 årsverk men omsetning < MNOK 5	Nei
Foreninger med eiendeler > MNOK 20 og/eller antall ansatte > 20 årsverk og omsetning > MNOK 5	Ja

18.5 Vår vurdering

Nedenfor har vi satt opp en oversikt som viser tildelt beløp etter avkorting for søknadsåret 2011 for de ulike organisasjonstypene fordelt pr. søknadsmodell. Videre har vi påpekt om organisasjonsgruppen er underlagt kompensasjonsforskriftens krav om revisjon av årsregnskap og/eller søknad av statsautorisert revisor:

Forenklet søknadsmodell				
Søker	Krav om revisjon av årsregnskapet? (revisjonsberetning)	Krav om avtalte kontrollhandlinger (revisjonsrapport)?	Tildelt beløp etter avkorting søknadsåret 2011	Andel av total tildeling søknadsåret 2011
Enkeltstående søker med driftskostnader < MNOK 1	Kan bruke valgt revisor	Nei	2 796 746	0,5 %
Enkeltstående søker med driftskostnader ≥ MNOK 1	Ja	Ja	117 101 946	19,6 %
Sentralledd	Ja	Ja	102 168 676	17,1 %
Regionalledd med driftskostnader < MNOK 5	Kan bruke valgt revisor	Nei	18 463 077	3,1 %
Regionalledd med driftskostnader ≥ MNOK 5	Ja	Ja	55 466 981	9,3 %
Lokalledd med driftskostnader < MNOK 5	Kan bruke valgt revisor	Nei	186 306 372	31,2 %
Lokalledd med driftskostnader ≥ MNOK 5	Ja	Ja	82 038 043	13,7 %
Aksjeselskap	Ja	Ja	5 234 004	0,9 %
Sum tildelt etter forenklet modell søknadsåret 2011			569 575 845	95,4 %

Dokumentert søknadsmodell				
Søker	Krav om revisjon av årsregnskapet? (revisjonsberetning)	Krav om avtalte kontrollhandlinger (revisjonsrapport)?	Tildelt beløp etter avkorting søknadsåret 2011	Andel av total tildeling søknadsåret 2011
Enkeltstående søker	Ja	Ja	24 151 030	4,0 %
Sentralledd	Ja	Ja	1 757 922	0,3 %
Regionalledd	Ja	Ja	47 844	0,0 %
Lokalledd	Kan bruke valgt revisor	Ja	1 593 795	0,3 %
Aksjeselskaper	Ja	Ja	0	0,0 %
Sum tildelt etter dokumentert modell søknadsåret 2011			27 550 590	4,6 %

Sum tildeling etter avkorting for søknadsåret 2011	597 126 436	100,0 %
---	--------------------	----------------

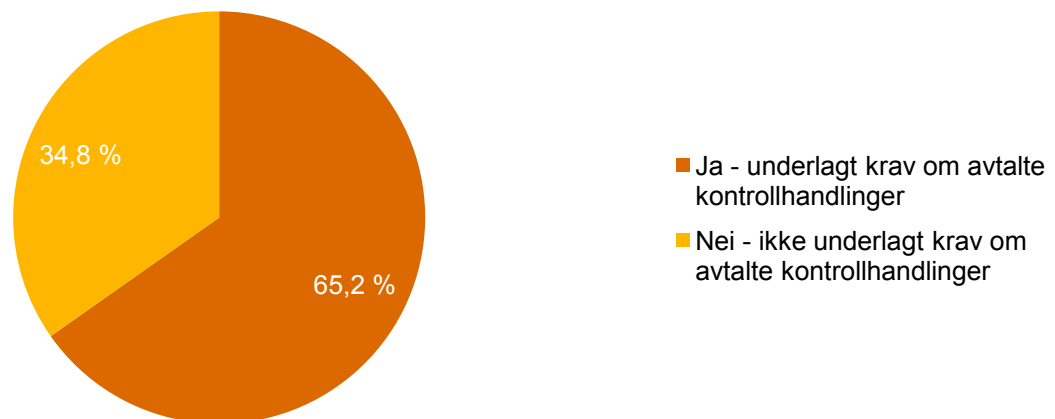
Fordeling tildelt beløp for hver organisasjonstype søknadsåret 2011, koblet mot revisjonsplikt

Tabellene viser at det er 4 grupperinger av organisasjoner som ikke trenger å få sine søknadsdata attestert med avtalte kontrollhandlinger av en statsautorisert eller registrert revisor:

- Lokalledd som inngår i søknad etter dokumentert søknadsmodell
- Enkeltstående søker med driftskostnader < MNOK 1 som søker etter forenklet søknadsmodell
- Regionalledd med driftskostnader < MNOK 5 som søker etter forenklet søknadsmodell
- Lokalledd med driftskostnader < MNOK 5 som søker etter forenklet søknadsmodell

Når det gjelder de gruppene som benytter forenklet søknadsmodell behandles disse i rapportens kapittel 17.

Nedenfor har vi utarbeidet en figur som viser hvor stor andel av totalt tildelt beløp, uavhengig av søknadsmodell, som er underlagt krav om avtalte kontrollhandlinger (revisjonsrapport) av statsautorisert eller registrert revisor for søknadsåret 2011:



Vi observerer at nærmere 35 % av kompensasjonen ikke er underlagt kompensasjonsforskriftens krav om kontroll av statsautorisert eller registrert revisor.

18.5.1 Dokumentert søknadsmodell

I dokumentert søknadsmodell er den kun lokalledd som har unntak fra krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor. Lokalleddene kan velge å benytte en valgt revisor. For øvrig er alle grupper av søkere underlagt krav om revisjon av både årsregnskap og søknadsdata fra statsautorisert eller registrert revisor.

Kompensasjonsforskriften pålegger revisjon av årsregnskapet for en rekke søkere som ellers ikke vil omfattes av revisjonskravene i revisorloven.

For dokumentert søknadsmodell inkluderer dette følgende søkere:

Aksjeselskap med omsetning < MNOK 5 uavhengig av søknadsmodell

- Foreninger med eiendeler ≤ MNOK 20 og ≤ 20 årsverk som er:
 - enkeltstående søkere som søker etter dokumentert modell,
 - sentralledd, uavhengig av modell,
 - regionalledd som inngår i søknader etter dokumentert modell
- Foreninger med eiendeler > MNOK 20 og/eller > 20 årsverk men omsetning < MNOK 5 som søker som enkeltstående søker, sentralledd eller regionalledd

Søknad etter dokumentert søknadsmodell anses å ha en annen risikoprofil enn for en søknad etter forenklet søknadsmodell. I en søknad under dokumentert modell er revisor blant annet pålagt å kontrollere at kostnadene ikke:

- a) inngår i merverdiavgiftspliktig virksomhet der inngående merverdiavgift kan fradragsføres etter merverdiavgiftslovens ordinære regler;
- b) er kompensasjonsberettiget etter kompensasjonsloven
- c) er kostnader hvor det foreligger avskåret fradragsrett etter merverdiavgiftsloven §§ 8-3 og 8-4, herunder bl.a. servering, leie av selskapslokaler i forbindelse med servering og anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy

Veiledningen til revisor angir antall stikkprøver som skal kontrolleres i dokumentert søknadsmodell, herunder beløpmessige største transaksjoner og tilfeldige transaksjoner:

Type organisasjon	Kontroll av beløpmessig største transaksjoner	Kontroll av tilfeldige transaksjoner
Enkeltstående søkere	20	20
Sentralledd	25	25
Regionalledd	15	15
Lokalledd	10	10
AS	15	15

Ved gjennomgang av selve søknaden kontrollerer revisor stikkprøver av dokumentasjonen for søknadsgrunnlaget og påser at det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon. Revisor skal kontrollere at det faktisk er merverdiavgift på kostnaden, at kostnaden er tilordnet organisasjonen, at den er gyldig for organisasjonens aktiviteter og at kostnaden er riktig bokført i tillegg til punktene nevnt ovenfor.

Kostnadene som inngår i en søknad etter dokumentert søknadsmodell lar seg ikke direkte avstemme mot driftskostnadene i organisasjonens årsregnskap. Dette betyr at et revidert årsregnskap som utgangspunkt gir liten økt sikkerhet for kostnadene i søknaden. Ut fra ovennevnte betraktninger mener vi at det ikke er nødvendig å pålegge revisjon av årsregnskapet av statsautorisert eller registrert revisor for organisasjoner som søker etter dokumentert søknadsmodell, og som ikke er pålagt dette etter annen lovgivning.

Bortfall av krav om revisjon av årsregnskap av statsautorisert eller registrert revisor kan gi en noe forhøyet risiko knyttet til generell kontroll av virksomheten, men dette kan eventuelt kompenseres ved å foreta et høyere utvalg av transaksjoner til stikkprøvekontroll.

Dette vil medføre økt honorar til revisjon av selve søknaden, men ut fra vår erfaring med revisjon av søknader etter dokumentert søknadsmodell vil ikke for eksempel en dobling av antall stikkprøver medføre noen vesentlig økning i revisjonshonoraret knyttet til revisjon av søknaden. Vi antar at merkostnader til revisjon av søknaden er betydelig mindre enn en fullstendig revisjon av årsregnskapet.

Bortfall av krav om revisjon av årsregnskap innebærer mindre/ingen jevnlig kontakt med revisor. Dette kan også medføre at det går med noe mer tid til revisjon av søknaden, men antas ikke å bli noen vesentlig kostnadsbelastning.

Videre er det etter vår vurdering ingen klar sammenheng mellom risiko knyttet til de enkelte organisasjonsleddene og størrelsen på utvalget som skal kontrolleres i søknadsgrunnlaget. Det er, slik vi ser det, ingen forhøyet risiko knyttet til søknadsgrunnlaget fra et sentralledd sammenliknet med en enkeltstående søker. Utvalgsstørrelsen bør i større grad være knyttet til størrelsen på søknadsgrunnlaget fremfor organisasjonens hierarkiske plassering hos søker. Under dagens ordning vil man for eksempel for et sentralledd med 100 transaksjoner måtte teste 50 av disse, mens hos et regionalledd med 3 000 transaksjoner kontrollerer man bare 30. Dersom stikkprøvestørrelsene hadde vært knyttet opp mot størrelsen av søknadsgrunnlaget ville man fått økt sikkerhet for de organisasjonene som hadde høyest søknadsgrunnlag, og dermed tatt hensyn til den forhøyede risikoen som følger med økt transaksjonsbeløp.

Aksjeselskap som inngår i søknaden er under dagens ordning underlagt krav om revisjon av statsautorisert eller registrert revisor uavhengig av søknadsmodell og størrelsen på driftskostnadene i aksjeselskapet. Vår erfaring er at frivillige organisasjoner, i den grad de har slik aktivitet, vil legge eventuelle aktiviteter som ikke inngår i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen ut i et eller flere aksjeselskaper. Dersom en søknad inkluderer aksjeselskaper vil det derfor måtte foretas en grundigere vurdering av om disse har aktiviteter som er berettiget til å inngå i kompensasjonsordningen. Det anses derfor hensiktsmessig at aksjeselskaper må revideres av statsautorisert eller registrert revisor uavhengig av søknadsmodell og størrelsen på aksjeselskapets driftskostnader, og vi anbefaler at ordningen videreføres.

Revisor skal i dokumentert søknadsmodell kontrollere at kostnadene ikke inngår i merverdiavgiftspliktig virksomhet der inngående avgift kan fradragføres. Basert på vår erfaring med at slik virksomhet ofte er flyttet ut i egne aksjeselskaper, kan det være aktuelt å øke antallet stikkprøver revisor skal ta av slike bilag ved revisjon av søknaden til aksjeselskaper. Under dagens ordning skal revisor kontrollere de 15 beløpsmessig største transaksjonene og 15 tilfeldige transaksjoner. Da risikoen for ikke-kompensasjonsberettigede kostnader anses høyere for denne gruppen bør det vurderes om dette utvalget bør økes.

18.5.2 Forenklet søknadsmodell

Kompensasjonsforskriften pålegger revisjon av årsregnskapet for en rekke søkere som ellers ikke vil omfattes av revisjonskravene i revisorloven. For søkere som benytter forenklet søknadsmodell inkluderer dette følgende søkere:

Aksjeselskap med omsetning < MNOK 5 uavhengig av søknadsmodell

Foreninger med eiendeler ≤ MNOK 20 og ≤ 20 årsverk som er:

- enkeltstående søkere med driftskostnader ≥ MNOK 1 som søker etter forenklet modell,
 - sentralledd, uavhengig av modell,
 - regionalledd med driftskostnader ≥ MNOK 5 som inngår i søknader etter forenklet modell, eller
 - lokalledd med driftskostnader ≥ MNOK 5 som inngår i søknader etter forenklet modell
 - Foreninger med eiendeler > MNOK 20 og/eller > 20 årsverk men omsetning < MNOK 5 som søker som enkeltstående søker eller sentralledd (regional- og lokalledd som har omsetning < MNOK 5 har trolig også kostnader < MNOK 5, og slipper derfor revisjon under forenklet modell)
-

Tilgjengelige data fra Lotteri- og stiftelsestilsynet angir ikke organisasjonsform for søkerne, men vi vet at mange frivillige organisasjoner er organisert som foreninger. Mange av disse vil sannsynligvis ha årlige inntekter under MNOK 5, eiendeler under MNOK 20 og mindre enn 20 årsverk. Disse vil dermed ikke være omfattet av revisjonsplikten i revisorloven § 2-1. Flere av disse vil allikevel kunne bli pålagt krav om revisjon etter kompensasjonsforskriften.

Sentralledd og enkeltstående søkere (med driftskostnader over MNOK 1) pålegges dermed krav om å få årsregnskapet revidert av statsautorisert eller registrert revisor kun med grunnlag i kompensasjonsforskriften.

Når det gjelder forenklet søknadsmodell er det et viktig moment at driftskostnadene i årsregnskapet danner grunnlag for driftskostnadene i søknaden. Dersom årsregnskapet ikke er revidert under dagens ordning vil derfor heller ikke driftskostnadene som danner grunnlaget for søknaden være revidert. Dette blir derfor en annen risikovurdering enn under dokumentert modell, hvor søknadsdataene i større grad må kontrolleres uavhengig av årsregnskapet.

Et alternativ er å fjerne plikt til revisjon av årsregnskap av statsautorisert eller registrert revisor for organisasjoner som ikke er pliktige til dette etter revisorloven, og heller innføre en stikkprøvemessig kontroll av det som er oppgitt som driftskostnader i søknaden på samme måte som under dokumentert modell. Siden revisjonen av søknadsgrunnlaget utføres etter avtalte kontrollhandlinger står Kulturdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet fritt til å definere de handlingene de ønsker for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet for søknadsgrunnlaget.

19 Minstegrensene for søknad

19.1 Evalueringspunktet om minstegrensene

Kompensasjonsforskriften fastsetter i § 8 minstegrenser for søknad etter både forenklet og dokumentert søknadsmodell.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere nivået på minstegrensen i henholdsvis dokumentert og forenklet modell. Minstegrensen må vurderes opp mot revisorkostnader og antall organisasjoner som kommer innenfor ordningen, samt økte administrasjonskostnader i staten.

19.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har vurdert antall søkere pr. i dag, og hvordan en reduksjon av minstegrensen kan påvirke dette antallet. Vi har vurdert hva en økning i søkermengde og organisasjoner vil bety både av merkostnader knyttet til administrasjon i staten, interne administrasjonskostnader hos søkeren og revisjon.

19.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Lavere minstegrenser vil medføre at flere organisasjoner kommer inn under ordningen. Flere små søkere, først og fremst enkeltstående organisasjoner vil kunne gi økte kostnader knyttet til førstegangsregistrering av søkeren og årlig behandling av søknaden.
- Ved en eventuell reduksjon i minstegrensene må Kulturdepartementet vurdere hvor små beløp pr. organisasjon det er samfunnsmessig forsvarlig å dele ut når det tas hensyn til de samlede administrasjonskostnadene internt i søkerorganisasjonen, hos Lotteri- og stiftelsestilsynet og organisasjonens revisorkostnader.
- I dagens ordning foreligger det ikke minstegrenser for underledd. For å likestille organisasjonstypene bør minstegrensene for enkeltstående søkere under dokumentert søknadsmodell vurderes senket.

19.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Minstegrensene for å søke om kompensasjon er fastsatt i kompensasjonsforskriften § 8.

I forenklet søknadsmodell er minstegrensen fastsatt til 300 000 kroner i totale driftskostnader etter at de generelle fradragspostene i § 7 og fradragspostene i § 11 er trukket ut. For organisasjoner med flere ledd gjelder minstegrensen de samlede kostnader for organisasjonen som sådan. For å søke om kompensasjon etter dokumentert søknadsmodell er minstegrensen fastsatt til 21 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader, det vil si etter de generelle fradragspostene og fradragspostene i § 16 er trukket ut.

19.5 Omfang av potensielle søkere

Da ordningen ble innført måtte det gjøres en vurdering av hvor mange søkere man trodde vil komme innenfor ordningen og antallet som faktisk kom til å søke. Det ble gjort en vurdering av hvor mange søkere man kunne behandle med det man hadde av kapasitet i Lotteri- og stiftelsestilsynet, sett opp mot kostnaden hos søkere i forhold til beløpene de kunne få kompensert.

På pengespillkonferansen 2012 ble det presentert et anslag på antall lokale lag og foreninger i Norge pr. 2009 på opp mot 100 000 (Sivesind, Karl Henrik: Presentasjon på pengespillkonferansen 2012 *Utviklingen i frivillig sektor*).

I Enhetsregisteret i Brønnøysund var det ved utgangen av 2011 registrert 61 930 foreninger, lag eller innretninger (FLI). I Frivillighetsregisteret var det på samme tidspunkt registrert 24.549 enheter uavhengig av organisasjonsform. En forutsetning for å søke om kompensasjonen er at organisasjonen er registrert i Frivillighetsregisteret. Det betyr ikke at alle som er registrert der kvalifiserer for kompensasjon, for eksempel vil politiske foreninger falle utenfor målgruppen som er definert i forskriften. For søknadsåret 2010 og 2011 er det omtrent 15 000 organisasjoner (inkludert underledd) som har søkt om kompensasjon.

19.6 Dagens minstegrenser

Minstegrensen på 300 000 kroner i forenklet søknadsmodell tilsvarer 21 000 kroner i dokumentert modell ($300\,000 \times 0,2 \times 0,35$). Søknadsgrunnlaget vi har fått fra Lotteri- og stiftelsestilsynet for søknadsåret 2010, viser at de 684 søkerne besto av til sammen 13 158 organisasjoner. Andelen organisasjoner som har et søknadsgrunnlag på mindre enn 300 000 kroner var på 62 %. Samlet søknadsgrunnlag for denne gruppen utgjør 5 % av det totale søknadsgrunnlaget. Antallet små organisasjoner i Norge er dermed betydelig.

Organisasjoner med søknadsgrunnlag mindre enn 300 000 kroner i 2010

2010	0-21 000	21 000 - 50 000	50 000 - 100 000	100 000 - 200 000	200 000 - 300 000	Sum	Andel av total
Antall organisasjoner	1 227	1 543	1 760	2 309	1 316	8155	62 %
Sum søknadsgrunnlag/ driftskostnader (MNOK)	13,8	53,9	128,8	337,1	322,5	856,0	5 %

En søker kan bestå av mange organisasjoner, såkalte flerleddede organisasjoner. Minstegrensen for å søke om kompensasjon gjelder de samlede kostnadene for søkeren inkluderte eventuelle underledd. Når det gjelder enkeltstående søkere viser datamaterialet at det er totalt 46 søkere som har driftskostnader/søknadsgrunnlag under 300 000 kroner og at disse søkte om tilsammen MNOK 4,5. Dette er organisasjoner som ikke har mulighet til å søke etter forenklet søknadsmodell. Underledd med søknadsgrunnlag under 300 000 kroner, som inngår i søknaden til sentralleddet, søkte om MNOK 851,5 fordelt på 8 109 organisasjoner.

Antall søkere og søknadsgrunnlag med grunnlag under 300 000

Under 300 000 i søknadsgrunnlag	Enkeltstående	Flerleddede	Totalt
Antall organisasjoner	46	8 109	8 155
Sum søknadsgrunnlag (MNOK)	4,5	851,5	856,0

Dagens minstegrenser medfører at mange små enkeltstående organisasjoner ikke får noen kompensasjon for sine merverdiavgiftskostnader, mens tilsvarende organisasjoner organisert som underledd får kompensasjon.

19.7 Administrasjonskostnader knyttet til økt søkermasse

19.7.1 Staten

Før minstegrensen endres må det vurderes hvor mange nye søkere dette vil føre til, hva det medfører av kostnader for staten og den enkelte søker sett i forhold til forventet kompensasjonsbeløp. En økning i antall søkere vil medføre økte kostnader for staten både knyttet til behandling og oppfølging av hver enkelt, mens de generelle administrasjonskostnadene ikke vil påvirkes i samme grad. Oppgaver som må utføres uavhengig av antall søkere vil blant annet være kostnader til:

- Vedlikehold og endring av søknadsmateriell
- Vedlikehold og oppdatering av hjemmesiden
- Kontakt med Kulturdepartementet, og eventuelt andre eksterne aktører og med

Oppgaver som vil medføre ekstrakostnader for staten kan for eksempel være:

1. Motta, registrere søkere og åpne saker
2. Innleggelse av søknadsinformasjon i saken
3. Saksbehandling inkludert kontrollarbeid
4. Utforming av avslagsbrev
5. Behandling av klagesaker å skrive innstillinger til Lotterinemnda
6. Besvare henvendelser og besvare spørsmål per e-post og telefon

Nedfor vil vi knytte noen kommentarer til de enkelte punkter.

1. Motta, registrere søkere og åpne saker

Den potensielle søkermassen vil bestå av en blanding av enkeltstående søkere og sentralledd. Det vil i dag være noen sentralledd som ikke har totale kostnader over minstegrensen, slik at noen av disse ikke vil kvalifisere for kompensasjon, men hoveddelen antas å være enkeltstående søkere. Når det gjelder underledd av eksisterende søkere er disse ikke omfattet av kravet om minstegrense, og en senkning av minstegrensen vil ikke ha betydning for denne gruppen.

En økning av antall søknader vil medføre ekstra arbeid ved at en ny søker må registreres og data om denne må legges inn i systemet. Dette vil ikke gjelde for nye underledd av eksisterende søkere da søknadsorganisasjonen allerede ligger i systemet. Dette betyr at det bare er nye enkeltstående søkere som vil kunne medføre merarbeid.

2. Innleggelse av søknadsinformasjon i saken

For hver søknad som kommer inn må datagrunnlaget registreres i systemet. Selve registreringen tar i følge Lotteri- og stiftelsestilsynet relativt kort tid.

3. Saksbehandling inkludert kontrollarbeid

Alle søknader må behandles. Saksbehandlingen vil avhenge av type søker, antall underledd, om man har informasjon fra tidligere år man kan sammenligne med og risikovurderingen som gjøres. Hvor mye tid dette tar avhenger også av om det er utført kontrollhandlinger av en revisor i forkant. Kostnadene på dette punktet vil dermed også avhenge av revisorkravene som settes til de nye søkerne som antas å være relativt små. Vi vil gå nærmere inn på dette når vi ser på kostnadene til organisasjonene

4. Utforming av avslagsbrev

Hvert år innhenter Lotteri- og stiftelsestilsynet regnskap og underlagsdokumentasjon fra et visst antall underledd. Hvor mange underledd som bør kontrolleres vil avhenge av antall underledd som er med i søknaden, og en økning av antall søknadsorganisasjoner vil dermed medføre økt arbeidsmengde. Enkeltstående søkere med søknadsbeløp under MNOK 1 har i dag ikke krav til revisor. Det er med dagens ordning over 8 000 underledd med kostnader under 300 000 kroner som er med i søknadene, mens det kun er 46 enkeltstående. Dette skyldes at disse enkeltstående søkerne ikke oppfyller kravene til forenklet søknadsmodell med dagens minstegrenser. Dersom man senker minstegrensene må det forventes en økning i antall enkeltstående søkere.

Det vil alltid være noen som sender inn en søknad, men som ikke oppfyller kravene til kompensasjon. Oppfyllelse av kriteriene i gjeldende regelverk er ofte en skjønnsmessig vurdering. Dersom man senker minstegrensene vil det kunne medføre at nye kategorier av søkere vil forsøke å definere seg inn under ordningen. En endring vil kunne medføre ekstra arbeid i form av behandling og vurdering av hvert enkelt tilfelle, samt utforming av avslagsbrev til de man ikke mener oppfyller kravene. Dette arbeidet forventes å ta mest tid det første året.

5. Behandling av klagesaker

Av de som får avslag vil det alltid være noen organisasjoner som klager. Flere søkere forventes å øke antall avslag og dermed flere klagesaker som må behandles. Det anses likevel at en senking av minstegrensene ikke vil bety en betydelig økning i arbeidsmengde.

6. Besvare henvendelser per e-post og telefon

Flere søkere innebærer flere henvendelser og spørsmål i forbindelse med søknadsprosessen. Dette vil i størst grad gjelde nye søkere, eller ved endringer knyttet til søknadsprosessen. Økt søknadsmengde kombinert med klargjøring av regelverket vil sannsynligvis ikke innebære en vesentlig ressursbelastning for Lotteri- og stiftelsestilsynet.

19.7.2 Kapasitet i Lotteri- og stiftelsestilsynet

Lotteri- og stiftelsestilsynet har pr. i dag 5 årsverk som jobber med kompensasjonsordninger. Ved etablering av gjeldende ordning var det tidkrevende å etablere nye systemer, rutiner og veiledning med videre. Lotteri- og stiftelsestilsynet har nå 2 års erfaring som innebærer at saksbehandlingen går raskere.

19.8 Krav til revisor

Krav til revisjon og revisorkontroll for organisasjoner med driftskostnader under MNOK 1 følger av nedenstående tabell:

	Forenklet modell		Dokumentert modell	
	Revisjonsberetning	Revisorrapport	Revisjonsberetning	Revisorrapport
Enkeltstående søker	Ja (valgt revisor)	Nei	Ja	Ja
Sentralledd	Ja	Ja	Ja	Ja
Regionalledd	Ja (valgt revisor)	Nei	Ja	Ja
Lokalledd	Ja (valgt revisor)	Nei	Ja (valgt revisor)	Ja

Nye søkere som velger dokumentert søknadsmodell (for alle unntatt sentralledd) vil medføre betydelig høyere kostnader enn forenklet modell.

Kravene til revisorrapporten spesifiserer det minste antallet stikkprøver som skal utføres. Disse grensene er satt uten å ta hensyn til hvor mange transaksjoner organisasjonen har, og gjør at jobben for revisor vil kunne være like stor for små som de større organisasjonene.

19.9 Søknadsbeløp og administrasjonskostnader

En reduksjon av minstegrensene for søknad om kompensasjon må vurderes i forhold til kost-nytte effekt for organisasjonene og forvaltningen. Fra et samfunnsmessig perspektiv vil det være en målsetting å nå ut til flest mulig organisasjoner. Dette vil medføre at både store og små organisasjoner vil kunne søke om kompensasjon.

Ut fra et bedriftsøkonomisk synspunkt bør man vurdere kostnader tilknyttet ordningen, herunder administrasjon hos søkerne, kostnader til revisjon hos søkerne og administrasjonskostnader hos Lotteri- og stiftelsestilsynet.

20 Krav til oppbevaring av dokumentasjon

20.1 Evalueringspunktet om oppbevaring

Oppbevaring av dokumentasjon er et sentralt element som sikrer at det er mulig å foreta etterkontroll av tildeling av kompensasjon. Kompensasjonsforskriften pålegger en rekke organisasjoner oppbevaringsplikt, noe som de ikke har tilsvarende krav til etter bokføringslovgivningen. Dette gjelder for organisasjoner som er organisert som foreninger, og som har eiendeler under MNOK 20 og mindre enn 20 årsverk.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere krav til oppbevaring av dokumentasjon i forenklet og dokumentert modell opp mot offentlig regelverk knyttet til krav om kontroll med offentlige midler og krav til at ordningen skal være enkel og ubyråkratisk. Krav til oppbevaring av dokumentasjon skal særlig vurderes i forhold til barne- og ungdomsorganisasjoner.

20.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vi har sammenholdt oppbevaringskravene i kompensasjonsforskriften mot annen relevant lovgivning på området. Vi har vurdert om kravene er sammenfallende, og i hvilken grad de er motstridende. Deretter har vi foretatt en vurdering av gjeldende regelverk opp mot innspill vi har fått fra ulike organisasjoner gjennom dybdeintervjuer og spørreundersøkelser.

20.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Vi anbefaler at det vurderes en lemping av oppbevaringskravene for organisasjoner som har eiendeler under MNOK 20 og som har mindre enn 20 årsverk.
- Vi anbefaler at oppbevaringskravene etter kompensasjonsforskriften harmoniseres med krav til revisjon, herunder å avgrense krav til oppbevaring til et avgrenset tidsrom på for eksempel 3 – 5 år for visse grupper av søkere.
- Forskriftsteksten angir ikke krav til oppbevaring av dokumentasjon for lokalledd i forenklet søknadsmodell og enkeltstående søkere i dokumentert modell. Oppbevaringskrav for ovennevnte bør fastsettes særskilt i forskriften.

20.4 Kompensasjonsforskriftens regler om oppbevaring

I følge kompensasjonsforskriften § 25 første ledd, plikter sentralledd, regionalledd og enkeltstående søkere å oppbevare alt regnskapsmateriale og annen grunnlagsdokumentasjon for søknaden i 10 år dersom de benytter forenklet søknadsmodell.

I dokumentert søknadsmodell plikter sentral- og regionalledd å oppbevare alt regnskapsmateriale og annen grunnlagsdokumentasjon for søknaden i 10 år, jf. § 25 annet ledd. Lokalledd i dokumentert modell plikter å oppbevare alt regnskapsmateriale og annen grunnlagsdokumentasjon for søknaden i 3 år dersom ikke strengere krav følger av annen relevant lovgivning.

Organisasjoner som er pliktige til å følge lov av 19. november 2004 nr. 73 *om bokføring* (bokføringsloven), er etter § 13 annet ledd pliktige til å oppbevare dokumentasjon av bokførte opplysninger i 10 år.

De som omfattes av bestemmelsene i bokføringsloven er alle som er regnskapspliktige etter lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) § 1-2, og enhver som er pliktig til å levere næringsoppgave etter lov av 13. juni 1980 om ligningsforvaltningen (ligningsloven) eller omsetningsoppgave etter lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven).

Regnskapspliktige etter regnskapsloven er blant annet aksjeselskaper, stiftelser og foreninger som har eiendeler med verdi over MNOK 20 eller mer enn 20 årsverk. Mange av søkerne vil også allerede være omfattet av dokumentasjonsreglene gjennom at de er registrert i Merverdiavgiftsregisteret fordi de har merverdiavgiftspliktig omsetning over kroner 140 000. Alle typer organisasjoner kan være skattepliktige for eventuell del av virksomheten som anses som næringsvirksomhet, jf. lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 2-32, og vil dermed komme inn under reglene ved at enhver skatteyter er pliktig til å levere selvangivelse (ligningsloven § 4-1, 5.ledd).

Oppbevaringsplikten i kompensasjonsforskriften og bokføringsloven kan oppsummeres som følger:

Organisasjonsform	Oppbevaringsplikt etter bokføringsloven § 13, jf § 2	Oppbevaringsplikt etter komp. forskriften § 25
Aksjeselskap, uavhengig av størrelse	10 år	10 år
Stiftelser, uavhengig av størrelse	10 år	10 år
Foreninger med eiendeler > MNOK 20 og/eller antall ansatte > 20 årsverk	10 år	10 år (men 3 år for lokalledd etter dokumentert modell)
Foreninger med eiendeler < MNOK 20 og antall ansatte < 20 årsverk	Nei	10 år (men 3 år for lokalledd etter dokumentert modell)

20.5 Vår vurdering

Kulturdepartementet fremhever barne- og ungdomsorganisasjoner som et særskilt fokusområde i evalueringen under dette punktet.

Vi tolker dette til å gjelde de organisasjoner i kategorien *Barne- og ungdomsorganisasjoner* i ICNPO-inndelingen som Frivillighetsregisteret er basert på. Disse organisasjonene har som fellestrekk at de er drevet av og for barn og ungdom, og kan ha mindre formalisert struktur, hyppig utskiftning i sentrale roller og lavere grad av formell kompetanse. Dette kan innebære utfordringer knyttet til å etterleve formalkravene i kompensasjonsforskriften.

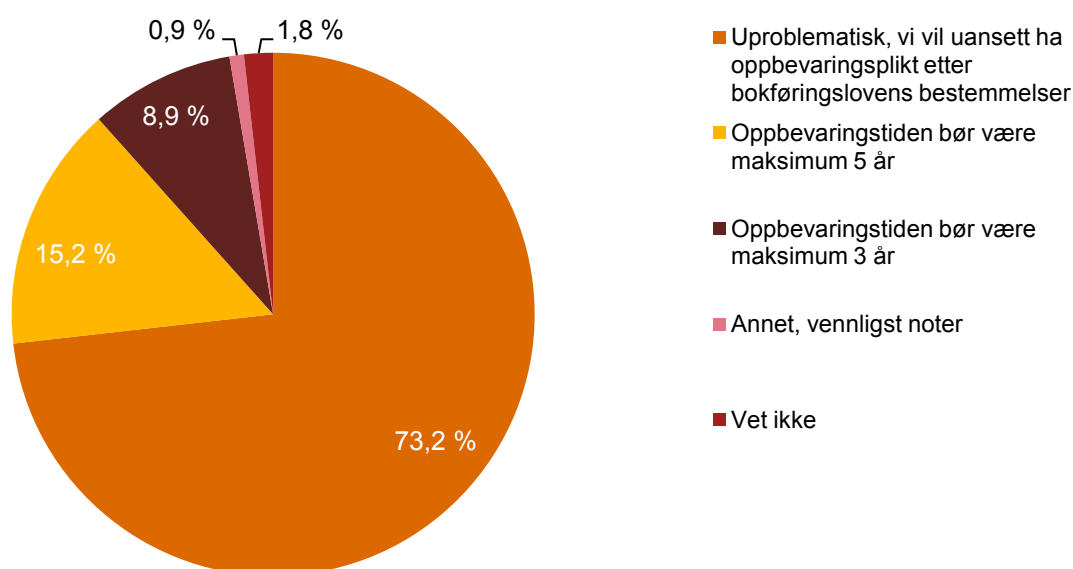
Bokføringsloven § 13 annet ledd pålegger bokføringspliktige søkere å oppbevare dokumentasjon av opplysninger i 10 år. For disse organisasjonene vil derfor bestemmelsene i kompensasjonsforskriften være sammenfallende med bestemmelsene i bokføringsloven, og således ikke medføre utvidede krav.

Vi har i spørreundersøkelsen kartlagt organisasjonenes forhold til oppbevaringskravet ved å se på hvor stor andel av respondentene som er pålagt krav om oppbevaring etter bokføringsloven, og hva de øvrige mener er en rimelig oppbevaringstid.

20.5.1 Forenklet søknadsmodell

Følgende spørsmål ble stilt til de 112 respondentene i spørreundersøkelsen som benyttet forenklet modell i søknadsåret

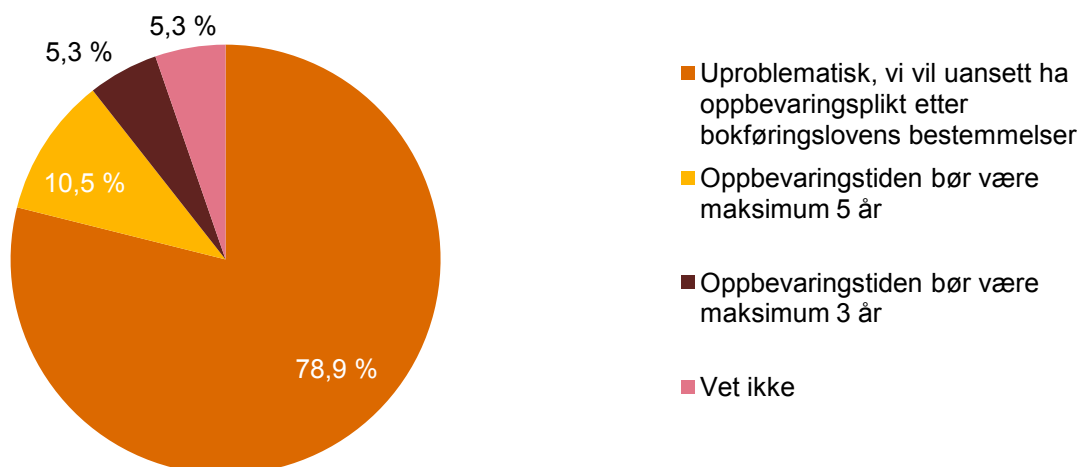
Spørsmål: Forskriften (§ 25) bestemmer at søkeren i forenklet søknadsmodell skal oppbevare regnskapsmateriale og annen grunnlagsdokumentasjon i 10 år. Hva mener dere om oppbevaringstiden?



20.5.2 Dokumentert søknadsmodell

Tilsvarende spørsmål ble stilt til de 19 respondentene som benyttet dokumentert modell i søknadsåret 2011:

Spørsmål: Forskriften (§ 25) bestemmer at søkeren i dokumentert søknadsmodell skal oppbevare regnskapsmateriale og annen grunnlagsdokumentasjon i 10 år. Evt. lokalledd skal oppbevare dokumentasjonen i 3 år. Hva mener dere om oppbevaringstiden på 10 år?



20.5.3 Oppsummering fra spørreundersøkelsen

Både for søkere etter forenklet og dokumentert søknadsmodell observerer vi at ca. 4 av 5 av respondenter ikke har noe problem med å overholde oppbevaringskravet på 10 år da de uansett har oppbevaringsplikt etter bokføringsloven.

Et stort antall av organisasjonene har plikt til oppbevaring av dokumentasjon iht. kompensasjonsforskriften, men ikke tilsvarende krav i bokføringsloven.

For søknadsåret 2011 var det totalt 14 248 søkere (inkludert underledd). Fra gjennomført spørreundersøkelse er det rimelig å legge til grunn at ca 15 % opplever oppbevaringskravet som utfordrende – dette vil i så fall gjelde ca. 2 000 søkere. Respondentene i spørreundersøkelsen er både sentralledd og enkeltstående søkere. Dersom underledd hadde vært inkludert i undersøkelsen, forventer vi at dette tallet ville vært høyere.

Søkere som er organisert som forening og har balansesum under MNOK 20 og under 20 årsverk tillegges en ekstra belastning knyttet til oppbevaring. Siden disse ikke er bokføringspliktige etter bokføringsloven, vil kompensasjonsforskriften være eneste hjemmel for oppbevaringsplikten. Plikten til oppbevaring etter kompensasjonsforskriften inkluderer sentralledd, regionalledd og enkeltstående søkere i forenklet søknadsmodell, og alle søkere i dokumentert søknadsmodell. Disse pålegges 10 års uavhengig av søknadsmodell, bortsett fra lokalledd i dokumentert søknadsmodell som har 3 år.

Oppbevaringskravet rammer små organisasjoner, som ofte har mindre økonomiske og menneskelige ressurser, utfordringer knyttet til kontinuitet i administrative funksjoner og mindre oppbevaringsplass, hvilket kan medføre problemer med å etterleve oppbevaringskravet. Problemstillingen er spesielt aktuell for barne- og ungdomsorganisasjoner, som ofte har årlige utskiftninger i sentrale roller.

20.5.4 Risikovurdering

Kravet til oppbevaring må ses i sammenheng med kravet til revisjon av årsregnskap og søknadsdata, Lotteri- og stiftelsestilsynets oppfølging og en risikovurdering for de enkelte grupper av søkere.

I forenklet søknadsmodell skal alle søknader fra sentralledd, aksjeselskap, underledd med driftskostnader over MNOK 5 og enkeltstående søkere med driftskostnader over MNOK 1 ha revisorrapport. Disse må også ha årsregnskapet revidert av registrert eller statsautorisert revisor.

Under dokumentert søknadsmodell må alle organisasjoner som søker om kompensasjon ha søknadsdataene revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Videre må alle organisasjoner med unntak av lokalledd få årsregnskapet revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Lokalledd kan benytte valgt revisor.

Revisjon bidrar til å verifisere korrektheten av de data som inngår i søknaden. Revisor kontrollerer at det foreligger dokumentasjon for alle postene i søknaden, og foretar en grundigere kontroll av dokumentasjonen for enkelte av postene, jf. veiledning for revisorer fra Lotteri- og Stiftelsestilsynet.

Videre foretar Lotteri- og Stiftelsestilsynet etterkontroll av en rekke søknader, med hovedvekt på kontroll av lokal- og regionalledds dokumentasjon av søknadsdata, jf kompensasjonsforskriften § 23 første ledd. Kravet til oppbevaring av dokumentasjon bør derfor ses i sammenheng med både i hvor stor grad søknad og årsregnskap er kontrollert av revisor, og Lotteri- og Stiftelsestilsynets reelle behov for hvor langt tilbake i tid de kontrollerer søknadsdata.

Kontrollplikten til Lotteri- og Stiftelsestilsynet som følger av § 23 består av to elementer: kontroll av innsendt dokumentasjon, samt å foreta stikkprøver i etterkant av tildeling i midler.

Det anses rimelig å anta at Lotteri- og Stiftelsestilsynet utfører denne etterkontrollen innen 1-2 år etter at kompensasjonen er tildelt. Behovet for ytterligere oppbevaringstid utover dette vil da gjelde et eventuelt behov for å ta opp igjen eldre saker og revurdere tildelingen. Det kan da vurderes om det her bør være en vesentlighetsvurdering for hvilke saker det vil være aktuelt å ta opp igjen 10 år etter opprinnelig tildeling.

Et alternativ for å lette oppbevaringsplikten for de minste organisasjonene som ikke ellers er underlagt krav om oppbevaring av regnskapsmateriale, er å skalere oppbevaringsplikten i forhold til størrelse. På samme måte som kravet til revisjon av søknad og årsregnskap til en viss grad er knyttet til størrelsen på driftskostnadene, kan også kravet til oppbevaring være knyttet til tilsvarende måltall. Den grensen man setter for revisjon av årsregnskap og søknad vil være basert på en vurdering av risiko for hver enkelt gruppe av organisasjoner og en vesentlighetsvurdering av størrelsen av kompensert beløp innenfor gruppen.

De gruppene man ikke anser det nødvendig å underlegge krav om revisjon av årsregnskap og søknad av revisor, bør trolig også kunne innvilges noe lavere krav til oppbevaringstid, for eksempel 3 år, slik lokalledd under dokumentert søknadsmodell er innvilget i dag. Dette bør imidlertid baseres på organisasjonens størrelse og ikke om organisasjonen er enkeltstående, sentralledd eller underledd, i likhet med kravene til revisjon.

Det kan argumenteres med at organisasjoner som ikke er underlagt krav om revisjon bør oppbevare dokumentasjonen i en periode slik at det foreligger muligheter for etterkontroll. Eventuelt utvidet oppbevaringsplikt bør avgrenses innenfor en rimelig tidsramme, for eksempel 3 år etter søknadsår.

20.5.5 Andre vurderingsmomenter i forhold til oppbevaringskrav

Frivillige organisasjoner er ofte finansiert av blant annet offentlige tilskudd og gaver. Givere har en forventning om at midler de gir til frivillige organisasjoner skal benyttes til et bestemt formål, og bør ha rimelig sikkerhet for korrekt anvendelse, herunder også dokumentasjon og legitimasjon av kostnadene. I utgangspunktet gjelder dette alle givere, men er spesielt relevant for tildeling av offentlige midler. Det må da kunne anses rimelig med et visst minimum av kontroll og oppfølging av midlene som deles ut.

Så lenge man mottar gaver, medlemskontingenter og tilskudd av varierende natur anses det rimelig at det til gjengjeld kan kreves et visst sett av kontrollrutiner som sikrer hva midlene er brukt til.

Samtidig kan det vurderes om en del frivillige organisasjoner har så sterkt fokus på å oppfylle formålet at dette går på bekostning av styring og internkontroll (jf. Carlenius og Fagerli 2005). Manglende formelle krav til dokumentasjon og oppbevaring kan derfor føre til at dette blir nedprioritert.

Frivillige organisasjoner er utsatt for en høyere risiko knyttet til omdømme enn andre næringslivsaktører. Svekket omdømme kan ha kritiske konsekvenser for fremtidig finansiering av organisasjonen. Organisasjonene bør derfor ha egeninteresse av tilfredsstillende dokumentasjon for sine økonomiske disponeringer. Det anses derfor ikke hensiktsmessig eller rimelig at noen organisasjoner skal få et totalt unntak fra plikten til oppbevaring av dokumentasjon, men basert på risikovurderingen over kan en reduksjon fra 10 år likevel være hensiktsmessig for visse grupper av organisasjoner.

21 Virksomhet som er organisert av det offentlige

21.1 Evalueringspunktet om offentlig tilknytning

Samspillet mellom det offentlige og frivillig sektor skjer i et mangfold av samarbeidsformer og innen mange ulike områder.

Kulturdepartementet ønsker en evaluering i forhold til kompensasjonsforskriften § 5 tredje ledd bokstav a, som avskjærer kompensasjon for virksomhet som er organisert av det offentlige.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Vurdere om § 5 tredje ledd bokstav a i forskriften med hensyn til avgrensning mot offentlig virksomhet er dekkende i henhold til intensjonen jf. brev av 14. mai 2011 fra Kulturdepartementet til Lotteri- og stiftelsestilsynet: "Intensjonen bak begrensningen i forskriftens § 5 tredje ledd er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering. Institusjoner eid av frivillige organisasjoner der hovedaktiviteten er knyttet til konkrete bestillinger av spesifikke tjenester fra det offentlige og der hovedaktiviteten er finansiert av det offentlige vil kunne falle utenfor ordningen.

21.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Grunnlaget for vår evaluering av dette punktet er dokumentasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet i form av avslag, klager, innstillinger til Lotterinemnda og Lotterinemndas vedtak, samt statistikk. I tillegg har vi stilt spørsmål om dette punktet i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuer.

Vi har også gjennomgått Kulturdepartementets brev av 12. mai 2011, samt øvrige relevante rettskilder.

Fremstillingen nedenfor vil innledningsvis redegjøre for Kulturdepartementets høringsnotat av 19. februar 2010 og foreta en kort presentasjon av kompensasjonsforskriftens ordlyd. Deretter vil vi foreta en overordnet redegjørelse av forholdet mellom det offentlige og frivillig sektor med fokus både på kommunesektoren og statlig sektor. Videre vil vi gjennomgå resultatet av spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene før vi foretar en gjennomgang av utvalgte klagesaker fra Lotterinemnda.

21.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Spørreundersøkelsen viser at 80 % av de 136 respondentene som deltok i evalueringen mottar offentlige tilskudd som en del av sitt inntektsbilde
- I overkant av 50 % av respondentene ønsker en tydeliggjøring av bestemmelsen som regulerer forholdet til offentlig sektor
- I de tilfeller der det offentlige har en lovbestemt plikt til å yte visse tjenester og benytter en privat tilbyder, vil det normalt være uproblematisk å fastslå at kompensasjon etter ordningen for frivillig sektor er utelukket. Bakgrunnen er at kompensasjonsloven omfatter private enheter som utøver kommunale/fylkeskommunale lovpålagte oppgaver.

- Vi anbefaler en publisering av Kulturdepartementets brev av 12. mai 2011 slik at innholdet i dette tilgjengeliggjøres for søkerne, herunder en vurdering av om hovedpunktene i brevet bør formaliseres direkte i kompensasjonsforskriften.
- Vi anbefaler at det utarbeides rundskriv eller prinsipputtalelse med presiseringer og retningslinjer, gjerne med eksempler, innenfor følgende emner: Betydningen av det offentliges involvering og deltakelse i frivillig virksomhet – hva avskjærer kompensasjon? I hvilken grad er forarbeidene til frivillighetsregisterloven relevante for kompensasjonsforskriften – er det uttalelser i forarbeidene som bør ha betydning for forståelsen av kompensasjonsforskriftens begrep ”organisert av det offentlige”?

21.4 Kulturdepartementets høringsnotat

I høringsnotatet *Kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til frivillige organisasjoner* av 19. februar 2010 gir Kulturdepartementet en beskrivelse av målgruppen for ordningen.

I høringsnotatets punkt 3 *Målgrupper* viser Kulturdepartementet til NOU 2006:15 *Frivillighetsregister* kapittel 3.6.3.

I dette kapittelet drøftes innholdet i begrepet frivillig virksomhet, herunder i forhold til det offentlige:

”Arbeidsgruppen legger til grunn at aktiviteter som er organisert av det offentlige ikke er frivillig virksomhet. Slike aktiviteter bør ikke kunne inngå i et frivillighetsregister, dels fordi de knytter an mot den offentlige sektor og dels fordi man da i realiteten vil ha fjernet seg fra det som tradisjonelt karakteriserer virksomheten i frivillige organisasjoner”.

Arbeidsgruppen går deretter nærmere inn på hva de legger i uttrykket ”organisert av det offentlige”.

Det første eksemplet gruppen nevner er forvaltningsvirksomhet:

”Avgrensningen mot aktiviteter organisert av det offentlige innebærer for det første at aktiviteter som er å anse som forvaltningsvirksomhet ikke er registreringsberettiget.”

Arbeidsgruppen presiserer her at forvaltningsvirksomhet som er organisert i og gjennom forvaltningsorganer faller utenfor begrepet frivillig virksomhet. Deretter sier arbeidsgruppen at også annen type virksomhet der det offentlige er involvert kan falle utenfor frivillighetsbegrepet:

Det gjelder også virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak. Et eksempel kan være at det offentlige har etablert en stiftelse og har full kontroll over stiftelsen ved sin representasjon i stiftelsens styre. Dette kan reise avgrensningsspørsmål i forhold til stiftelser med offentlig styrerepresentasjon (uten at det offentlig har full kontroll med virksomheten) og som for eksempel mottar drifts- eller annen støtte fra det offentlige.

Dersom stiftelsen i det øvrige er privatrettslig organisert, dvs. med styremedlemmer uten tilknytning til det offentlige og har et ikke-offentlig formål, kan det forhold at den mottar offentlig støtte til sin virksomhet, etter arbeidsgruppens oppfatning ikke i seg selv føre til at den bør være unndratt fra registrering i frivillighetsregisteret, jf. utkastet § 3 annet ledd nr. 1. I et slikt tilfelle kan det heller ikke være avgjørende om det har vært det offentlige som opprinnelig tok initiativ til opprettelsen av stiftelsen, eller om det var en privat aktør, eventuelt om det skjedde i fellesskap.”

Arbeidsgruppen kommer her med en viktig presisering ved å fremheve at privatrettslig organisering der det offentlige er involvert eller mottar offentlig støtte, ikke nødvendigvis betyr at den private enheten faller utenfor frivillighetsbegrepet.

I de tilfeller der det offentlige selv oppretter en privat enhet som de eier og/eller kontrollerer fullt ut vil det ikke være tvil om at denne faller utenfor frivillighetsbegrepet, slik vi ser det, i forhold til frivillighetsregisterloven. Problemstillingen vil komme på spissen i de tilfeller det offentlige oppretter en privat enhet i samarbeid med en frivillig organisasjon, og i de tilfeller der den private enheten er opprettet av private og samarbeider med det offentlige. Her sier arbeidsgruppen at mottak av offentlig støtte ikke i seg selv ekskluderer den private enheten fra frivillighetsbegrepet.

Arbeidsgruppen sier følgende om vurderingen:

”Utgangspunktet for vurderingen av om en stiftelse er organisert av det offentlige i utkastets § 3 annet ledd nr. 1’s forstand er etter dette om det ut fra en totalvurdering kan sies at det offentlige har kontroll med stiftelsen og dennes virksomhet. I denne helhetsvurderingen kan det ha betydning hvem som har tatt initiativ til opprettelsen av stiftelsen, om den realiserer et «offentlig» formål, om den mottar støtte fra det offentlige mv., men det vesentlige i denne bedømmelsen er altså ikke disse momentene, men om det offentlige gjennom sin styrerepresentasjon kan sies å ha full organisatorisk kontroll med forvaltningen av stiftelsen og dennes virksomhet. Det er først da det er dekning for å slutte at aktivitetene er «organisert av det offentlige» i lovutkastets mening, jf. utkastet § 3 annet ledd nr. 1.”

Det avgjørende vil, i følge arbeidsgruppen, være om det offentlige har full organisatorisk kontroll med den aktuelle virksomheten. Øvrige momenter kan tillegges vekt, for eksempel hvem som var initiativtaker og om enheten mottar tilskudd.

I Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet* viser Kultur- og kirke departementet i sin tur til NOU 2006:15 *Frivillighetsregister*.

Lov av 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven) trådte i kraft med virkning fra 1. desember 2008.

Forholdet til det offentlige reguleres av frivillighetsregisterloven § 4 første ledd:

”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”

I høringsnotatet av 19.februar 2010 går ikke Kulturdepartementet noe nærmere inn på hvilken betydning forarbeidene til frivillighetsregisterloven skal ha ved vurderingen av rett til kompensasjon.

21.5 Kompensasjonsforskriftens regulering

Kompensasjonsforskriftens ordlyd er i sin helhet basert på den spesifikke ordlyden i frivillighetsregisterloven § 4 første ledd og formuleringer i forarbeidene til frivillighetsregisterloven.

Forskriften § 5 tredje ledd bokstav a lyder som følger:

”Det gis ikke kompensasjon for merverdiavgiftskostnader i følgende virksomheter:

c) virksomhet som er organisert av det offentlige, herunder forvaltningsvirksomhet som er delegert til frivillige organisasjoner, og virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak.”

Forskriftens ordlyd inneholder to konkrete presiseringer i forhold til hva som skal anses som virksomhet organisert av det offentlige.

Det ene alternativet er knyttet til forvaltningsvirksomhet som er delegert av det offentlige til en frivillig aktør. Dette vil være tilfeller der det offentlige med hjemmel i lov delegerer spesifikk forvaltningsmyndighet til en frivillig organisasjon som på sin side oppnår kompetanse til for eksempel å tildele rettigheter. Slik vi ser det, vil dette alternativet ikke være vanskelig å praktisere da en slik delegering vil ha klar hjemmel i lov og med klare retningslinjer for myndighetsutøvelsen.

Det andre alternativet er knyttet til en privatrettslig organisering av virksomheten, der det offentlige har en eller annen form for involvering. Dette alternativet vil være mer skjønnspreget enn det andre, og vil måtte avgjøres ut fra de konkrete omstendigheter i det enkelte tilfelle. Slik vi ser det må dette alternativet baseres på en helhetsvurdering der ulike momenter vil komme inn.

21.6 Kulturdepartementets presisering av forskriften i 2011

I brev av 12. mai 2011 til Lotteri- og Stiftelsestilsynet og Lotterinemnda, foretar Kulturdepartementet enkelte presiseringer.

Kulturdepartementet uttaler følgende om forholdet til det offentlige:

”Intensjonen bak begrensningen i forskriftens § 5 tredje ledd er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering.

Institusjoner eid av frivillige organisasjoner der hovedaktiviteten er knyttet til konkrete bestillinger av spesifikke tjenester fra det offentlige og der hovedaktiviteten er finansiert av det offentlige vil kunne falle utenfor ordningen.”

Kulturdepartementet foretar her en avgrensning av kompensasjonsretten i forhold til graden av det offentliges involvering i virksomheten. Graden av involvering skal være ”sterk” og departementet bruker to eksempler for å illustrere hva som ligger i dette uttrykket:

- Det ene eksemplet går på oppnevning av styremedlemmer. Dersom majoriteten (flertallet) av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige anses det offentliges involvering å være sterk. Det fremgår ikke direkte av brevet om hvorvidt det er faktisk oppnevning av styremedlemmer som er relevant, eller om det er tilstrekkelig at det offentlige har mulighet til å oppnevne majoriteten av styremedlemmene.
- Det andre eksemplet gjelder i hvilken grad det offentlige legger sterke føringer for driften av virksomheten. Departementet presiserer her at det offentliges ønske om å oppnå spesifikke mål gjennom sin involvering og finansiering, vil anses som sterke føringer.

Kulturdepartementet foretar også en avgrensning i forhold til det offentliges kjøp av tjenester fra den frivillige organisasjonen. Denne avgrensningen vil kunne komme inn der det offentlige foretar konkrete bestillinger av en tjeneste og der aktiviteten i hovedsak finansieres av det offentlige.

I neste avsnitt vil vi se nærmere på samspillet mellom frivillig og offentlig sektor, både hva gjelder kommunene og staten.

21.7 Det offentlige og frivillig sektor - Generelt

Det finnes et omfattende informasjonsmateriale i form av utredninger og rapporter mv. om det offentliges forhold til frivillig sektor.

St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* beskriver dette forholdet nærmere. Formålet med meldingen var å se nærmere på forholdet mellom frivilligheten og det offentlige med fokus på å bedre rammebetingelsene for frivillig sektor.

I meldingen presiseres det at satsingen på frivillighetsfeltet er en del av Regjeringen Stoltenberg II sitt arbeid med å innfri Kulturløftet, som fastslår å nå konkrete mål innen kunst, kultur, idrett og frivillighet innen 2014.

Meldingens kapittel 4 redegjør nærmere for bl.a. historikk og ulike offentlige støtteordninger for frivilligheten. I dette kapittelet vises det til tidligere utredninger og meldinger som omhandler det offentliges samspill med frivillig sektor, herunder:

- NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*
- St.meld. nr. 4 (1988-1989) *Langtidsprogrammet 1990-1993*
- St.meld. nr. 2 (1990-1991) *Revidert nasjonalbudsjett 1991*
- St.meld. nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*
- St.meld. nr. 44 (1997-1998) *Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organisasjoner*

I kapittel 4, punkt 4.4.1, oppsummerer meldingen status for frivillighetens inntektsbilde i forhold til offentlige tilskudd. Det oppgis at frivillig virksomhet i hovedsak får sine inntekter gjennom egengenererte inntekter, gaver og offentlige tilskudd – hvorav offentlige tilskudd utgjorde om lag 35 % av totalinntektene i 2004.

Vår spørreundersøkelsen viser at 80 % av de 136 respondentene som deltok i evalueringen mottar offentlige tilskudd som en del av sitt inntektsbilde.

21.7.1 Kommunene og frivillig sektor

Kommunene og fylkeskommunene samarbeider med frivillig sektor på mange ulike felter og gjennom ulike samarbeidsformer.

International Research Institute of Stavanger (IRIS) gjennomførte i perioden 2006-2007 en landsomfattende undersøkelse om kommunenes forhold til frivillig sektor.

Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet og resulterte i rapporten *Kommunenes samhandling med frivillig sektor* av 27. april 2007.

Formålet med undersøkelsen var å framskaffe oversikt og kunnskap om kommunesektorens forhold til frivillig innsats. IRIS presiserer at rapporten ikke er en beskrivelse av frivillig sektor som sådan, men en beskrivelse av hvordan kommuner og frivillige organisasjoner står i relasjon til hverandre, sett ut fra kommunenes ståsted.

Rapporten slår fast at samarbeidsnettverket mellom kommunesektoren og frivillig sektor er omfattende og variert i den forstand at det er til dels betydelige forskjeller mellom de ulike typer virksomheter.

I følge rapporten er det kulturområdet som er den kategorien innen frivillig sektor som har mest samarbeid med kommunene (gjennomsnitt på 55 %). Deretter kommer grunnskole (gjennomsnitt på 35 %). Etter dette kommer pleie, omsorg, sosial og næring (gjennomsnitt på 30 %), og deretter barnehager og teknisk sektor (gjennomsnitt på 20 %). Til slutt kommer personal og organisasjon (gjennomsnitt på 10 %), og økonomi (gjennomsnitt på 5 %).

Rapporten påpeker at det foreligger et mangfold av samarbeidsformer mellom kommunene og frivilligheten, hvorav den mest utbredte samarbeidsformen er ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid. Videre påpekes det i rapporten at også andre, mer varige samarbeidsformer forekommer i betydelig grad, eksempelvis deltakelse i kommunale utviklingsprosesser/utviklingsprosjekter og supplering av kommunale driftsoppgaver.

Rapporten presiserer i denne forbindelse at kategoriene pleie, omsorg og sosial har et særskilt omfattende samarbeid med frivilligheten i forhold til supplering av kommunale driftsoppgaver.

IRIS foretar deretter en tredeling av relasjonene mellom kommunene og frivillig sektor:

- 1) Frivillig innsats i institusjonaliserte samarbeidsformer
- 2) Prosjektbasert og temporært samarbeid
- 3) Meningsutveksling og demokratiutvikling

I forhold til kompensasjonsordningen vil det først og fremst være de institusjonaliserte samarbeidsformene som kan medføre begrensninger i søkerens rett til kompensasjon, men også andre samarbeidsformer vil kunne medføre en begrensning.

Vi viser også til rapportens kapittel 16 om regnskapsprinsipper, særlig punkt 16.5.2 vedrørende tilskudd.

21.7.2 Staten og frivillig sektor

Staten bidrar til frivilligheten på ulike måter, f.eks. gjennom direkte tilskudd, kjøp av tjenester og tilskudd via lotteritillatelser og spillemidler. Staten vil også, via lovregulering, indirekte bidra i form av eksempelvis skatte- og avgiftslettelser.

Rapporten *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner – En empirisk kartlegging* utarbeidet av Håkon Lorentzen i 2010, kartlegger og analyserer bruken av statlige tilskudd i frivillig sektor.

Rapporten ser bl.a. på kontant støtte gjennom poster i statsbudsjettet, og redegjør for til sammen 81 ulike tilskuddsordninger knyttet til statsbudsjettet for 2009.

En del typer tilskudd ble holdt utenfor prosjektet, herunder sivilt organisert og profesjonell tjenesteproduksjon (for eksempel barnehager, skoler, institusjoner), bistandsmidler til bruk i utlandet, samt statlige tilskudd til enkeltstående kulturinstitusjoner, krisesentre mv.

St.meld. nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* gir en oversikt over statens bidrag til frivilligheten på 90-tallet.

I meldingen oppgis det at av statens samlede tildelinger til frivillig sektor i 1995 gikk om lag ¾ av beløpet til velferds- og tjenesteproduksjon der staten var en sentral bidragsyter.

I denne forbindelse uttales følgende:

”På enkelte områder, som innen internasjonalt bistandsarbeid, utdanning og i helse- og sosialsektoren, er organisasjonene viktige bidragsytere. Det kan være ulike årsaker til at frivillige drevne tilbud har vokst fram. Noen aktiviteter har gradvis utviklet seg fra å være frivillig finansierte til å bli fullt integrert i det offentlige tilbudet. Andre har ekspandert fordi de har vært ønsket som tillegg til de offentlige tilbudene. Fordelen ved å benytte frivillige organisasjoner som velferdsprodusenter framfor offentlig eller markedsbasert virksomhet, vil vanligvis ligge i medlemmenes engasjement og frivillige innsats, samt den fleksibiliteten som frivillig organisering representerer. I internasjonalt, humanitært arbeid kan det også være viktig å ha ikke-statlige kanaler for bistanden.”

Når det gjelder sykehussektoren i Norge har denne gjennomgått flere organisatoriske endringer de siste årene, herunder etablering av de statlige regionale helseforetakene fra og med 1. januar 2002.

Ett av hovedelementene i sykehusreformen var statens overtakelse av eierskapet til de tidl. fylkeskommunale sykehusene og øvrige virksomheter innenfor spesialisthelsetjenesten. Hele ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble dermed overført til staten.

I forhold til kompensasjonsordningen vil i særlig grad private skoler, samarbeid med de statlige helseforetakene og annet institusjonalisert samarbeid kunne medføre begrensinger i retten til kompensasjon, men også andre samarbeidsformer vil kunne medføre at kompensasjon avskjæres.

21.7.3 Videre fremstilling

På bakgrunn av ovennevnte gjennomgang vil vi i det følgende illustrere det offentliges samarbeid med frivillig sektor i lys av kompensasjonsordningen, gjennom å foreta en oppdeling av det offentliges involvering i frivillig virksomhet basert på hva det offentlige plikter å gjøre og hva det offentlige kan gjøre etter eget ønske.

21.7.4 Det offentliges plikt til å tilby visse tjenester

Det offentlige vil på flere områder ha en lovbestemt plikt til å utføre bestemte tjenester, eksempelvis innen helse-, sosial- og undervisningssektoren. Som utgangspunkt kan da den offentlige institusjonen enten utføre tjenestene selv eller kjøpe disse inn fra private tilbydere. Særlig innen helse- og sosialsektoren er det vanlig at det offentlige benytter private tilbydere for å oppfylle sin lovbestemte plikt.

Dette kan illustreres med kompensasjonsordningen for kommunal sektor som reguleres av lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (kompensasjonsloven). Kompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c gir rett til kompensasjon for *”private eller ideelle virksomheter som produserer helse- og omsorgstjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt å utføre ved lov”*.

Private virksomheter som produserer lovpålagte tjenester innen disse områdene vil ha rett til kompensasjon på lik linje med kommuner og fylkeskommuner. Retten til kompensasjon beror på om tjenesten er *”pålagt å utføre ved lov”*.

Finansdepartementets har i sin tolkningsuttalelse av 2. mars 2004 presisert innholdet i dette uttrykket ved at den enkelte privatperson må ha et rettskrav på å motta tjenesten fra kommunen eller fylkeskommunen. Denne typen tjenester vil da stå i motsetning til tjenester som kommunen utfører etter eget ønske, eller i de tilfeller der kommunen skal sørge for å ha et tilbud, men hvor den enkelte ikke har et rettskrav på å motta tjenesten.

Dersom frivillige organisasjoner for en del av sin virksomhet kommer inn under kompensasjonsloven, vil naturlig nok denne delen av virksomheten ikke være kompensasjonsberettiget etter ordningen for frivillig sektor.

Det kan også tenkes andre tilfeller der det offentlige har en lovbestemt plikt til å tilby visse tjenester, men som er innenfor et felt som ikke omfattes av private enheters rett til kompensasjon etter kompensasjonsloven. Slik vi ser det, vil også disse tilfellene ikke være kompensasjonsberettiget etter ordningen for frivillig sektor, da den private enheten her utfører en tjeneste på vegne av det offentlige.

I de tilfeller der det offentlige har en lovbestemt plikt til å yte visse tjenester og benytter en privat tilbyder, vil det normalt være uproblematisk å fastslå at kompensasjon etter ordningen for frivillig sektor er utelukket for den private parten. Virksomheten vil utøves av lønnede ansatte, og det offentliges bidrag vil være en betaling for tjenester som den offentlige parten plikter å utføre.

21.7.5 Det offentlige tilbyr tjenester som ikke anses lovpålagt

Det finnes også flere områder hvor det offentlige tilbyr tjenester som den enkelte ikke har et rettskrav på å motta. Dette kan være tjenester som f.eks. en kommune av eget ønske vil tilby sine innbyggere, eller som de har en lovanmodning om å sørge for. I forhold til kompensasjonsloven, så er en lovbestemmelse som sier at en kommune skal "sørge for" en viss tjeneste, ikke tilstrekkelig for å bli ansett som lovpålagt.

En privat tjenestetilbyder vil i disse tilfellene ikke har rett til kompensasjon etter kompensasjonsloven. Et eksempel på dette er barnevern. En rettskraftig dom fra Borgarting lagmannsrett fra (UTV-2009-1354) fastslår at to private barnevernsinstitusjoner ikke hadde krav på kompensasjon etter kompensasjonsloven. Det avgjørende for lagmannsretten var en endring av barnevernsloven fra 1. januar 2004, som medførte at ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner ble overført fra fylkeskommunen til staten. I en uttalelse av 16. april 2010 har Skattedirektoratet fulgt opp dette, og lagt til grunn at private enheters levering av institusjonstjenester innen barnevern ikke omfattes av ordningen. Unntak gjelder for private som leverer institusjonstjenester til Oslo kommune, idet Oslo kommune er lovpålagt å etablere og drifte institusjoner etter barnevernloven § 2-3a.

Et annet eksempel er krisesentertjenester. I en uttalelse av 9. desember 2010 sier Skattedirektoratet at private enheter som yter krisesentertjenester ikke omfattes av kompensasjonsloven.

Begrunnelsen er at krisesenterlovgivningen pålegger riktignok kommunen å sørge for å ha et krisesentertilbud, men at privatpersoner ikke har noe rettskrav på ytelser.

Denne gruppen som ikke omfattes av kompensasjonsloven vil dekke et bredt spekter av tjenester, og det finnes utvilsomt mange varianter av samarbeid.

I noen tilfeller vil det offentlige velge å beholde all beslutningsmyndighet og all økonomisk risiko ved driften av tjenestetilbudet. I andre tilfeller vil det offentlige velge å overlate hele eller deler av beslutningskompetansen og den økonomiske risikoen til den private tilbyderen. Her vil det også variere i hvilken grad det offentlige har eierskap til og kontroll over virksomheten. Denne gruppen er såpass mangfoldig at det ikke kan gis noe entydig svar på om den private parten har kompensasjonsrett etter ordningen for frivillig sektor. Her vil man måtte se på det enkelte tilfelle, herunder avtaler, betalingsordninger, retningslinjer og i hvilken grad det offentlige har beslutningsmyndighet og økonomisk risiko.

21.7.6 Det offentlige gir tilskudd/deltar i prosjektsamarbeid

I mange tilfeller vil det offentlige verken ha en lovbestemt plikt og heller ingen ønsker om å involvere seg aktivt i driften av et tjenestetilbud. Det offentlige vil derfor i mange tilfeller yte tilskudd til ulike typer virksomhet som utøves av frivilligheten.

Noen tilskudd vil være øremerkede og sette klare betingelser for tildelingen. Vi viser også her til kapittel 16 ovenfor om drøftelse av regnskapsprinsipper ved tilskudd, særlig punkt. 16.5.2. I andre tilfeller vil tilskuddene gis til fri benyttelse innen et formål og uten at det offentlige legger noen form for føringer hva gjelder bruken av tilskuddet.

Ofte vil det offentlige inngå prosjektsamarbeid med frivillig sektor innen ulike felter. Prosjektene kjennetegnes ved at de gjelder for en fastsatt periode og at både det offentlige og den frivillige bidrar til gjennomføringen av prosjektet. Her vil det foreligge varierte tilfeller av i hvilken grad det offentlige overlater beslutningsmyndighet og økonomisk ansvar til den frivillige parten. Det økonomiske oppgjøret vil variere fra tilfelle til tilfelle. I noen tilfeller vil det offentlige yte tilskudd og i andre tilfeller vil det offentlige bestille og betale for konkrete tjenester. Her finnes det utvilsomt et mangfold av oppgjørsformer.

Et eksempel på denne type prosjekt vil være at en kommune inngår samarbeid med en frivillig aktør med fokus på nærmiljøet, for eksempel om barn og unge, eldre, fritid og kultur. Her vil den frivillige aktøren bidra med sin spesialkompetanse og kunnskaper om feltet, og ofte bidra med gratis arbeidsinnsats og dugnadsarbeid for å få gjennomført prosjektet.

21.8 Spørreundersøkelsens kartlegging

I dette avsnittet vil vi gå gjennom respondentenes samarbeidsformer med det offentlige på bakgrunn av spørreundersøkelsen, samt gå gjennom de meninger som respondentene har om forskriftens regulering av samarbeidet med frivillig sektor.

Spørreskjemaet inneholdt to innledende spørsmål til respondentene om de har et samarbeid med det offentlige. Det første spørsmålet gjaldt samarbeid med det offentlige innen helse-, sosial- eller undervisning. Det andre spørsmålet gjaldt samarbeid med det offentlige innen områder som kultur/idrett, fritid/rekreasjon og rednings-tjeneste.

Til sammen 20 av de totalt 136 respondentene oppgir at de har én eller begge av ovennevnte samarbeidsformer med det offentlige.

21.8.1 Helse, sosial og undervisning

Av de totalt 136 respondentene, svarte 14 av dem at de har et samarbeid med det offentlige innen helse-, sosial- eller undervisning.

Av disse 14 svarte 4 av dem "Ja" på spørsmålet om organisasjonen omfattes av kompensasjonsordningen for kommuner mv.

Spørsmål:

Har organisasjonen inngått samarbeidsavtale med det offentlige om utførelse av helse-, sosial- eller undervisningstjenester?

Ja	14	10,3 %
Nei	119	87,5 %
Vet ikke	3	2,2 %
Total	136	100,0 %

Spørsmål:

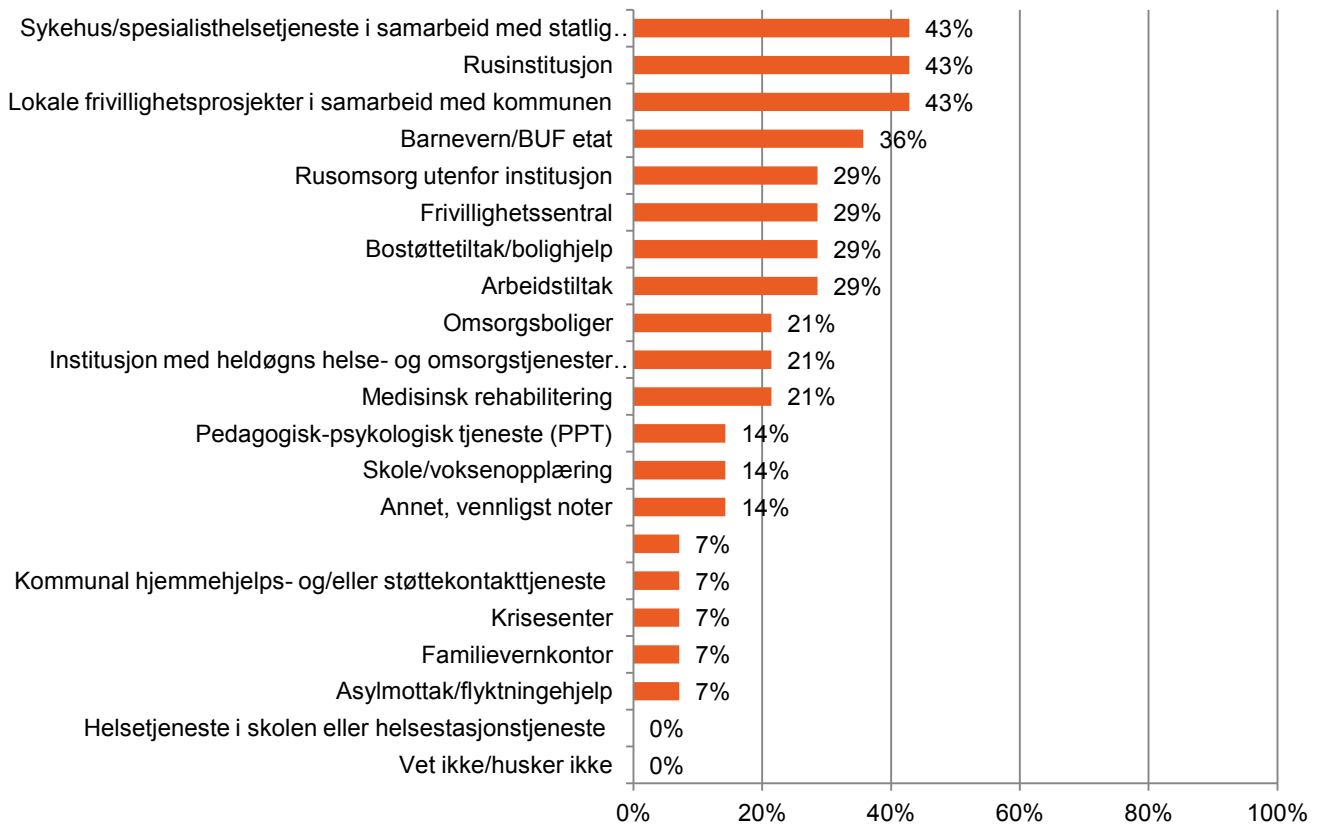
Mottar organisasjonen helt eller delvis MVA kompensasjon etter lov av 12. desember 2003 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.?

Ja	4	
Nei	8	
Vet ikke	2	
Total	14	

De 14 respondentene ble deretter spurt om hvilke typer samarbeid de har innen denne kategorien.

Spørsmål:

Hvilke typer samarbeid med det offentlige har organisasjonen om utførelse av helse-, sosial- eller undervisningstjenester?



Til sammen 6 av de 14 respondentene oppgir at de har et samarbeid med statlige helseforetak, og også 6 av dem har et samarbeid med det offentlige i forbindelse med rusinstitusjon. Videre har 6 av dem et samarbeid med kommunene i forbindelse med lokale frivillighetsprosjekter og 5 av dem har samarbeidsprosjekt vedrørende barnevern.

Når det gjelder institusjon hvor kommunen tildeler plass oppgir 3 av dem at de har denne typen samarbeid.

De 2 respondentene som har svart "Annet" oppgir samarbeid i form av båtturer for et bestemt klassetrinn på kommunens barneskoler og samarbeid i form av dagtilbud og musikkundervisning for utviklingshemmede.

Oversikten viser at det er et sterkt innslag av institusjonelt samarbeid med det offentlige.

21.8.2 Kultur/idrett, fritid/rekreasjon og redningstjeneste

Til sammen 12 av de totalt 136 respondentene oppgir at de har et samarbeid med det offentlige innen Kultur/idrett, fritid/rekreasjon og redningstjeneste

Spørsmål:

Har organisasjonen inngått samarbeidsavtale med det offentlige om utførelse av tjenester innen kultur/idrett, fritid/rekreasjon eller redningstjeneste?

Ja	12	8,8 %
Nei	118	86,8 %
Vet ikke	6	4,4 %
Total	136	100,0 %

De 12 respondentene ble deretter spurt om hvilke typer samarbeid de har innen denne kategorien.

Spørsmål:

Hvilke typer samarbeid har organisasjonen med det offentlige om utførelse av tjenester innen kultur/idrett, fritid/rekreasjon eller redningstjeneste?



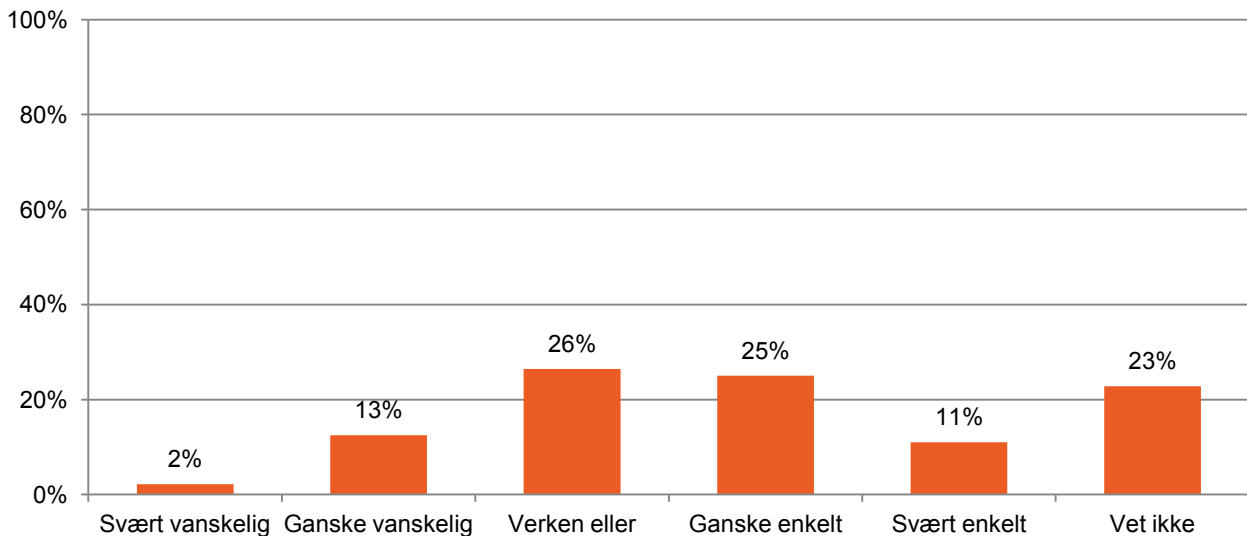
Til sammen 5 av de 12 respondentene oppgir at de har et samarbeid med det offentlige innen friluftsliv, natur og miljø, og 4 av dem oppgir samarbeid om redningstjeneste.

21.9 Respondentenes meninger

Alle de 136 respondentene ble deretter spurt om hvor vanskelig de finner forskriftens begrensning hva gjelder samarbeid med det offentlige. Til sammen 20 respondenter (15 %) svarte at de finner det svært vanskelig eller ganske vanskelig å forstå forskriftens begrensning.

Spørsmål:

Kompensasjonsordningen for frivillig sektor gir ikke rett til kompensasjon for virksomhet som er "organisert av det offentlige" (jf. forskriften § 5). I hvilken grad synes dere det er enkelt eller vanskelig å vurdere forskriftens begrensning i forhold til organisasjonens samarbeid med det offentlige?



Bare 5 av disse 20 respondentene hadde svart "Ja" på spørsmålene om de har et samarbeid med det offentlige innen helse-, sosial- eller undervisning, og/eller innen kultur/idrett, fritid/rekreasjon og redningstjeneste. Dette kan tyde på at de organisasjonene som deltok i spørreundersøkelsen, og som har denne typen samarbeid med det offentlige, synes det er uproblematisk å forstå forskriftens begrensning. Disse 5 respondentene som finner det svært vanskelig eller ganske vanskelig å forstå forskriftens begrensning, er hovedsakelig større landsdekkende organisasjoner med et utstrakt og omfattende samarbeid med det offentlige.

Også på grunnlag av dybdeintervjuer har vi inntrykk av at det er flere av de større organisasjonene som finner forskriftens begrensning vanskelig.

En av respondentene oppgir at noen former for samarbeid med det offentlige er enkelt å plassere i systemet, ved at organisasjonen mottar kompensasjon etter kompensasjonsloven for denne virksomheten. Problemene oppstår ved andre typer samarbeid med det offentlige der man ikke omfattes av kompensasjonsloven. Denne oppfatning synes å gjelde for flere av de større organisasjonene som har mange ulike typer samarbeid med det offentlige. Andre respondenter sier at de har samarbeid med det offentlige, men på andre felter og på et mer uformelt plan enn de større organisasjonene.

På spørsmål om det er ønskelig med en tydeliggjøring av forskriftens begrensning i forhold til offentlig sektor oppgir hele 70 av respondentene (52 %) at de ønsker dette.

Spørsmål:

Ønsker dere en tydeliggjøring av hvilke typer samarbeid med det offentlige som ikke omfattes av ordningen?

Ja	70	51,5 %
Nei	31	22,8 %
Vet ikke	35	25,7 %
Total	136	100,0 %

Disse 70 respondentene ble deretter spurt om hvilke metoder som ville være best egnet til en tydeliggjøring.

Spørsmål:

Hvilke metoder mener dere er best egnet til å tydeliggjøre dette?"



Til sammen 37 av respondentene (53 %) ønsker en tydeliggjøring i form av rundskriv/prinsipputtalelser, 32 av dem (46 %) ønsker en endring direkte i forskriften og 31 av dem (44 %) ønsker en manual/håndbok.

De 5 respondentene som svarte "Annet" hadde følgende forslag:

- Økonomisk risiko må medtas i vurderingen av om begrensningen kommer til anvendelse
- Det er nødvendig med en klarere definisjon
- Det er nødvendig med klarere definisjoner i forhold til organisasjoner som har en kombinasjon av offentlig og frivillig virksomhet
- Bedre informasjon på Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmeside
- Mer tydelig sjekkliste i forbindelse med søknaden

På grunnlag av spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer har vi inntrykk av at mange ser et klart behov for en form for skriftlig veiledning om kompensasjonsretten og samarbeid med offentlig samarbeid.

I det følgende vil vi gjennomgå utvalgte klagesaker som Lotterinemnda har behandlet i forbindelse med offentlig samarbeid.

21.10 Klagesaker

Det finnes til sammen et trettitalls klagesaker som gjelder samarbeid med offentlig sektor.

Noen få av klagesakene ble omgjort av Lotteri- og stiftelsestilsynet etter at de mottok ytterligere opplysninger om faktum. De øvrige klagesakene ble behandlet av Lotterinemnda.

Basert på den dokumentasjonen vi har mottatt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, har vi laget følgende oversikt over søknader som er avvist/ avslått (ikke søknadsberettiget) på grunn av offentlig tilknytning i søknadsårene 2010 og 2011.

År	Antall søknader avvist/ avslått	Antall avslag påklaget	Omgjort av Lotteri- og stiftelsestilsynet	Medhold i Lotterinemnda
Søknadsåret 2010	33	21	0	1
Søknadsåret 2011	18	9	3	0
Sum	51	30	3	1

Vi har valgt ut noen av disse klagesakene som omtales nærmere nedenfor.

21.10.1 Klagesak I – Driftsavtale med kommunen

Organisasjonen [NN] hadde inngått en driftsavtale med kommunen om drift av et døgntilbud for bostedsløse og rusmisbrukere. Kostnader knyttet til dette hjemmet ble tatt med i søknaden. Lotteri- og stiftelsestilsynet trakk kostnadene ut med den begrunnelse at virksomheten ble drevet på bakgrunn av driftsavtale med kommunen, og at kommunen bestilte tjenester som kommunen hovedsakelig finansierte.

Søkeren påklaget dette til Lotterinemnda.

I klagen hevder søkeren at hjemmet drives som en naturlig del av organisasjonens virksomhet, og at driften av hjemmet er en sentral del av virkemiddelet for å oppnå organisasjonens målsetninger. I tillegg påpekte søkeren at kommunen ikke på noen måte kunne sies å ha kontroll med virksomheten.

Lotterinemnda stadfestet vedtaket.

I sin begrunnelse uttalte nemnda følgende:

"[NN] kommune og [NN] har inngått en avtale om drift av [NN hjem]... virksomheten er et omsorgstilbud og skal drives i samsvar med lover og retningslinjer gitt av sentrale myndigheter og folkevalgte kommunale organer."

Lotterinemnda konkluderte med at deler av virksomheten *"i all hovedsak har en kommunal oppdragsgiver og samarbeidspartner"*. Etter Lotterinemndas syn innebar dette en sterk grad av offentlig involvering.

Lotterinemnda kommenterte her forarbeidene til frivillighetsregisterloven og sier at disse kan ha relevans, men at de ikke er direkte overførbare for de krav kompensasjonsforskriften stiller.

21.10.2 Klagesak II – Rehabilitering av rusmisbrukere

Stiftelsen [NN] driver bl.a. rehabilitering av rusmisbrukere og søkte om kompensasjon etter forenklet søknadsmodell.

Lotteri- og stiftelsestilsynet avsto søknaden med den begrunnelse at det offentlige stod bak virksomheten gjennom å yte tilskudd til driften.

Søkeren hevdet i sin klage at Lotteri- og stiftelsestilsynet feilaktig likestiller virksomheter som selger tjenester til det offentlige med at staten står bak virksomheten.

Lotterinemnda stadfestet Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak. Nemnda sier i sin begrunnelse at en omfattende del av virksomheten måtte anses å ha en sterk grad av offentlig involvering, samt at mesteparten av stiftelses inntekter var tilskudd fra stat og kommune.

21.10.3 Klagesak III – Gaver mv. til sykehus

Organisasjonen [NN] har som formål å samarbeide med [NN] sykehus ved å gi gaver og utstyr til sykehuset i tillegg til å vedlikeholde utearealene rundt sykehuset.

Lotteri- og stiftelsestilsynet avsto søknaden. Begrunnelsen var at gavene og arbeidet som ble utført kom en offentlig institusjon til gode, og at virksomhet som erstatter oppgaver det offentlige eller ville ha utført ikke omfattes av kompensasjonsordningen.

I klagen påpekte søkeren at gavene som gis til sykehuset er utstyr som sykehuset selv ikke ville anskaffet eller er pålagt å anskaffe.

I innstillingen til Lotterinemnda uttaler Lotteri- og stiftelsestilsynet følgende om dette:

”Selv om tiltakene som blir gjort er for at pasientene skal få en bedre opplevelse av sykehusoppholdet, kommer man ikke utenom det at gavene gis til sykehuset og at dugnadsinnsatsen utføres på eiendom sykehuset forvalter.”

Lotterinemnda var uenig med Lotteri- og stiftelsestilsynet, og gav søkeren medhold i klagen:

”Det er etter Lotterinemndas oppfatning ikke tilstrekkelig for å falle under forskriftens ordlyd at foreningens aktivitet er rettet mot en offentlig institusjon og dens pasienter, all den tid foreningen i seg selv ikke er styrt eller opprettet av det offentlige.

I ettertid har lignende organisasjoner fått medhold etter klage, ved at Lotteri- og stiftelsestilsynet etter eget tiltak omgjorde sine tidligere avslag.

21.10.4 Klagesakene IV og V – Offentlig deltakelse i styret

Klagesak IV gjelder en stiftelse hvor 3 av 5 styremedlemmer velges av kommunestyret i [NN] kommune. I stiftelsens vedtekter var det regulert at eiendommer og øvrige midler skulle gå til kommunen ved oppløsning. Lotterinemnda stadfestet Lotteri- og stiftelsestilsynets avslag i denne saken og støttet seg til begrunnelsen om at stiftelsens virksomhet var organisert av det offentlige.

Klagesak V gjelder en stiftelse der Lotteri- og stiftelsestilsynet i sitt avslag la til grunn at 14 av til sammen 20 styremedlemmer var fylkes- og kommunerepresentanter. I klagen presiserte søkeren at det aldri hadde blitt valgt representanter fra kommune og fylkeskommune inn i styret.

Lotteri- og stiftelsestilsynet stadfestet avslaget i sin innstilling til Lotterinemnda. Lotterinemnda på sin side var enig med Lotteri- og stiftelsestilsynet, og stadfestet avslaget. Nemnda sier at dersom det offentlige har mulighet til å oppnevne styremedlemmer og medlemmer til representantskap er dette tilstrekkelig til å avskjære kompensasjon. Det forhold at det faktisk ikke var oppnevnt offentlige representanter kunne, etter Lotterinemndas oppfatning, ikke tillegges vekt.

21.10.5 Klagesak VI

[NN] Festival fikk avslag på sin søknad om kompensasjon med den begrunnelse at det er en knutepunktfestival. En knutepunktfestival er en ledende festival innenfor sitt område, som gis garanti for statlige overføringer over statsbudsjettet, jf. St.meld.nr.10 (2007 – 2008) *Knutepunkt*.

Lotteri- og stiftelsestilsynet viste i avslaget til stortingsmeldingen. Tilsynet konkluderte med at det offentlige, gjennom finansiering og styrerepresentasjon, anses å ha organisatorisk kontroll over festivalen og festivalens virksomhet.

Søkeren påpekte i sin klage at festivalen hadde et ideelt og kunstnerisk formål, og at den frivillige innsatsen var nødvendig.

Lotterinemnda stadfestet avslaget. I sin begrunnelse sier Lotterinemnda at knutepunktfestivaler faller utenfor ordningen på grunn av den innvirkningen som det offentlige har gjennom oppnevning av flertallet av styremedlemmer, tilskudd og gjennom føringer for bruken av tilskudd.

21.10.6 Klagesakene VII og VIII – Lotterinemnda uttrykker tvil

Klagesak VII gjelder studieforbundet [NN] som fikk avslag på søknad om kompensasjon med den begrunnelse at det forelå en sterk offentlig styring gjennom voksenopplæringsloven og graden av offentlig finansiering, samt at den frivillige innsatsen ikke var tilstrekkelig.

Lotterinemnda stadfestet avslaget begrunnet med at studieforbundet ikke hadde dokumentert tilstrekkelig grad av frivillig innsats, men uttrykte tvil om spørsmålet knyttet til offentlig tilknytning:

"[NN] mottar offentlige tilskudd og må forholde seg til regelverk som regulerer voksenopplæring... [NN] er organisatorisk ikke styrt av det offentlige, og dens virksomhet må sies å ligge i utkanten av det som kan anses å være en offentlig oppgave. Selv om forbundet mottar offentlige tilskudd og må forholde seg til gitt regelverk, er Lotterinemnda i tvil om dette er tilstrekkelig for å anse forbundet som organisert av det offentlige eller som det offentlige står bak."

Klagesak VIII gjelder organisasjonen [NN] som fikk avslag på sin søknad om kompensasjon begrunnet med at vesentlige deler av virksomheten var rettet inn mot offentlig virksomhet. I følge vedtektene skulle [NN] arbeide for å styrke et bestemt fag i skolene, særlig i grunnskolen. Offentlige tilskudd utgjorde den største inntekten til organisasjonen.

I likhet med klagesak VII stadfestet Lotterinemnda avslaget begrunnet med at søkeren ikke hadde dokumentert tilstrekkelig grad av frivillig innsats. Også her uttrykte Lotterinemnda tvil om spørsmålet knyttet til offentlig tilknytning:

"Lotterinemnda ser at det kan være en viss grad av offentlig tilknytning, men er i tvil om dette er tilstrekkelig til å si at klager faller utenfor ordningen etter forskriftens § 5 tredje ledd."

21.10.7 Klagesaker vedrørende skoler

Bakgrunnen for klagesakene var at Lotteri- og stiftelsestilsynet fattet vedtak om å trekke ut høyskoler og folkehøyskoler fra søknadsgrunnlaget. Tilsynets begrunnelse for dette var todelt; dels at det offentlige var involvert i skolen ved å gi statsstøtte og dels at frivillig innsats ikke var en viktig del av skolens virksomhet. Disse klagesakene omtales særskilt under kapittel 22 nedenfor.

21.11 Vår vurdering

21.11.1 Ordlyden

Ordlyden i kompensasjonsforskriften gir i seg selv liten veiledning i spørsmålet om hvorvidt et samarbeid med det offentlige kan avskjære eller redusere kompensasjon der det ikke dreier seg om forvaltningsmyndighet.

Som nevnt ovenfor i avsnitt 21.5, er forskriftens ordlyd basert på formuleringene i frivillighetsregisterloven § 4 og forarbeidene til frivillighetsregisterloven. Forskriftens ordlyd er til dels helt identisk med formuleringer i forarbeidene.

21.11.2 Forarbeidene til frivillighetsregisterloven

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad forarbeidene til frivillighetsregisterloven er relevant ved tolkningen av kompensasjonsforskriftens ordlyd. Kulturdepartementet sier ingenting om dette i sitt brev av 12. mai 2011. En gjennomgang av klagesakene viser at både søkere og Lotteri- og stiftelsestilsynet henviser til disse forarbeidene for å begrunne sitt standpunkt. Som presisert ved omtalen av klagesak I ovenfor, uttalte Lotterinemnda på sin side at forarbeidene til frivillighetsregisterloven kan ha relevans, men at de ikke er direkte overførbare for de krav kompensasjonsforskriften stiller.

Begrepet *”organisert av det offentlige”* kan tolkes på flere måter dersom man ser på ordlyden isolert sett. Forståelsen av begrepet må, slik vi ser det, ses både i forhold til aktuelle regelverk som regulerer en viss type offentlig virksomhet, i forhold til beslutningsmyndighet og kontroll, og i forhold til økonomisk risiko i det konkrete tilfellet som skal vurderes.

Uttrykket *”virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak”* kan umiddelbart tyde på at det offentlige velger å la en privat tjenestetilbyder utføre oppgaver som det offentlige er pålagt å utføre i lov.

21.11.3 Lotterinemndas praksis

På grunnlag av vår gjennomgang av klagesaker som Lotterinemnda har behandlet, synes det for oss uklart hvordan kompensasjonsforskriftens begrensing praktiseres i forhold til ordlyden og til Kulturdepartementets presiseringer.

Eksempel:

I forarbeidene til frivillighetsregisterloven legges det vekt på organisatorisk kontroll, jf. ovenfor. Der benyttes det et eksempel med en stiftelse. Forarbeidene understreker at det er først når det offentlige, gjennom sin styrerepresentasjon i stiftelsen kan sies å ha full kontroll, at det er grunnlag for å fastslå at virksomheten er organisert av det offentlige.

Kulturdepartementet sier i sitt brev av 12. mai 2011 at dersom majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige kan dette medføre at kompensasjon utelukkes.

Lotterinemndas tolkning av dette kriteriet er gjengitt i klagesak V ovenfor. I klagesak V var det ikke valgt noen medlemmer fra det offentlige, men det offentlige hadde mulighet til å velge inn offentlige medlemmer.

Vi presiserer imidlertid at det i denne klagesaken forelå andre faktiske forhold som var avgjørende for nemndas avgjørelse, herunder at midlene i enheten tilfalt det offentlige ved oppløsning.

Vi er således enige i resultatet i denne saken, men vurderingen rundt oppnevning av medlemmer illustrerer de avgreningsproblemer som oppstår.

Slik vi ser det, tyder forarbeidene til frivillighetsregisterloven på at det er kontroll gjennom faktisk oppnevning av styremedlemmer som er avgjørende for om virksomheten skal anses å være organisert av det offentlige.

Lotterinemndas praksis etter kompensasjonsforskriften legger til grunn at det er *muligheten* for oppnevning av styremedlemmer som er avgjørende. Vi anbefaler at det i forhold til kompensasjonsforskriften foretas en avklaring om hvorvidt det er det offentlige faktiske oppnevning av styremedlemmer som skal legges til grunn, eller muligheten for oppnevning av styremedlemmer.

Det er ingen tvil om at vurderinger knyttet til offentlig samarbeid til en viss grad må bli skjønnsmessige. Dette gjelder særlig i de tilfeller der det offentlige ikke har en lovbestemt plikt til å yte den aktuelle tjenesten, men at de bidrar på annen måte for eksempel gjennom tilskudd.

21.12 Vår konklusjon

Vi mener at ordlyden i seg selv er dekkende for de intensjoner som fremgår av Kulturdepartementets brev av 12. mai 2011.

Utfordringen ligger i praktiseringen av bestemmelsen, ikke minst i forhold til betydningen av forarbeidene til frivillighetsregisterloven. Slik vi ser det, er det uheldig dersom tolkningen av kompensasjonsforskriften avviker fra den forståelsen som fremgår av forarbeidene til frivillighetsregisterloven.

Dette er for første begrunnet i at kompensasjonsforskriftens ordlyd er identisk med de aktuelle formuleringene i forarbeidene. Det vil ikke være en lovteknisk god løsning dersom man skal operere med to ulike forståelser av samme formulering.

For det andre vil den hovedsakelige begrunnelsen for å nekte kompensasjon til enheter som er registrert i frivillighetsregisteret være, at vilkåret om frivillig innsats ikke er oppfylt. Det bør i denne forbindelse vurderes om hovedpunktene i Kulturdepartementets brev av 12. mai 2011 skal formaliseres direkte i forskriften.

Det er også viktig at Lotterinemnda i større grad begrunner sine synspunkter om de enkelte rettskilder, slik at Lotteri- og stiftelsestilsynet får et mer solid rettsgrunnlag for sine vurderinger i første instans. Slik praksisen foreligger i dag, er det vanskelig å trekke ut konkrete retningslinjer.

Ofte er avslaget begrunnet med en kombinasjon av manglende frivillig innsats og begrensingen i forhold til det offentlige. Klagesakene VII og VIII illustrerer at Lotterinemndas tvil medfører at det ikke skapes tilstrekkelig klare synspunkter om hvor grensen går i forhold til kompensasjonsforskriftens ordlyd.

For øvrig viser resultatet av spørreundersøkelsen, samt øvrig dokumentasjon, at det er et behov for avklaring i forhold til samarbeid med det offentlige.

Våre anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- Publisering av Kulturdepartementets brev av 12. mai 2011, eventuelt formalisering direkte i forskriften.
- Presisering i forhold til oppnevning av styremedlemmer: Er det faktisk oppnevning som er avgjørende eller er en teoretisk mulighet til oppnevning tilstrekkelig?
- Avklaring av betydningen av forarbeidene til frivillighetsregisterloven.
- Utarbeidelse av rundskriv/prinsipputtalelse med nærmere presiseringer og retningslinjer, gjerne med eksempler

22 Skoler

22.1 Evalueringspunktet om skoler

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

Skoler har ikke vært vurdert til å være en del av målgruppen i ordningen. Drift av skoler vil ofte være regulert gjennom egne lover og i stor grad være finansiert av det offentlige, jf. forskriften § 5. Utrede behovet for en tydeliggjøring av skillet mellom lovpålagte oppgaver som skoledrift og lignende og aktiviteter som kan knyttes opp til organisasjonens aktivitetsformål og som bør falle innenfor ordningen dersom krav om frivillig innsats er oppfylt.

22.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Vår evaluering av dette punktet er basert på konkrete klagesaker fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, samt gjeldende regelverk om ulike typer skoler.

22.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Private skoler som ikke omfattes av kompensasjonsloven for kommunal sektor, vil i prinsippet kunne være omfattet av kompensasjonsordningen for frivillig sektor.
- Selv om en privat og ikke-kommersiell skole mottar statstilskudd og må følge fastsatte retningslinjer for driften, bør ikke dette i seg selv ekskludere retten til kompensasjon.
- Det avgjørende kriterium for retten til kompensasjon for private ikke-kommersielle skoler, bør være graden av frivillig innsats.
- Det et behov for å tydeliggjøre hvilke kategorier av skoler som kan omfattes av ordningen gitt at kravet til frivillig innsats er oppfylt.

22.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Kompensasjonsforskriften sier ingenting spesifikt om skoler. En skoles rett til kompensasjon skal da vurderes opp mot de generelle vilkårene i forskriften, herunder kravet om at frivillig innsats skal utgjøre en viktig del av virksomheten, jf. kompensasjonsforskriften § 7 femte ledd.

Den 12. mai 2011 sendte Kulturdepartementet ut et brev til Lotteri- og stiftelsestilsynet og til Lotterinemnda som gjelder forholdet til offentlig virksomhet.

I dette brevet er skoler omtalt som følger:

”Skoler har ikke vært vurdert til å være en del av målgruppen i ordningen. Drift av skoler vil ofte være regulert gjennom egne lover og i stor grad være finansiert av det offentlige, jf. forskriften § 5. Det vil allikevel kunne være enkelte unntak dersom disse inngår som en del av formålet til organisasjonen og frivillig innsats er en viktig del av virksomheten.”

Kulturdepartementet presiserer her at skoler i prinsippet kan omfattes av ordningen dersom den aktuelle skolen er en del av organisasjonens ideelle virksomhet og at kravet til frivillig innsats er oppfylt. Offentlige skoler vil ikke omfattes av kompensasjonsordningen for frivillig sektor. Det samme gjelder private kommersielle skoler som driver næringsvirksomhet og som har økonomisk gevinst for øyet.

Spørsmålet vil dermed oppstå for private ikke-kommersielle skoler som helt eller delvis mottar offentlig støtte, samt for private ikke-kommersielle skoler som ikke mottar noen form for offentlig støtte.

Det finnes en rekke lover som regulerer skoledrift på ulike utdanningsnivåer, herunder rett til offentlig støtte. Nedenfor følger en kort redegjørelse for noen av disse lovene.

22.5 Lovregulering av skoler

22.5.1 Grunnskoler og videregående skoler

Lov av 17. juli 1998 nr. 61 *om grunnskolen og den videregående opplæringa* (opplæringslova) er en felles lov om grunnskolen og den videregående skolen.

Opplæringslova gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og i lærebedrifter, men også for private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd, samt privat hjemmeopplæring i grunnskolen. Loven gjelder videre for spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, samt grunnskole- og videregående opplæring for voksne.

Opplæringslova § 13-1 første ledd fastsetter at det er den enkelte kommune som er ansvarlig for den offentlige grunnskolen. Fylkeskommunene er ansvarlige for offentlig videregående opplæring, jf. opplæringslova § 13-3 første ledd.

Private grunnskoler må ha godkjenning, jf. opplæringslova § 2-12.

22.5.2 Private grunnskoler og videregående skoler som mottar statstilskudd

Lov av 4. juli 2003 nr. 84 *om private skolar med rett til statstilskot* (privatskolelova) regulerer hvilke skoler som har rett til statstilskudd.

Loven gjelder for private grunnskoler og private videregående skoler, jf. privatskolelova § 1-2 første ledd.

Privatskolelova § 1-2 annet og tredje ledd fastsetter hvilke typer skoler som ikke omfattes av loven. Dette gjelder skoler som er omfattet av folkehøyskoleloven, fagskoleloven og voksenopplæringsloven, samt skoler som drives av politiske grupper eller av parti på partipolitisk grunnlag. Loven gjelder heller ikke for fjernundervisning og kjøp av opplærings tjenester.

Privatskolelova § 2-1 fastsetter hvilken virksomhet som gir grunnlag for godkjenning og tilskudd:

”Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:

- a) *religiøst*
- b) *anerkjend pedagogisk retning*
- c) *internasjonalt*
- d) *særskilt tilrettelagd videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett*
- e) *norsk grunnskoleopplæring i utlandet*
- f) *særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemma*
- g) *videregående opplæring i små og verneverdige handverksfag*”

Eksempler på skoler som kan bli godkjent etter privatskolelova er kristne grunn- og videregående skoler, toppidrettsgymnas, steinerskoler og montessoriskoler. Dette er skoler som er alternativer til offentlige grunnskoler og videregående skoler.

Private grunn- og videregående skoler med godkjenning etter privatskolelova har det samme ansvaret som kommunen og fylkeskommunen.

22.5.3 Voksenopplæring

Lov av 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) regulerer statstilskudd for godkjente studieforbund og godkjente nettskoler.

Loven regulerer også statstilskudd for skoler som pr. 30. juni 2010 er godkjent og i drift etter kapittel 6A i privatskolelova, samt skoler som blir godkjent etter § 17 annet ledd i voksenopplæringsloven.

Eksempler på skoler som kan omfattes av voksenopplæringsloven er bibelskoler og kunsts skoler.

22.5.4 Fagskoler

Lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven) fastsetter i § 1a at fylkeskommunen har en plikt til å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning. Fylkeskommunen kan selv drive fagskoler, men også private fagskoler omfattes av loven.

Fagskolene skal godkjennes av *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen* (NOKUT), jf. fagskoleloven § 2.

Private fagskoler kan søke fylkeskommunen om tilskudd, jf. fagskoleloven § 8.

22.5.5 Folkehøyskoler

Lov av 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven) regulerer godkjenning og rett til statstilskudd for folkehøyskoler. Folkehøyskoleloven § 2 fastsetter særskilte vilkår for godkjenning. Tilskuddet består av tre elementer: basistilskudd, tilskudd pr. elev og tilskudd til husleie.

22.5.6 Universitet og høyskoler

Universiteter og høyskoler reguleres av lov av 1. april 2005 nr. 15 om universitetet og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

Universitets- og høyskoleloven § 1-2 første ledd fastsetter at loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir akkrediterte utdanningstilbud. Akkrediteringen gjennomføres av *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen* (NOKUT).

Private universiteter og høyskoler som tilfredsstiller universitets- og høyskolelovens krav til innhold og drift, kan søke om statstilskudd for dekning av driftskostnader, jf. § 8-3 første ledd. Denne retten gjelder bare for utdanninger som er akkreditert av NOKUT.

22.6 Kompensasjonsloven

Kompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c gir rett til kompensasjon for ”*private eller ideelle virksomheter som produserer helse- og omsorgstjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt å utføre ved lov*”.

Private virksomheter som produserer lovpålagte undervisningstjenester vil dermed ha rett til kompensasjon på lik linje med kommuner og fylkeskommuner.

Disse enhetene vil ikke omfattes av kompensasjonsordningen for frivillig sektor.

I Finansdepartementets tolkningsuttalelse av 2. mars 2004 angis hva som menes med lovpålagte oppgaver:

”Med lovpålagte oppgaver menes ytelser som den enkelte har et rettskrav på å motta fra kommunen eller fylkeskommunen. Slike oppgaver som enhver har rettskrav på å motta vil stå i motsetning til oppgaver som utføres på frivillig basis. Lovpålagte oppgaver vil også være forskjellig fra oppgaver som kun pålegger kommunen ansvaret for å ”sørge for” at en tjeneste finnes i en viss utstrekning.”

Private skoler som ikke omfattes av kompensasjonsloven, vil i prinsippet kunne være omfattet av kompensasjonsordningen for frivillig sektor såfremt vilkåret om frivillig innsats er oppfylt.

22.7 Skoler som vil kunne omfattes av kompensasjonsordningen for frivillig sektor

Offentlige skoler (statlige, fylkeskommunale, kommunale), private skoler som driver næringsvirksomhet og private skoler som omfattes av kompensasjonsloven, kommer ikke inn under kompensasjonsordningen for frivillig sektor.

Man står da igjen med private ikke-kommersielle skoler som ikke utfører lovpålagte undervisningstjenester.

Spørsmålet er da i hvilken grad offentlig støtte vil kunne utelukke disse skolenes rett til kompensasjon og hvor stor grad av frivillig innsats som kreves.

22.8 Klagesaker om skoler

22.8.1 Innledning

Nedenfor gjennomgår vi et utvalg av klagesaker som Lotterinemnda har behandlet og som gjelder skoler.

Klagesakene gjaldt høyskoler og folkehøyskoler.

Bakgrunnen for klagesakene var at Lotteri- og stiftelsestilsynet fattet vedtak om å trekke ut både høyskoler og folkehøyskoler fra søknadsgrunnlaget.

Tilsynets begrunnelse for dette var todelt; dels at det offentlige var involvert i skolen ved å gi statsstøtte, og dels at frivillig innsats ikke var en viktig del av skolens virksomhet.

Felles for disse sakene er at skolene, i tillegg til bl.a. statsstøtte, har inntekter i form av pengegaver og/eller blir drevet ved hjelp av gratis arbeidsinnsats og dugnadsarbeid.

Den ene klageren formulerte dette slik:

”I tillegg til rene pengegaver er det rundt [NN]s skoler et aktivt miljø knyttet til praktisk dugnadsarbeid i form av rydding, fysisk vedlikehold av anlegg og inventar og andre praktiske oppgaver av ulik karakter, samt tilrettelegging for innsamling av gaver og annen økonomisk aktivitet (basar, loppemarked, utlodning etc.).”

22.8.2 Klagesak I

Søkeren hadde inkludert driftskostnader knyttet til en høyskole, samt flere folkehøyskoler i sin søknad etter forenklet søknadsmodell.

Lotteri- og stiftelsestilsynet fattet vedtak om å trekke ut driftskostnader til høyskolen og folkehøyskolene fra søknadsgrunnlaget. I sin innstilling til Lotterinemnda utdypet Lotteri- og stiftelsestilsynet sitt syn på hvorfor høyskolen og folkehøyskolene ikke var omfattet av kompensasjonsordningen.

Lotteri- og stiftelsestilsynet uttalte bl.a. følgende om forholdet til det offentlige:

"Høgskolen [NN] er en privat utdanningsinstitusjon eid av [NN]. Høgskolen har i følge hjemmesiden sin studietilbud på universitetsnivå."

"For å kunne tilby disse studiene må skolen oppfylle de forskjellige kravene som stilles til høyskoler i Lov om universitet og høyskoler. Videre foregår søknadsprosessen for opptak via Samordnet opptak, og studiet er stipend- og låneberettiget via Statens lånekasse."

"LS sin vurdering tar derfor utgangspunkt i at høgskolen må følge pålagte lover for å kunne drive sin virksomhet. På bakgrunn av dette er de også i stor grad finansiert av offentlige tilskudd, med en fast bevilgningspost i statsbudsjettet. Det blir også ført tilsyn av høgskolene for å sikre at høgskolene følger regelverket. Staten står bak organisasjonen med sin lovregulering og finansiering. Basert på dette mener Lotteri- og stiftelsestilsynet at virksomheten som Høgskolen i [NN] i hovedsak driver, utdanningsvirksomhet, ikke kommer inn under ordningen."

Lotteri- og stiftelsestilsynet uttalte følgende om frivillig innsats:

"Selv om skolen mottar en del gaver (14 % av totale driftsinntekter), mener vi at gaver som en viktig del av virksomheten skal forstås i sammenheng med virksomhetens natur. I vår vurdering legger vi vekt på hva som er organisasjonens hovedaktivitet og på hvilket grunnlag denne blir utført. Hovedaktivitetene ved høgskolen må sies å være utdanning. Vi kan ikke se at frivillig innsats er en viktig del av utdanningsvirksomheten i denne skolen eller i andre lignende skoleinstitusjoner. Tvert imot skjer virksomheten hovedsakelig på basis av lønnet arbeid som i stor grad er finansiert av offentlige tilskudd (53 % av totale driftsinntekter)..."

Lotterinemnda stadfestet Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak. Lotterinemnda synes å basere sin avgjørelse utelukkende på at den frivillige innsatsen ikke ble ansett tilstrekkelig. Det er uklart om hvorvidt nemnda var av den oppfatning at det offentlige stod bak skolen, slik Lotteri- og stiftelsestilsynet hevdet i sin innstilling, jf. også sitat ovenfor.

22.8.3 Klagesak II

Denne saken gjelder også høyskoler og folkehøyskoler hvor Lotteri- og stiftelsestilsynet trakk disse ut fra søknadsgrunnlaget i forenklet søknadsmodell.

Lotteri- og stiftelsestilsynet begrunnet sitt avslag med at graden av frivillig innsats ikke var tilstrekkelig og at virksomheten skjedde ved lønnet arbeid som hovedsakelig ble finansiert av statstilskudd.

I klagen presiserte søkeren at alle skolene mottok pengegaver, noe som var nødvendig for å opprettholde driften ved skolene.

Lotteri- og stiftelsestilsynet opprettholdt sitt standpunkt i innstillingen til Lotterinemnda:

"Vi mener at gaver som en viktig del av virksomhet skal forstås i sammenheng med virksomhetens natur. I vår vurdering legger vi vekt på hva som er organisasjonens hovedaktivitet og på hvilket grunnlag denne blir utført, sett i sammenheng med hvordan virksomheten blir finansiert. Hovedaktivitetene ved skolene må sies å være undervisning. Vi kan ikke se at frivillig innsats er en viktig del av undervisningsvirksomheten i disse

institusjonene. Tvert imot skjer virksomheten hovedsaklig på basis av lønnet arbeid som i stor grad er finansiert av offentlige tilskudd. Gaveandelen er etter vår oppfatning ikke stor nok til å tilfredsstille kravet i forskriftens § 7 fjerde ledd. Statlige tilskudd suppleres av student- og deltakerinnbetalinger, andre driftsinntekter og gaver. Hvor mye man får i statlige tilskudd er avhengig av hvor mange elever skolen har hatt i de siste 3 år, fjoråret ikke medregnet, jfr. årsmeldingen til [NN].”

Lotterinemnda stadfestet Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak. Nemnda støttet seg til tilsynets begrunnelse om at gaver på mellom 1-12 % av driftsinntektene ikke ble ansett som tilstrekkelig frivillig innsats.

22.8.4 Klagesak III

Denne klagesaken gjelder en høyskole som ble trukket ut av søknadsgrunnlaget i forenklet søknadsmodell.

I klagen presiserte søkeren sin oppfatning av statsstøttens betydning for retten til kompensasjon:

”[NN] har ikke forstått det slik at mottak av offentlig finansiering automatisk ekskluderer virksomheter fra å få merverdiavgiftskompensasjon.”

Lotteri- og stiftelsestilsynet kommenterte dette i sin innstilling:

”Det at [NN] mottar statlig støtte for mesteparten av skoledriften medfører i seg selv ikke at skolen ekskluderes fra å få merverdiavgiftskompensasjon. Det er kombinasjonen av at organisasjonen mottar støtte samt måten det offentlige involverer seg i virksomheten på, ved at høyskolen blant annet er underlagt lover, tilsyn og rapporteringsplikt fra det offentlige, som medfører at skoledriften faller utenfor målgruppen for ordningen.”

”Lotteri- og stiftelsestilsynet sin vurdering tar derfor utgangspunkt i at høyskolen må følge pålagte lover for å kunne drive sin virksomhet. På bakgrunn av dette er de også i stor grad finansiert av offentlige tilskudd, med en fast bevilgningspost i statsbudsjettet. Det blir også ført tilsyn av høyskolene, som passer på at høyskolene følger regelverket. Staten står bak organisasjonen med sin lovregulering og finansiering.”

Lotterinemnda stadfestet Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak. Nemnda støttet seg også her til Lotteri- og stiftelsestilsynets begrunnelse om at gaver på 1/6 av driftsinntektene ikke ble ansett som tilstrekkelig frivillig innsats.

22.9 Vår vurdering av klagesakene

22.9.1 Betydningen av statstilskudd

Kompensasjonsforskriften § 5 tredje ledd bokstav a fastsetter følgende begrensning:

”virksomhet som er organisert av det offentlige, herunder forvaltningsvirksomhet som er delegert til frivillige organisasjoner, og virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak”.

Slik vi ser det, vil mottatt statsstøtte ikke nødvendigvis være ensbetydende med at virksomheten er organisert av det offentlige eller at det offentlige står bak virksomheten. Forskriftens formulering kan i noen grad virke forvirrende i den forstand at den ikke sier noe om betydningen av statsstøtte, og heller ikke henviser til lover som regulerer statstilskudd til skoler.

Det vil også variere hvor mye som tildeles i offentlig støtte alt etter hvilket regelverk man omfattes av.

Selv om en skole mottar statsstøtte, er ikke dette nødvendigvis lovpålagt undervisning. Dersom det skal settes opp et krav i forhold til hva som anses lovpålagt må det klargjøres hva som legges i dette begrepet.

Private grunnskoler og videregående skoler som er godkjent etter privatskolelova vil som utgangspunkt være omfattet av kompensasjonsloven da dette er alternativer til offentlige skoler og at de ved godkjenningen får det samme ansvaret som kommunen og fylkeskommunen. Private grunnskoler og videregående skoler som ikke er godkjent etter privatskolelova kan stå i en annen stilling. Spørsmålet er behandlet i en ikke rettskraftig dom fra Oslo tingrett av 9. februar 2011. I dommen gir tingretten staten medhold i at en privat videregående skole uten tilskuddsrett ikke var kompensasjonsberettiget etter kompensasjonsloven. Private videregående skoler uten rett til statstilskudd vil da kunne omfattes av kompensasjonsordningen for frivillig sektor. Det er verd å merke seg at mange private videregående skoler uten rett til statstilskudd driver næringsvirksomhet, og dermed ikke vil være en del av målgruppen for kompensasjonsordningen for frivillig sektor av den grunn.

I praksis har denne problemstillingen ikke oppstått i forhold til kompensasjonsordningen for frivillig sektor. Basert på søknadsdokumentasjon og klagesaker fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, er det ingen av avslagene som er begrunnet med næringsvirksomhet.

Selv om en privat og ikke-kommersiell skole mottar statstilskudd og må følge fastsatte retningslinjer for driften, bør ikke dette i seg selv ekskludere retten til kompensasjon. Se også drøftelsen i kapittel 21 ovenfor som gjelder samarbeid mellom frivillig sektor og det offentlige.

Slik vi ser det vil det være vanskelig å begrunne et avslag bare på grunnlag av mottatte tilskudd. Selv om det offentlige setter vilkår for tilskudd betyr ikke dette nødvendigvis at det offentlige har kontroll med driften i kraft av deltakelse i styre eller lignende.

Vi vil illustrere dette for folkehøyskoler:

Staten har ingen lovpålagt plikt til å drive folkehøyskoler, men har etablert en tilskuddsordning som bidrar til at tilbudet finnes. Folkehøyskoleloven er en rammelov. Dette betyr at den enkelte skole har vide fullmakter til både å fastsette mål og innhold i utdanningen.

I forarbeidene til folkehøyskoleloven, Ot.prp. nr. 79 (2001-2001), presiseres det at folkehøyskoleloven legger ansvaret for det innholdsmessige i utdanningen til den enkelte skole. Skolen har da selv ansvaret for å definere formålet nærmere. Innenfor betingelsen av at demokratiske rettigheter for elever og ansatte blir ivaretatt, er det skoleeier selv som avgjør sammensetningen av styret. Det er ikke lovhjemlet hvilke øvrige råd og organer som skolen bør ha. Dette betyr at det er styret ved vedkommende folkehøyskole som bestemmer dette. Her ser man at det offentlige ikke har noen form for kontroll med folkehøyskolene i kraft av eierskap eller styremedlemskap. Det er skoleeier selv som oppnevner styremedlemmer, og det er da ikke grunnlag for å si at folkehøyskolene er organisert av det offentlige, slik vi ser det. Tilskudd vil ikke i seg selv medføre at virksomheten er organisert av det offentlige.

Også for private høyskoler, vil styrets sammensetning bestemmes av skolen selv, jf. høyskoleloven § 8-1.

Slik vi ser det, vil det avgjørende kriterium for retten til kompensasjon for private ikke-kommersielle skoler, være graden av frivillig innsats.

22.9.2 Frivillig innsats i private skoler

Frivillig innsats i form av pengegaver er enkelt å måle da gavene fremgår direkte av resultatregnskapet som en driftsinntekt. Frivillig innsats i form av gratis arbeidsinnsats og dugnad er tilsvarende vanskelig å måle, og vil dermed ikke fremkomme i regnskapet.

Vi er av den oppfatning at det generelt sett må utvises forsiktighet med å vurdere mengden av frivillig innsats direkte ut fra driftsinntektene i regnskapet. Vi legger til grunn at Lotteri- og stiftelsestilsynet her innhenter supplerende opplysninger fra søkeren om mengden av eventuell annen frivillig innsats. Dette er fordi at verdien av gratis arbeidsinnsats og dugnad ikke vil fremkomme i regnskapet. Verdien av gratis arbeidsinnsats og dugnad vil derfor bli utelatt i en rent tallmessig vurdering, noe som kan gi en skjevhet i forhold til den faktiske frivillige innsatsen. Det er vanskelig å dokumentere frivillig arbeidsinnsats og dugnad, og ikke minst vanskelig å kontrollere i ettertid. Hensynet til kontroll står sterkt. Slik vi ser det, er det et behov for å tydeliggjøre skolers rett til kompensasjon og hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon av frivillig innsats, spesielt i forhold til gratis arbeidsinnsats og dugnad. Rent tallmessige vurderinger av pengegaver og donasjoner opp mot offentlige tilskudd vil kunne medføre skjevheter.

23 Aksjeselskaper

23.1 Evalueringspunkt om aksjeselskaper

Kulturdepartementet ønsker en evaluering knyttet til søkerens rett til å inkludere aksjeselskaper i søknaden.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

I dagens ordning inngår aksjeselskap som en del av søknadsgrunnlaget til sentralleddet eller enkeltstående søker uavhengig av om et lokallag er eier av aksjeselskapet, jf. § 5, andre ledd. Vurdere om virksomheten i et aksjeselskap skal ha naturlig sammenheng med organisasjonens virksomhet/formål for å kunne inngå i søknadsgrunnlaget.

23.2 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

Spørreundersøkelsen, dybdeintervjuer og øvrig tilgjengelig dokumentasjon viser at flertallet av respondentene ikke finner reglene om aksjeselskap vanskelig.

- Vi anbefaler å innta et særskilt vilkår i kompensasjonsforskriften § 5 annet ledd om at virksomheten i et aksjeselskap må ha en naturlig sammenheng med organisasjonens ideelle formål for å kunne medtas i søknaden.
- Vi anbefaler at det tas inn et vilkår i kompensasjonsforskriften om at virksomheten i aksjeselskap må ha en naturlig sammenheng med organisasjonens ideelle formål for å kunne medtas i søknaden.

23.3 Kompensasjonsforskriftens regulering av aksjeselskaper

Kompensasjonsforskriften § 5 annet ledd regulerer søkerens rett til å inkludere aksjeselskaper i sin søknad om kompensasjon:

”Aksjeselskap som eies fullt ut av en eller flere organisasjoner, som alle kommer inn under første ledd, kan inngå som en del av søknadsgrunnlaget for et sentralledds eller enkeltstående søkers søknad om merverdiavgiftskompensasjon, forutsatt at det kan dokumenteres at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i aksjeselskapet. Eventuelt økonomisk overskudd i aksjeselskapet skal anvendes til det frivillige formålet, og ved oppløsning av aksjeselskapet skal eiendelene tilfalle det frivillige formålet.”

Retten til å inkludere aksjeselskap i søknaden gjelder således både for sentralledd og for enkeltstående søkere.

Vilkårene for å inkludere aksjeselskaper i søknaden kan oppsummeres som følger:

- Aksjeselskapene skal eies fullt ut av en eller flere organisasjoner som alle kommer inn under målgruppen for kompensasjonsordningen
- Det skal dokumenteres at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i aksjeselskapet
- Et eventuelt økonomisk overskudd i aksjeselskapet skal anvendes til det frivillige formålet
- Ved oppløsning av aksjeselskapet skal eiendelene tilfalle det frivillige formålet

Det første vilkåret om at aksjeselskapet ”fullt ut” skal eies av en eller flere organisasjoner som alle omfattes av målgruppen for kompensasjonsordningen, utelukker selskaper med delvis offentlig og/eller privat eierskap. Dersom for eksempel en kommune eier 20 % av et aksjeselskap, vil dette selskapet ikke kunne medtas i søknaden. Dette vilkåret medfører at aksjeselskaper i teorien kan bli ekskludert fra søknadsgrunnlaget selv om det skjer frivillig innsats i selskapet. Forskriften gir her ingen rom for skjønn i forhold til eierkravet slik den er formulert i dag.

Vilkåret om at frivillig innsats skal være en viktig del av aksjeselskapets virksomhet er tilsvarende som for organisasjonen.

Kompensasjonsforskriften § 7 femte ledd angir her følgende:

”Gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats blir ikke vurdert til å tilfredsstille kravet til frivillig innsats. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser.”

Dersom aksjeselskapet oppnår overskudd er det et krav at dette anvendes til det frivillige formålet. Dersom overskuddet benyttes til næringsmessige formål eller private formål vil kompensasjon være utelukket. Det samme gjelder hva som er fastsatt ved oppløsning av selskapet. Også her er det et krav om at midlene tilfaller det frivillige formålet.

Slik kompensasjonsforskriften er formulert i dag er det ikke et særskilt vilkår om at aksjeselskapets aktivitet skal realisere organisasjonens ideelle formål.

Spørsmålet er om det bør inntas et slikt særskilt vilkår i kompensasjonsforskriften.

Nedenfor vil vi redegjøre for bruk av aksjeselskapsformen i frivillig sektor på grunnlag av spørreundersøkelsen, samt gå gjennom reglene for skattefrihet. Deretter vil vi gå gjennom ytterligere data fra spørreundersøkelsen og gjennomgå praksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda.

Til slutt vil vi gjengi vår vurdering av evalueringspunktet, herunder oppsummere våre konklusjoner og våre anbefalinger.

23.4 Aksjeselskaper i frivillig sektor

Aksjeselskapsformen benyttes av frivillige organisasjoner av flere grunner. En av grunnene kan være for å sikre en kontrollert ledelse og forvaltning av bestemte aktiviteter. En annen grunn kan være at aksjeselskapet inngår i et samarbeid med det offentlige eller med andre.

Av 136 respondenter i spørreundersøkelsen, oppgir kun 21 av dem at de eier aksjeselskap hvor virksomheten har en direkte sammenheng med organisasjonens formål:

Spørsmål:

Eier organisasjonen aksjeselskap hvor virksomheten har en direkte sammenheng med organisasjonens formål?

Ja	21	15,4 %
Nei	115	84,6 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	136	100,0 %

Dette er et lavt antall sett i forhold til totalt antall respondenter.

Disse organisasjonene er hovedsakelig større landskjente organisasjoner innen sosiale tjenester, rednings-/krisearbeid, kultur/idrett eller fritid/friluft.

23.5 Skattefrihet for aksjeselskaper

Aksjeselskaper har som utgangspunkt alminnelig skatteplikt med hjemmel i lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 2-2 første ledd bokstav a.

Skatteloven § 2-32 første ledd oppstiller imidlertid et unntak fra dette utgangspunktet:

”Mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål, er fritatt for formues- og inntektsskatt”

Skattefritaket kan således omfatte alle typer juridiske subjekter, herunder aksjeselskaper.

En gjennomgang av rettspraksis viser at Høyesterett har vært tilbakeholdne med å anse aksjeselskaper som skattefrie institusjoner.

Det sentrale vilkåret for at et aksjeselskap skal anses som skattefritt er at det *”ikke har erverv til formål”*.

Når det skal foretas en vurdering av om et aksjeselskap har erverv til formål, skal det etter Høyesteretts praksis foretas en helhetsvurdering der flere momenter vil ha betydning.

Helhetsvurderingen vil omfatte alle aktiviteter. Formålsbegrepet relaterer seg til det som er siktemålet med virksomheten. Dersom aksjeselskapet driver virksomhet med flere formål vil hovedformålet være avgjørende.

Det er i særlig grad tre hovedmomenter som vektlegges i denne helhetsvurderingen:

1) **Det vedtektsfestede formål**

Hvilket formål gir vedtektene og eventuelt stiftelsesgrunnlaget samlet sett uttrykk for? Enkeltbestemmelser er ikke nødvendigvis avgjørende. Et sentralt moment vil være om vedtektene utelukker et økonomisk formål.

2) **Den faktiske virksomhet som utøves**

Hvordan har enheten i praksis drevet sin virksomhet i inntektsåret? Tidligere eller etterfølgende virksomhet kan ha betydning. Dersom den faktiske virksomheten ikke er i samsvar med det vedtektsfestede formål, er det den faktiske virksomheten som er relevant.

3) **Institusjonens oppbygning**

Finnes det særlige forhold ved institusjonens oppbygning, organisasjonsform, struktur mv. som har betydning for vurderingen av institusjonens formål? Har kan aksjeselskapsformen komme inn som et sentralt vurderingstema. Et aksjeselskap har normalt gevinst og utbytte for øyet, og bør i motsatt fall ha bestemmelser i vedtektene som regulerer anvendelse av overskudd og formuen ved oppløsning. Dersom institusjonen mv. har en konsernstruktur eller en konsernliknende struktur vil dette være et forhold ved institusjonens oppbygning som normalt trekker i retning av skatteplikt.

I tillegg til disse tre hovedmomentene vil det også kunne være andre momenter som skal trekkes inn i denne helhetsvurderingen, bl.a. om aksjeselskapet har et ideelt formål. Dette kan eksempelvis være allmennnyttige interesser, fritidsinteresser, humanitære interesser, religiøse interesser etc.

Momenter som trekker i retning av skatteplikt kan eksempelvis være at hovedformålet er å tjene eller fremme private interesser eller yrkesinteresser. Det samme gjelder dersom oppløsning medfører at midlene utdeles til medlemmer, og også dersom enheten har til formål å drive med økonomisk overskudd.

Spørsmålet om skattefrihet for aksjeselskaper har særlig kommet på spissen for selskap med overskuddspreget aktivitet.

Dette er tema i Finansdepartementets uttalelse av 2. juli 2008 (UTV-2008-1118) som gjelder for aksjeselskaper innen idrettssektoren. Selskapene eies av lokale idrettslag som aktivt deltar i aktivitetene. Aksjeselskapene går jevnlig med økonomisk overskudd, som danner grunnlaget for bl.a. utbytteutdeling til idrettslagenes egne og ideelle aktiviteter.

I denne uttalelsen presiserer Finansdepartementet at vurderingsteamet kan bli todelt:

- 1) Driver aksjeselskapene virksomhet i skattemessig forstand? Dersom dette er tilfellet,
- 2) Er virksomheten allikevel skattefri som følge av at den er en direkte realisering av det ideelle formålet?

Finansdepartementet kom til at et vedtektsbestemt formål om å fremme idrett eller interesse for idrett, kan anses å være et ikke-erhvervsmessig formål selv om virksomheten er organisert som aksjeselskap og går med overskudd. Dersom selskapene deler ut utbytte, kan virksomheten også bli ansett skattefri forutsatt at aksjene eies av skattefri institusjon og utbyttet benyttes til å realisere aksjonærenes ikke-erhvervsmessige formål:

”Under forutsetning av at så vel selskapets formål som faktiske aktivitet anses å være av ikke-erhvervsmessig art, kan departementet ikke se at valg av aksjeselskapsformen skal diskvalifisere en innretning fra å omfattes av fritaksbestemmelsen i skatteloven § 2-32 der selskapet i sin helhet er eiet av innretninger uten erverv til formål”.

Det er således en forutsetning for skattefrihet for denne typen aksjeselskaper at utbyttet benyttes til å realisere eiernes ikke-erhvervsmessige formål.

Av de 21 respondentene som oppgir at de eier aksjeselskaper som er direkte knyttet til organisasjonens formål, oppgir 12 av dem at aksjeselskapene er helt eller delvis skattefrie:

Spørsmål:

Er aksjeselskapene fritatt for skatteplikt, jf. skatteloven § 2-32 (1)?

Ja	6	28,6 %
Delvis	6	28,6 %
Nei	9	42,9 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	21	100,0 %

Svarene viser at det foreligger skatteplikt helt eller delvis også for aksjeselskaper hvor virksomheten er en del av organisasjonenes formål.

23.6 Frivillig innsats i aksjeselskapene

Til sammen 14 av de 21 respondentene oppgir at aksjeselskapene har innslag av frivillig innsats, jf. tabellen nedenfor. Disse 14 respondentene har svart på spørsmålet om hvilket inntektsbilde og hvilken virksomhet aksjeselskapene har, jf. tabellen nedenfor.

Spørsmål:

Er det innslag av frivillig virksomhet i aksjeselskapene?

Ja	14	66,7 %
Nei	5	23,8 %
Vet ikke	2	9,5 %
Total	21	100,0 %

Spørsmål:

Hvilke av nedenstående punkter er en del av aksjeselskapenes inntektsbilde/virksomhet?

Gaver/donasjoner	6	
Tilskudd fra næringslivet som ikke er betaling for tjenester	1	
Tilskudd fra det offentlige som ikke er betaling for tjenester	4	
Innsamlingsaksjoner e.l.	2	
Gratis arbeidsinnsats/dugnad	7	
Annet, vennligst noter	4	
Vet ikke	0	
Total	14	

Til sammen 6 av respondentene oppgir at gaver og donasjoner er en del av inntektsbildet. Til sammen 5 av dem oppgir tilskudd fra det offentlige og/eller næringslivet som en inntektskilde. Bare 2 av dem oppgir innsamlingsaksjoner som inntektskilde. De 4 organisasjonene som har krysset av for alternativet "Annet" svarte at de har inntekter fra ordinært varesalg og/eller husleieinntekter. Halvparten av respondentene som svarte på spørsmålet (7 organisasjoner), oppgir at gratis arbeidsinnsats og dugnadsarbeid er en del av virksomheten i aksjeselskapene.

23.7 Aksjeselskaper som ble inkludert søknaden

Til sammen 6 av de 14 respondentene som oppgir at det skjer frivillig innsats i aksjeselskapene, svarer at selskapene ble medtatt i søknaden om kompensasjon.

Spørsmål: Er aksjeselskapene inkludert i organisasjonens søknadsgrunnlag for MVA kompensasjon?

Ja	6	42,9 %
Nei	8	57,1 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	14	100,0 %

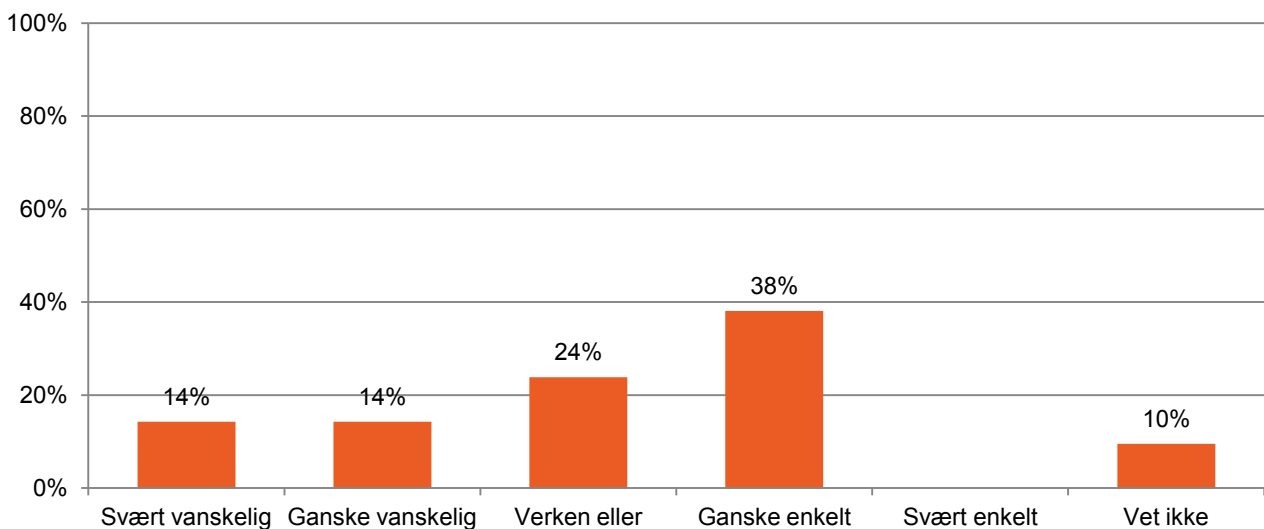
Dette betyr at 8 av respondentene eier aksjeselskaper med innslag av frivillig innsats som ikke ble medtatt i søknaden. På grunnlag av dybdeintervjuer har vi inntrykk av at det er ulike grunner til at aksjeselskaper med innslag av frivillig innsats ikke ble tatt med i søknaden, herunder offentlig eller privat deleierskap og lav andel av frivillig innsats.

23.8 Behov for tydeliggjøring?

De 21 respondentene som svarte at de eier aksjeselskaper ble spurt om i hvilken grad de synes det er enkelt eller vanskelig å vurdere forskriftens krav om frivillig innsats i aksjeselskap. Til sammen 6 av respondentene svarer at dette er "svært vanskelig" eller "ganske vanskelig".

Spørsmål:

Aksjeselskaper som eies fullt ut av en eller flere organisasjoner kan inngå i søknadsgrunnlaget dersom det kan dokumenteres at frivillig innsats er en "viktig del" av virksomheten (jf. forskriften § 5 annet ledd). I hvilken grad synes dere det er enkelt eller vanskelig å vurdere forskriftens krav?



Til sammen 8 av respondentene svarer at det er "ganske enkelt" å vurdere forskriftens krav. Til sammen 5 av dem svarer at det verken er vanskelig eller enkelt å vurdere forskriftens krav. Dette betyr at 13 av 21 respondenter ikke oppfatter reglene som vanskelige. Det er 9 av de 21 respondentene som mener at det er et behov for tydeliggjøring av reglene om aksjeselskap.

Spørsmål: Mener dere at det er behov for en tydeliggjøring av aksjeselskapers rett til kompensasjon?

Ja	9	42,9 %
Nei	9	42,9 %
Vet ikke	3	14,3 %
Total	21	100,0 %

På grunnlag av dybdeintervjuer har vi inntrykk av at flere av organisasjonene har benyttet revisor eller advokat for å avklare om hvorvidt aksjeselskapene er kompensasjonsberettiget. En av respondentene opplyser til oss at organisasjonens revisor selv tok kontakt med Lotteri- og stiftelsestilsynet for å avklare om hvorvidt aksjeselskap kunne medtas i søknaden, og at spørsmålet ble avklart før søknaden ble sendt inn. Saken endte med at dette aksjeselskapet ikke ble tatt med i søknaden.

En annen respondent opplyser at ett av organisasjonens to aksjeselskaper ble tatt med i søknaden. Dette selskapet er heleid av organisasjonen. Det andre ble holdt utenfor på grunn av at en fylkeskommune eier en andel av aksjene i selskapet.

Respondenten opplever det som urettferdig at dette ene selskapet ikke kunne medtas i søknadsgrunnlaget da selskapets virksomhet drives på samme måte som det andre selskapet som ble inkludert i søknaden. I følge respondenten var det fylkeskommunen selv som ønsket å eie deler av selskapet uten at de av den grunn la noen bestemte føringer for driften. Respondenten gir uttrykk for at offentlig deleierskap ikke nødvendigvis betyr at det offentlige har rett til midlene i selskapet ved eventuell oppløsning, og etterlyser en debatt rundt dette spørsmålet i lys av at selskapet faktisk drives på frivillig basis.

23.9 Samarbeid med det offentlige

Av de totalt 21 respondentene, oppgir 7 av dem at aksjeselskapene er knyttet til institusjon e.l. hvor det offentlige betaler for tjenester.

Dette kan være samarbeid med både stat, fylkeskommune og kommune.

Spørsmål:

Er aksjeselskapene knyttet til institusjon e.l. hvor det offentlige betaler for utførte tjenester?

Ja	7	33,3 %
Nei	14	66,7 %
Vet ikke	0	0,0 %
Total	21	100,0 %

Dersom aksjeselskapet samarbeider med fylkeskommune eller kommune, kan selskapet være omfattet av lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (kompensasjonsloven) § 2 første ledd bokstav c: *"private eller ideelle virksomheter som produserer helse- og omsorgstjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt å utføre ved lov"*.

Et samarbeid med statlige virksomheter, herunder de statlige helseforetakene, vil ikke gi rett til kompensasjon etter kompensasjonsloven.

Dersom aksjeselskapet har rett til kompensasjon etter kompensasjonsloven vil det ikke kunne tas med i søknad om kompensasjon etter ordningen for frivillig sektor.

23.10 Praktiske forhold

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om det praktiske rundt søknadsprosessen. Til sammen 10 av de 21 respondentene oppgir at det vil være enklere dersom aksjeselskapene søker på eget grunnlag og ikke gjennom organisasjonen.

Spørsmål:

Mener dere at det ville være enklere dersom aksjeselskapene selv søker om kompensasjon, og ikke inngår i søknadsgrunnlaget til organisasjonen som sådan?

Ja	10	47,6 %
Nei	8	38,1 %
Vet ikke	3	14,3 %
Total	21	100,0 %

På bakgrunn av dybdeintervjuer, har vi inntrykk av at det kan bidra til en forenkling for organisasjonen dersom selskapene selv sender søknad.

23.11 Avslag og klagesaker

Det foreligger lite praksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda som gjelder aksjeselskaper.

En sak gjaldt organisasjonen [NN] hvor Lotteri- og stiftelsestilsynet trakk ut et aksjeselskap fra søknaden. Aksjeselskapet eies 100 % av organisasjonen. Begrunnelsen for tilsynets avslag var at den frivillige innsatsen i aksjeselskapet etter Lotteri- og stiftelsestilsynets syn ikke var tilstrekkelig. I selskapets vedtekter er formålet bl.a. angitt som oppføring og drift av anlegg og utleie av eiendom. Avslaget ble ikke påklaget av søkeren.

Lotteri- og stiftelsestilsynet trakk også ut andre aksjeselskaper fra [NN]s søknad med den begrunnelse at disse hadde delvis private eiere. Denne delen av avslaget ble påklaget til Lotterinemnda. Lotterinemnda stadfestet avslaget.

For øvrig foreligger ingen ytterligere praksis fra Lotterinemnda hva gjelder vurdering av aksjeselskapers rett til kompensasjon.

En annen organisasjon tok med aksjeselskaper i søknaden som hadde avtaler med bl.a. statlige helseforetak. Lotteri- og stiftelsestilsynet trakk disse ut av søknaden. Avslaget ble ikke påklaget.

På grunnlag av dybdeintervjuer har vi inntrykk av at flere organisasjoner har hatt dialog med Lotteri- og stiftelsestilsynet eller med sin revisor/advokat om status for aksjeselskapene, og således har fått avklart spørsmålet før søknad ble sendt. Andre har fått avslag i søknadsåret 2010, og har forholdt seg til de avslag som Lotteri- og stiftelsestilsynet har foretatt i ettertid.

Bakgrunnen for at det foreligger lite praksis rundt aksjeselskaper kan således oppsummeres som følger:

- Det er relativt få organisasjoner som eier aksjeselskaper som har innslag av frivillig innsats
- Flere organisasjoner har avklart spørsmålet om aksjeselskap før søknad ble sendt
- Aksjeselskaper som inngår i søknad om kompensasjon etter kompensasjonsloven omfattes ikke av ordningen for frivillig sektor
- Spørreundersøkelsen viser at flertallet av respondentene opplever at reglene for aksjeselskap ikke er vanskelige

Også Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at det har vært en del telefonhenvendelser om aksjeselskaper, særlig i søknadsåret 2010.

23.12 Vår vurdering av evalueringspunktet

I motsetning til skattelovens regler om skattefrihet, har kompensasjonsforskriften ingen klar presisering om at virksomheten i aksjeselskapet skal ha et ikke-ervervsmessig formål i den forstand at virksomheten realiserer organisasjonens formål.

Slik vi ser det vil det være fornuftig å følge det sporet som skattelovgivningen gir uttrykk for.

En særegen løsning for kompensasjonsordningen vil således kunne medføre at et aksjeselskap anses som frivillig i forhold til kompensasjon, samtidig som selskapet kan ha skatteplikt og anses som å ha erverv til formål etter skattereglenes regulering.

Vi ser ikke for oss at dette er en særlig utbredt problemstilling i praksis, men av hensynet til sammenheng med skattereglene, vil vi anbefale å innta et særskilt vilkår i kompensasjonsforskriften om at virksomheten i et aksjeselskap må ha en naturlig sammenheng med organisasjonens ideelle formål for å kunne medtas i søknaden.

For øvrig viser spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene at det er flere usikkerhetsfaktorer når det gjelder respondentenes forståelse av reglene for aksjeselskaper. Det etterlyses også debatt i forhold til tilfeller som involverer det offentlige.

De spørsmål som respondentene ønsker avklaring på og/eller debatt om kan oppsummeres som følger:

- Hvor stor grad av frivillig innsats kreves?
- Hva skal til for å kunne kreve forholdsmessig kompensasjon for et aksjeselskap?
- Er eierkravet absolutt?
- Vil offentlig deleierskap alltid ekskludere kompensasjon?

Når det gjelder kravet til frivillig innsats, synes dette å være et gjennomgående spørsmål i evalueringen og vi viser til vår fremstilling i kapittel 8 ovenfor.

24 Vurdering av tildelinger og klagesaker

24.1 Evalueringspunktet om tildelinger og klagesaker

Kulturdepartementet ønsker en evaluering av tildelinger, klager og vedtak knyttet til disse.

Kulturdepartementet har formulert evalueringspunktet som følger:

”Vurdere tildelinger, klager og vedtak knyttet til disse med utgangspunkt i at ordningen skal forbeholdes frivillige organisasjoner med frivillig innsats i den delen av virksomheten det søkes kompensasjon for.”

24.2 Faktagrunnlag og arbeidsmetodikk

Grunnlaget for vår evaluering av dette punktet er dokumentasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet i form av tildeling av kompensasjon, avslag, klager, innstillinger til Lotterinemnda og Lotterinemndas vedtak, samt statistikk.

I fremstillingen nedenfor vil vi innledningsvis foreta en kort presentasjon av kompensasjonsforskriftens ordlyd. Deretter følger oversikter over antall søkere og tildelinger, søknader avvist/ avslått, samt antall klagesaker vedrørende søknadsåret 2010 og 2011.

Videre vil vi gjennomgå et utvalg klagesaker fra Lotterinemnda, som ikke er behandlet særskilt under kapittel 8 (frivillighetsbegrepet), kapittel 21 (offentlig tilknytning generelt) og kapittel 22 (skoler).

Vi foretar også en vurdering av om praksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet er konsekvent og i tråd med formålet bak regelverket, herunder vurderingen av den faglige kvaliteten på avslag og klagesaker.

24.3 Våre funn, konklusjoner og anbefalinger

- Vårt overordnede inntrykk er at tolkningstvil oppstår hyppigst i forhold til fastleggingen av begrepet *frivillig innsats*, særlig i forhold til samarbeid med det offentlige.
- Vi er av den oppfatning at klagebehandlingen i Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda er tilfredsstillende. Det er imidlertid vår oppfatning at noen av avslagene kunne vært grundigere begrunnet.
- Vi er av den oppfatning at det er viktig at praksis fra Lotterinemnda når ut til organisasjonene, enten i form av veiledning til forskriften, eller at prinsippavgjørelser publiseres.

24.4 Kompensasjonsforskriftens regulering

Forskriften § 22 lyder som følger:

”Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak etter denne forskriften kan påklages til Lotterinemnda. Klage må fremsettes senest tre uker etter at vedtak er blitt gjort kjent for søker. Dersom ikke annet fremgår av forskriften her kommer forvaltningslovens alminnelige regler for klage til anvendelse. Departementet kan gi generell instruks til Lotterinemnda, men ikke instruere Lotterinemnda i enkeltsaker.”

24.5 Tall fra søknadsårene 2010 og 2011

Basert på den dokumentasjonen vi har mottatt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, har vi laget følgende oversikt over antall søkere, tildelinger og klager vedrørende søknadsårene 2010 og 2011.

24.5.1 Søknader, tildelinger og klager

Nedenstående tabell viser totalt innkomne søknader, totalt antall tildelinger og klager.

Antall	Søknadsåret 2010	Søknadsåret 2011
Antall søknader mottatt	868	880
Antall tildelinger godkjent	681	703
Antall klager	57	38

24.5.2 Søknader avvist/ avslått (ikke søknadsberettiget)

Basert på den dokumentasjonen vi har mottatt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, har vi laget følgende oversikt over antall søknader avvist/ avslått vedrørende søknadsårene 2010 og 2011. Tabellen inneholder ikke søknader som ble trukket av søkeren selv.

Begrunnelse for avslaget	Antall søknader avvist/ avslått	
	2010	2011
Underledd	48	81
Offentlig tilknytning	33	18
Frivillighetsregisteret	28	20
Søknadsfrist		15
Frivillig innsats	28	6
Minstegrense	16	6
Manglende vedlegg	10	14
Selskapsform	8	
Næring	6	5
Målgruppe		4
Privat		3
Ikke avgrensning	3	2
Ikke-demokratisk	1	1
Utdeling av midler	1	
Sum	182	175

Søknader som blir avslått fordi de er sendt inn av underledd direkte til Lotteri- og stiftelsestilsynet, blir rent teknisk avslått, men blir tillagt tilhørende sentralledd slik at de ikke reelt sett blir avslått. Sett bort fra disse avslagene, viser oversikten likevel at en del søknader blir avslått fordi søker ikke har tolket regelverket riktig.

eksempelvis søkere med for stor grad av offentlig tilknytning, søkere som ikke har tilstrekkelig grad av frivillig innsats, søkere som driver næring eller privat, samt søkere som ikke er omfattet av målgruppen.

24.6 Klagesaker

Basert på den dokumentasjonen vi har mottatt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, har vi laget følgende oversikt over klagesaker vedrørende søknadsårene 2010 og 2011.

	Antall klagesaker	Omgjort av LS	I retur fra Lotterinemnda	Medhold i Lotterinemnda	Ikke medhold i Lotterinemnda
2010	57	7	0	5	45
2011	38	6	1	0	31
Sum	95	13	1	5	76

Vi har valgt ut noen av disse klagesakene som omtales nærmere nedenfor.

Vi understreker at klagesaker også er omtalt i andre kapitler, herunder bl.a. kapittel 8 (Frivillig innsats og frivillig virksomhet), kapittel 21 (virksomhet som er organisert av det offentlige) og kapittel 22 (skoler).

24.6.1 Klagesak I – Begrepet ”demokratiske”

Forskriften § 5 første ledd bokstav a lyder som følger:

”Målgruppen for ordningen er frivillige organisasjoner som innfrir vilkårene for registrering i Frivillighetsregisteret, jf. frivillighetsregisterloven § 3 og § 4, avgrenset til

a) demokratiske ikke-økonomiske foreninger”.

En forening fikk avslag på søknad om kompensasjon for merverdiavgift med den begrunnelse at:

”[f]ormål og aktiviteter er for egne medlemmer og bærer preg av å være rettet mot en begrenset gruppe” og at ”... medlemskap oppnås for personer som oppfyller gitte kriterier.”

Lotteri- og stiftelsestilsynet konkluderte som følger:

”Med bakgrunn i formål, aktiviteter og begrensninger rundt medlemsopptak kan vi ikke finne at organisasjonen har karakter av å være en demokratisk forening.”

Lotteri- og stiftelsestilsynet var også av den oppfatning at organisasjonen falt utenfor ordningen fordi det i foreningens vedtekter gis adgang til å foreta utdelinger til fysiske personer, noe som etter tilsynets oppfatning medfører at organisasjonen ikke skal kunne stå som registreringsenhet i Frivillighetsregisteret.

Lotterinemnda var uenig med Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Lotterinemnda la til grunn at når det skal vurderes om en forening er en ”demokratisk ikke-økonomisk forening” skal det tas utgangspunkt i foreningens styreform, ikke dens åpenhet (tilgang for medlemmer). Lotterinemnda vektla at det i mange foreninger er vanlig med medlemsbegrensning. Nemnda var av den oppfatning at ”dersom det hadde vært meningen å utelukke enhver organisasjon som knytter vilkår til medlemskap, ville dette gått tydeligere fram av forskriftens ordlyd.”

Nemnda utelukket ikke at det kan tenkes ”tilfeller der medlemskapet er så sterkt begrenset at foreningen ikke kan anses som `demokratisk` i forskriftens forstand, men anser at det skal mye til, og at det i utgangspunktet vil være øvrig lovgivning som setter grenser for dette”.

Lotterinemnda viste til Geir Woxholth *Foreningsrett* (1999) side 135, hvor det fremgår at det er opp til foreningen selv å avgjøre hvem som skal opptas som medlem. Lotterinemnda viste også til tidligere praksis, hvor Lotteri- og stiftelsestilsynet tildelte kompensasjon til en forening som ikke ble ansett som en åpen forening.

Deretter vurderte Lotterinemnda organisasjonens styreform i relasjon til begrepet ”demokratisk”. Nemnda la til grunn Woxholths vurdering av spørsmålet om demokratisk organisering. Woxholth påpeker at det faktisk at bare medlemmer over en viss alder eller bare de som tilhører en viss sosial gruppering har møte-, tale- og stemme rett neppe er avgjørende. Etter en gjennomgåelse av vedtektene, konkluderte Lotterinemnda med at foreningen fremsto som demokratisk.

Den andre avslagsgrunnen var at foreningen ikke skulle ha vært registrert i Frivillighetsregisteret på bakgrunn av at det i foreningens vedtekter gis adgang til å foreta utdelinger til fysiske personer. Lotterinemnda konkluderte her med at klager var registrert i Frivillighetsregisteret, og at det etter Lotterinemndas syn ikke tilligger lotterimyndighetene å overprøve denne avgjørelsen.

Denne klagesaken er også kort omtalt i kapittel 7 ovenfor

Se også omtalen av klagesak III nedenfor.

Etter vår oppfatning kommer det ikke frem av forskriften hvorvidt begrensningen om at det kun er ”demokratiske” foreninger som er kompensasjonsberettigede relaterer seg til foreningens styreform og/eller i dens åpenhet (tilgang for medlemmer).

Dette fremstår imidlertid allikevel for oss som en naturlig og nødvendig fortolkning. I denne sammenheng viser vi til at en rekke av foreningene som får kompensasjon er interesseorganisasjoner for en snevrere krets av personer.

Vi anbefaler derfor at det foretas en presisering av begrepet ”demokratiske” i relasjon til forskriften § 5 første ledd bokstav a, enten i form av forskriftsendring eller veiledning til forskriften.

Det bør fremgå at begrepet henspiller på hvordan organisasjonen styres, og ikke dens åpenhet ved at det settes snevre vilkår for medlemskap. I likhet med Lotterinemnda, antar vi at det er mange foreninger som har medlemsbegrensning. Hvordan begrepet tolkes vil derfor ha betydning for mange, selv om det ikke er mange foreninger som har fått avslag på søknad om kompensasjon på bakgrunn av dette.

24.6.2 Klagesak II og III – Begrepene ”næringsorganisasjon” og ”arbeidslivsorganisasjon”

Nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner faller utenfor ordningen, jf. kompensasjonsforskriften § 5 tredje ledd bokstav b. I søknadsåret 2010 fikk 6 organisasjoner søknaden avvist/ avslått da de ble ansett som næringsorganisasjoner. Én fikk medhold i Lotterinemnda. I søknadsåret 2011 fikk 5 organisasjoner avslag med denne begrunnelsen.

Organisasjonen [NN] fikk avslag på sin søknad om kompensasjon for merverdiavgift med den begrunnelse at organisasjonen var for tett knyttet til næringslivet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet var av den oppfatning at foreningens formål er rettet mot FoU (forskning og utvikling) og næringsliv i følge foreningens vedtekter. Styret er sammensatt av representanter for næringsliv eller FoU organisasjoner, som i følge tilsynet, viser ”den tette knytningen mellom næringsliv og offentlige organisasjoner. Da ingen medlemmer eller styrerepresentanter deltar som privatpersoner uten tilknytning til en organisasjon kan vi ikke se annet enn at medlemmene og styret bekrefter at [NN] har tett tilknytning til næring.”

Lotteri- og stiftelsestilsynet var også av den oppfatning at organisasjonen falt utenfor ordningen fordi kravet til frivillig innsats ikke var oppfylt.

Lotterinemnda stadfestet vedtaket.

Klager anførte at organisasjonen ikke er en næringsorganisasjon, men et nettverk som arbeider på ideelt grunnlag for å stimulere til å øke kompetansen både i akademia og næring. Klager anførte videre at uten gratis medlemsinnsats ville det ikke vært mulig å drive foreningen.

Lotterinemndas oppfatning var at foreningen *"i all hovedsak har formål rettet mot næring og i noe grad også mot offentlige interesser. Foreningens medlemmer må videre i det vesentlige sies å være næringsaktører. Selv om det i organisasjonen også arbeides på ideelt grunnlag, finner nemnda det i lys av formålet og medlemsmassen klart at [NN] må anses for i hovedsak å være en næringsorganisasjon som etter forskriften faller utenfor ordningen."*

Klagesak III gjelder en annen organisasjon fikk avslag på søknad om kompensasjon med den begrunnelse at den var å anse som en arbeidslivsorganisasjon, jf. forskriften § 5 tredje ledd bokstav b. Det følger av vedtektene at organisasjonen er *"... en landsomfattende partipolitisk nøytral organisasjon som har til formål å samle alle [NN] for å ivareta felles økonomiske, sosiale, helse- og velferdsmessige samt kulturelle interesser."*

Basert på en vurdering av *"organisasjonens formål, aktiviteter og tilknytning til næringslivet"* kom Lotteri- og stiftelsestilsynet til at det ikke drives en frivillig virksomhet som kommer inn under ordningen, jf. forskriften § 5 tredje ledd bokstav b.

I innstillingen til Lotterinemnda mener Lotteri- og stiftelsestilsynet at *"hovedvekten av organisasjonens arbeid retter seg mot egne medlemmer"* og at organisasjonen *"utfører en virksomhet som i hovedsak kommer medlemmene til gode"*. Organisasjonens regnskap for 2009 viste at kr 2 000 000 av kr 2 524 200 av inntektene er velferdsmidler fra den tidligere arbeidsgiveren. Lotteri- og stiftelsestilsynet var av den oppfatning at organisasjonen fremstår som *"en ren arbeidstagerorganisasjon som fremmer medlemmenes økonomiske interesser."*

Lotteri- og stiftelsestilsynet viste videre til at *"Beretningen for 2007-2009 viser tydelig at [NN] har et tett forhold til sin tidligere arbeidsgiver både økonomisk og organisasjonsmessig... [NN] forhandler med [tidligere arbeidsgiver] om økonomiske fordeler for medlemmene gjennom pensjonsforhandlinger og andre goder som kommer de tidligere ansatte i [NN] til gode."*

Lotteri- og stiftelsestilsynet var også av den oppfatning at organisasjonen faller utenfor ordningen fordi det ikke er åpent medlemskap.

Lotterinemnda var uenige med Lotteri- og stiftelsestilsynet.

I forhold til at organisasjonen ikke hadde åpent medlemskap, konkluderte Lotterinemnda med at organisasjonen måtte anses å være en demokratisk ikke-økonomisk forening. Begrunnelsen var den samme som i Klagesak I ovenfor.

Lotterinemnda var også uenig i Lotteri- og stiftelsestilsynet sin anførsel om at organisasjonen faller utenfor ordningen etter forskriften § 5 tredje ledd bokstav b: *"Forskriften viser til begrepet arbeidslivsorganisasjon og Lotterinemnda forstår dette til å omfatte arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner. Etter Lotterinemndas vurdering er klager som organisasjon ikke innenfor begrepet arbeidslivsorganisasjon og viser til at klagers medlemmer ikke er arbeidstakere eller ansatte. Medlemmene har ikke formelle rettigheter som en arbeidstagerorganisasjon har i forhold til arbeidsgiver."*

Etter vår oppfatning kommer det ikke frem av forskriften hva som menes med *"nærings-, yrkes-, og arbeidslivsorganisasjoner."*

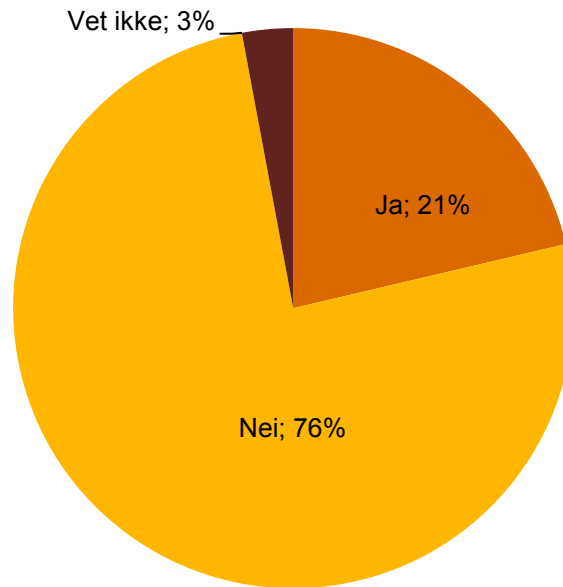
Vi anbefaler at det foretas en presisering av begrepet *"nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner"* i relasjon til forskriften § 5 tredje ledd bokstav b, enten i form av forskriftsendring eller veiledning til forskriften.

På spørsmål om organisasjonen driver næringsvirksomhet i tillegg til den frivillige virksomheten, svarte 21,3 % av respondentene *"ja"*, 75,7 % svarte *"nei"* og 2,9 % svarte *"vet ikke"*. Vi antar at tolkningen derfor vil kunne ha

betydning for mange organisasjoner, selv om det ikke er mange som har fått avslag på søknad om kompensasjon på bakgrunn av dette.

Spørsmål:

Driver organisasjonen næringsvirksomhet i tillegg til den frivillige virksomheten?



24.6.3 Klagesak IV – Frivillig innsats

Lotteri- og stiftelsestilsynet har behandlet en rekke klagesaker vedrørende vilkåret om frivillig innsats. Et utvalg av disse klagesakene behandles særskilt i kapittel 8 ovenfor.

Vi har imidlertid valgt å omtale en klagesak i dette kapitlet hvor Lotteri- og stiftelsestilsynet omgjorde et avslag etter å ha fått nye opplysninger i klagen.

[NN] Båtforening fikk avslag med den begrunnelse av at foreningen ikke hadde dokumentert frivillig innsats. Lotteri- og stiftelsestilsynet la til grunn i sitt avslag at den frivillige arbeidsinnsatsen i form av bl.a. vedlikehold av havneanlegg og utearealer kom medlemmene, og ikke allmennheten, til gode. Etter klage omgjorde tilsynet avslaget. Det ble lagt vekt på nytt og presiserende faktum, som godtgjorde at den frivillige innsatsen kom allmennheten til gode.

Denne saken er illustrerende for de mellom 6 og 7 klagesaker som Lotteri- og stiftelsestilsynet selv har omgjort for hvert av søknadsårene. Det sentrale i disse sakene er at det under sakens gang har tilkommet nytt faktum/ nye opplysninger.

24.6.4 Klagesak V – Samarbeid med offentlig virksomhet

Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda har behandlet en rekke klagesaker i forhold til søkere som har inngått et samarbeid med offentlig sektor, eller som mottar tilskudd fra det offentlige.

Et utvalg av disse klagesakene behandles særskilt i kapittel 21.

Vi viser særlig til punkt 21.10.3 ovenfor som gjelder gaver til sykehus. Lotterinemnda omgjorde i denne saken Lotteritilsynets avslag. Lotteritilsynet mente at foreningen var organisert av det offentlige. Lotterinemnda var

ikke enig i dette, og uttalte at en forening som gir gaver til et sykehus og som utfører frivillig vedlikeholdsarbeid på sykehusets område, ikke anses organisert av det offentlige.

Hva som ligger i kompensasjonsforskriftens begrep ”*organisert av det offentlige*” er uklart. Klagesakene på dette området viser at det er et klart behov for en tydeliggjøring.

24.7 Vår vurdering av praksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda

På bakgrunn av en gjennomgang av et relativt stort antall klagesaker og vedtak knyttet til disse, er vi av den oppfatning at klagebehandlingen i Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda er tilfredsstillende. Vi er av den oppfatning at praksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda i all hovedsak er konsekvent. Den faglige kvaliteten på avslag og klagesaker er gjennomgående god.

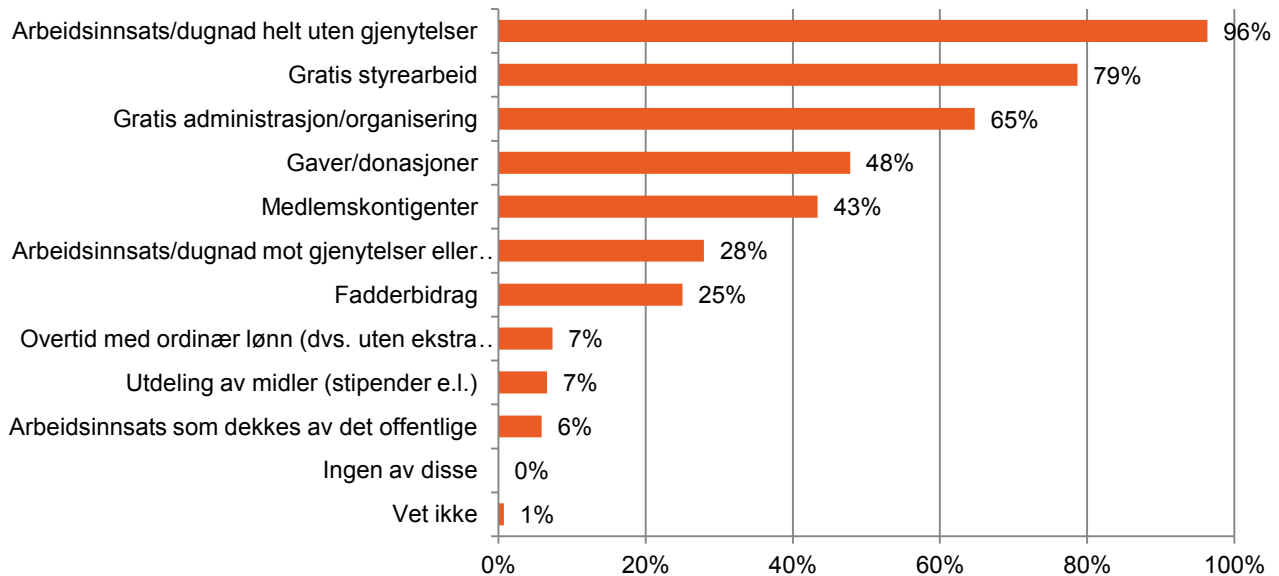
Det er imidlertid vår oppfatning at noen av avslagene kunne vært grundigere begrunnet. Vi ser en tendens til at det først i innstillingen til Lotterinemnda følger en grundig redegjørelse for Lotteri- og stiftelsestilsynets vurdering av reglene, samt praksis relatert til disse. Det at avslagene blir grundigere begrunnet, kan føre til færre klager og således være tids- og kostnadsbesparende for både organisasjonene, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda.

I noen saker, særlig noen av klagesakene som er omtalt i kapittel 21 og 22 ovenfor, har vi gitt uttrykk for at Lotterinemnda også bør gi en grundigere begrunnelse for sine synspunkter. Lotterinemndas avgjørelser skal sikre at Lotteri- og stiftelsestilsynet får en solid base for sin rettsanvendelse.

Dette gjelder særlig i forhold til vurderingen av begrepet *frivillig innsats*. Slik det også er gjort rede for i kapittel 8 ovenfor er det ulike oppfatninger blant respondentene av hva som ligger i dette begrepet. Vår gjennomgang av tildelinger, avslag og klagesaker viser at det her er vanskelig å utlede klare retningslinjer for innholdet i dette begrepet. Dette gjelder særlig der det også er en annen avslagsgrunn. Som vi har påpekt i kapittel 22 om skoler, bør det utvises forsiktighet med å vurdere mengden av frivillig innsats direkte ut fra konkrete tallstørrelser som driftsinntektene i regnskapet. Dette er fordi at verdien av gratis arbeidsinnsats og dugnad ikke vil fremkomme i regnskapet. Det er spesielt i de tilfellene der det skjer en gratis arbeidsinnsats i kombinasjon med gaver og offentlige tilskudd, at den totale frivillige innsats ikke nødvendigvis fanges opp. I denne sammenheng gir klagesakene liten veiledning, og det er her vi savner en fyldigere begrunnelse.

Tabellen nedenfor, som er nærmere omtalt i kapittel 8, bekrefter at mange respondenter på enkeltpunkter, har en avvikende oppfatning av frivillighetsbegrepet enn det som fremgår direkte av kompensasjonsforskriften § 7.

Spørsmål: Hvilke av følgende punkter mener dere kvalifiserer til definisjonen av frivillig innsats?



Slik vi ser det, er det viktig at praksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda når ut til søkerne, enten i form av veiledning til forskriften, eller at prinsippavgjørelser publiseres, slik som avgjørelser fra Klagenemnda for merverdiavgift og prinsippavgjørelser fra Skattedirektoratet vedrørende merverdiavgift.

Når det gjelder spesifikke tiltak kan disse oppsummeres som følger:

- Presisering og avklaring av begrepet ”demokratiske” i forskriften § 5 første ledd bokstav a, i form av veiledning til forskriften
- Presisering og avklaring av begrepet ”nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner” i forskriften § 5 tredje ledd bokstav b, i form av veiledning til forskriften
- Rundskriv eller prinsipputtalelse med presiseringer og retningslinjer (gjerne med eksempler) hva gjelder avgrensningen mot offentlig virksomhet.
- Tydeliggjøring av private skolars rett til kompensasjon

Vedlegg I

I dette vedlegget gjengis Kulturdepartementets formulering av de 20 evalueringspunktene, samt en overordnet redegjørelse for den tidligere *tjenestemomsordningen*.

Kulturdepartementets evalueringspunkter

Evalueringspunktene oppgis nedenfor i den rekkefølge de er presentert i denne rapporten, og med angivelse av de respektive kapitler.

- 1 Vurdere behovet for å tydeliggjøre formålet med ordningen for å sikre at ordningen kommer frivillig virksomhet, hvor frivillig innsats er en viktig del av virksomheten det søkes kompensasjon om til gode, jf. § 1 i forskrift om kompensasjon av merverdiavgift for frivillige organisasjoner (heretter kalt forskriften). [Kapittel 6]
- 2 Det stilles krav til registrering i Frivillighetsregisteret for å bli vurdert som søker i momskompensasjonsordningen. Registreringsrett i Frivillighetsregisteret innebærer ikke at registerenhet kommer innenfor ordningen. Om en organisasjon kommer innenfor ordningen avgjøres av Lotteri- og stiftelsestilsynet i medhold av forskriften. Er det særskilte utfordringer knyttet til definisjon og kriterier for godkjenning av frivillige organisasjoner i Frivillighetsregisterloven, jf. §§ 3 og 4 vurdert opp mot målgruppeavgrensningene i forskrift om momskompensasjon? [Kapittel 7]
- 3 Frivillig innsats skal være en viktig del av virksomheten det søkes kompensasjon for. Basert på egenerklæringsskjema og øvrig søknadsdokumentasjon fra 2010 og 2011, vurdere i hvilken grad frivillig innsats som beskrevet i § 7 i forskriften er dekkende for oppfyllelsen av krav om frivillig innsats vurdert opp mot tildelinger i 2010 og 2011. [Kapittel 8]
- 4 I forskriften defineres frivillig virksomhet som "aktiviteter som er ikke-fortjenestebasert, jf. frivillighetsregisterloven § 3". Vurdere organisasjonenes forståelse av begrepet og om det er behov for en ytterligere tydeliggjøring av dette punktet i forskriften. [kapittel 8]
- 5 I dagens ordning faller interesseorganisasjoner som utelukkende har frivillige organisasjoner som medlemmer innenfor ordningen. Vurdere "paraplyorganisasjoner" og deres relevans i forhold til ordningen. En paraplyorganisasjon defineres som en organisasjon hvor flere andre organisasjoner med felles interesser eller som arbeider innenfor samme tema, interesseområde, samfunnssektor er medlemmer. Vurdere om det er behov for ytterligere presiseringer i forskriften for å sikre at intensjonen med ordningen opprettholdes. [Kapittel 9]
- 6 Kompensasjon ytes bare i den utstrekning kostnaden eller anskaffelsen skjer til bruk i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Utrede hvordan organisasjonene tolker denne bestemmelsen i forskriften basert på en gjennomgang av utvalgte søknadsdata med utgangspunkt i store, mellomstore og små organisasjoner. Vurdere om det er forskjeller som gir negative utslag for enkelte kategorier. [Kapittel 10]
- 7 Gjennomgå i hvor stor grad sentralledd som søker momskompensasjon inkluderer underledd i søknaden, og hva som er utslagsgivende for sentralledd som i liten eller ingen grad gjør dette. [Kapittel 11]
- 8 Vurdere i hvor stor grad ordningen når frem til en tilstrekkelig grad av målgruppen for ordningen, herunder om det er kategorier, type organisasjoner, geografiske områder og lignende som er dårlig representert i søkermassen. [Kapittel 12]

- 9 Vurdere søknadsmodellene basert på tildelt beløp til organisasjonene i perioden 2010-2011. Vurdere om de fastsatte satsene i beregningsmodellen (forenklet modell) er slik at de gir en tilnærmet rettferdig kompensasjon til de enkelte organisasjonsledd. [Kapittel 13]
- 10 Vurdere fradragspostene i forenklet modell med utgangspunkt i å oppnå en "rettferdig" kompensasjon. Vurdere om det er utilsiktede negative eller positive fordeler for ulike kategorier av organisasjoner. Det skal særlig vurderes hvordan fradragspostene slår ut for mindre enkeltstående organisasjoner og små sentrallledd. [Kapittel 14]
- 11 Vurdere kostnader som ikke er kompensasjonsberettigede jf. § 17 bokstav c i dokumentert modell i relasjon til forenklet modell. Det skal tas høyde for at det er ulik risikovurdering knyttet til søknadsmodellene, jf. Blant annet statens økonomireglement. [Kapittel 15]
- 12 Utrede om forskjeller i organisasjonenes anvendelse av regnskapsprinsipper påvirker tildelingen og gir utilsiktede positive eller negative utslag. Vurdere ved hjelp av stikkprøver hvordan organisasjonene praktiserer brutto-, nettoføring av tilskudd, egenandeler, prosjekt, internfakturering og viderefakturering for sikre en mest mulig rettferdig fordeling. [Kapittel 16]
- 13 Regionale og lokale ledd (underledd) som har mindre enn 5 mill. kroner i totale driftskostnader i forenklet modell trenger ikke å få årsregnskapet revidert av og få søknadsdataene kontrollert av statsautorisert eller registrert revisor. Enkeltstående søkere som har mindre enn 1 mill. kroner i totale driftskostnader i forenklet modell trenger ikke å få årsregnskapet revidert av og få søknadsdataene kontrollert av statsautorisert eller registrert revisor. Vurdere om nivået på grensene er hensiktsmessige, deriblant om grensene gir en urettmessig fordel for underledd og enkeltstående søkere i forhold til små sentrallledd som har driftskostnader på et tilsvarende nivå. Det skal tas høyde for at det vil kunne være ulik risikovurdering knyttet til underledd og enkeltstående søkere ettersom underledd har tilknytning til et sentrallledd. [Kapittel 17]
- 14 Vurdere krav til å få årsregnskapet godkjent av statsautorisert- eller registrert revisor og å få utført avtalte kontrollhandlinger av søknaden i henholdsvis forenklet og dokumentert modell. Vurderingen må sees i forhold til at ordningen skal være enkel og ubyråkratisk, samtidig som behovet for kontroll ivaretas, jf. Blant annet statens økonomireglement. Det må tas høyde for at det er ulik risikovurderingen knyttet til søknadsmodellene. [Kapittel 18]
- 15 Vurdere nivået på minstegrensen i henholdsvis dokumentert og forenklet modell. Minstegrensen må vurderes opp mot revisorkostnader og antall organisasjoner som kommer innenfor ordningen, samt økte administrasjonskostnader i staten. [Kapittel 19]
- 16 Vurdere krav til oppbevaring av dokumentasjon i forenklet og dokumentert modell opp mot offentlig regelverk knyttet til krav om kontroll med offentlige midler og krav til at ordningen skal være enkel og ubyråkratisk. Krav til oppbevaring av dokumentasjon skal særlig vurderes i forhold til barne- og ungdomsorganisasjoner. [Kapittel 20]
- 17 Vurdere om § 5 tredje ledd bokstav a i forskriften med hensyn til avgrensning mot offentlig virksomhet er dekkende i henhold til intensjonen jf. Brev av 14. mai 2011 fra Kulturdepartementet til Lotteri- og stiftelsestilsynet: "Intensjonen bak begrensningen i forskriftens § 5 tredje ledd er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering. Institusjoner eid av frivillige organisasjoner der hovedaktiviteten er knyttet til konkrete bestillinger av spesifikke tjenester fra det offentlige og der hovedaktiviteten er finansiert av det offentlige vil kunne falle utenfor ordningen." [Kapittel 21]

- 18 Skoler har ikke vært vurdert til å være en del av målgruppen i ordningen. Drift av skoler vil ofte være regulert gjennom egne lover og i stor grad være finansiert av det offentlige, jf. forskriften § 5. Utrede behovet for en tydeliggjøring av skillet mellom lovpålagte oppgaver som skoledrift og lignende og aktiviteter som kan knyttes opp til organisasjonens aktivitetsformål og som bør falle innenfor ordningen dersom krav om frivillig innsats er oppfylt. [Kapittel 22]
- 19 I dagens ordning inngår aksjeselskap som en del av søknadsgrunnlaget til sentralleddet eller enkeltstående søker uavhengig av om et lokallag er eier av aksjeselskapet, jf. § 5, andre ledd. Vurdere om virksomheten i et aksjeselskap skal ha naturlig sammenheng med organisasjonens virksomhet/formål for å kunne inngå i søknadsgrunnlaget. [Kapittel 23]
- 20 Vurdere tildelinger, klager og vedtak knyttet til disse med utgangspunkt i at ordningen skal forbeholdes frivillige organisasjoner med frivillig innsats i den delen av virksomheten det søkes kompensasjon for. [Kapittel 24]

Nærmere om tjenestemomsordningen

Merverdiavgiftskostnader til anskaffelser som var merverdiavgiftspliktig før 1. juli 2001 og anskaffelser som ble merverdiavgiftspliktige etter denne datoen, var ikke omfattet av ordningen.

Målgruppen ble angitt som følger:

- a) *Frivillige organisasjoner avgrenset til demokratiske, medlemsbaserte organisasjoner med et allmennyttig formål.*
- b) *Tros- og livssynsorganisasjoner som ikke omfattes av punkt a.*
- c) *Stiftelser med et allmennyttig formål.*
- d) *Frivillige kultur- eller velferdsprodusenter og økonomiske samvirkeordninger, når disse ikke har fortjeneste som hovedformål.*
- e) *Innsamlingsorganisasjoner som ikke faller inn under pkt. a – d, når disse kan dokumentere:*
 - *at formålet er allmennyttig*
 - *at eventuell fortjeneste kun tilfaller formålet*
 - *at organisasjonens midler tilfaller formålet ved nedleggelse.*

Kompensasjonsordningen inneholdt to alternative søknadsmodeller: Enten kunne man søke på grunnlag av sjablon eller på grunnlag av dokumenterte merutgifter. I retningslinjene til ordningen ble det presisert at alle burde, så langt det var mulig, søke på grunnlag av dokumenterte merutgifter.

Organisasjoner som hadde ett samlet årsregnskap kunne bare søke på grunnlag av dokumenterte merutgifter. For å kunne søke på grunnlag av sjablon måtte organisasjonen ha lokale eller regionale ledd med selvstendig økonomisk virksomhet.

Sjablonordningen var basert på en kategorisering av organisasjonene etter type hovedaktivitet. Tildeling av kompensasjonsbeløp var basert på den andel av bevilgningen som tilfalt den aktuelle kategorien.

Dersom bevilgningen ikke dekket det totale søknadsbeløpet ble det foretatt en prosentvis avkorting.

Vedlegg II

Oversikt over deltakere i spørreundersøkelsen

Følgende organisasjoner og foreninger har deltatt i spørreundersøkelsen:

4H Norge
Actis – Rusfeltets Samarbeidorgan
ADHD Norge
Afasiforbundet i Norge
Aksjonskomiteen Hjelp Jødene Hjem
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Aurdal og Kruk Løypelag
bandORG
Blå Kors Norge
Brunstad Christian Church
CARE Norge
De Unges Orkesterforbund
Den Norske Frimurerorden
Den Norske PKU Forening
Den Norske Turistforening
Den Uavhengige Norske Storloge av Odd Fellow Ordenen
Det Frivillige Skyttervesen
Det Norske Baptistsamfunn
Det Norske Misjonsselskap
Det Norske Trivselskap
Elverum Turforening
Filadelfiamenigheten Tvedestrand
FolkOrg – Organisasjonen for folkemusikk og folkedans
Foreningen for omplassering av dyr
FORUT Solidaritetsaksjon for utvikling
Framfylkingen
Frelsesarmeen
Frivillighet Norge
Gol Frivilligsentral
Gran Frivilligsentral
Grenland Rock og Swingklubb
Human Etisk Forbund
Hørselshemmedes Landsforbund
Indremisjonsforbundet
Juvente
Katttem Frivilligsentral
Kirkens Nødhjelp
Kom og Dans
Korpsnett Norge
Kreftforeningen
Landsforbundet mot Stoffmisbruk
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Landsforeningen Uventet Barnedød
Landslaget for offentlige pensjonister
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Losskøyta Frithjof II

Leger Uten Grenser/Médecins Sans Frontières
Mental Helse Ungdom
Meta Molde
Metodistkirkens barne- og ungdomsforbund
Modum Pinsemenighet
Morbus Addison Forening
Musikk og Ungdom
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Noregs Ungdomslag
Norges Astma- og Allergiforbund
Norges Bilsportforbund
Norges Blindeforbund
Norges Bygdeungdomslag
Norges Fibromyalgi Forbund
Norges Handikapforbund
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges KFUK-KFUM
Norges Kulturvernforbund
Norges Livredningsselskap
Norges Musikkorps Forbund
Norges Røde Kors
Normisjon
Norsk Amatørteaterforbund
Norsk Folkehjep
Norsk forening for cystisk fibrose
Norsk forening mot støy
Norsk Frilynt Ungdomsforbund
Norsk jazzforum
Norsk Laksefestival
Norsk Luthersk Misjonssamband
Norsk Lymfødemforening
Norsk Motorcykel Union
Norsk Nødhjelp
Norsk Organisasjon for Asylsøkere
Norsk Ornitologisk Forening
Norsk Psoriasisforbund
Norsk Retrieverklubb
Norsk sangerforum
Norsk Sarkoidose Forening
Norsk Thyreoideaforbund
Norske Kvinners Sanitetsforening
Norske Redningshunder
Norske Symfoniorkestres Landsforbund
Norske Trekkspilleres Landsforbund
Oasen Bibelsenter
Pensjonistforbundet
Plan Norge
Redd Barna
Redningsselskapet
Rutebilhistorisk Forening
Ryggforeningen i Norge
Rådet for psykisk helse
Seljord Frivilligsentral
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Skeiv Ungdom
SOS-barnebyer Norge

Spillavhengighet Norge
St Georges Gildene i Norge
Stefanusalliansen
Stiftelsen Barnas fysioterapisenter
Stiftelsen Flyktninghjelpen
Stiftelsen Hudøy
Stiftelsen Hulen
Stiftelsen Kirkens Bymisjon Bodø
Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
Stiftelsen OASE
Stiftelsen Retretten
Stiftelsen Rettferd for taperne
Stiftelsen Sound of Happiness Kompetansesenter
Stiftelsen Ungdomssymfonikerne
Stiftelsen Yme
Strømmestiftelsen
Svelgen Samfunnshus
Trappen Motiveringssenter
Troens Bevis
Trondheim Kammermusikkfestival
Trygg Trafikk
Tønsberg Pinsekirke Betania
Ung Kirkesang
Ungdommens Sjakkforbund
Ungdomslaget Vårliv
Unge Venstre
Unicef Komiteen i Norge
Utviklingsfondet
Velferdsalliansen
Velforbundet
WWF

Vi presiserer at én av organisasjonene har besvart spørreundersøkelsen to ganger for hhv. to separate deler av organisasjonen. Disse anses dermed som 2 respondenter.

Geografisk fordeling av respondentene

Invitasjon til å delta i evalueringen ble sendt ut til organisasjoner og foreninger som representerer alle landets fylker.

Nedenstående tabell viser fordelingen av de 136 respondentene som deltok i evalueringen fordelt på det fylket hvor respondenten har sin forretningsadresse.

Akershus	11	8,1 %
Aust-Agder	4	2,9 %
Buskerud	3	2,2 %
Finnmark	-	0,0 %
Hedmark	3	2,2 %
Hordaland	5	3,7 %
Møre og Romsdal	4	2,9 %
Nordland	1	0,7 %
Nord-Trøndelag	-	0,0 %

Oppland	6	4,4 %
Oslo	77	56,6 %
Rogaland	4	2,9 %
Sogn og Fjordane	1	0,7 %
Sør-Trøndelag	4	2,9 %
Telemark	2	1,5 %
Troms	1	0,7 %
Vest-Agder	4	2,9 %
Vestfold	4	2,9 %
Østfold	2	1,5 %
Total	136	100,0 %

Vi inviterte også organisasjoner fra Finnmark og Nord-Trøndelag, men ingen av de inviterte fra disse fylkene ble med i evalueringen.

Fordeling av respondentene pr. kategori

En sentral forutsetning ved utvelgelse av deltakere i evalueringen, var å dekke alle typer kategorier i forhold til hovedaktivitet.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over respondentenes hovedaktivitet.

Kategoriene er basert på ICNPO-kategorier som benyttes ved registrering i Frivillighetsregisteret.

Respondentene har selv valgt kategori som en del av spørreundersøkelsen.

Spørsmål:

Hva er organisasjonens hovedaktivitet?

Barne- og ungdomsorganisasjon	15	11,0 %
Dyrevern	1	0,7 %
Forskning og utvikling	2	1,5 %
Frivilligsentral	4	2,9 %
Grunn- og videregående utdanning	0	0,0 %
Høgskole og universitet	0	0,0 %
Idrett	6	4,4 %
Interesseorganisasjon	29	21,3 %
Internasjonale aktiviteter	7	5,1 %
Juridisk rådgivning	0	0,0 %
Krisehjelp og støttearbeid	7	5,1 %
Kultur og kunst	17	12,5 %
Lokalsamfunnsutvikling	1	0,7 %
Mangfold og inkludering	2	1,5 %
Natur og miljøvern	5	3,7 %

Politisk organisasjon	1	0,7 %
Rekreasjon/sosial forening	1	0,7 %
Sosiale tjenester	3	2,2 %
Sykehus og rehabilitering	2	1,5 %
Tros-/livssyn	14	10,3 %
Yrkessammenslutninger	0	0,0 %
Økonomisk og materiell støtte	2	1,5 %
Annet	17	12,5 %
Total	136	100,0 %

Vi understreker at noen få av respondentene har krysset av for en annen kategori i spørreundersøkelsen enn den de faktisk er registrert under i Frivillighetsregisteret.

Nærmere beskrivelse av Frivillighet Norge, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF)

Frivillighet Norge

Frivillighet Norge er et samarbeidsforum for frivillig sektor stiftet i 2005.

Frivillighet Norge har mer enn 275 medlemsorganisasjoner på landsbasis. Gjennom Frivillighet Norge arbeider virksomhetene for frivillighetens rammebetingelser, og bidrar til å utvikle frivillighetspolitikken i Norge. Frivillighet Norge arbeider for et best mulig samspill mellom frivillige virksomheter omkring saker av felles interesse, og skal aktivt fremme frivillighetens og de frivillige organisasjonenes interesser i samfunnet.

Organisasjonen gjennomfører selv egne evalueringer av kompensasjonsordningen hvert år, og har en egen nettverksgruppe med fokus på skatt og merverdiavgift.

Frivillighet Norge deltar i de internasjonale nettverkene ENNA (The European Network of National Civil Society Associations) og CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation).

LNU

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) er et samarbeidsorgan for nærmere 100 barne- og ungdomsorganisasjoner i Norge.

LNU skal være en interesseorganisasjon, en kompetansebank og et forvaltningsorgan for alle sine medlemsorganisasjoner. Organisasjonen skal fremme medlemsorganisasjonenes felles interesser og egenart overfor myndigheter og viktige samfunnsinstitusjoner. LNU har et sterkt fokus på forenkling og avbyråkratisering i forholdet mellom staten og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, og jobber også for å bedre de økonomiske rammevilkårene for disse organisasjonene.

NIF

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) er Norges største folkebevegelse, med over 2.100.000 medlemskap fordelt på over 12.000 idrettslag. NIFs visjon er "*idrettsglede for alle*". NIF arbeider for at alle mennesker gis mulighet til å utøve idrett ut fra sine ønsker og behov.

Organisasjonen har som formål å være en positiv verdiskaper for individ og samfunn og dermed styrke sin posisjon som folkebevegelse og drivkraft i samfunnet. Organisasjonens arbeid skal preges av frivillighet, demokrati, lojalitet og likeverd. All idrettslig aktivitet skal bygge på grunnverdier som idrettsglede, fellesskap, helse og ærlighet.

Vedlegg III

Kilder – Rapporter, utredninger mv.

Frivillighet Norges erfaringsrapport 2010

Frivillighet Norges erfaringsrapport 2011

IRIS rapport *Frivillig sektors økonomi og merverdiavgift*

IRIS rapport *Kommunenenes samhandling med frivillig sektor*

Kulturdepartementets høringsnotat *Kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til frivillige organisasjoner*

Lorentzen, Håkon; *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner – En empirisk kartlegging*

NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*

NOU 2006:15 *Frivillighetsregister*

NOU 2008: 7 *Kulturmomsutvalget*

Predelli, Line Nyhagen; *Innvandrerorganisasjoner i Norge – Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse*

Prop.1 S (2009-2010)

Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*

Sivesind, Karl Henrik; *Frivillig sektor i Norge 1997-2004*

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

St.meld. nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*

St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*

St. meld. nr. 10 (2006-2007) *Knutepunkt*

St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*

Vedlegg IV

Definisjoner

Avkorting	Prosentvis reduksjon av søknadsbeløp
Enkeltstående søker	Juridisk enhet som ikke er tilknyttet et sentralledd og som søker kompensasjon på egen hånd
Evalueringspunkt	Evalueringspunkt formulert av Kulturdepartementet; gjengitt i rapportens Vedlegg I
FLI	Forening, lag, innretning
Fradragsposter	Kostnader som ikke er kompensasjonsberettigede, jf. forskrift av 6. mai 2011 nr. 577 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner §§ 7, 11 og 17.
GRS	God regnskapsskikk
ICNPO	International Classification of Non-profit Organizations; internasjonalt kategoriseringssystem som bl.a. benyttes ved registrering i Frivillighetsregisteret
IRIS	International Research Institute of Stavanger
ISF	Institutt for samfunnsforskning
Kompensasjonsforskriften	Forskrift av 6. mai 2011 nr. 577 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner
Kompensasjonsloven	Lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.
Lokalledd	Juridisk selvstendig enhet på lokalt plan som organisatorisk og/eller gjennom vedtekter har tilknytning til regionalled og et sentralledd
Merverdiavgiftsloven	Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift

Minstegrenser	Beløpsgrenser fastsatt i forskrift av 6. mai 2011 nr. 577 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 8
MNOK	Millioner norske kroner
NRS	Norske Regnskapsstandarder
Regionalledd	Juridisk selvstendig enhet som organisatorisk og/eller gjennom vedtekter er tilknyttet et sentralledd, og som har ett eller flere lokalledd tilknyttet seg.
Respondenter	De organisasjoner som deltok i PwCs spørreundersøkelse
Sentralledd	Juridisk selvstendig enhet som organisatorisk og/eller gjennom vedtekter samordner regional- og/eller lokalledd med felles formål
Tildelt beløp	Kompensasjonsbeløp utbetalt etter avkorting
Tjenestemomsordningen	Kompensasjonsordning for frivillig sektor som ble innført i 2001
Underledd	Samlebetegnelse for regional- og lokalledd