



Fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner

Utredning på oppdrag av Kulturdepartementet

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel: Fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

Undertittel: Utredning på oppdrag av Kulturdepartementet

Oppdragsgiver: Kulturdepartementet

Prosjektperiode: Desember 2012 - 15. april 2013.

Prosjektleder: Anne Wenche Emblem

Forfattere: Anne Wenche Emblem, Karl Henrik Sivesind (ISF), Aase Marthe J. Hørrigmo, Tor Egil Viblemo, Bjørn Brastad og Tor Borgar Hansen.

Kort sammendrag:

Foto: Helge Mikalsen / VG / NTB Scanpix

Forord

I denne utredningen presenteres funn fra kartlegging av tippemidlers andel av samlede driftsinntekter hos mottakende organisasjoner. Videre beskrives aktiviteter som i dag er finansiert av midler over tippenøkkel øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Begrepet «humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner» diskuteres og det foreslås en avgrensning av dette. Til sist skisseres ulike modeller for fordeling av midler over til samfunnsnyttige og humanitære formål fra Norsk Tippings overskudd.

Vi takker Kulturdepartementet for tildelingen av oppdraget med å gjennomføre denne utredningen. Utredningsarbeidet er i sin helhet finansiert av departementet.

Det er nedsatt en referansegruppe for dette utredningsarbeidet bestående av Karsten Aak (Blindforbundet), Elna Berge (Lotteritilsynet), Svein Grønnern (SOS-barnebyer), Jon Langballe (Nasjonalforeningen for folkehelsen), Hans-Christian Lillehagen (ExtraStiftelsen), Oddbjørn Nesje (Røde Kors), Anne-Karin Nygård (Norske Kvinners Sanitetsforening), Randi H. Røed (Norsk Tipping) og Elisabeth Sverdrup/Erik Giercksky (Redningsselskapet). Vi ønsker å rette en stor takk til samtlige av gruppens medlemmer for gode og konstruktive innspill og tilbakemeldinger underveis i dette arbeidet. Referansegruppen har også fått anledning til å kommentere på sluttrapporten.

I dette arbeidet har vi gjennomført en rekke intervjuer med sentrale representanter for til sammen 15 ulike organisasjoner. Vi vil takke for at de på en så positiv måte har stilt opp og bidratt med mye relevant informasjon om sektoren generelt og egen organisasjon spesielt. Takk også til Norsk Tipping AS og Lotteri- og stiftelses- tilsynet for velvillig bistand, blant annet i form av tallmateriale.

Prosjektet er gjennomført av Oxford Research i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF). Prosjektgruppen har bestått av Anne Wenche Emblem, Karl Henrik Sivesind (ISF), Aase Marthe J. Horrigmo, Tor Egil Viblemo, Bjørn Brastad og Tor Borgar Hansen.

Karl Henrik Sivesind ved Institutt for Samfunnsforskning har bidratt i hele arbeidet med denne utredningen, men har hatt særlig ansvar for den teoretiske diskusjonen av begrepene humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Prosjektteamet har hatt stor nytte av hans gode kunnskap om, og erfaring fra, forskning på frivillig sektor.

Utredningen og dens anbefalinger er helt og holdent Oxford Researchs eget ansvar.

Kristiansand, april 2013



Harald Furre
Adm. dir.
Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Innledning og sammendrag	8
1.1	Del 1: Kartlegging.....	8
1.2	Del 2: Begrepsdiskusjon	8
1.3	Del 3: Alternative fordelingsmodeller	9
Kapittel 2.	Bakgrunn	11
2.2	Enerettsmodellen og automatforliket.....	11
2.3	Deling av Norsk Tippings overskudd: Tippetøkkelen	12
2.4	Fordeling av midler øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner	13
Kapittel 3.	Om oppdraget og utredningsarbeidet.....	15
3.1	Oppdraget	15
3.2	Utredningsarbeidet.....	15
Kapittel 4.	Spillemidlers betydning for mottakende organisasjoners økonomi.....	17
4.1	Innledning.....	17
4.2	Fordeling av spillemidler	17
4.3	Fordelingen av midler øremerket humanitære og samfunnsmessige organisasjoner over tippetøkkelen.	20
4.4	Fordelingen av spillemidler etter ulike dimensjoner	21
4.5	Oppsummering.....	24
Kapittel 5.	Aktiviteter som finansieres av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsmessige organisasjoner.....	26
5.1	Data og metode.....	26
5.2	Frie inntekter	27
5.1	Generell betydning av midlene.....	27
5.2	Potensiell betydning av midlene?.....	28
5.3	Spesifikt: hvilke aktiviteter muliggjøres?	29
5.4	Spesifikt: hvilke aktiviteter ville hypotetisk vært muliggjort om organisasjonen fikk midler over tippetøkkelen?31	
5.5	Oppsummering.....	32
Kapittel 6.	Begrepet «samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner»	34
6.1	Den norske pengespilllovgivningen	34
6.2	«Humanitære og samfunnsnyttige» som rettslig begrep.....	34
6.3	Dagens operasjonalisering av begrepene gjennom lovverk og reguleringer.	35
6.4	Forslag til avgrensninger.....	36
6.5	Operasjonalisering av hvem denne tilskuddsordningen kan gjelde for	37
6.6	Anbefaling	38
6.7	Oppsummering.....	38

Kapittel 7. Modeller for fordeling av midler øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner	Feil!
Bokmerke er ikke definert.	
7.1	Utgangspunkt 39
7.2	Noen innledende prinsipielle betraktninger 39
7.3	Oppsummering 41
Kapittel 8. Kriterier for inklusjon i fordelingsordning	42
8.1	Innledning 42
8.2	Styringsstruktur 42
8.3	Ikke-fortjenestebasert virksomhet 43
8.4	Type aktivitet 43
8.5	Egenaktivitet og frivillig innsats 45
8.6	Landsdekkende 46
8.7	Formålsaktivitet i Norge 46
8.8	Oppsummering inklusjonskriterier 47
Kapittel 9. Alternative fordelingsmodeller.....	48
9.1	Innledning 48
9.2	Alternativ 1: Status quo 49
9.3	Alternativ 2a: kriterier basert på verdiskapning 49
9.4	Alternativ 2b) Kriterier basert på frivillig innsats og avgrensede driftsutgifter 56
9.5	Alternativ 3: Kriteriebasert modell med skjønnsmessige justeringer 60
9.6	Alternativ 4: «Hybrid-modell»: kriteriebasertmodell med søknad 60
9.7	Alternativ 5: «Hybrid-modell»: Kriteriebasert modell supplert med kontraktmodell 60
9.8	Eventuelle overgangsordninger 62
9.9	Oppsummering og anbefaling 62
Kapittel 10. Referanser.....	64
Appendiks	66

Tabelliste

Tabell 1: Tippetekst	12
Tabell 2: Fordelingsnøkler	13
Tabell 3: Fordeling av midler blant 10H	14
Tabell 5: Spillemidlers andel av driftsinntekter (eksklusive bistandsmidler) etter ICNPO-kategori	19
Tabell 6: Spillemidlers andel av driftsinntekter (eksklusive bistandsmidler) etter ICNPO-kategori	20
Tabell 7: De 10H inndelt etter ICNPO-kategori	20
Tabell 8: Fordeling av midler øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner (18%), etter ICNPO-kategorier	21
Tabell 9: Fordeling av midler over 18% øremerket de 10H og midlenes andel av driftsinntekter	23
Tabell 10: Fordeling av automatkompensasjon (avgrenset til organisasjoner som i 2011 mottok 500.000 kr eller mer)	24
Tabell 11: Organisasjoner i undersøkelsen grovinn delt etter hovedformål	26
Tabell 12: Fordeling av tilskuddet og dets relative betydning for de 10H	29
Tabell 13: Kategorisering etter hovedformål	37

Tabell 14: Kategorisering etter hovedmål i lys av tildeling av spillemidler i 2011	37
Tabell 15: Inklusjonskriterium: andreorienterte organisasjoner	44
Tabell 16: Alternative tildelingsmodeller	49
Tabell 17: Fordelingsnøkler	54
Tabell 18: Underkategorier ICNPO	55
Tabell 19: Liste over organisasjoner som mottar bistandsmidler	66

Figurliste

Figur 1: Utvikling i brutto omsetning på automater (i millioner kroner)	12
Figur 2: Faser i utredningsarbeidet	15
Figur 3: Fordeling av spillemiddelinntekter i 2011	18
Figur 4: De fem organisasjonene som mottar mest spillemidler i 2011 (beløp avgrenset til kr 500.000 eller mer)	22
Figur 5: Avgrensning av organisasjoner som kan inkluderes i ordningen	38
Figur 6: Inkluderingskriterier	47
Figur 7: Verdiskapning i ideell og frivillig sektor i Norge	51
Figur 8: Omfang på lønnet og ulønnet årsverk i ulike ICNPO-kategorier	52

Kapittel 1. Innledning og sammendrag

Oxford Research i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF) har på oppdrag av Kulturdepartementet utarbeidet denne utredningen. Ambisjonen er å gi departementet et godt grunnlag for beslutningen om hvordan overskudd fra spill- og lotterivirksomheten i Norsk Tipping AS øremerket ideelle humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner i skal fordeles i framtiden.

Arbeidet har vært forankret i Kulturdepartementets referansegruppe for utredningen. Samhandling med referansegruppen har skjedd i samsvar med føringer gitt i konkurransegrunnlaget. Oxford Research har hatt til sammen tre møter med referansegruppen og foreløpig utredningsrapport har vært forelagt referansegruppen for kommentarer og innspill.

Utredningen består av tre hovedbolker, som hver svarer til oppdragsgivers angivelse av hovedproblemstillinger i oppdraget.

1.1 Del 1: Kartlegging

I kapittel 3 presenteres funn fra kartlegging av betydningen av spill- og lotteriinntekter for organisasjoners økonomi. Kartleggingen omfatter organisasjoner som har årlige inntekter fra spill- og lotterivirksomhet på mer enn kr 500.000 i året og som ikke mottar midler til idrettsformål over tippeneøkkelen, eller som utelukkende mottar midler rettet mot kulturformål. I kapittel 4 beskrives hvilke aktiviteter som er finansiert av tippeneøkkelen øremerket humanitære og samfunnsmessige organisasjoner. Beskrivelsen er basert på informasjon innhentet fra de 10H som i dag er faller inn under tilskuddsordningen. Vi har i tillegg innhentet informasjon fra fem organisasjoner som i dag står utenfor ordningen og bedt dem om å angi hvordan de hypotetisk ville ha anvendt et slikt tilskudd.

Sammendrag av funn fra kartlegging:

Det er organisasjoner med de høyeste driftsinntektene som mottar de største kronebeløp fra spillemidler. Fordelt på ICNPO-kategorier¹ er det organisasjoner innenfor kategoriene Helse, Sosiale tjenester og Politiske- og interesseorganisasjoner som mottar

mest. Det også innenfor disse kategoriene man finner de største organisasjonene. Organisasjoner som faller inn under kategorien Natur- og miljøvern kommer relativt dårlig ut i denne sammenheng, både med hensyn til beløp men også i forhold til samlede driftsinntekter.

Tippemidler øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål er frie inntekter. Dette innebærer at det er ikke helt enkelt å utlede hvilke aktiviteter som direkte er finansiert ved hjelp av tilskuddet per se. Det synes å være unisont at midler over tippeneøkkelen er av stor betydning nettopp fordi det er frie midler og kan anvendes i henhold til organisasjonens egne prioriteringer. Videre fremheves det at dette er netto-midler, det vil si at det ikke påløper kostnader knyttet til det å få disse. Organisasjonene selv oppgir at midlene er svært viktig av flere grunner, blant annet ved at de muliggjør aktiviteter som ellers er vanskelig å samle inn penger til (eksempelvis støttefunksjoner), de finansierer andre innteksgenererende aktiviteter i organisasjonen, samt finansierer frivillighet og medlemsaktiviteter. Organisasjoner som står utenfor dagens ordning har i hovedsak anført de samme typer aktiviteter når de er spurt om hvordan de hypotetisk ville anvende tilskudd over tippeneøkkelen.

1.2 Del 2: Begrepsdiskusjon

I kapittel 5 vurderes gjeldende avgrensning av organisasjoner som kan motta midler fra Norsk Tipping overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Det presenteres en alternativ måte å avgrense begrepene "samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner".

Sammendrag og anbefaling:

De fleste frivillige organisasjoner kan med en viss rett hevde at de har en virksomhet som er samfunnsnyttig. Ved å anvende begrepet andreorienterte organisasjoner, vil det være lettere å operasjonalisere begrepet samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Konkret innebærer en avgrensning mot andreorienterte organisasjoner følgende ICNPO-kategorier:

- Utdanning og forskning

¹ The International Classification of Non-Profit Organizations (ICNPO) er et system for klassifisering av frivillig aktivitet basert på strukturelle og operasjonelle kriterier.

- Helse
- Sosiale tjenester
- Natur og miljøvern
- Politiske og interesseorganisasjoner
- Internasjonale organisasjoner

1.3 Del 3: Alternative fordelingsmodeller

I kapittel 6, 7 og 8 diskuteres og skisseres ulike alternative fordelingsmodeller. Kapittel 6 beskriver fordelingsmodeller generelt, mens ulike inkluderingskriterier diskuteres i kapittel 7. Tildelingskriterier og fordelingsmodeller skisseres i kapittel 8. Det er tatt utgangspunkt i de føringer som er angitt i oppdragsgivers mandat for utredningen, nemlig at fordelingsordning skal fremme frivillig aktivitet, muliggjøre videreføring av viktige samfunnsoppgaver, være enkel håndterbar og forutsigbar, og muliggjøre en fordeling av midler basert på samfunnmessig verdi av aktiviteter som frivillig sektor driver. Det er videre lagt til grunn at dagens pengespillpolitikk opprettholdes.

Sammendrag

Det foreslås at midler over tippemerket øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner avgrenses til organisasjoner som er (1) lotteriverdige og har hovedmål som er (2) "andreorienterte", dog eksklusive ICNPO kategorien Utdanning og forskning, samt politiske partier. Det foreslås ytterligere som et inklusjonskriterium at organisasjonen er (3) landsdekkende. De tre inklusjonskriteriene favner om alle de ti organisasjonene som omtales som 10H, men også mange flere organisasjoner innenfor gruppen andreorienterte sammenlignet med dagens ordning. Inklusjonskriteriet som foreslås, ekskluderer en rekke organisasjoner som i dag faller inn under den søknadsbaserte delen av tilskuddet, de fleste fordi de ikke er landsdekkende og/eller faller inn under kategorien egenorientert eller aktivitetsorientert.

Det skisseres flere ulike forslag til modeller for allokering av Norsk Tippings overskudd øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Det er lagt vekt på å identifisere kriterier som kan oppfattes som legitime og som er forutsigbare og transparente. Felles for alle forslagene til fordelingsmodeller er at det i større eller mindre grad legges til grunn kriterier som er enkle, utledet fra offentlig tilgjengelig statistikk, samt lett å anvende og oppdatere. Videre

er kriteriene etter vårt skjønn de best tilgjengelige kvantitative estimat på samfunnmessig verdi av organisasjonenes virksomhet. Følgende modeller diskuteres:

- Kriterier basert på verdiskapning uttrykt som bruttoprodukt i Satellittregnskapet for frivillig sektor
- Kriterier basert på frivillighet og kostnader som er momskompensasjonsberettigede i henhold til momskompensasjonsordningen for frivillig sektor
- Kriterier supplert med skjønnsmessige vurderinger/prioriteringer
- Kriterier supplert med søknader
- Dels kriteriebasert og dels kontraktbasert

Anbefaling

Alle de skisserte modellene har sine fordeler og ulemper. Det er en utfordring at verdiskapning i frivillig sektor er vanskelig å synliggjøre, og at man må anvende ressursbruk (kostnader) som et uttrykk for aktivitet og verdiskapning. Dilemma er at det på den ene siden ikke er ønskelig med fordelingsordninger som premierer høye kostnader, mens det på den andre siden pr i dag ikke foreligger alternative mål på den samfunns-nytte som aktiviteten i frivillig sektor genererer. Videre vil det i som i ethvert system for fordeling av penger, være insentiver for strategiske tilpasninger, såkalt "rent-seeking", for å øke organisasjonens andel av tilskuddet.

Disse begrensningene til tross, så mener vi at forslag til alternative fordelingsmodeller bygger på kriterier som er legitime, transparente, enkle og operasjonaliserbare. Modellene vil således kunne bidra til at fordeling av tilskudd blir forutsigbar og enkel å håndtere. Fordelingsmodellene understøtter både målsetning om å fremme frivillig aktivitet og målsetning om at midler (på sikt) skal fordeles på grunnlag av den samfunnmessige verdi av de aktivitetene som sektoren står for. Det er i alle forslagene, med unntak av det delvis søknadsbaserte alternativet, lagt opp til at organisasjonene i så liten grad som mulig pålegges krav til rapportering utover det som følger av gjeldende ordninger. Gitt at verdiskapning gjennom frivillig innsats er viktig å få tydeliggjort, er det dog ønskelig at organisasjonene i større grad enn i dag kan tydeliggjøre omfang av dette. Dette kan imidlertid være både ressurskrevende og utfordrende for organisasjonene. Det er derfor mulig at befolkningsundersøkelser kan være mer treffsikre.

Vi har i samråd med oppdragsgiver valgt å beskrive modeller og å drøfte mulige implikasjoner av disse på et generelt nivå. En slik tilnærming muliggjør fokus på det prinsipielle. Hvorvidt en fordelingsmodell oppleves som legitim avhenger nettopp av om den bygger på prinsipper som anses som rimelige og som lar seg operasjonalisere på en god måte. Modelene som blir foreslått her, vil selvsagt ha økonomis-

ke implikasjoner for den enkelte organisasjon. Konkret hvilke beløp som vil kunne tilfalle hvilke organisasjon, vil avhenge av de vurderinger og avveininger som beslutningstaker gjør med hensyn til valg av prinsipper og konkret utforming av fordelingsmodell.

Kapittel 2. Bakgrunn

Det blir i denne utredningen fokusert på midler utbetalt til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd. Historisk sett har frivillige organisasjoner i ulik grad generert inntekter fra spill og lotterivirksomhet. Innføring av Norsk Tippings enerett på gevinstautomater og utvikling av nye spill i regi av Norsk Tipping har påvirket organisasjonenes inntekter fra spill og lotterivirksomhet. Spillemidler er imidlertid en av flere ulike inntektskilder som organisasjonene har. De frivillige organisasjonene har ulike inntektsstrategier og ulike inntektskilder. Disse endres i takt med endringer i samfunnet generelt og innen sektoren spesielt. De økonomiske rammebetingelsene for frivillig sektor har endret seg over tid, blant annet som følge av politiske beslutninger som direkte og indirekte har påvirket finansiering av sektoren. Samlet sett har den statlige økonomiske støtten økt over tid (Lorentzen 2010). Statens økonomiske bidrag kan ta form av direkte tilskudd til bestemte formål, kjøp av tjenester, innvilgelse av lotteritillatelse og gjennom utbetaling av overskudd fra Norsk Tipping. Andre typer økonomiske bidrag kan ta form av skatte- og avgiftslettelser for sektoren (Gulbrandsen, 2012).

2.1.1 Norsk Tipping

Norsk Tipping er et statlig selskap innen pengespill og har som formål å tilby ansvarlige og attraktive pengespill og derigjennom genererer overskudd som skal tilfalle gode formål.

Virksomheten til Norsk Tippings er regulert i Lov om pengespill. Det er dog noen unntak. Norsk Tipping er blant annet operatør for Extra-spillet på vegne av ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering (som har konsesjon). Extra-spillet er regulert i Lotteriloven. Videre ved at de såkalte 10H har en bilateral avtale med Norsk Tipping (denne kom på plass i 2011 og innebærer at 10H kan ta initiativ til samarbeid med

NT om spill og der inntekter fra spill går utenom tippensøkkel).

2.2 Enerettsmodellen og automatforliket

I 2003 besluttet Stortinget at Norsk Tipping fra 1. januar 2005 skulle ha enerett på oppstilling av gevinstautomater i Norge. I henhold til Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) var dette begrunnet i ønske om å forebygge og bekjempe spilleavhengighet og kriminalitet mer effektivt, styrke håndhevelsen av 18 årsgrensen for spill på automater, samt å få kontroll med misligheter i bransjen. Bakteppet var en svekkelse av statlig og politisk kontroll med spill på automater som i perioden fram til reformen viste en sterkere omsetningsøkning enn øvrige pengespill. På det meste var det i perioden fram til innføring av enerettsmodellen 20.000 automater i drift og anslagsvis 2.000 organisasjoner som var operative i automatmarkedet.

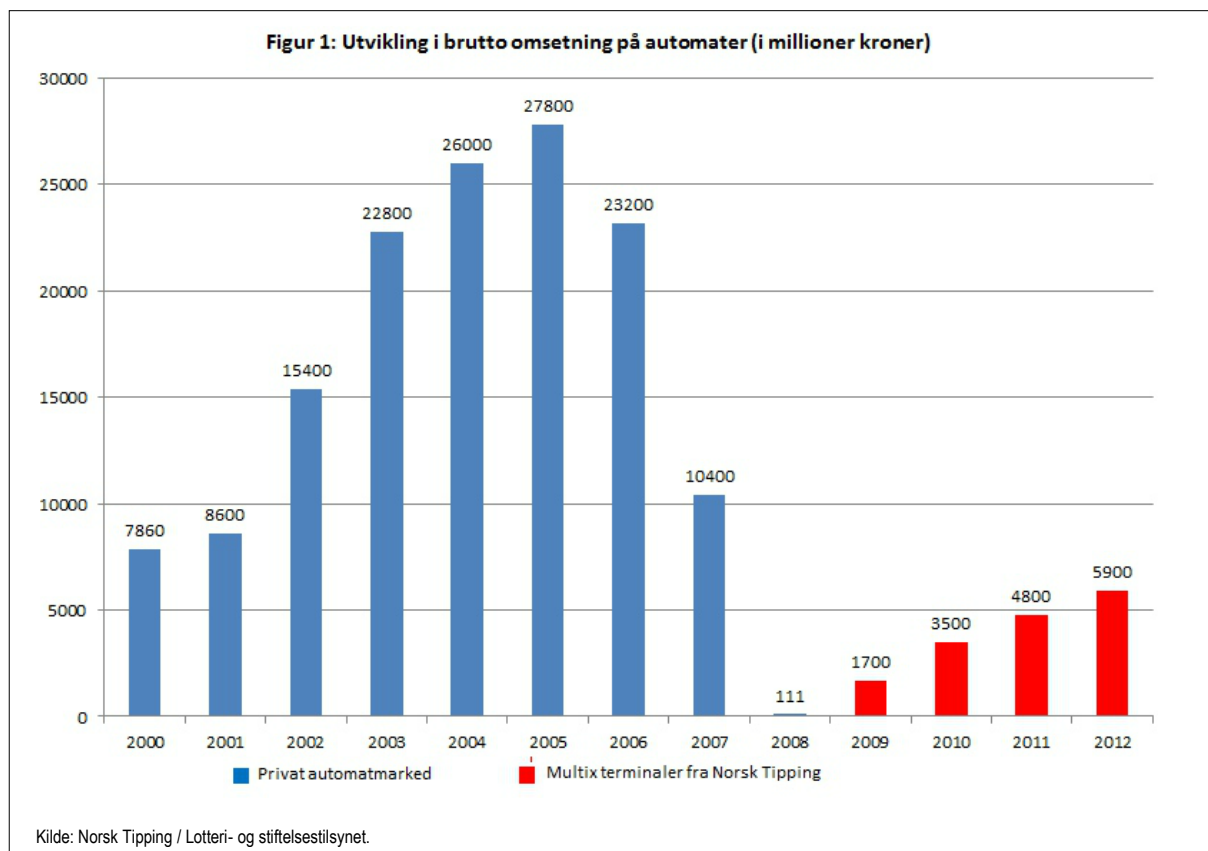
2.2.1 Kompensasjonsvedtaket

Innføring av monopol på drift av gevinstautomater medførte at en rekke organisasjoner mistet en stor og for enkelte svært viktig inntektskilde. Organisasjoner som i 2002 var operative i automatmarkedet skulle derfor gis en økonomisk kompensasjon for sitt inntektsbortfall:

"I overgangsperioden fra 2004-2005 vil alle samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som har automater oppstilt i 2002 og som mister slik oppstillingstillatelse i løpet av overgangsperioden sikres kompensasjon for sitt inntektsbortfall.» op cit. kapittel 7 i Ot.prp. nr 44(2002-2003).

Kompensasjonsordningen forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Figur 1: Utvikling i brutto omsetning på automater (i millioner kroner)



Tallene i figuren over (angitt ved røde søyler) viser kun omsetning på Multix-terminaler og ikke Belago eller andre automater i bingo-haller.

2.3 Deling av Norsk Tippings overskudd: Tippetøkkelen

Som følge av at Norsk Tipping fikk enerett for oppstilling av automater, inngår overskudd fra drift av automater i det samlede overskuddet til Norsk Tipping. Det ble med virkning fra 1. januar 2006 bestemt at overskudd fra Norsk Tipping skulle fordeles mellom tre, heller enn fram til da: to formål:

1. Idrettsformål
2. Kulturformål
3. Samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.

Andelen som tildeles samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner ble beregnet med utgangspunkt i

størrelsen på automatoverskuddet i 2001. Dette overskuddet var på 619 millioner kroner, og utgjorde ca 18 prosent av det samlede overskuddet til Norsk Tipping. Størrelsen på formålsandel framgår av pengespilloven § 10 andre ledd:

Tabell 1: Tippetøkkelen

Tippetøkkelen	andel
Idrettsformål	47,9 %
Kulturformål	34,1 %
Samfunnsnyttige og hum. organisasjoner	18,0 %
Sum	100%

Midlene til idrettsformål og samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, fordeles av Kulturdepartementet. Av midlene til kulturformål fordeles 19,5 pst av Stortinget og 14,6 pst av Kulturdepartementet, jf. Prop. 1 S (2012-

13)². Det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som har forvaltningsansvar for midlene øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål.

Beløpet som skal fordeles fra Norsk Tippings overskudd fastsettes hvert år etter at det er avsatt midler til fonds og til forskning, informasjon, forebygging og behandling i forhold til spilleavhengighet³. Størrelsen på disse avsetningene fastsettes av Kulturdepartementet.

2.4 Fordeling av midler øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner

I praksis er det øremerkede tilskuddet til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner utformet slik at de ti største organisasjonene som var operative på automatmarkedet får et tilskudd basert på deres andel av de samlede automatinntektene i 2001. Disse ti organisasjonene tildeles midler uten søknad og mottar til sammen 82,9 prosent av det øremerkede tilskuddet.

De øvrige organisasjonene tildeles de resterende 17,1 prosent av midlene etter søknad. Det er kun organisasjoner som hadde inntekter fra gevinstautomater i 2001 og som pr 1. januar i søknadsåret er godkjent som lotteri-verdig organisasjon i Lotteriregisteret, kan søke om tilskudd fra øremerkede midler til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Organisasjoner tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité er ikke søknadsberettiget. Søknad om tilskudd avgjøres av Lotteri- og stiftelsestilsynet. I søknad om midler skal det vedlegges godkjent års-beretning, dokumentasjon av inntekter fra gevinst-automater i 2001, dog ikke hvis organisasjonen tidligere har fått et foreløpig tilskuddsbrev eller er tidligere tildelt inntektskompensasjon.

Dette tilskuddet refereres i noen sammenhenger til som automatkompensasjonstilskudd eller som 18% tilskudd.

Fordelingen av midler over tippespøkkelen øremerket samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner er angitt i tabellen under.

Tabell 2: Fordelingsnøkler

Organisasjoner	%
Norges Røde Kors	34,9
Redningsselskapet	21,5
Handikapforbundet	3,3
Kreftforeningen	11,2
LHL	1,9
Blindeforbundet	3,0
Flyktningshjelpen	1,6
Redd Barna	1,8
Nasjonalforeningen for folkehelsen	1,1
Norsk Folkehjelp	2,6
Sum 10H	82,9
Øvrige tilskudds-berettigede organisasjoner etter søknad	17,1
Total	100,0

For 2012 utgjorde tilskudd til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner 616,5 millioner kroner. Dette beløpet ble fordelt med 511,08 millioner kroner til de såkalte 10H. Totalt ble det fordelt 48,6 millioner kroner etter søknad til totalt 329 organisasjoner.

² Regjeringen foreslår også at fordelingen av Norsk Tippings overskudd fra og med 2015 endres slik at 64 % skal fordeles til idrettsformål, 18 % til kultur-formål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner

³ Inntil 0,5 pst av overskuddet kan gis til arbeid mot spillavhengighet.

joner. De gjenværende 56,8 millioner kroner ble overført til neste års tildeling. Av disse 329 organisasjonene, er de fleste i kategorien musikk/kultur.

Tilskuddsbeløp til de 10H er gjengitt i tabellen under (beløp er avrundet til nærmeste million kroner).

Tabell 3: Fordeling av midler blant 10H

2012	Mill. kr
Norges Røde Kors	215
Redningsselskapet	133
Kreftforeningen	69
Norges Handikapforbund	20
Norges Blindeforbund	18
Norsk Folkehjelp	16
Redd Barna	11
Flyktninghjelpen	10
Landsforeningen for hjerte- og lunge- syke	12
Nasjonalforeningen for folkehelsen	7
Totalt 10 H	511

Kapittel 3. Om oppdraget og utredningsarbeidet

3.1 Oppdraget

Vi har fått i oppdrag å:

- kartlegge hvor stor andel spillemidlene utgjør av organisasjonenes økonomi
- drøfte definisjonen av begrepet «humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner» og drøfte alternative måter å avgrense begrepet.
- skissere og drøfte ulike modeller for fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Det er lagt som føringer for utredningen at:

- den fremtidige fordelingsordningen skal fremme frivillig aktivitet og gjøre det mulig for tredje sektor å videreføre viktige samfunnsoppgaver
- ordningen skal være enkelt håndterbar og forutsigbar for staten og organisasjonene
- dagens pengespillpolitikk skal opprettholdes, jf. pengespilloven § 1 annet ledd og lotteriloven § 1a.
- fordelingen av midler skal på lengre sikt skje på grunnlag av den samfunnsmessige verdi av de aktiviteter frivillige organisasjoner driver.

3.2 Utredningsarbeidet

Arbeidet med denne utredningen har bestått av fire faser, som illustrert i figuren under.

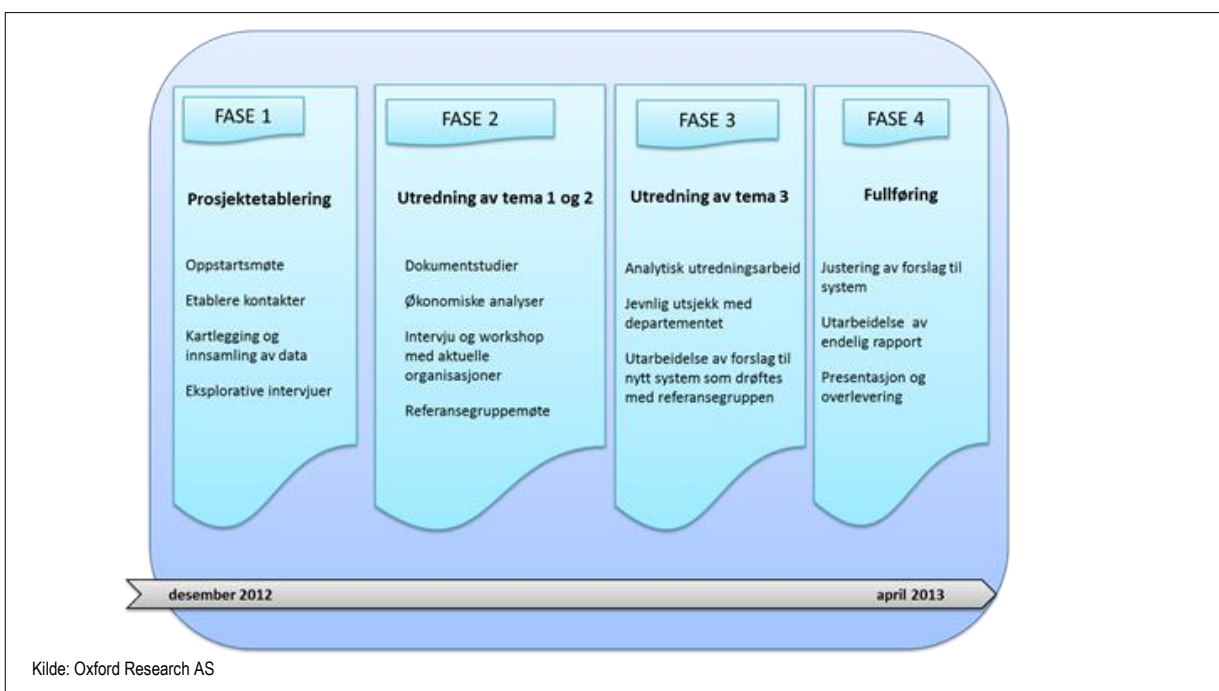
Fase 1 Prosjektetablering

I oppstart av prosjektet ble det avholdt et oppstartsmøte med oppdragsgiver i desember. Kulturdepartementet opprettet en referansegruppe for utredningen. Referansegruppen har bestått av Karsten Aak (Blindforbundet), Elna Berge (Lotteritilsynet), Svein Grønner (SOS-barnebyer), Jon Langballe (Nasjonalforeningen for folkehelsen), Hans-Christian Lillehagen (ExtraStiftelsen), Oddbjørn Nesje (Røde Kors), Anne-Karin Nygård (Norske Kvinners Sanitetsforening), Randi H. Røed (Norsk Tipping) og Elisabeth Sverdrup/Erik Giercksky (Redningsselskapet). Prosjektteamet har avholdt til sammen tre møter med referansegruppen underveis i utredningsarbeidet.

Fase 2 datainnsamling og analyse

Det er i arbeidet med denne utredningen lagt vekt på å ha en grundig, åpen og inkluderende prosess. En relativ kort prosjektperiode til tross, så har vi valgt å gjennomføre en omfattende datainnsamling. Vi har avholdt to eksplorative intervju, 15 dybdeintervjuer (heriblant alle 10H) og til sammen 13

Figur 2: Faser i utredningsarbeidet



workshops (heriblant 9 av de 10H). Vi har i dybdeintervju møtt leder og økonomiansvarlig og i workshop har vi møtt flere sentrale ledere i organisasjonene. Dette har i tillegg til informasjonsinnhenting fra årsberetninger og regnskap, gitt oss et stort og godt tilfang på informasjon. Vi har i tillegg hentet statistikk fra Lotteri- og stiftelsestilsynet samt andre relevante aktører (Norsk Tipping, SSB, m.fl.).

Fase 3: Diskusjon av begrepene humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner og forslag til for fordelingsmodeller

Vi har i denne fasen av arbeidet tatt utgangspunkt i nasjonal og internasjonal forskningslitteratur på feltet, samt tidligere utførte studier av frivillig sektor i Norge. Med utgangspunkt i dette og kunnskapsgrunnlaget ervervet i den foregående prosjektfasen har vi skissert til sammen 5 ulike modeller for fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Fase 4: Ferdigstilling av utredning

Utredningsarbeidet har ledet fram til denne utredningsrapporten. Denne har vært forelagt referansegruppen for kommentarer og innspill.

Utredningen består av tre hovedbolker, som hver svarer til oppdragsgivers angivelse av hovedproblemstillinger i oppdraget:

1. Kartlegging
2. Begrepsdiskusjon
3. Alternative fordelingsmodeller.

Det har vært vår ambisjon at utredningen samlet skal gi Kulturdepartementet et grunnlag for å ta stilling til framtidig fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Kapittel 4. Spillemidlers betydning for mottakende organisasjoners økonomi

4.1 Innledning

Vi vil i det følgende presentere funn fra kartlegging av hvor stor andel inntekter fra spill- og lotterivirksomhet utgjør av organisasjoners samlede inntekter.

I henhold til oppdragsgivers mandat er kartleggingen avgrenset til organisasjoner som mottar midler fra ett eller flere av følgende spill: Extra-spillet, Grasrotandelen, lotterier og bingo. I tillegg er midler som tildeles over tippene innbefattet i kartleggingen. Kartleggingen omfatter ikke organisasjoner som mottar midler til idrettsformål over tippene, heller ikke organisasjoner som utelukkende mottar spillemidler til kulturformål (Frifond⁴). Det er kun organisasjoner som mottar 500.000 kroner eller mer i årlige inntekter fra spill- og lotterivirksomhet som er omfattet av kartleggingen.

4.1.1 Beskrivelse av datagrunnlaget

Kartleggingen baserer seg på informasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Datagrunnlaget omfatter midler over tippene og som er øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, heretter referert til som 18% tilskuddet. Videre omfatter datagrunnlaget Color Line's pengespill, entreprenørbingo, ExtraStiftelsen, foreningsbingo, grasrotandel, lotteri og Frifond. Midler fra ExtraStiftelsen er knyttet opp mot prosjekter innvilget etter søknad⁵.

Tallene som oppgis er brutto-inntekter, det vil si at det ikke er gjort fratrukk for de kostnader som organisasjonene eventuelt har i tilknytning til denne spill- og lotterivirksomheten. Dette gjelder dog ikke entreprenørbingo, der tallene er fratrukket den faste andelen som bingoentreprenørene får.

Opplysninger om organisasjonenes driftsinntekter er i hovedsak hentet fra Lotteriregisteret. Disse inntektene er rapportert av organisasjonene selv. I tillegg har vi innhentet opplysninger fra årsrapporter for de større organisasjonene. For organisasjoner som mottar bistandsmidler, har vi redusert driftsinntektene tilsvarende det beløp de mottar i bistandsmidler. Tallene for bistandsmidler er hentet fra NORAD.

⁴ Frifond-midler via Norsk musikkråd og Norsk teaterråd.

⁵ ExtraStiftelsen tildeler etter søknad midler til prosjekter innen forebyggende helsearbeid, rehabiliterings- og mestingsprosjekter samt forskning. Midlene utbetales fra overskudd fra Extra-spillet.

Det foreligger ikke opplysninger om driftsinntekter for fem organisasjoner, enten som følge av at disse ikke har vært åpent tilgjengelige eller at de ikke har latt seg innhente på annet vis⁶. Disse organisasjonene er derfor utelatt fra analysen.

Alle organisasjonene er kategorisert etter International Classification of Non-Profit Organizations (ICNPO). ICNPO deler aktivitet i frivillig sektor inn i 12 ulike kategorier og 30 undergrupper. Hver kategori favner om organisasjoner som har like-artet virksomhet, og hver kategori er tilordnet et ICNPO-nummer.

Følgende overordnede ICNPO-kategorier er brukt:

- Kultur og rekreasjon
- Utdanning og forskning
- Helse
- Sosiale tjenester
- Natur- og miljøvern
- Politiske- og interesseorganisasjoner
- Internasjonale organisasjoner
- Tros- og livssynsorganisasjoner.

4.2 Fordeling av spillemidler

Kartleggingen viser at totalt 155 organisasjoner mottok 500.000 kroner eller mer i spill- og lotteriiinntekter i 2011. Disse 155 organisasjonene mottar til sammen 974 439 434 kroner i spillemidler. Gjennomsnittsverdien for spillemiddelinntekter i utvalget er 6 286 706 kroner, mens medianen er 1 062 137 kroner. Dette tyder på at det er mindretall av organisasjonene i utvalget som har svært høye spillemiddelinntekter, og som bidrar til å trekke gjennomsnittet opp. Fordelingen av spillemiddelinntekter vises i figur 1. Det fremkommer i denne figuren at like under halvparten av utvalget har en spillemiddelinntekt som ligger under medianen. Når spillemidlene ses under ett, uten å ta høyde for hvor stor andel de

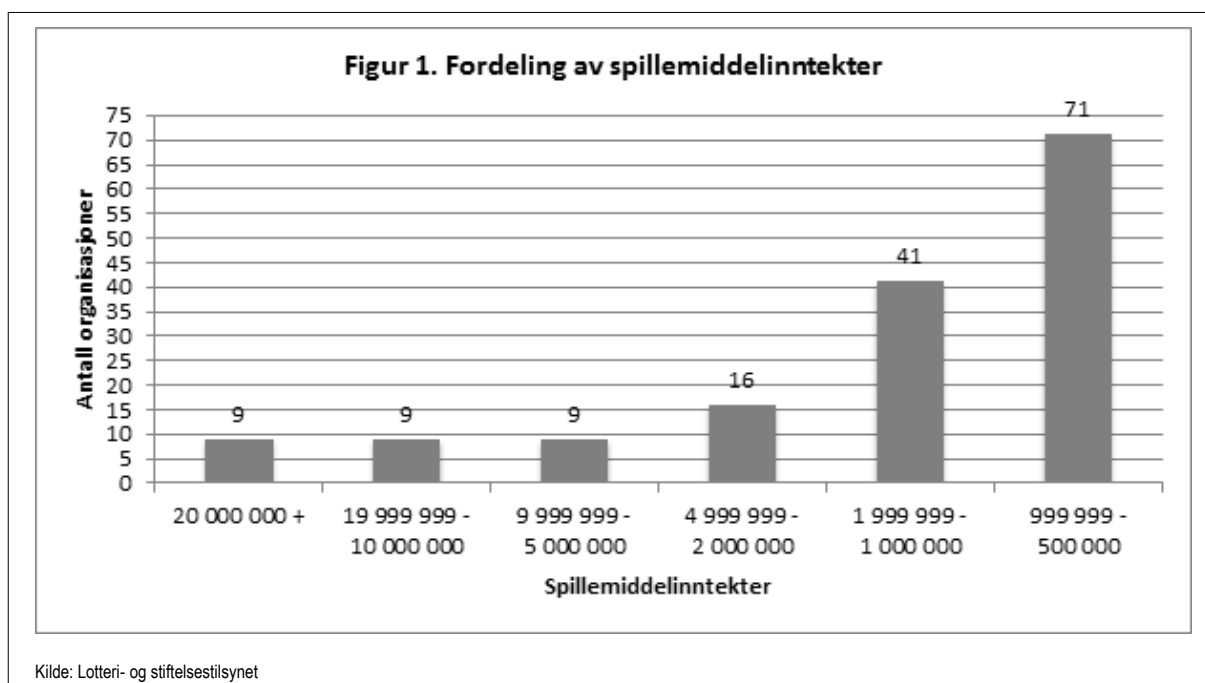
⁶ Dette gjelder for: Center for African Mental Health, Knappen – Foreldreforeningen for barn med spise- og ernæringsproblemer, Norsk OCD forening ANANKE, Landsforeningen for overvektige og Norsk Dysmeliforening.

utgjør av organisasjonenes driftsinntekter, er det med andre ord en skjevhet i fordelingen.

Til sammen 18 organisasjoner har mer enn 10 millioner kroner i spillemiddelinntekter. Dette er i all hovedsak organisasjoner som mottar penger fra tippespøkkelen øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, dvs. 18% potten. Organisasjonene med over to millioner kroner i spillemiddelinntekter er samlet sett kjennetegnet ved at storparten har nasjonal virksomhetsområde. Til sammenligning er det blant dem som har under én million kroner i spillemiddelinntekter et flertall av lokale organisasjoner.

For organisasjoner med under fem millioner i spillemiddelinntekter, så utgjør disse inntektene i gjennomsnitt rundt halvparten av driftsinntektene. Variasjonen er stor, og det er særlig for de lokale organisasjonene at spillemiddelinntektene utgjør en betydelig andel av inntektene. For organisasjoner med spillemiddelinntekter over fem millioner utgjør disse midlene i gjennomsnitt en tredjedel av driftsinntektene. Det dreier seg her om større organisasjoner med en mer variert virksomhet og flere inntektskilder.

Figur 3: Fordeling av spillemiddelinntekter i 2011



4.2.1 Fordelingen av de samlede spillemidlene etter ICNPO-kategorier

I tabell 2 presenteres spillemiddelinntekter fordelt på ICNPO-kategorier. Det framgår av denne at kategoriene Helse, Sosiale tjenester og Politiske- og interesseorganisasjoner har størst andel av spillemidlene. Til sammen mottar organisasjoner innenfor disse tre kategoriene hele 85,5 prosent av spillemidlene. Det er imidlertid store forskjeller på hvor mange organisasjoner som faller inn under hver av disse kategoriene, og det er variasjon i størrelsen på den enkelte organisasjons spillemiddelinntekter.

Innen ICNPO-kategorien Helse er det kun fem organisasjoner og tre av disse fem organisasjonene har

spilleinntekter på over 30 millioner kroner. I denne kategorien er det Redningsselskapet som mottar mest: de har 141 millioner kroner i spillemiddelinntekter. Innen ICNPO-kategorien Sosiale tjenester står Norges Røde Kors alene for rundt 70 prosent av spillemiddelinntektene. Tilsvarende er det også enkeltorganisasjoner som står for store deler av inntektene innen ICNPO-kategorien Politiske- og interesseorganisasjoner. Her er Landsforeningen for hjerte- og lungesyke som med sine 63 millioner kroner mottar mest. Når man sammenligner de ulike ICNPO-kategoriene må man ta i betraktning denne skjevheten.

Den fjerde største ICNPO-kategorien målt som andel av samlede spillemidler er Kultur og rekreasjon.

Denne kategorien omfatter et flertall av lokale kulturorganisasjoner med spillemiddelinntekter mellom 500 000 kroner og 3 millioner kroner. For storparten av de små kulturorganisasjonene er foreningsbingo en sentral inntektskilde. Det er for øvrig fire nasjonale organisasjoner som har spillemiddelinntekter på mellom 7 og 11 millioner kroner: dette er 4H Norge, Den Norske Turistforeningen, Det frivillige Skyttervesen, og Norges Musikkorps Forbund. Disse organisasjonene har i all hovedsak inntekter fra lotteri og

Frifond, med unntak for Den Norske Turistforening, som også tildeles midler fra ExtraStiftelsen.

Selv om det er stor variasjon i inntektene mellom organisasjoner både innad i og mellom ICNPO-kategorier, så synes det å være tydelig at det er noen kategorier som særlig har store spillemiddelinntekter. De organisasjonene som har spillemiddelinntekter på mer enn 20 millioner kroner befinner seg alle innenfor de tre største kategoriene: Helse, Sosiale tjenester og Politiske- og interesseorganisasjoner.

Tabell 4: Spillemidlers andel av driftsinntekter (eksklusive bistandsmidler) etter ICNPO-kategori.

ICNPO-kategori	Antall org.	Spillemidler (kr)	Andel av spillemidlene
1 Kultur og rekreasjon	55	85 471 896	8,8 %
2 Utdanning og forskning	2	3 515 600	0,4 %
3 Helse	5	260 786 436	26,9 %
4 Sosiale tjenester	23	331 588 761	34,2 %
5 Natur- og miljøvern	4	4 997 588	0,5 %
6 Politiske- og interesseorganisasjoner	55	237 158 966	24,4 %
9 Internasjonale organisasjoner	5	35 145 166	3,6 %
10 Tros- og livssynsorganisasjoner	6	12 205 522	1,3 %
Totalt	155	974 439 434	100 %

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet / Institutt for samfunnsforskning / Oxford Research AS

Organisasjonene som mottar mest spillemidler har gjerne en omfattende virksomhet med mange ulike inntektskilder, slik at spillemiddelinntektene ikke nødvendigvis alene utgjør grunnlaget for deres driftsinntekter. Det er variasjoner med hensyn til hvor stort bidrag spillemidlene yter til driftsinntektene til organisasjonene innenfor ICNPO-kategoriene. Tabell 6 søker å gi et bilde av dette ved å vise driftsinntektene for organisasjonene innenfor hver kategori sett under ett, samt spillemidler sett i forhold til driftsinntekter.

Kategorien Sosiale tjenester skiller seg ut ved at den samlet har høye totale driftsinntekter i absolutt forstand, men også relativt. Denne kategorien står for nær 44% av de samlede driftsinntektene for hele gruppen organisasjoner som er kartlagt her. De utgjør således en stor kategori målt i form av driftsinntekter. Spillemidler uttrykt som andel av driftsinntekter er for denne gruppen ikke så høy: kun 9,9 prosent. For flere av organisasjonene i denne kategorien er spillemidlene kun én av flere inntektskilder.

ICNPO-kategoriene Natur- og miljøvern, Internasjonale organisasjoner og Tros- og livssynsorganisasjoner er hver for seg liten uttrykt ved deres andel av

samlede driftsinntekter. For disse utgjør også spillemidler en mindre andel av driftsinntektene. Det kan særlig være verdt å merke seg at organisasjonene innenfor Natur- og miljøvern mottar ulike typer spillemidler, men at disse samlet sett utgjør en lav andel av deres driftsinntekter. Innenfor ICNPO-kategorien Utdanning og forskning utgjør spillemidlene 10,1 prosent av driftsinntektene, men for de to organisasjonene det gjelder er det snakk om tilskudd fra ExtraStiftelsen.⁷

Spillemidlene yter et mer substansielt bidrag til driftsinntektene for organisasjoner innenfor ICNPO-kategoriene Helse, Kultur og rekreasjon og Politiske- og interesseorganisasjoner. Disse organisasjonene har også andre inntektskilder, men spillemidlene utgjør en større andel av inntektene enn det som er tilfellet i de øvrige kategoriene. Innenfor den enkelte kategori, gjelder dette særlig lokale organisasjoner med lave driftsinntekter (heriblant 35 nærradioer). Spillemidler utgjør eksempelvis en betydningsfull andel av driftsinntektene til de mange lokale kulturorganisasjonene innenfor kategorien Kultur og rekreasjon. Dette er også en tendens i datamaterialet:

⁷ De to organisasjonene er Studieforbundet FUNKIS og Hest og Helse.

at spillemidlene i absolutt forstand yter et større bidrag til driftsinntektene til lokale organisasjoner

med lave driftsinntekter enn det som er tilfellet for organisasjoner med høye driftsinntekter.

Tabell 5: Spillemidlers andel av driftsinntekter (eksklusive bistandsmidler) etter ICNPO-kategori.

ICNPO-kategori	Driftsinntekter	Andel av totale driftsinntekter (alle 155 organisasjoner)	Spillemidler som andel av driftsinntekter
Kultur og rekreasjon	343 906 735	4,5 %	24,9 %
Utdanning og forskning	34 729 581	0,5 %	10,1 %
Helse	847 201 508	11,0 %	30,8 %
Sosiale tjenester	3 361 278 903	43,7 %	9,9 %
Natur- og miljøvern	92 365 086	1,2 %	5,4 %
Politiske- og interesseorganisasjoner	1 047 382 121	13,6 %	22,6 %
Internasjonale organisasjoner	1 315 135 000	17,1 %	2,7 %
Tros- og livssynsorganisasjoner	641 444 411	8,3 %	1,9 %
Sum	7 683 443 345	100,0%	13,0 %

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet / Institutt for samfunnsforskning / Oxford Research AS

4.3 Fordelingen av midler øremerket humanitære og samfunnsmessige organisasjoner over tippenøkkelen.

18-prosenten omfatter det som i datagrunnlaget kalles 10H-inntekter og automatkompensasjon, og er de 18 % av Norsk Tippings spillemidler som tildeles humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner over tippenøkkelen.

Tabellen under viser de 10H inndelt etter ICNPO-kategori.

Tabell 6: De 10H inndelt etter ICNPO-kategori

ICNPO-kategori	10H
3 Helse	Kreftforeningen
	Nasjonalforeningen for folkehelse
	Redningsselskapet
4 Sosiale	Norsk Folkehjelp
	Norges Blindeforebund
	Norges Røde Kors
7 Interesseorganisasjon	Norges Handikap-forbund
	Landsforening for hjerte- og lungesyke (LHL)
9 Internasjonale	Redd Barna
	Flyktningehjelpen

Kategoriene Helse og Sosiale tjenester mottar den største andelen av 18%, disse har henholdsvis 39 %

og 48 % av de samlede midlene. Til sammen utgjør dette 87,1 % av 18-prosenten. Dette har sammenheng med at organisasjonene som omtales som 10H faller innenfor disse kategoriene. De 10H mottar i absolutt forstand de største kronebeløp over 18% potten. Innenfor kategorien Sosiale tjenester gjelder dette Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Norges Blindeforebund, mens det innenfor Helse gjelder Redningsselskapet, Kreftforeningen og Nasjonalforeningen for folkehelsen.

De øvrige 10H-organisasjonene er Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Norges Handikapforbund innenfor Politiske- og interesseorganisasjoner, og Redd Barna og Stiftelsen Flyktninghjelpen innenfor Internasjonale organisasjoner. Dette bidrar til at også disse kategoriene har en relativt større andel av 18% enn kategoriene Kultur og rekreasjon og Natur- og miljøvern, hvor man kun finner organisasjoner som mottar midler fra 18% etter søknad. Det er i tillegg færre organisasjoner innen disse kategoriene enn i de øvrige.

Fordeling av 18% midlene etter ICNPO-kategorier vises i tabell 9.

Tabell 7: Fordeling av midler øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner (18%), etter ICNPO-kategorier

ICNPO-kategori	Antall organisasjoner	18-prosenten (i kroner)	Andel av 18-prosenten
Kultur og rekreasjon	3	1 010 435	0,2 %
Helse	3	208 377 000	39,0 %
Sosiale tjenester	7	257 255 728	48,1 %
Natur- og miljøvern	2	2 569 031	0,5 %
Politiske- og interesseorganisasjoner	8	39 973 339	7,5 %
Internasjonale organisasjoner	3	25 761 720	4,8 %
Sum	26	534 947 253	100,0%

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet / Institutt for samfunnsforskning / Oxford Research AS

Tabell 8 viser samlede driftsinntekter innenfor hver ICNPO-kategori og betydningen av 18% midlene uttrykt som dets andel av driftsinntekter. Av midlene øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner mottok de 10H samlet kr 511.078.500 i 2011. Organisasjoner som etter søknad mottok midler på 500.000 kroner eller mer fra denne potten fikk til sammen 23.868.753 i 2011. I sum utgjorde dette 534 947 253 kroner i 2011. Fra tabell 8 ser man at det er innenfor kategoriene Helse, Sosiale tjenester og Politiske- og interesseorganisasjoner at 18% midlene utgjør størst andel av driftsinntekter.

Midler fordelt over 18 % utgjør en særlig stor andel av driftsinntektene for organisasjonene i kategorien Sosiale tjenester. Innenfor denne ICNPO-kategorien utgjør disse midlene en stor del av inntektene til Norges Røde Kors, og for Personskadeforbundet LTN utgjør disse midlene en substansiell del av organisasjonens inntektsgrunnlag. For øvrig er det relativt stor variasjon innad i denne kategorien, der enkeltorganisasjoner trekker opp andelen for kategorien som helhet. Innen kategorien Helse er det særlig for to av de tre organisasjonene (Redningsselskapet og Kreftforeningen), at midlene over 18%-potten utgjør en stor andel av driftsinntekter. Den samme variasjonen gjør seg også gjeldende i de øvrige kategoriene. Ettersom det er snakk om relativt få organisasjoner bidrar enkeltorganisasjoner til at andelen heves.

For organisasjoner med driftsinntekter under én million kroner, utgjør midler over 18% et betydningsfullt supplement til de øvrige spillemiddelinntektene. Eksempelvis mottar Vestfold fylkeslag av Norsk Dysleksiforbund 552 529 kroner i automatkompensasjon, og disse dekker hele 88 % av organisasjonens driftsinntekter. Hordaland Samskytterlag mottar 639 198 kroner i automatkompensasjon, noe som utgjør 76 % av driftsinntektene. For Pensjonistforbundet

Oslo er automatkompensasjonen organisasjonens største spillemiddelinntekt, og står for 34 % av driftsinntektene

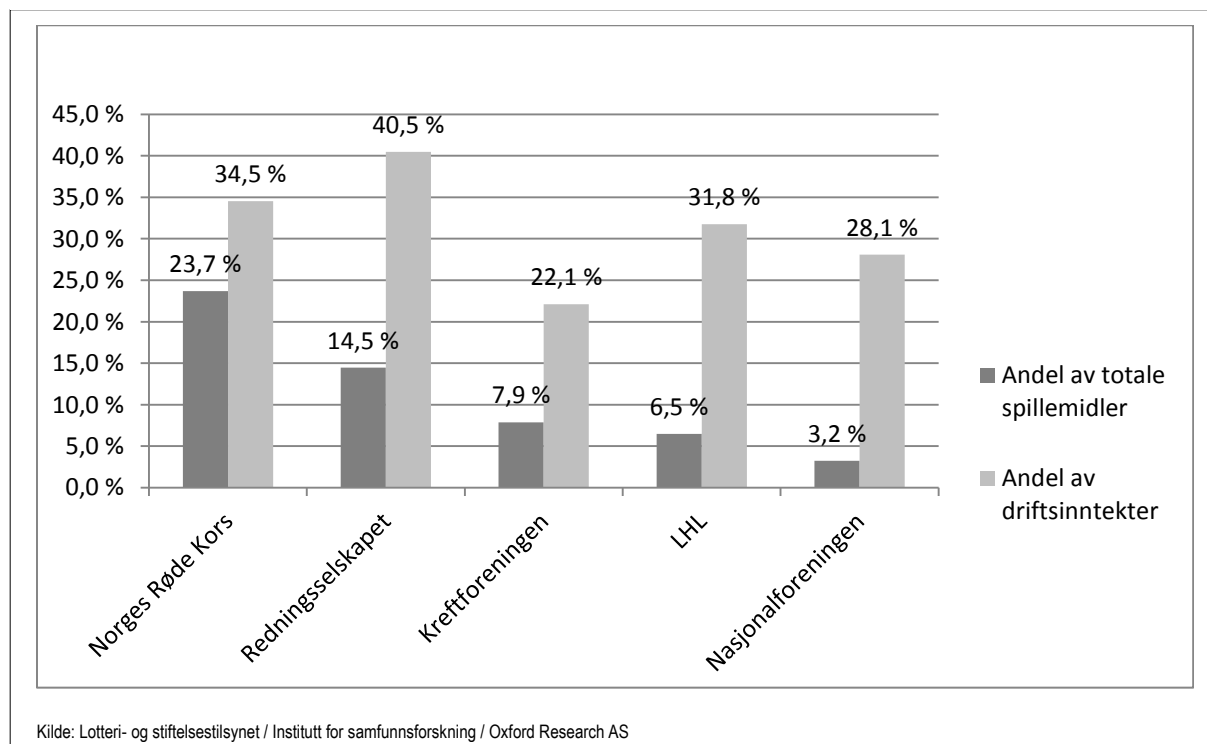
4.4 Fordelingen av spillemidler etter ulike dimensjoner

4.4.1 Organisasjonene som mottar mest spillemidler

Norges Røde Kors er den organisasjonen som mottar mest spillemidler, etterfulgt av henholdsvis Redningsselskapet, Kreftforeningen, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) og Nasjonalforeningen for folkehelsen. Disse organisasjonene mottar til sammen like over halvparten av alle spillemidlene kartlagt her. **Feil! Fant ikke referanseilden.**³ viser hvor stor andel organisasjonene mottar av de totale spillemidlene og hvor stor andel spillemidlene utgjør av organisasjonenes driftsinntekter.

Norges Røde Kors mottar 230 902 391 kroner, noe som utgjør nærmere en fjerdedel (23,7 %) av de kartlagte spillemidlene. Forskjellen ned til Redningsselskapet, som mottar 141 053 814 kroner (14,5 %) av spillemidlene, er på 9,2 prosentpoeng. Kreftforeningen mottar på sin side 76 877 913 kroner, eller 7,9 % av spillemidlene, og forskjellen mellom disse organisasjonene er noe mindre, på 6,6 prosentpoeng. For disse tre organisasjonene utgjør 18%-midlene nesten hele spillemiddelinntekten. Landsforeningen for hjerte- og lungesyke følger etter med 63 323 846 kroner eller 6,5 % av spillemidlene, mens Nasjonalforeningen for folkehelsen får 3,2 % eller 31 618 104 kroner. De relative forskjellene er langt større mellom disse organisasjonene enn for de øvrige organisasjonene i utvalget. Til sammenligning ligger forskjellen mellom organisasjonene som mot-

Figur 4: De fem organisasjonene som mottar mest spillemidler i 2011 (beløp avgrenset til kr 500.000 eller mer)



tar fem millioner eller mindre på noen knappe prosentpoeng, og dette er gjennomgående i det lavere sjiktet. Størrelsen på disse organisasjonenes driftsinntekter varierer en del. Norges Røde Kors har mer enn tre ganger så høye driftsinntekter som Redningsselskapet. Dette må ses i lys av den store bredden i aktiviteter som inngår i Norges Røde Kors. For Norges Røde Kors utgjør spillemidlene 20,5 % av driftsinntektene. Redningsselskapets driftsinntekter beløper seg til 348 374 000 kroner og spillemiddelinntektene utgjør 40,5 % av disse inntektene. Denne forskjellen kan blant annet ses i lys av at Norges Røde Kors har flere ulike inntektskilder i tillegg til spillemidlene enn det som er tilfellet for Redningsselskapet.

For Kreftforeningen utgjør spillemiddelinntektene 22,1 % av driftsinntektene på 347 443 123 kroner.⁸ Landsforeningen for hjerte og lungesyke har driftsinntekter på 63 323 846 kroner, hvorav spillemidlene utgjør 31,8 % av disse. Nasjonalforeningen for folkehelsen har driftsinntekter på 112 540 724 kroner, hvor spillemidlene utgjør 28,1 %. Disse organisasjonene har omfattende inntekter i form av innsamlede midler og gaver som står for storparten av inntektene.

Det er markante forskjeller i spillemiddelinntektene mellom de fem organisasjonene på topp. I absolutt forstand er disse organisasjonene «vinnere» ved at de får en så stor andel av midlene. Samtidig utgjør ikke spillemidlene størstedelen av organisasjonenes inntekter. Disse organisasjonene har en omfattende

virksomhet og har flere inntektskilder å trekke på. Dette ser ut til å kjennetegne nasjonale organisasjoner i større grad enn de lokale organisasjonene som der spillemidlene i mange tilfeller er største inntektskilde.

4.4.2 Fordelingen blant de 10H

Norges Røde Kors, Redningsselskapet, Kreftforeningen, Norges Handikapforbund, Norges Blindforbund, Norsk Folkehjelp, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Redd Barna, Stiftelsen Flyktninghjelpen og Nasjonalforeningen for folkehelsen omtales som gruppe de 10H. I 2011 mottok disse samlet 511 078 500 kroner over 18% midlene, hvilket utgjør nær halvparten av de totale spillemidlene som er kartlagt her. Figur 3 viser hvor stor andel disse organisasjonene mottar av de samlede spillemidlene som kartlagt her og hvor stor andel disse midlene utgjør av den enkelte organisasjons driftsinntekter.

De tre organisasjonene som mottar mest av 18% midlene mottar også mest av det samlede spillemiddelbeløpet: Norges Røde Kors mottar 42,1 % (215 158 500 kroner), Redningsselskapet mottar 25,9 % (132 547 500 kroner), og Kreftforeningen mottar 13,5 % (69 048 000 kroner). For disse tre organisasjonene står midler over 18% potten for storparten av deres totale spillemiddelinntekter, og utgjør mellom 90 % og 95 % av disse. Blant de øvrige organisasjonene varierer andelen de mottar fra 18% potten fra fire prosent for Norges Handikapforbund til 1,3 prosent for Nasjonalforeningen for folkehelsen. For Norges Handikapforbund, Norges Blindforbund og Stiftelsen Flyktninghjelpen utgjør 18% midlene mel-

⁸ Nær 10% av disse spilleinntektene er fra Extra-spillet og er knyttet opp til prosjekter

lom 70 % og 90 % av organisasjonens samlede spillemiddelinntekter, mens de for Norsk Folkehjelp og Redd Barna utgjør like over 60 %. Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Nasjonalforeningen for folkehelsen skiller seg i så måte ut ved at 10H-inntekten utgjør kun rundt 20 % av deres samlede spillemiddelinntekter. Disse to organisasjonene har andre betydningsfulle spillemiddelinntekter i form av tildelinger fra ExtraStiftelsen, bingo og lotteri.

For Norges Røde Kors, Redningsselskapet og Kreftforeningen svarer den andelen 18%-inntektene utgjør av driftsinntektene til den andelen spillemidlene samlet sett utgjør av driftsinntektene. Dette følger

av at midler over 18% utgjør storparten av organisasjonenes driftsinntekter. Norges Handikapforbund har det til felles med disse tre organisasjonene at den med sine 23,2 % er i toppsjiktet når 18% midler ses i forhold til driftsinntektene. For de øvrige organisasjonene varierer det mellom 7,6 % for Norges Blindforbund og 1,4 % for Stiftelsen Flyktningshjelpen. Med andre ord er det slik at 18% midlene yter størst bidrag til driftsinntektene for de organisasjonene som har mottar mest av disse midlene, og dette skillet er relativt tydelig.

Tabell 8: fordeling av midler over 18% øremerket de 10H og midlenes andel av driftsinntekter

Fordeling av 10H	Tildelt over 18% -potten (kr)	Relativ andel av totalt beløp forbeholdt 10H	Driftsinntekter (kr)	Midler tildelt over 18% som andel av driftsinntekter
Norges Røde Kors	215 158 500	42,1 %	1 124 648 753	19,1 %
Redningsselskapet	132 547 500	25,9 %	348 374 000	38,0 %
Kreftforeningen	69 048 000	13,5 %	347 443 123	19,9 %
Norges Handikapforbund	20 344 500	4,0 %	87 695 421	23,2 %
Norges Blindforbund	18 495 000	3,6 %	242 509 000	7,6 %
Norsk Folkehjelp	16 029 000	3,1 %	816 292 000	2,0 %
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	11 713 500	2,3 %	199 430 994	5,9 %
Redd Barna	11 097 000	2,2 %	625 115 000	1,8 %
Stiftelsen Flyktningshjelpen	9 864 000	1,9 %	1 220 167 000	0,8 %
Nasjonalforeningen for folkehelsen	6 781 500	1,3 %	112 540 724	6,0 %
Totalt	511 078 500	100,0 %	5 124 216 015	10,0 %

4.4.3 Fordelingen av midler over tippenøkkel øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner- midler fordelt etter søknad

Det samlede beløpet som i 2011 ble tildelt organisasjoner etter søknad over 18% potten, utgjorde samlet sett 23 868 753 kroner når vi ikke inkluderer tilskudd på mindre enn 500.000 kroner. Vi referer heretter til disse midlene som automatkompensasjon. Tabell 10 viser fordelingen blant de 16 organisasjonene i utvalget som mottar slike midler (avgrenset til beløp lik eller større enn 500.000 kroner). Det er fem organisasjoner som mottar to millioner kroner eller mer i automatkompensasjon, noe som til sammen utgjør 82,9 % av de samlede midlene. Personskadeforbundet LTN mottar den største andelen, etterfulgt av Care Norge, Norsk forbund for utviklingshemmede, Antirasistisk senter og Norges naturvernforbund. Det er større forskjeller mellom disse organisasjonene med hensyn til hvor mye av

automatkompensasjonen de mottar enn det for de øvrige organisasjonene.

Når automatkompensasjonen ses i forhold til driftsinntektene er det ikke noe entydig bilde som tegner seg. For to lokale organisasjoner med driftsinntekter på under én million kroner yter automatkompensasjonen et stort bidrag til driftsinntektene, henholdsvis Hordaland Samskytterlag og Vestfold fylkeslag av Norsk Dysleksiforbund. Til sammenligning utgjør midlene 10 % eller mindre av driftsinntektene til organisasjonene med driftsinntekter på over 20 millioner kroner. Et eksempel er Miljøstiftelsen Bellona, hvor automatkompensasjonen ikke utgjør mer enn 0,7 % av driftsinntektene. En annen miljøorganisasjon, Norges Naturvernforbund, er noe bedre stilt, men tendensen er likevel den at spillemidlene kun yter et lite bidrag til organisasjonens inntekter. Blant organisasjonene som befinner seg mellom disse to ytterpunktene er det større variasjon. Personskade-

forbundet LTN skiller seg ut som mottaker av størst andel av automatkompensasjon, samtidig som midlene dekker nærmere halvparten av organisasjonens driftsinntekter.

Når automatkompensasjonen ses om del av 18-prosenten er det et helt tydelig skille opp mot 10H,

ved at det relativt sett er snakk om ganske små midler. For mange av organisasjonene er automatkompensasjon såpass liten at den i forhold til de øvrige spillemiddelinntektene utgjør et marginalt bidrag til driftsinntektene. Samtidig er det et knippe organisasjoner som mottar storparten av automatkompensasjonen, og disse midlene er samlet sett betydelige.

Tabell 9: Fordeling av automatkompensasjon (avgrenset til organisasjoner som i 2011 mottok 500.000 kr eller mer). Absolutte tall er angitt i parentes

	Andel av automatkompensasjon		Automatkompensasjon i forhold til driftsinntekter	
Personskadeforbundet LTN	28,9 %	(6 888 342)	45,0 %	(15 310 708)
Care Norge	20,1 %	(4 800 720)	7,3 %	(65 973 000)
Norsk forbund for utviklingshemmede	13,6 %	(3 242 332)	17,1 %	(19 004 093)
Antirasistisk senter	11,3 %	(2 702 093)	25,7 %	(10 507 000)
Norges naturvernforbund	9 %	(2 223 750)	7,7 %	(28 724 230)
Pensjonistforbundet Oslo	4,5 %	(1 082 754)	34,0 %	(3 183 336)
Hordaland Samskytterlag	2,7 %	(639 198)	75,7 %	(843 877)
Vestfold fylkeslag av Norsk Dysleksiforbund	2,3 %	(552 529)	88,0 %	(627 540)
Noas	1,5 %	(369 870)	3,1 %	(11 962 391)
Ekeberg skoles musikkorps	1,5 %	(349 832)	2,3 %	(15 526 251)
Miljøstiftelsen Bellona	1,4 %	(345 281)	0,7 %	(49 308 213)
Multipel Sklerose forbundet i Norge	0,9 %	(219 008)	1,9 %	(11 645 405)
Organisasjonen Voksne for barn	0,7 %	(167 728)	0,5 %	(33 875 624)
Haugaland hjertelag	0,6 %	(147 288)	17,9 %	(825 000)
MA Rusfri trafikk og livsstil	0,5 %	(116 623)	0,7 %	(16 572 827)
Sandefjord pensjonistbowling	0,1 %	(21 405)	2,5 %	(871 300)
Samlet	100,0%	23 868 753		

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet / ISF / Oxford Research AS

4.5 Oppsummering

Det er organisasjonene med størst driftsinntekter som også mottar mest spillemidler i absolutt forstand. Eksemplene på dette finner vi i toppsjiktet av spillemiddelmottagerne, så som Norges Røde Kors, Redningsselskapet, Kreftforeningen, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, og Nasjonalforeningen for folkehelsen. Det er imidlertid relativt store forskjeller i spillemiddelinntektene mellom disse organisasjonene. Videre er det også stor variasjon i hvor stor andel av driftsinntektene midlene utgjør. Til sammenligning er forskjellene mindre for organisasjonene med driftsinntekter på under fem millioner kroner, og blant disse organisasjonene utgjør spillemidlene også gjennomsnittlig en større andel av driftsinntektene.

Fordelt på ICNPO-kategorier er det organisasjoner innenfor kategoriene Helse, Sosiale tjenester og Politiske- og interesseorganisasjoner som er «vinnerne». Det her man finner de største organisasjonene, der i blant de fem organisasjonene som er i toppsjiktet med hensyn til spillemiddelinntekter. De ti humanitære faller også innunder disse tre kategoriene, noe som gjør at de blåses opp relativt til de øvrige kategoriene.

For 18-prosenten fordelt på ICNPO-kategorier er det Helse og Sosiale tjenester som skiller seg ut, og det er særlig som følge av de organisasjoner Norges Røde Kors, Kreftforeningen og Redningsselskapet faller inn under disse to. Disse tre organisasjonene mottar til sammen mer enn halvparten av 10H-inntektene. Blant organisasjonene som mottar automatkompensasjon er det på sin side et skille mellom et toppsjikt på noen få organisasjoner og

de øvrige. Personskadeforbundet LTN fremstår her som den soleklare «vinneren», og midlene utgjør i tillegg nærmere halvparten av organisasjonens driftsinntekter.

Det kan også være verdt å bemerke at særlig kategorien Natur- og miljøvern faller dårligere ut enn de øvrige. Dette har dels å gjøre med at det kun er

tre organisasjoner i denne kategorien, men det er også slik at disse organisasjonene mottar relativt lite spillemidler. Miljøstiftelsen Bellona mottar for eksempel kun 0,7 % av automatkompensasjonen. Samlet sett utgjør spillemidlene kun en liten andel av både denne og de to andre organisasjonenes – henholdsvis Norges Naturvernforbund og Framtiden i våre hender – driftsinntekter.

Kapittel 5. Aktiviteter som finansieres av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsmessige organisasjoner.

Oppdragsgiver ønsker en beskrivelse av hvilke aktiviteter som i dag finansieres av den delen av Norsk Tippings overskudd som er øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Vi refererer heretter til dette tilskuddet som 18% midlene.

5.1 Data og metode

For å få informasjon om hvordan organisasjonene har brukt 18 % midlene, har vi gjennomført en omfattende datainnsamling. Som vist i kapittelet foran, er det til sammen 26 organisasjoner som i dag mottar mer enn 500.000 kroner fra denne potten og som ikke mottar midler til idrettsformål over tippesnøkkelen, eller som utelukkende mottar midler rettet mot kulturformål. Vi har valgt å innhente informasjon fra samtlige av de såkalte 10H som til sammen mottar 82,9 prosent av det samlede beløpet i 18 % potten. I tillegg har vi innhentet informasjon fra 5 organisasjoner som ikke mottar midler fra denne potten.

Datainnsamlingen har i hovedsak hatt tre trinn. For det første har vi samlet inn årsberetninger og regnskap, samt annen foreliggende dokumentasjon. For det andre har vi gjennomført dybdeintervjuer med økonomiansvarlig og leder i til sammen 15 organisasjoner (10H og fem «utenfor» organisasjoner). For det tredje har vi gjennomført workshops med hovedvekten av de 15 organisasjonene.

Samlet sett har dette gitt oss et relativt godt bilde av den økonomiske situasjonen i organisasjonene og innblikk i anvendelsen av midlene øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål i de 10H.

Som nevnt ovenfor har vi i tillegg gjennomført intervjuer med fem organisasjoner som ikke mottar midler fra 18 % potten. Dette primært for å undersøke om det er vesensforskjeller i deres og 10Hs behov for frie midler, samt å innhente informasjon om hvordan disse «utenfor» organisasjonene eventuelt ville prioritere å anvende midler utbetalt over tippesnøkkelen. Vi valgte i utgangspunktet 6 organisasjoner som ikke mottar 18 % - midler. Disse ble

identifisert med utgangspunkt i resultatene fra kartleggingen av spill- og lotteriinntekter, der alle disse seks mottar relativt store beløp fra spill og lotteriinntekter (ExtraSpillet, Grasrotandel, lotterier og bingo). Samtlige av organisasjonene takket ja til å være med i undersøkelsen, med unntak av Norsk Revmatikerforbund som på grunn av manglende kapasitet i den aktuelle tidsperioden takket nei. Det følger av ovenstående at dette utvalg av organisasjoner ikke er representativt for de organisasjoner som i dag faller utenfor ordningen, hverken med hensyn til organisering, størrelse, type eller aktiviteter.

I tabell 11 angir vi hvilke organisasjoner som vi har gjennomført dybdeintervju med. Som det fremgår av denne, er det en viss grad av overlapp mellom disse i forhold til type formålsaktivitet, samtidig som de dekker et bredt spekter av typer aktiviteter: likemannsarbeid, politisk påvirkning, sjøredning og beredskap.

Tabell 10: Organisasjoner i undersøkelsen grovindelt etter hovedformål

Hovedtype aktiviteter	10H	Utenfor tippesnøkkelen
Interesseorganisasjon	Norges Handikapforbund	Mental Helse
	Landsforening for hjerte- og lungesyke (LHL)	Hørselshemmedes landsforbund
		Diabetesforbundet
Sosiale	Norsk Folkehjelp	
	Norges Blindeforbund	
Sosiale/helse	Norges Røde Kors	
Helse	Kreftforeningen	Norske kvinners sanitetsforening
	Nasjonalforeningen for folkehelse	
Helse/Beredskap	Redningsselskapet	
Internasjonale aktiviteter	Redd Barna	SOS Barnebyer
	Flyktninghjelpen	

Kilde: Oxford Research

5.2 Frie inntekter

Midler fra Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål er såkalte frie inntekter uten føringer for hvordan disse skal anvendes. Dette innebærer at det ikke er uproblematisk å utlede hvilke aktiviteter som direkte finansieres ved hjelp av tilskuddet *per se*. Det er derfor ikke uten videre mulig ved hjelp av regnskap eller annen dokumentasjon å utlede direkte hva midlene er brukt til. Vi har derfor vært nødt til utelukkende å basere oss på informasjon som organisasjonene har gitt oss i intervju og workshops.

5.1 Generell betydning av midlene

Et generelt funn som går på tvers av organisasjonene i 10H-gruppen, er at 18 %- midlene er av stor betydning fordi dette er forutsigbare og frie midler uten krav til rapportering. I motsetning til de fleste andre typer inntektskilder, er ikke midlene bundet opp til konkrete tiltak eller formål. De kan derfor, blant annet, finansiere utgifter som øremerkede og bundne tilskudd gjerne ikke finansierer, slik som inntekts-genererende aktiviteter, administrasjon og generell drift av organisasjonen.

Generelt opplever organisasjonene at det er vanskelig å samle inn penger til drift og administrasjon. Det har i intervjuene vært et gjennomgangstema at det er vanskelig å få givere til å donere penger til denne type oppgaver da givere ofte heller ønsker å gi penger til organisasjonens overordnede formål.

Selv om alle organisasjonene vektlegger verdien av frie midler, er det noe variasjon i hvor mye de skiller mellom frie og bundne midler når det gjelder hvordan administrasjon finansieres. Som én 10H-organisasjon uttrykker, er deres mål at 80 % av innsamlede midler skal gå til aktiviteter, mens 20 % av midlene går til innsamlingskostnader og administrasjon.

De ulike organisasjonene har naturligvis ulik anvendelse av midlene som gis over tippenkjelen. Organisasjonene har ulike formål og type aktiviteter. Imidlertid synes det å være bred enighet om at det er nettopp det faktum at midlene er frie og uten bindinger, som gjør at disse er høyt verdsatt av organisasjonene. I tillegg kommer det faktum at midlene er forutsigbare. Et annet aspekt som framheves er at det ikke kreves noen tilbake-rapportering, noe som ofte er et krav for mange av organisasjonenes andre inntektskilder (eksempelvis knyttet til konkrete

te prosjekter og tiltak). Søknads- og rapporteringsprosesser er ressurs- og kostnadskrevende.

Et annet aspekt som har vært framhevet av organisasjonene er at midlene er «netto-midler» da det ikke er kostnader knyttet til å framskaffe/innhente disse. I de fleste andre sammenhenger påløper det til dels betydelige kostnader ved innsamling av eller søknad om midler. Midler over tippenkjelen kan også finansiere kostnader knyttet til innsamling av midler. På den måten kan midler over tippenkjelen på sikt muliggjøre større innsamlings-inntekter.

Som vist i diskusjonen foran i forbindelse med kartleggingen, er det ikke bare midler tildelt over tippenkjelen som er frie inntekter. Flere av organisasjonene mottar også andre inntekter fra spill- og lotterivirksomhet, og der det er få eller ingen bindinger i forhold til bruksområde.

5.1.1 Generelt: hva brukes midlene til?

Organisasjonene er til dels svært ulike med hensyn til organisering og type aktiviteter. De fleste oppgir at de anvender midlene til aktiviteter som støtter opp under deres hovedformål. Konkret hvilke aktiviteter dette er, vil bli kort beskrevet i et seinere avsnitt. Generelt er det dog noen bruksområder som de fleste organisasjoner har angitt i intervju. Dette er:

- drift og administrasjon
- innsamling
- medlemsdemokrati og medlemsaktiviteter
- formålsaktiviteter

Drift og administrasjon

Som tidligere nevnt, brukes midlene til å finansiere aktiviteter som det ellers er vanskelig å samle inn penger til. I den forstand støtter midlene opp under formålsaktiviteter på en mer indirekte måte enn eksempelvis andre inntekter som er direkte knyttet til formål og aktiviteter.

Innsamlingsaktivitet

Mange organisasjoner opplyser at disse midlene er viktig fordi de muliggjør aktiviteter som har pengeinnsamling som formål. En utfordring for mange organisasjoner er at det er kostnader knyttet til selve arbeidet med å samle inn midler til organisasjonene. Midlene i 18 %-potten gjør det dermed mulig å samle inn ytterligere pengebeløp, og får dermed større ringvirkninger for organisasjonene som mottar dem.

Medlemsdemokrati og frivillighet

Midler fra tippene økkelen finansierer også medlemsdemokrati, frivillighet og medlemsaktiviteter. Dette kan eksempelvis skje gjennom finansiering av koordinatorene som initierer og følger opp frivillige lokalag. Videre opplyser organisasjonene at de bruker midlene til også å finansiere medlemsaktiviteter som for eksempel kurs og lignende. Flere organisasjoner er opptatt av at disse midlene generelt muliggjør medlemsdemokrati i organisasjonene.

Typer formålsaktivitet

I de fleste organisasjoner er det nødvendig med en viss kurs- og opplæringsvirksomhet for at det frivillige apparatet skal kunne fungere. Dette medfører en del kostnader som kan finansieres ved hjelp av midler over tippene økkelen. Likemannsarbeid er et annet tema som går igjen for flere av organisasjonene. Opplæring av likemenn, samt koordinering av denne type aktiviteter, blir i følge disse delvis finansiert av midlene fra tippene økkelen. Organisasjoner som har beredskapsfunksjoner angir at midlene fra tippene økkelen er svært viktig for opprettholdelsen av denne. Interesseorganisasjoner angir at midlene er viktig for å finansiere deres politiske påvirkningsarbeid.

5.1.2 Generelt: hvor vil de eventuelt kutte ved reduksjon i tilskudd over tippene økkel?

Flere av organisasjonene har også diskutert hvor de har mulighet for å kutte aktiviteter dersom de i fremtiden vil få reduserte inntekter over tippene økkel. Noen av organisasjonene som vi har intervjuet, har allerede hatt en reduksjon i inntekter og vært gjennom nedskjæringer. Inntektsnedgangen blir av noen forklart med bortfall av inntekter fra gevinstautomater (dvs. kompensasjon over tippene økkel er lavere enn inntektsbortfallet), men også andre forhold kan forklare nedgangen i inntekter.

Det er noe ulike erfaringer blant de som allerede har kuttet i aktivitetene. Noen har gjennomført omfattende kutt i stillinger blant annet ved hovedkontoret, mens det i ett tilfelle har vært kuttet på frivillighets-siden. De fleste er likevel opptatt av å skjerme det frivillige arbeidet og har i stor grad unnlatt å kutte her. Imidlertid oppgir flere at dersom inntektene blir redusert så frykter de at de likevel vil måtte kutte i formålsaktivitet og i det frivillige arbeidet, selv om de mener at det heller bør og vil kuttes på andre steder. Basert på organisasjonenes utsagn om hva disse midlene muliggjør av aktiviteter, vil vi anta at det er daglig drift og administrasjon som først vil bli skadelidende ved et eventuelt kutt. Dette vil selvsagt

igjen ha implikasjoner for organisasjonens øvrige aktiviteter, herunder også frivillighet.

5.2 Potensiell betydning av midlene?

Det er interessant å supplere beskrivelsen av hvordan midlene tildelt over tippene økkelen anvendes av de 10H med en beskrivelse av hvordan organisasjoner som i dag ikke mottar disse midlene hypotetisk ville anvende disse. Utvalget av organisasjoner som vi har intervjuet er ikke representativt for de organisasjoner som i dag faller utenfor ordningen, hverken med hensyn til organisering, størrelse, type eller aktiviteter.

5.2.1 Hypotetisk anvendelse av midlene

Vi har intervjuet ledelsen i fem organisasjoner som ikke mottar midler fra 18 %- potten. Dette er Mental Helse, Hørselshemmedes landsforbund, Diabetesforbundet, SOS-barnebyer og Norske Kvinners Sanitetsforening. I intervju har vi blant annet spurt dem om hvilke implikasjoner tildeling av et slikt tilskudd ville kunne for organisasjonen, og hvordan de hypotetisk ville valgt å bruke midlene.

Det er interessant at disse organisasjonene generelt angir de samme argumenter som de 10H i forhold til hvorfor midler over tippene økkel er verdifulle: de er frie, forutsigbare og «netto-kroner»: det påløper ingen kostnader hverken i forhold til innsamling eller rapportering. På samme måte som 10H oppgir de at de har utfordringer i forhold til å samle inn penger som kan støtte opp om drift, administrasjon, frivillig arbeid og drift av lokallag. Store deler av midlene de mottar er bundet til konkrete formål. De peker også på at frie midler vil gi dem bedre mulighet til å finansiere utgifter til inntektsgenererende aktiviteter.

For øvrig stiller disse organisasjonene på likefot med 10H-organisasjonene i forhold til muligheten til å motta andre typer spillemidler fra Norsk Tipping. De angir generelt at en vesentlig del av deres frie midler går til å finansiere innsamlingsvirksomhet samt drift og administrasjon av organisasjonen.

5.2.2 Type aktiviteter

Når det gjelder hvilke type aktiviteter som organisasjonene ville velge å bruke tippemidlene på, er det relativt store variasjoner mellom de ulike organisasjonene. Mer frivillig arbeid er likevel et felles tema. I tillegg angir organisasjonene også konkrete formålsaktiviteter.

På et overordnet nivå mener organisasjonene at slike midler ville gitt dem større handlingsrom og muliggjort økt aktivitet. Enkelte organisasjoner er opptatt av at de kunne brukt noe av midlene på å forsterke kvaliteten i allerede eksisterende aktiviteter og programmer. Andre ser også mulighet for å drive mer oppsøkende virksomhet, samt forebyggende arbeid.

Organisasjonene hevder også at bedre økonomisk handlingsrom ville kunne innebære større muligheter til å forbedre inntektsgrunnlaget, eksempelvis gjennom mobilisering på lokalt nivå.

På samme måte som de 10H-organisasjonene, er også disse fem organisasjonene opptatt av langsiktighet i organisasjonens økonomi, og de ser 18 % - midlene som en mulighet til å få økt forutsigbarhet i inntekter.

5.3 Spesifikt: hvilke aktiviteter muliggjøres?

Midlene utbetalt over tippennøkkel øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål har ulik relativ betydning for de 10H. Uttrykt som andel av samlede driftsinntekter pr 2012, varierer dette mellom 0,8 prosent for Flyktningshjelpen og 38 prosent for Redningsselskapet, jf. tabellen under. Redningsselskapet får nest-største kronebeløp blant de 10H (26 pst) og disse midlene utgjør en høy andel av organisasjonens samlede driftsinntekter (38 pst). Norges Handikapforbund mottar 4 prosent av det samlede beløpet til 10H, og disse midlene utgjør 23 pst av organisasjonens samlede driftsinntekter.

Tabell 11: Fordeling av tilskuddet og dets relative betydning for de 10H

Organisasjoner 10H	Andel av midlene øremerket 10H. 2011	Andel av driftsinntekter 2011
Norges Røde Kors	42,1 %	19,1 %
Redningsselskapet	25,9 %	38,0 %
Kreftforeningen	13,5 %	19,9 %
Norges Handikapforbund	4,0 %	23,2 %
Norges Blindforbund	3,6 %	7,6 %
Norsk Folkehjelp	3,1 %	2,0 %
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	2,3 %	5,9 %
Redd Barna	2,2 %	1,8 %
Stiftelsen Flyktningshjelpen	1,9 %	0,8 %

Nasjonalforeningen for folkehelsen	1,3 %	6,0 %
Totalt	100 %	10 %

Kilde: Lotteri- og stiftelsesstilsynet / ISF / Oxford Research

Det kan i forlengelsen av dette anføres at midlenes betydning også vil være ulikt avhengig av hvordan organisasjonens inntekter ellers er sammensatt. Inntektene kan være direkte knyttet opp til konkrete prosjekter og tiltak, og derfor oppleves som «bundne». Hvilke frihetsgrader organisasjonene derfor opplever med hensyn til inntekter, vil følgelig variere.

I det etterfølgende gjengis i korte og grove trekk informasjon som den enkelte organisasjon har gitt om hvilke aktiviteter som 18 % midlene muliggjør.

Norges Røde Kors

Røde Kors anser midlene som fordeles over tippennøkkelen som svært viktig for det frivillige arbeidet. Midlene går til drift og lønn av støttefunksjoner for frivillige. Disse er i all hovedsak i distrikts-ledd (19 kontorer) som koordinerer nær 398 lokalforeninger og fungerer som bindeledd mellom lokalt og nasjonalt nivå i organisasjonen. Det blir ansett som nødvendig å ha ansatte i distriktene som kan organisere det frivillige arbeidet i det mange er villig til å bidra med frivillig arbeid, men ikke å organisere aktiviteten. Røde Kors oppgir at samlet sett tilsvarer disse kontantoverføringene nær hele beløpet fra Norsk Tipping. Videre at en reduksjon i midler fra Norsk Tipping vil følgelig føre til større vanskeligheter med å organisere den frivillige, humanitære aktiviteten i lokalsamfunnene rundt om i landet.

Redningsselskapet

Redningsselskapet beskriver midlene fra Norsk Tipping som svært viktig for organisasjonens kjernevirksomhet. Midlene muliggjør at Redningsselskapet kan fungere som en profesjonell beredskapsorganisasjon og drive redningsarbeid til sjøs. De peker på at de er den eneste i sitt slag, og at beredskap til sjøs er svært viktig for det norske samfunnet. De anser beredskapen som absolutt nødvendig for fiske- og fritidsflåten og annen kysttrafikk og sjøtransport. Beredskapen er også viktig for å hindre store miljøskadelige ulykker. Redningsskøytene har omfattende aktivitet og er hvert år med i bergingsarbeid langs hele kysten. Dette innebærer både å berge personer og fartøy.

Redningselskapet peker på at en reduksjon i midler vil medføre avvikling av flere fast bemannende skøyter. Videre at en reduksjon av antall skøyter i ordinær drift vil bety bortfall av inntekter siden drift av skøyter også genererer inntekter for Redningselskapet. I sin ytterste konsekvens vil beredskapen langs kysten bli svekket.

Kreftforeningen

Kreftforeningen oppgir at midlene fra Norsk Tipping er spesielt viktig for foreningens formålsrettede aktivitetsarbeid⁹. Tippemidlene er forutsigbare og frie inntekter som gjør det mulig å påta seg langsiktige forpliktelser, samt initiere eller igangsette innovative tiltak som pasienter og pårørende etterspør. Disse midlene har muliggjort eksempelvis etablering av Vardesentre, opprettelse av kreftkoordinatorstillinger i kommunene og langvarig forskningsforpliktelser.

Kreftforeningen jobber på både individnivå med aktiviteter og tiltak rettet mot enkeltpersoner, og på systemnivå for å bedre forholdene for pasientgruppen. Dersom foreningen hadde kunne motta et større beløp over tippenekkelen, ville det vært satset enda sterkere på rekruttering og mobilisering av frivillige, økt satsing på strategiske forsknings-satsinger for eksempel knyttet til personlig tilpasset behandling og klinisk forskning. Det ville også muliggjøre satsing på større pasientrettede tiltak rettet direkte mot ulike pasientgrupper. Et større tilskudd vil også gjøre det mulig å stase på «såkornsfond» som kan bringe god forskning til konkret pasientnytte.

Norges Handikapforbund

Forbundet oppgir at midlene over tippenekkelen muliggjør holdnings- og påvirkningsarbeidet i regi av organisasjonen, service til medlemmer og andre funksjonshemmede og deres pårørende på lokalt, regionalt og sentralt nivå, samt verving av nye medlemmer. De jobber for full likestilling av personer med funksjonsnedsettelse i samfunnet og har som målsetning at personer med funksjonsnedsettelse skal kunne delta i samfunnet på lik linje med alle andre.

Av type aktiviteter, peker forbundet blant annet til lobbyarbeid for universell utforming og arbeidet for å få inn dette som elementer i lovgivning og andre regelverk. Videre til arbeid knyttet til begrepet Livs-

løpsbolig. Dette er begge forhold som gir kvalitetsforbedring ikke bare for personer med funksjonsnedsettelse, men også alle andre.

Organisasjonen anser tilskuddet som helt nødvendig for at organisasjonen skal overleve, og eventuelle kutt i tilskuddet oppleves som umulig å håndtere. De har gjennomført en betydelig nedbemanning i perioden 2009-2012, hvilket medført bortfall og nedbygging av viktige aktiviteter. De anser at et ytterligere bortfall av inntekter vil rasere forbundets virksomhet og service. Forbundet selv anser det som lite sannsynlig at de vil kunne finne andre inntektskilder. Dersom forbundet skulle få tildelt mer penger, vil de prioritere å få organisasjonen tilbake på det nivået den var før det såkalte automatforliket. Veiledningstjenesten ville fått spesielt høy prioritet.

Norges Blindeforbund

Forbundet opplyser at de har aktiviteter som krever økonomisk langsiktighet og peker på langsiktige oppgaver som samfunnspåvirkning, livskvalitet for blinde og svaksynte og muliggjøring av yrkesdelta-takelse som noen av deres mest prioriterte oppgaver. Forbundet initierer og drifter tilbud som krever kompetanse som ikke er lett tilgjengelig (både fag-spesifikk og likemannsarbeid).

De opplyser at midlene blir brukt i forbundets kjerneaktiviteter lokalt og nasjonalt. Videre anvendes midlene til finansiering av aktiviteter som offentlig tilskudd ikke fullfinansierer, aktiviteter rettet mot barn og unge, samt tilrettelegging i lokalmiljø, blant annet.

Landsforbundet for hjerte- og lungesyke (LHL)

LHL jobber for en tryggere hverdag for hjerte- og lungesyke, økt kunnskap til de berørte og tiltak som kan bidra til at flere kan komme raskere ut i arbeid og holde seg friskere.

Tippenekkelen finansierer mye av arbeidet i lokallag, likemannsarbeid og rettighetsarbeid. I tillegg kommer en rekke medlemsaktiviteter, samt eksempelvis kampanjearbeid og kunnskapsspredning.

Norsk Folkehjelp

Organisasjonen opplyser at midlene anvendes ute i organisasjonen i henhold til dens strategiområder som blant annet omfatter arbeid med førstehjelp og redningstjeneste, samt inkluderingsarbeid med særskilt vekt på å engasjere ungdom. Deler av midlene går til etablering av nye lag, samt til dekning av utgif-

⁹ Kreftforeningen oppgir følgende seks kjerneområder: kreftforskning, forebyggings-tiltak, helseopplysninger og informasjon om kreft, kreftomsorg, politisk påvirkningsarbeid og internasjonalt arbeid.

ter knyttet til de administrative rammene rundt organisasjonen.

Norsk Folkehjelp understreket at disse midlene ikke brukes på utlandsprosjekter, men til nasjonal aktivitet som i all hovedsak drives av frivillige.

De påpeker at midlene er av stor betydning og utgjør en betydelig andel av organisasjonens frie midler. Disse midlene finansierer aktivitet i lokallagene. Et bortfall eller en reduksjon i tilskuddet vil medføre at aktivitet, og dermed også mye frivillighet, må kuttes. Dersom organisasjonen skulle få tildelt mer midler gjennom Norsk Tipping vil de styrke arbeidet med etablering av nye lag, styrke lagenes evne til å være en kraftfaktor i sitt lokalsamfunn, samt rekruttering og opplæring av frivillige og redningsmannskaper. Dette er en type aktiviteter som de synes det er vanskeligst å skaffe støtte til.

Redd Barna

Redd Barna jobber for å skape en bedre hverdag for utsatte barn i Norge, sikre barns rettigheter i Norge og vekke politisk oppmerksomhet om barnekonvensjonen og barns rettigheter.

Tilskuddet fra Norsk Tipping muliggjør finansiering av infrastruktur— som er forutsetning for å få resultater av frivillige. Tilskuddet er også med på å finansiere inntektsgenererende aktiviteter. Uten disse midlene mener de at de hadde hatt en vesentlig mindre mulighet til å drive frivillighet og å drifte organisasjonen. Dersom de skulle få mer midler fra Norsk Tipping vil de trappe opp aktiviteten gjennom frivillige i Norge. De peker på at det koster å drive frivillighet, bl.a. påløper det kostnader til rekruttering og opplæring for å sikre kvalitet.

Flyktningshjelpen

Flyktningshjelpen arbeider for å beskytte rettighetene til internt fordrevne og sårbare mennesker på flukt. De yter kortsiktig nødhjelp og opplyser at de ikke er en bistandsorganisasjon. Tilskuddet fra Norsk Tipping blir oppgitt å være en viktig inntektskilde, særlig fordi dette er frie midler uten føringer, i motsetning til mange av dens øvrige inntekter.

Flyktningshjelpen ønsker å gi nødhjelp til de som trenger det og med flere midler ville det være mulig å handle raskere for i større grad å hindre menneskelig nød. Bli r støtten redusert, kan det medføre at Flyktningshjelpen må trekke seg ut av områder hvor de i dag er operative.

Nasjonalforeningen for folkehelsen

Foreningen jobber for å bedre folkehelsen. Den finansierer grunnforskning på hjerte- og karsykdommer¹⁰ og også noe forskning på demens. Organisasjonen supplerer det offentlige tilbudet til visse pasientgrupper og avlaster det offentlige på noen områder.

Foreningen peker på at midlene betyr mye for driften av det lokale apparatet, særlig koordinering mellom lokalene. Midlene bidrar til finansiering av aktiviteter knyttet til foreningens demokratiske virksomhet, samt lokale aktiviteter. De opplyser at midlene har stor betydning for arbeidet med å rekruttere nye medlemmer, samt finansiering av administrasjon. Videre muliggjør midlene aktiviteter knyttet til hjerte- og demensområdet.

5.4 Spesifikt: hvilke aktiviteter ville hypotetisk vært muliggjort om organisasjonen fikk midler over tippenkjellen?

I det etterfølgende gjengis i korte og grove trekk informasjon som den enkelte organisasjon har gitt om hvilke aktiviteter som 18 % midlene muliggjør.

Diabetesforbundet

Diabetesforbundet trekker fram at et slikt tilskudd ville skapt mer forutsigbarhet og langsiktighet i organisasjonens økonomi. Dersom Diabetesforbundet skulle få tildelt tippemidler vil de styrke og videreutvikle organisasjonens arbeid, herunder kurs om egenmestring, forebyggende og helsefremmede tiltak, informasjonsarbeid, stimulering til økt forskning på diabetes, mm. Midlene vil videre kunne gjøre det mulig å nå flere, eksempelvis gjennom oppsøkende virksomhet.

Hørselshemmedes landsforbund

Forbundet peker på at økte frie inntekter vil muliggjøre flere utadrettede aktiviteter, særlig knyttet til informasjons- og forebyggingsarbeid men også kursing og oppsøkende virksomhet eksempelvis opp mot arbeidsplasser og institusjoner (barnehager og skoler) i forhold til støyforebygging og tilrettelegging av hørselsteknisk utstyr. Videre vil de kunne styrke arbeidet opp mot minoritetsmiljøene, både med informasjon om det å være hørselshemmet men også med å **rekruttere likemenn med flerkulturell**

¹⁰ Dette blir opplyst å utgjøre med om lag 20 millioner i året.

kompetanse. Forbundet peker på at aktiv forebyggings- og informasjonsvirksomhet er et ressurskrevende arbeid som vil kunne styrkes gjennom et tilskudd over tippenekkelen. De peker også på behovet knyttet til rettighetsarbeid i forholdt til hjelpemidler, rehabilitering, opplæring og yrkesliv, og at de kunne ønske å prioritere å ansette personer med juridisk kompetanse for å dekke dette behovet.

I tillegg vil økte midler styrke påvirknings- og interessepolitisk arbeid i regi av forbundet. Forbundet jobber for at hørselshemmede skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre.

Mental Helse

Organisasjonen oppgir at de vil anvende et tilskudd over tippenekkelen til å styrke kjerneaktiviteter knyttet blant annet til opplæring av tillitsvalgte i organisasjonsarbeid, politisk arbeid inn mot beslutningsmyndigheter og ut mot allmennheten for å øke kunnskap om og åpenhet rundt psykisk lidelse. Videre vil de styrke eller igangsette prosjekter eksempelvis knyttet til Hjelpetelefon, Venn1, tlf. arbeidsliv, Verdensdagen for psykisk helse, Erfaringskompetanse mm.

Norske Kvinners Sanitetsforbund

Sanitetsforbundet mener at deres økonomiske handlingsrom ville blitt betraktelig større dersom de kunne få midler over tippenekkelen. De opplyser at et slikt tilskudd vil kunne bli brukt til å mobilisere ytterligere på lokalnivå og derigjennom arbeid på individnivå knyttet til eksempelvis integrering og livskvalitet. Videre vil det muliggjøre en styrking av sekretariatet som i dag oppleves som svært sårbart. Midlene vil også gjøre det mulig å arrangere flere konferanser, seminarer og møter med tema knyttet til forbundets satsingsområder og prioriterte aktiviteter. Videre nevnes sentre for pårørende av rusavhengige (bemannet med kvalifisert personale). Midlene vil også muliggjøre etablering av innteksbringende arbeid for organisasjonen.

SOS-Barnebyer

SOS-barnebyer er en humanitær organisasjon som arbeider for å gi barn et trygt hjem. En SOS-barneby inneholder programmer innen omsorg, utdanning, helse og styrking av barn rettigheter.

Midler over tippenekkelen blir opplyst å ville kunne utgjøre et betydelig bidrag i form av frie midler. De angir at dette ville gjøre det mulig å legge ekstra midler inn i flere program og aktiviteter. I tillegg vil

de kunne forsterke kvaliteten i allerede eksisterende program slik at de opprettholder et tilfredsstillende nivå. Et slikt tilskudd ville med andre ord gi større handlingsrom både på forbedring av eksisterende aktivitet, og etablering av ny aktivitet. De angir følgende prioriterte områder: rettighetsarbeid for barn i målgruppen, kvalitetsforbedring i eksisterende program og kapasitetsbygging ute i programlandene.

5.5 Oppsummering

Det er til dels stor variasjon blant 10H organisasjonene med hensyn til hvordan pengene anvendes. Dette henger ikke minst sammen med at organisasjonene arbeider med forskjellige problemstillinger og formål. Det imidlertid noen anvendelsesområder som nevnes av de fleste organisasjonene. Dette er i hovedsak knyttet til finansiering av frivillighet, innsamlinger, drift og administrasjon. Det nevnes som eksempel at midlene over tippenekkelen muliggjør ansettelse av personer i fylkeslag som kan koordinere lokalt frivillig arbeid. Det blir av mange pekt på at det er vanskelig å samle inn midler som kan anvendes til å «smøre maskineriet» i organisasjonene, ettersom store deler av innsamlede midler er knyttet opp mot konkrete formål. Det er videre vanskelig å motivere potensielle givere til å finansiere generelle driftsutgifter.

Flere av organisasjonene fremhever i tillegg at de har utgifter knyttet til medlemsaktiviteter og organisasjonsdemokratiet som overstiger det de får inn i medlemskontingent. Midler over tippenekkelen bidrar da til å finansiere denne type aktiviteter. I tillegg brukes midlene også til del-finansiering av kurs og opplæring av frivillige og til å opprettholde lokallag.

Deler av midlene blir videre opplyst å gå direkte til organisasjonenes formål, men at det er vanskelig å gi konkrete tall på dette siden spesifikk bruk av disse midlene ikke rapporteres.

Det er en fellesnevner hos samtlige organisasjoner, både de faller innenfor og de som faller utenfor dagens tippenekkelen-ordning. Dette knytter seg til frihetsgrader: dvs. om inntekter er bundet opp til bestemte prosjekter / formål, eller ikke. Det er av flere av dem vi har møtt blitt presisert at det er frie inntekter som skaper frivillighet og aktivitet i lokalsamfunn. Frie inntekter verdsettes høyt nettopp fordi de muliggjør at organisasjonen selv kan prioritere anvendelsen av disse. De anfører at det oppleves som en demokratisk utfordring dersom midler i

Økende grad tildeles til spesifikke prosjekter/ formål. Dette fordi det legger skranke for organisasjonenes mulighet til selv å prioritere egne aktiviteter og innsats.

Kapittel 6. Begrepet «samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner»

6.1 Den norske pengespillovgivningen

Etter norsk rett er det som utgangspunkt forbudt å tilby pengespill, jf. straffeloven § 298, jf § 299. Unntakene fra forbudet er hjemlet i pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven. Spillovene regulerer ulike spilltyper. Lotteriloven er den generelle reguleringen av pengespill i Norge. Pengespilloven forbeholder visse spill som etter definisjonen av lotteri ville falt inn under lotteriloven til Norsk Tipping AS (heretter Norsk Tipping). Med hjemmel i disse lovene har det vært gitt begrensede tillatelser til å tilby pengespill i Norge.

Det er tre lover som i dag regulerer pengespill og lotteri i Norge:

- Lov om lotterier av 24.02.95 nr. 11 omfatter de såkalte private lotteriene i forskjellige former foruten Extra-spillet som Norsk Tipping opererer. Spill på bingo og lykkehjul blir kallet lykkespill.
- Lov om pengespill av 28.02.92 nr. 103 regulerer spill som Norsk Tipping i dag arrangerer, unntatt Extra-spillet som blir regulert av lotteriloven.
- Lov om veddemål ved totalisator av 07.01.27 nr. 3 regulerer totalisator-spillet som Norsk Rikstoto arrangerer.

Det er en rekke sentrale forskrifter tilknyttet disse lovene. I denne sammenheng vil vi se nærmere på en av forskriftene, FOR 2009-06-12 nr 640: Forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Det er denne som er relevant i vår sammenheng. Vi vil ikke gå nærmere inn på totalisatorloven i det følgende.

Det interessante i den sammenheng er hvordan «Humanitære og samfunnsnyttige» er regulert som rettslig begrep i lotteriloven, pengespilloven, i Forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping og lotteriloven.

6.2 «Humanitære og samfunnsnyttige» som rettslig begrep

6.2.1 Lov og forskrift

Det er to sentrale lover som inneholder begrepene «humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner» eller formål. Det ene er lotteriloven og den andre er pengespilloven LOV 1992-08-28 nr 103: Lov om pengespill m.v. (pengespilloven). Videre er forskriften om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping helt sentral.

Det fremkommer av lotteriloven at tillatelse til å avholde lotteri i Norge kan bare gis til organisasjoner eller foreninger som avholder lotteri til «inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål» jf. lotteriloven § 5 første ledd. Loven bruker her begrepet for et humanitært eller samfunnsnyttige formål. § 6 stiller opp krav til tillatelse og har bestemmelser om krav til organisasjonen.

Etter pengespilloven fordeles overskuddet fra Norsk Tippings spill med 47,9 % til idrettsformål, 34,1 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Nærmere regler om fordelingen er fastsatt i forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping.

Gjeldende avgrensning av organisasjoner som kan motta tilskudd er fastsatt i §§ 3 og 4 i forskrift av 12. juni 2009 nr 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping.

Etter forskriften § 3 skal 82,9 pst av midlene fordeles direkte til Røde Kors, Redningsselskapet, Norges Handikapforbund, Kreftforeningen, Landsforeningen for Hjerte- og lungesyke, Norges Blindeforebund, Flyktninghjelpen, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Nasjonalforeningen for folkehelsen etter en fordelingsnøkkel angitt i forskriften.

Etter forskriftens § 4 fordeles etter søknad de resterende 17,1 pst til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner som mottok inntekter fra lovlig oppstilte gevinstautomater i 2002, og som var godkjent

som lotteriverdig organisasjon av Lotteritilsynet etter tidligere § 10 i lotteriloven jf. lovens § 5.

Det finnes ikke noen legaldefinisjon av begrepene humanitært eller samfunnsnyttig. Likevel kan man slutte noe fra ordlyden og sammenhengen i regelverket.

Tillatelse til å avholde lotteri i Norge kan bare gis til organisasjoner eller foreninger som avholder lotteri til «inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål» jf. lotteriloven § 5 første ledd.

Vilkåret kan derfor ikke oppfylles av utenlandske, eller norske, spillselskaper som tilbyr spilltjenester i næringsøyemed. Det følger av ordlyden at det må være et humanitært eller samfunnsnyttig formål. En mulig kategorisering er å kalle dette for formålsvilkåret eller formålsbegrensningen.

Vilkåret er etter fast forvaltningspraksis fra Lotterinemnda tolket slik at det er organisasjonen selv som må drive slik selvstendig og lotteriverdig virksomhet gjennom sin egen drift for at det skal kunne gis tillatelse. Formålsbegrensningen vil derfor ikke være oppfylt om organisasjonens aktivitet består i å samle inn og kanalisere midler til andre organisasjoner som driver direkte lotteriverdig virksomhet.

Videre må lotterivirksomheten skje innenfor Norges grenser og inntektene må hovedsakelig gå til norske «humanitære og samfunnsnyttige» formål, jf. § 6. Dette kan ses på som et krav om geografi eller organisasjonsmessig geografisk tilknytning.

6.2.2 Forarbeider

Forarbeider er meget viktige rettskilder til forståelse og avgrensning i hva som ligger i begrepene humanitære og samfunnsnyttige.

Definisjonen av hva som faller inn under begrepene samfunnsnyttig og humanitær virksomhet er drøftet nærmere i forarbeidene, i den hensikt å klargjøre hvilke organisasjoner som er støtteverdige, se Ot.prp. nr. 58 (1993-1994) punkt 1.6 s. 10 og videre Ot.prp. nr. 84 (1998-99) pkt. 5.1-5.3 (s 27-30)¹¹, og Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) pkt. 5.2 (s 37-39).

I kapittel 5 i Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) pkt. 5.2 (s 37-39)¹² oppsummeres de retningslinjer som frem til

¹¹ <http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wifitinn?00000&krono&/lex/otprp/htprp-199899-084.html>

¹² <http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wifitinn?00000&krono&/lex/otprp/htprp-199899-084.html>

2002 var utviklet i praksis basert på forarbeider og praksis etter lotteriloven. Det viser seg at begrepet humanitært formål ikke har bydd på særlige avgrensingsproblemer, men begrepet samfunnsnyttig har derimot vært vanskelig å avgrense. Det vises at noen momenter er blitt vektlagt for å avgrense kva som skal anses som samfunnsnyttig etter lotteriloven:

- Privatøkonomiske tiltak eller tiltak som har et kommersielt tilsnitt, blir ikke regnet for å ivareta et samfunnsnyttig formål etter lotteriloven.
- Typiske offentlige oppgaver som bygging og vedlikehold og drift av barnehager, skoler, sykehus, aldershjem, rehabiliteringssentre, kirker m.m. blir heller ikke regnet som samfunnsnyttige formål
- Hobby- og fritidsforeninger for voksne blir som hovedregel ikke ansett som samfunnsnyttig virksomhet etter lotteriloven
- De fleste idrettslag godkjennes som samfunnsnyttig virksomhet etter lotteriloven med vilkår om at lotteriinntektene skal benyttes til tiltak for barn og unge under 18 år.
- I vurderingen av om det skal gis tillatelse til å avholde lotteri kan det tas hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av mulighetene for inntekter fra lotterivirksomheten

6.3 Dagens operasjonalisering av begrepene gjennom lovverk og reguleringer.

Norsk Tipping har som samfunnsoppdrag å skape overskudd til gode formål, i tillegg til å tilby attraktive og ansvarlige pengespill. Det er ikke konkretisert hva som legges i begrepet *gode formål*, heller ikke hva som legges i begrepet *samfunnsnyttige og humanitære formål*. I alle henseender er det begreper som er positivt ladet og som de aller fleste organisasjoner vil kunne identifisere seg med.

Vi vil i det etterfølgende ta utgangspunkt i Lov om pengespill, heretter referert til som Pengespilloven, der det i §10 andre ledd angis at følgende formål skal tilgodesees over tippenøkkelen (18%):

«... samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité»

6.3.1 Gjeldende praksis i forhold til avgrensning av organisasjoner som kan mota tilskudd.

Per i dag er samfunnsnyttige og humanitære formål operasjonalisert ved at organisasjoner som pr 2002 var operative i automatmarkedet (og som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite) får tilført midler fra overskuddet i Norsk Tipping.

6.4 Forslag til avgrensninger.

I det følgende vil vi med utgangspunkt i nasjonal og internasjonal forskningslitteratur på feltet, foreslå alternativ avgrensning av begrepet.

6.4.1 Organisasjonstyper i forskning på frivillige organisasjoner

Mange teorier i sivilsamfunnsforskningen framhever betydningen av å skille mellom organisasjoner som er orientert mot ulike typer hovedmål, enten de er instrumentelle eller ekspressive (Edwards & Booth 1973), formålstjenlige eller solidariske (Clark & Wilson 1961) eller de produserer tjenester eller produkter for medlemmene (voluntary organization) eller for utenforstående (voluntary association) (Pearce 1993).

Janoski og Wilson bygger på dette, men foreslår en tredeling. De skiller mellom (i) egenorienterte organisasjoner som har som mål å fremme medlemmenes egeninteresse, ofte knyttet til materielle og økonomiske forhold, og (ii) andreorienterte organisasjoner som produserer tjenester eller goder for utenforstående, enten det er en bestemt sosial gruppe som funksjonshemmede, eller det er samfunnet mer generelt. Slike andreorienterte organisasjoner er viktig for å skape oppmerksomhet og foreslå løsninger på «problemer» som oppfattes som et samfunnsmessig anliggende. Det kan f.eks. være reduksjon av fattigdom, sikring av generelle politiske rettigheter eller oppreisning til en undertrykt gruppe. Dermed kan medlemmene også være i målgruppa for aktiviteten, så lenge formålet blir oppfattet som noe som angår oss alle og ikke som snever egeninteresse. Den tredje typen er (iii) aktivitetsorienterte organisasjoner der samvær og underholdning er viktig, og hvor verken samfunnet generelt eller egne økonomiske eller materielle interesser er det primære mål (Janoski og Wilson 1995; Janoski 1998). Disse aktivitetsorienterte organisasjonene omfatter kultur- og fritidsorganisasjoner, og de har som formål å

fremme sosiale, fysiske og kulturelle utfoldelsesmuligheter både for medlemmer og andre deltakere gjennom idrett, kulturelle aktiviteter, friluftsliv og sosialt samvær.

I forskningen på norsk frivillig sektor har man i tillegg valgt å betrakte (iv) religiøse og livssynsorganisasjoner som en fjerde kategori, fordi de har som primært mål å styrke og utbre et bestemt livssyn gjennom opplæring og sosial integrasjon. Noen av disse organisasjonene kan også fremme medlemmenes deltakelse i aktiviteter, og de kan ha sosiale og humanitære mål slik som andreorienterte organisasjoner, men dette er likevel sekundære mål.

En slik typologi som beskrevet ovenfor er brukt i flere analyser av den norske frivillige sektoren (se f.eks. Sivesind og Ødegård 2003; Sivesind og Selle 2009, 2010; Wollebæk og Sivesind 2010). Da er det imidlertid i tillegg skilt mellom andreorienterte organisasjoner og velferdsorganisasjoner. Hvis vi i likhet med Lotteriloven utelukker organisasjoner om utfører typiske offentlige oppgaver, blir dette skillet mindre viktig, slik at de gjenværende organisasjonene på velferdsområdet kan inkluderes i andreorienterte organisasjoner. Slike typologier fokuserer på organisasjonenes hovedmål, og det kan oppstå problemer med å plassere organisasjoner med flere formål som faller i ulike kategorier. Det er viktig at klassifiseringen bygger på en faglig vurdering av hva som er organisasjonenes aktivitetsområde.

6.4.2 Typologi og ICNPO-kategorier

Egenorienterte organisasjoner omfatter arbeidsliv, økonomi og bolig formål. Når det gjelder ICNPO-kategorier inngår Yrkes-, bransje- og fagforeninger (ICNPO 11) og Bolig- og lokalmiljø (ICNPO 6).

Andreorienterte organisasjoner omfatter politiske, humanitære og miljøorganisasjoner. Der inngår Ut-danning og forskning (ICNPO 2), Helse (ICNPO 3), Sosiale tjenester (ICNPO 4), Natur og miljøvern (ICNPO 5), Politiske- og interesseorganisasjoner (ICNPO 7) og Internasjonale organisasjoner (ICNPO 9).

Aktivitetsorienterte organisasjoner omfatter ICNPO-kategoriene Kunst og kultur (ICNPO 1.100), Idrett (ICNPO 1.200), Rekreasjon og sosiale foreninger (ICNPO 1.300).

Religiøse og livssynsorganisasjoner finnes som egen kategori i ICNPO 10.

Tabell 12: Kategorisering etter hovedformål

Kategori etter type hovedmål	Type hovedmål	ICNPO-kategori	ICNPO-nummer
<i>i</i>	Egenorientert	Yrkes- bransje og fagforeninger	11
		Bolig- og lokalmiljø	6
<i>ii</i>	Andreorienterte	Utdanning og forskning	2
		Helse	3
		Sosiale tjenester	4
		Natur- og miljøvern	5
		Politiske- og interesseorganisasjoner	7
		Internasjonale organisasjoner	9
<i>iii</i>	Aktivitetsorienterte	Kunst og kultur	1100
		Idrett	1200
		Rekreasjon og sosiale foreninger	1300
<i>iv</i>	Religiøse og livssynsorganisasjoner	Tros- og livssynsorganisasjoner	10

Kilde: Janoski og Wilson 1995; Janoski 1998; Sivesind og Selle 2010, s. 101-103

6.5 Operasjonalisering av hvem denne tilskuddsordningen kan gjelde for

Hvis vi ser denne firedelingen i sammenheng med tippeneøkkel og lotteriloven, så er det stor grad av sammenfall mellom andreorienterte organisasjoner slik de er definert her, og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner slik de i praksis er avgrenset når det gjelder lotterier og 18-prosenten i tippeneøkkel. Begrepet andreorienterte organisasjoner og tilhørende ICNPO-kategorier blir slik sett en avgrensning og utdyping av begrepet «samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner slik det følger av Lotteriloven».

Dette er også i tråd med dagens praksis mht. fordeling av midler fordelt over tippeneøkkel. Det meste av midlene tildeles Helse, Sosiale tjenester, Politiske og interesseorganisasjoner med mange organisasjoner for syke og funksjonshemmede, samt Internasjonale organisasjoner. Natur- og miljøvern som også hører til i de andreorienterte organisasjoner, mottar bare små beløp, antakelig fordi dette er et lite organisasjonsfelt i Norge, men også på grunn av historis-

ke årsaker som har å gjøre med hvilke organisasjoner som hadde automatinntekter i 2001-2002. Innen Utdanning og forskning, som også tilhører de andreorienterte organisasjonene, finner vi organisasjoner som har inntekter fra andre typer spillemidler som ExtraStiftelsen, men ikke fra 18-prosenten.

Aktivitetsorienterte organisasjoner får i stor grad spillemidler gjennom tippeneøkkel til idretts- og kulturformål, men også gjennom spill som faller under Lotteriloven når formålet er barn og unges aktivitet. Dermed overlapper ikke tildelingene til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner med dette feltet. Det finnes imidlertid organisasjoner innen ICNPO-kategoriene Kunst- og kultur (1 200) og Rekreasjon og sosiale foreninger (1 300) som i liten grad får tippemidler, hvis vi ser bort fra muligheten til å søke om midler fra Frifond. Det kan derfor reises spørsmål om i hvert fall barne- og ungdomsorganisasjoner i disse kategoriene også bør kunne regnes som samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

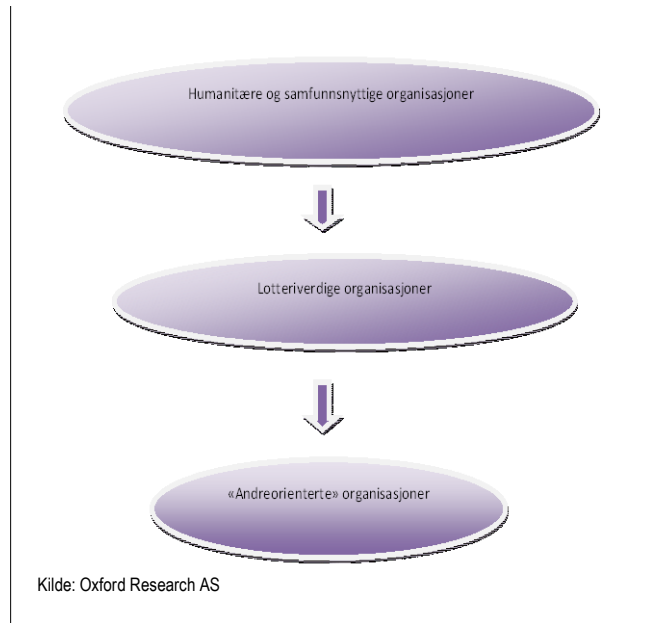
Tabell 13: Kategorisering etter hovedmål i lys av tildeling av spillemidler i 2011

Kategori etter type hovedmål	Type hovedmål	ICNPO-kategori	Antall organisasjoner som mottok mer enn kr 500.000 i spillemidler fra Norsk Tipping 2011
<i>i</i>	Egenorientert	Yrkes- bransje og fagforeninger	0
		Bolig- og lokalmiljø	0
<i>ii</i>	Andreorienterte	Utdanning og forskning	2
		Helse	5
		Sosiale tjenester	23
		Natur- og miljøvern	4

		Politiske- og interesseorganisasjoner	55
		Internasjonale organisasjoner	5
iii	Aktivitetsorienterte	Kultur og rekreasjon	55
iiii	Religiøse og livssynsorganisasjoner	Tros- og livssynsorganisasjoner	6
		Totalt antall organisasjoner	155

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet / ISF / Oxford Research AS

Figur 5: Avgrensning av organisasjoner som kan inkluderes i ordningen



6.6 Anbefaling

Avgrensningen av begrepet samfunnsnyttige organisasjoner skaper problemer fordi de fleste frivillige organisasjoner med en viss rett vil kunne hevde at de driver med aktivitet som er samfunnsnyttig, f.eks. ved å gi folk mulighet for sosial, kulturell, fysisk eller religiøs utførelse.

Ved å bruke begrepet andreorienterte organisasjoner, og de ICNPO-kategoriene som det innbefatter, kan det være lettere å skille ut de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene i fordeling av spillemidlene i praksis. Fokuset kan da settes på å nå fram til de organisasjonene innen denne kategorien som i størst grad produserer tjenester eller goder for utenforstående, enten det er en sosial gruppe med bestemte behov som funksjonshemmede, eller det er samfunnet mer generelt, f.eks. gjennom redningstjenester. Så kan tilleggskriterier avgrense målgruppen ytterligere for f.eks. å nå fram til organisasjoner som fremmer frivillig aktivitet og derigjennom skaper ringvirkninger som gjør at de i enda større grad kommer utenforstående målgrupper eller samfunnet mer generelt til gode.

Når det gjelder spørsmålet om også barne- og ungdomsorganisasjoner bør kunne regnes som samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, jamfør diskusjon over, så er det mer et politisk spørsmål. I denne utredningen vil vi i det etterfølgende følge det prinsipielle skillet mellom de ulike kategoriene som angitt her.

6.7 Oppsummering

Det er et betydelig antall organisasjoner som faller inn under benevnelsen humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Det er videre et stort antall av disse som er godkjent som lotteriverdige. I lys av behovet for å operasjonalisere disse benevnelsene i fordeling av tippemidler, foreslår vi følgende avgrensninger.

1. Organisasjonen er godkjent som lotteriverdig og som selv utøver humanitær eller samfunnsnyttig virksomhet (dvs. har ikke kun pengeinnsamling som formål).
2. Organisasjonen faller inn under kategorien andreorienterte (ICNPO 2,3,4,5,7 og 9)

Kravet om å være lotteriverdig vil ekskludere organisasjoner som av ulike grunner ikke ønsker å generere inntekter via spill og lotteri. Det er dog i prinsippet ikke forskjell på inntekter generert gjennom spill og lotteri generelt og inntekter generert gjennom spillvirksomhet i regi av Norsk Tipping.

Kapittel 7. Modeller for fordeling av midler øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner

7.1 Utgangspunkt

Det skal utarbeides forslag til nye modeller for fordeling av midler til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Vi tar utgangspunkt i at oppdragsgiver ønsker at framtidig tildeling i større grad skal skje på grunnlag av samfunnsmessig verdi, og at det skal være mulig for tredje sektor å videreføre viktige samfunnsoppgaver. I arbeidet med å skissere mulige fordelingsordninger, har vi lagt til grunn målsettingene som er angitt i oppdragsdokumentet: nemlig at disse skal være «... enkelt håndterbar og forutsigbar for staten og organisasjonene».

Andel av Norsk Tippings overskudd fra spill og lotterivirksomhet som skal fordeles til humanitære og samfunnsnyttige formål ligger fast. Årlig kronebeløp som skal fordeles vil imidlertid variere avhengig av størrelsen på overskuddet i Norsk Tipping.

7.2 Noen innledende prinsipielle betraktninger

7.2.1 Målsettinger

Målsetting for tildeling av tilskudd vil være førende for utforming av tilskuddsordningen.

Oppdragsgiver har i oppdragsbeskrivelsen angitt at tilskuddet skal:

«... fremme frivillig aktivitet og gjøre det mulig for tredje sektor å videreføre viktige samfunnsoppgaver».

Formålet er med andre ord å fremme aktivitet i frivillig sektor, og målgruppen for tilskuddet er vidt definert. Det er ikke eksplisitt anført målsettinger knyttet til resultat eller effekt av den aktiviteten som tilskuddet skal understøtte.

Målsettingene er i dette tilfellet ikke veldig eksplisitte, og det er derfor nødvendig å avklare hva som er politiske ønsker og mål for frivillig sektor i Norge og hva som skal være dens rolle i samfunnet generelt. Som nevnt ovenfor, har ikke oppdragsgiver en eksplisitt målsetting for verken hvilke type aktiviteter som skal utføres, eller for hvilke effekter/resultater

som ønskes når økonomiske midler tildeles. Målet kan således tenkes å være å legge til rette for og bidra til at organisasjonene kan utøve sine aktiviteter, heller enn å legge føringer på hvilke effekter eller resultater som skal oppnås. I en norsk studie utført av Lorentzen et.al.(2007) finner en at politikk overfor frivillige er knyttet til målsettinger om:

- å bidra til utøvelse av frivillig aktivitet
- at frivillige aktivitet skal bidra til produksjon av velferdstjenester/goder
- Å styrke kommunikasjonen mellom politikere/forvaltning og innbyggerne.

I St.meld.nr. 39 (2006-2007) Frivillighet for alle blir følgende fire hovedstrategier for regjeringens frivillighetspolitikk angitt: (1) bedre rammevilkår for sektoren, (2) økt fokus på lokale aktiviteter, (3) inkludering og integrering samt (4) kunnskap og forskning.

Lite konkrete målsetninger vanskeliggjør identifisering av effektive virkemidler, herunder utforming av tilskudds- og overføringsordninger. Det vanskeliggjør også vurdering av om virkemidlene er effektive, virksomme og/eller hensiktsmessige.

Det er en rekke organisasjoner som per i dag ikke mottar midler. Hvis disse står for virksomhet som det politisk sett er viktig å støtte, vil dette være med på å legge føringer både for formulering av målsetting for tildeling av midler, målgruppe, og utforming av tilskuddsordningen.

Oppdragsgiver har lagt som føring at fordelingsmodell på sikt skal legge til rette for at midler fordeles «...på grunnlag av den samfunnsmessige verdi av de aktiviteter frivillige organisasjoner driver.» Det er imidlertid ikke uten videre enkelt å utlede samfunnsmessig verdi av virksomheten til et relativt stort antall organisasjoner som hver utfører svært mange ulike typer aktiviteter og som har ulik profil på disse. Noen organisasjoner ivaretar målsetninger knyttet til demokrati og sosial integrasjon, andre produserer og yter tjenester (omsorgstjenester, fritidsaktiviteter mm.). Hvilke aktiviteter som særlig vurderes som samfunnsnyttig og hvordan man vel-

ger å verdsette disse aktivitetene, vil også avhenge av hva som er formålet med tilskuddet: er det å fremme mangfold eller egenart, understøtte visse typer aktiviteter, kompensere for bortfall av inntektskilder, med mer.

Vi tolker vårt utredningsoppdrag dit hen at en på sikt ønsker en modell der kompensasjon for inntektsbortfall ikke lenger skal være formålet. Vi tar utgangspunkt i at det er et mål å fortsatt støtte et bredt spekter av frivillige organisasjoner, og at en i valg av tildelingskriterier tar høyde for at organisasjoner som per i dag ikke tilgodesees gjennom dette tilskuddet kan bli det.

Vi legger til grunn at staten i minst mulig grad skal i inngripen med organisasjonenes løpende drift. Staten gir gjennom lover og forskrifter og gjennom sin rolle som tilskudds-forvalter, et forutsigbart rammeverk som understøtter de mål staten ønsker at tredje sektor skal bidra til å nå.

Vi legger videre til grunn at tildeling av ressurser over tippene økkelene må innrettes slik at det i størst mulig grad kompletterer det rammeverk staten har valgt. Samtidig må tildelingssystemet være fleksibelt nok til å kunne ivareta framtidige endringer, blant annet i type organisasjoner og organisasjonsformer.

Ved utforming av et tildelingssystem, er det viktig å erkjenne at det alltid vil foreligge målkonflikter. Et nærliggende eksempel er konflikten organisasjonenes autonomi og statens ønske om å prioritere anvendelse av ressurser og etterprøve anvendelsen. Det er viktig å identifisere i hvilken grad ulike modeller for tildeling kan bidra til å nå prioriterte mål, samtidig det pekes på hvilke målkonflikter som kan oppstå, i hvilken grad.

7.2.2 Styringsambisjoner

Utforming av fordelingsmodell vil avhenge av hvilke styringsambisjoner som legges til grunn. Per i dag er tildelingen av de øremerkede midlene i hovedsak basert på et enkelt kriterium (historiske automatinntekter) og midlene utbetales i tillit til at mottakerne forvalter disse på en god og effektiv måte.

7.2.3 Typer tilskudd

Grovt sett kan en skille mellom generelle tilskudd og øremerkede tilskudd. Førstnevnte tildeles ofte med føringer av mer generell art, og uten spesifikke føringer på hvordan tilskuddet skal anvendes. Øremerkede midler derimot, er tiltenkt spesifikke formål. Det vil for sistnevnte type tilskudd typisk også være

konkrete krav til dokumentasjon og rapportering av anvendelse.

Øremerking av midler legger føringer for hvordan organisasjonene skal prioritere å anvende ressursene. Det er med andre ord begrensede frihetsgrader i anvendelsen av tilskuddet. Intensjonen med å øremerke midler er jo nettopp å stimulere mottakere til å vri ressursbruken i en bestemt retning. I hvilken grad organisasjonene vil oppleve denne type vridningseffekter som problematisk, avhenger selvsagt av i hvilken grad føringene er sammenfallende med organisasjonens egne prioriteringer og kjerneoppgaver.

Øremerket tilskudd kan ha uønskede vridningseffekter sett fra statens side. Organisasjoner kan eksempelvis som ledd i arbeidet for å få tildelt øremerket tilskudd, velge å nedprioritere annen virksomhet som staten ønsker at skal videreføres (målkonflikt). Videre kan det oppstå vridningseffekter ved at organisasjonene har insitament til å fokusere på virksomhet som er lett målbar og kontrollerbar, på bekostning av det som i mindre grad lar seg synliggjøre på en enkel måte. Sistnevnte kan med andre ord bidra til at ressurser ikke prioriteres ut fra overordnede målsetninger, men ut fra hva som er målbart og kontrollerbarhet. Dette kan kompenseres for ved å legge bedre til rette for synliggjøring også av virksomhet som ikke er lett kvantifiserbar.

Generelt må det være en målsetning å ikke utforme et system som vrir organisasjonens fokus i retning av å framstå som støtteverdige, heller enn å ha fokus på verdiskapning. Alle typer støtteordninger eller overføringer vil påvirke konkurransen og forholdet mellom de ulike organisasjonene og deres målgrupper, og følgelig også hvordan de samlede ressursene i økonomien brukes.

Til sist er det viktig at en tildelingsordning ikke virker sementerende både på type organisasjoner, deres valg av organisasjonsform og ikke minst: tilvekst eller frafall av organisasjoner.

7.2.4 Inntektskilder

I denne utredningen er fokus plassert på midler utbetalt fra Norsk Tippings overskudd. Det er imidlertid viktig å ha i mente at mange av de aktuelle samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene også mottar midler fra andre kilder: private bidrag, tilskudd fra departementer og direktorater, fylkeskommuner og kommuner. Ideelt sett burde en hatt et samlet bilde av de samlede inntektskildene til alle disse organisasjonene, da dette vil gi et mer korrekt

bilde av deres samlede økonomiske rammebetingelser. Inntekts- og utgifts-sammensetning endres over tid. Noen avvikles, andre endres når det gjelder innretning og/eller betydning, mens andre er uforandret.

7.2.5 Kriterier for måloppnåelse.

I en tilskuddsordning skal det framgå hvilke kriterier eller informasjon som skal legges til grunn for vurdering av om målsetting med tilskuddet er ivaretatt eller oppnådd. Dette kan være informasjon på et høyt eller lavt aggregert nivå, avhengig av hvor presist definert målsetningene er formulert.

En generell målsetning om å fremme aktivitet i frivillig sektor innebærer følgelig at kriteriene for måloppnåelse også må være på et overordnet nivå: nemlig å dokumentere at tilskuddet har bidratt til økt aktivitet ut over det som normalt ville funnet sted.

Kriterier og føringer for hvordan bruken av midler skal dokumenteres, vil kunne bidra til en mer trans-

parent anvendelse av tilskuddet, og lette et seinere evalueringsarbeid.

7.3 Oppsummering

En god fordelingsmodell er enkel å forstå, har intuitive og transparente fordelingskriterier som ikke er manipulerbare, er enkel å administrere og er forutsigbar. Fordelingskriterier skal si noe om hvem som er tilskudds-berettiget og hva som tillegges vekt ved fordeling av tilskuddsbeløp. Videre bør det legges til rette for evaluering av de resultater og effekter som tildelte midler genererer. Uønskede konsekvenser som følge av en eventuell omlegging av fordelingsmodell, ivaretas ved overgangsordninger av begrenset tids-varighet.

Vi vil i de to etterfølgende kapitler foreslå nye inklusjonskriterier for tippenøkkelen (Kapittel 8) samt skisser ulike fordelingsmodeller (Kapittel 9).

Kapittel 8. Kriterier for inklusjon i fordelingsordning

8.1 Innledning

I dette kapittelet foreslås kriterier som ytterligere konkretiserer hvilke organisasjoner som kan inkluderes i en modell for fordeling av midler fra Norsk Tipping's overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Det er et mål at avgrensning av hvem som skal kunne motta midler over tippene øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål må være eksplisitt og oppfattes som legitim. Videre må inklusjonskriterier ikke virke sementerende.

Det er i kapittel 6 foreslått en avgrensning av begrepet samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som vi vil bygge videre på her. Dette innebærer at organisasjoner som er (i) lotteriverdige og (ii) inngår i gruppen andreorienterte kan falle inn under ordningen med tippene øremerket. Imidlertid er det behov for en ytterligere avgrensning av hvilke organisasjoner som skal inkluderes i ordningen. Dette fordi det er et stort antall organisasjoner som er lotteriverdige og andreorienterte og midlene som skal fordeles er begrenset. Vi vil i det etterfølgende diskutere flere seleksjonskriterier: krav til styringsstruktur, type virksomhet og aktiviteter, omfang av frivillig innsats, og geografisk målgruppe.

8.2 Styringsstruktur

Det er i utgangspunktet rimelig å stille som krav at potensielle mottakere har en viss grad av intern organisasjonsstruktur, og at organisasjonens formål, struktur og aktiviteter er nedfelt i vedtekter. Dette ekskluderer med andre ord midlertidige og spontane nettverk/ organiseringer.

8.2.1 Formell styringsstruktur

Det foreligger ulike ordninger som på stiller noe ulike krav til organisering. Vi vil i det følgende kort vise til krav som stilles for registrering i:

- (i) Frivillighetsregisteret,
- (ii) Lotteriregisteret og
- (iii) for å søke om momskompensasjonsordning for frivillig sektor.

(i) Krav for registrering i Frivillighetsregisteret

For å kunne bli registrert i Frivillighetsregisteret, må følgende kriterier være oppfylt, jfr. Frivillighetsregisterloven § 4:

«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.”

Registreringsrett innbefatter organisasjonsformer som foreninger, lag, innretning, stiftelser og aksjeselskaper. Andre typer organisasjonsformer har ikke registreringsrett. (kilde: Ot.prp. nr. 55 2006-2007).

Pr mars 2013 var det totalt 28 443 registrerte enheter i Frivillighetsregisteret.

(ii) Krav for å bli lotteriverdig

For å bli lotteriverdig, må organisasjonen en egen juridisk enhet og registrert i Enhetsregisteret. Disse kan ha ulik juridisk organisasjonsform: foreninger, lag, stiftelser og aksjeselskaper. Organisasjonen må ha vedtekter og framlegge årsrapport og godkjente regnskap.

Pr 31.12.12 var totalt 5 176 organisasjoner godkjent som lotteriverdige (Kilde: Lotteritilsynet).

(iii) Krav for å kunne motta momskompensasjon

Det er et krav at organisasjoner skal være registrert i frivillighetsregisteret for å kunne søke om momskompensasjon, men det er i seg selv ikke tilstrekkelig. Momskompensasjonsordningen for frivillig sektor er regulert i Kompensasjonsforskriften (jf forskrift av 6. mai 2011). I henhold til § 5 første ledd er:

”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 [...]”

Videre er type organisasjoner og virksomhet som gis kompensasjon avgrenset i forskriftens § 5 tredje ledd:

”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.»

De tre forannevnte ordningene avgrenser med andre ord type organisasjoner og virksomhet.

8.2.2 Demokratisk styringsstruktur

Det kan alternativt være et krav om at organisasjonen er medlems-basert, har en demokratisk styrings- og beslutningsstruktur, i tillegg til å ha et etablert styre og godkjente vedtekter, samt revisorgodkjente regnskap.

Det finnes imidlertid en rekke frivillige organisasjoner som hverken er medlems-basert eller demokratisk oppbygd.¹³ Organisasjonene kan derimot ha oppslutning fra enkeltpersoner og grupper, eksempelvis i form av økonomisk bidrag eller støttemedlemskap. Støttemedlemskap gir dog verken formell eller reell innflytelse over organisasjonenes prioriteringer. Denne type organisasjoner vil likevel kunne være viktige bidragsyttere innen samfunnsnyttige og humanitære formål.

8.2.3 Forslag

Både frivillighetsregisteret og momskompensasjonsordningen for frivillig sektor er ordninger som er avgrenset til bestemte organisasjonsformer. Målgruppen er nokså lik (med unntak av stiftelser som

foretar utdeling), men momskompensasjonsordningen krever dokumentasjon på at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten. Vi foreslår å anvende målgruppe som angitt i momskompensasjonsforskriften. Dette innebærer at både alminnelige stiftelser og demokratiske organisasjoner er inkludert.

8.3 Ikke-fortjenestebasert virksomhet

Organisasjoner som registreres i frivillighetsregisteret kan gå med overskudd fra et år til et annet, men fortjeneste er ikke formålet for driften. Eventuelt overskudd må føres tilbake til driften av organisasjonen og kan ikke utbetales til eiere, medlemmer, styre eller andre.

Ot.prp. nr. 55 2006-2007 kapittel 7 omhandler avgrenskingskriterier for registreringsretten som sikrer at enheter som driver fortjenestebasert virksomhet ikke kan registres. §4 annet ledd i Lov om register for frivillig virksomhet slår fast at «Enhet som har adgang til å foreta utdelinger til fysisk person, eller som foretar slike utdelinger, kan ikke få stilling som registreringsenhet». Stiftelser og aksjeselskap som utelukkende foretar utdeling til frivillig virksomhet kan imidlertid registreres.

8.4 Type aktivitet

8.4.1 International Classification of Nonprofit Organizations

For å identifisere mulige inklusjonskriterier, vil vi ta utgangspunkt i strukturelle og operasjonelle kriterier som er i tråd med anbefalinger gjort i FNs håndbok om for klassifisering av frivillige organisasjoner. Denne klassifiseringen refereres til som ICNPO: The International Classification of Nonprofit Organizations og er blant annet anbefalt brukt i satelittregnskap til nasjonalregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner.

ICNPO deler aktivitet i frivillig sektor inn i 12 ulike kategorier og 30 undergrupper. Hver kategori/gruppe favner om organisasjoner som har likeartet virksomhet, og hver kategori er tilordnet et ICNPO-nummer. Første siffer angir innen hvilket område aktiviteten utføres, mens andre siffer angir nærmere hvilke type aktiviteter som utføres.

Det er organisasjonenes økonomiske hovedaktivitet som bestemmer hvilken ICNPO kategori den faller

¹³ Det er i 2012 registrert 427 stiftelser i Frivillighetsregisteret (kilde: Lotteritilsynet).

inn under. De tolv hovedgruppene som anvendes i den norske versjonen av standarden¹⁴ er gjengitt i nedenstående:

- 1 Kultur og fritid
- 2 Utdanning og forskning
- 3 Helse
- 4 Sosiale tjenester
- 5 Miljøvern
- 6 Lokalmiljø og bolig
- 7 Politiske- og interesseorganisasjoner
- 8 Frivillighetsentraler
- 9 Internasjonale organisasjoner
- 10 Tros- og livssynsorganisasjoner
- 11 Yrkes- bransje- og fagforeninger
- 12 Andre

ICNPO kategori 1: Kultur og fritid, utgjør den desidert største gruppen målt i antall organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret. I henhold til en kartlegging av Sivesind (2012) utgjør denne kategorien aleine 66 prosent, mens den nest-største kategorien 7: Politiske- og interesseorganisasjoner, utgjorde 10 prosent av det samlede antall organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret pr januar 2012.

8.4.2 Andreorienterte

Vi tar utgangspunkt i en operasjonalisering av begrepene samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som angitt i Kapittel 6. Dette innebærer at vi foreslår at midler over tippenøkkelen forbeholdes organisasjoner som faller i kategorien andreorienterte. Konkret innebærer dette at vi som første tilnærming avgrenser organisasjonstyper som kan falle inn under tippenøkkelen til følgende ICNPO-kategorier:

- 2 Utdanning og forskning
- 3 Helse
- 4 Sosiale tjenester
- 5 Miljøvern

¹⁴ Jf informasjon om statistikken publisert under Satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner, SSB.

7 Politiske- og interesseorganisasjoner

9 Internasjonale organisasjoner

Dette innebærer en avgrensning til ca 19 prosent av de registrerte organisasjonene i Frivillighetsregisteret.

8.4.3 Ytterligere finmasking- andreorienterte

Vi foreslår to avgrensninger av type andreorienterte aktivitet.

a) ekskludering av ICNPO kategori 2

ICNPO-kategori 2 Utdanning og forskning, innbefatter barne- og ungdomsskoler, videregående skoler, høyskoler, fagskoler, folkehøyskoler, voksenopplæring, videreutdanning og forskning. Dette er en type virksomhet som er ulik det som ellers faller inn under begrepet frivillig sektor. Det er svært få organisasjoner i denne kategorien som er registrert som lotteriverdige. Videre er dette en type aktiviteter som bare i liten grad er basert på frivillig innsats og som i seg selv genererer frivillighet. Det finnes dessuten egne støtteordninger for eksempelvis voksenopplæring, studieforbund og folkeakademier, videre mottar enkelte utdanningsaktiviteter spillemidler rettet mot kulturformål.

b) ekskludering av ICNPO kategori 7 300

ICNPO-kategori 7 Politiske- og interesseorganisasjoner, favner i Norge om to underkategorier: 7 300 politiske organisasjoner og 7 900 Interesseorganisasjoner og juridisk tjenesteyting

Vi foreslår å ekskludere ICNPO-kategori 7300: Politiske organisasjoner fra tilskuddsordningen. I henhold til merverdikompensasjonsforskriftens § 5 tredje ledd gis det ikke kompensasjon for kostnader til merverdiavgift for partipolitiske organisasjoner. Det finnes forøvrig egne støtteordninger for denne målgruppen.

8.4.4 Forslag

Samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner operasjonaliseres til å omfatte organisasjoner som faller inn under ICNPO-kategoriene 3, 4, 5, 7 (eksklusive politiske partier) samt kategori 9.

Tabell 14: Inklusjonskriterium: andreorienterte organisasjoner

ICNPO-nr	Kategori
3	Helse
4	Sosiale tjenester

5	Miljøvern
7	Politiske- og interesseorganisasjoner, ekskl. politiske partier
9	Internasjonale organisasjoner
Kilde: ISF / Oxford Research	

8.5 Egenaktivitet og frivillig innsats

Det kan innføres et kriterium om at organisasjonen har egenaktivitet og at frivillig innsats utgjør en viktig del av virksomheten. Det er et uttalt mål at midler over tippenøkkelen øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner skal fremme frivillig aktivitet.

I dette ligger det en avgrensning mot organisasjoner som primært fordeler midler til frivillig virksomhet som utøves av andre og som selv har liten frivillig virksomhet i egen regi. En slik avgrensning er i samsvar med forskrift om merverdikompensasjon for frivillig sektor, jf §5 i FOR-2011-05-06-577.

Frivillig innsats kan ta ulik form og ha ulikt omfang. I ordningen med kompensasjon for merverdiavgift, er frivillig innsats angitt som at «... noen stiller sin tid til disposisjon for organisasjonene uten krav om motytelse, betaler medlemskontingent uten vederlag eller gir penger/gaver til organisasjonens formål» *op.cit.*¹⁵ Frivillig innsats kan med andre ord operasjonaliseres som:

- ulønnede årsverk
- absolutt og relativ størrelse på antall medlemmer og medlemsinntekter
- absolutt og relativ størrelse på gaver og innsamlede midler.

Med unntak av ulønnede årsverk, er dette størrelser som organisasjonene kjenner. Organisasjoner som er medlem av Innsamlingsregisteret rapporterer i dag medlemsinntekter og innsamlede midler. I prinsippet kan en velge å introdusere alle disse tre målene på frivillig innsats i en kriteriebasert modell. Det kan for alle disse ulike målene for frivillig innsats anføres argumenter for og i mot at disse skal brukes i en fordelingsmodell. Ulike organisasjoner vil utvilsomt ha svært ulikt potensiale for å få medlemmer og derigjennom medlemsinntekter, samle inn midler og å motivere for ulønnet arbeidsinnsats¹⁶.

¹⁵<https://toststift.no/momskompensasjon/files/2012/03/S%C3%B8knadsskjema-2012-bokm%C3%A5l-spr%C3%A5kvaska-pdf-m-felt.pdf>.

¹⁶ Det er særlig internasjonale organisasjoner som er de største aktørene på givemarkedet i Norge. En kartlegging utført av Deloitte og Stiftelsen Soria Moria (2010) viste at bistandsorganisasjoner dominerer markedet for faste givere/faddere, og at mange av disse har fokus på barn.

Det er per i dag ulikt i hvilken grad organisasjoner har en systematisk registrering og rapportering av omfanget av frivillig arbeid i egen organisasjon. Hvilken type arbeid som utføres av frivillige er også ulikt, noen aktiviteter krever særlig kompetanse og spesielle ferdigheter, andre ikke. Flere organisasjoner har i møte med Oxford Research opplyst at de ikke innehar eksakt oversikt over omfanget av frivillig arbeid, dels fordi det er vanskelig å motivere frivillige til å dokumentere og rapportere arbeidsinnsats.

I satellittregnskapet for frivillig sektor publiseres tall for både lønnede og ulønnede årsverk. I momskompensasjonsordningen for frivillig sektor er det et krav om at organisasjonen skal dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten gjennom å beskrive ulønnet arbeidsinnsats knyttet til organisasjonens aktiviteter. Organisasjonene kan i tillegg angi antall frivillige og antall frivillige årsverk (valgfritt).

Det er med andre ord mulig å gi et anslag på omfang av frivillig arbeid gjennom Satellittregnskapet, og gjennom informasjon som Lotteri- og stiftelsestilsynet innhenter i forbindelse med momskompensasjonsordningen. Imidlertid vil det likefult være begrensninger i forhold til hvorvidt disse tallene gjenspeiler det reelle omfanget.

8.5.1 Forslag

Frivillig innsats kan ta ulik form og endres over tid: frivillig arbeid, kontingenter uten vederlag samt penger og gaver. Pengestøtte og medlemskontingent er lett å dokumentere, mens innsats i form av ulønnet arbeid, engasjement og mobilisering kan være vanskeligere å dokumentere. I dag må organisasjoner som søker om momskompensasjon legge ved en Egenerklæring om frivillig virksomhet. Organisasjonen må bl.a. angi dens (1) formål, (2) hovedaktivitet(er), (3) antall lønnede årsverk på hhv. sentralt og regionalt nivå samt (4) beskrive ulønnet arbeidsinnsats. I tillegg må organisasjonen beskrive (5) gaver, kontingenter og lignende som organisasjonen mottar uten krav om motytelse.

Det er et politisk spørsmål om samtlige eller bare enkelte av disse ulike typer frivillig innsats skal inngå som inklusjonskriterier, og hvordan de skal vektlegges.

8.6 Landsdekkende

Med landsdekkende organisasjon menes en organisasjon som arbeider landsomfattende og/eller med problemstillinger av nasjonal karakter. Videre at medlemskap ikke er geografisk begrenset. Lokale frivillige organisasjoner blir i dag tilgodesett med såkalte grasrotmidler. Grasrot er en ordning som gjør det mulig for spillere hos Norsk Tipping å gi en andel på 5 prosent av innsatsbeløpet direkte til en lokal frivillig organisasjon.¹⁷

Det synes rimelig å anta at organisasjoner som har virksomhet på regionalt og lokalt nivå, har større potensiale for å generere frivillighet enn organisasjoner med kun sentralnivå (sentralledd).

En kan derfor velge å ha som inklusjonskriterium at organisasjonen har et sentralt ledd og / eller regionalt og lokalledd. Dette kan ytterligere fin-maskes ved at en differensierer mellom organisasjoner som har mange, få eller ingen regional- og lokalledd.

I forlengelsen av dette, synes det rimelig å ta hensyn til at en rekke lag og foreninger som er registrert som egne juridiske enheter, men tilknyttet en sentral organisasjon ikke både kan tildeles midler direkte og samtidig inkluderes i inngangskriteriet for sentralledd (dvs. dobbelt telling).

I momskompensasjonsordningen er et sentralledd en juridisk selvstendig enhet som samordner regional- og/eller lokalledd med felles formål. Pr 2012 var totalt 183 sentralledd som fikk momskompensasjon. Med utgangspunkt i operasjonaliseringen som er foreslått her (ICNPO-kategoriene 3, 4, 5, 7 og 9) var det 42 sentralledd som i 2012 fikk momskompensasjon. Enkeltstående organisasjoner kan også søke momskompensasjon, men bare gjennom dokumentert ordning. Totalt 42 enkeltstående organisasjoner i kategorien andreorienterte og operasjonalisert som foreslått her, hadde søkt momskompensasjon i 2012.

8.6.1 Forslag

I frivillighetsregisteret kan det opplyses om tilkynningsforhold mellom sentralledd og eksempelvis registrerte regional- og lokalledd (jf. Frivillighetsregisterlovens § 6 og § 4b i forskrift til lov om register for frivillig virksomhet). Videre vil det i søknad om momskompensasjon angis om søker er (1) sentralledd, (2) regionalledd, (3) lokalledd eller (4) enkeltstående.

¹⁷ I 2012 utgjorde dette 304 millioner kroner. Ordningen gjelder for alle spill hos Norsk Tipping med unntak av Flax, Extra og Belago.

En operasjonalisering av inkluderingskriterium «landsdekkende» vil da kunne innbefatte (1) sentralledd og (4) enkeltstående. Enkeltstående organisasjoner dog avgrenset til organisasjoner med formål som favner ut over et begrenset geografisk område.

8.7 Formålsaktivitet i Norge

Trolig vil organisasjoner som er medlems-baserte og med formålsvirksomhet i Norge generere mer frivillighet (innenlands) enn organisasjoner som ikke er medlems-baserte og hvor hovedaktivitetene foregår utenfor Norges grenser.

Det er særlig innenfor ICNPO-kategori 9 Internasjonale organisasjoner, at dette spørsmålet vil være relevant, men også organisasjoner innenfor de andre kategoriene har formålsvirksomhet også utenfor Norges grenser.

Det vises i denne sammenheng til Lotterilovens § 6 om at inntekter fra lotterivirksomhet hovedsakelig må gå til norske «humanitære og samfunnsnyttige» formål.

8.7.1 Forslag operasjonalisering

I momskompensasjonsordningen, er det kun kostnader anvendt i frivillig og ikke-fortjenestebasert virksomhet som inngår i refusjonsgrunlaget (der frivillighet favner bredere enn frivillig arbeid, jfr. diskusjon foran). I dette ligger det at organisasjonen må dokumentere kostnader som gir rett til kompensasjon. Kostnader knyttet til aktivitet utenfor Norges grense vil derfor ikke inngå i kompensasjonsgrunlaget.

Det er derfor mulig med utgangspunkt i innrapporterte tall for driftsutgifter å anslå hvor stor andel av organisasjonens driftsutgifter som anvendes til frivillig aktivitet i Norge.

Det er imidlertid et politisk spørsmål om, og i hvilken grad, en ønsker å tilgodese nasjonal virksomhet framfor internasjonal virksomhet i fordeling av overskudd fra Norsk Tipping. Internasjonal virksomhet mottar andre typer overføringer/tilskudd fra andre instanser og dette bør sees i sammenheng med ovenstående. I Norge kanaliseres eksempelvis en stor andel av bistandsmidlene gjennom frivillige organisasjoner¹⁸.

¹⁸ Jf Rattsø-utvalgets rapport 2006 om «Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet» utført på oppdrag av Utenriksdepartementet.

8.8 Oppsummering inklusjonskriterier

Tippenøkkel øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner forstås operasjonalisert til å gjelde:

1. Lotterverdige organisasjoner
2. Andreorienterte organisasjoner avgrenset til å gjelde ICNPO-kategoriene 3, 4, 5, 7 (ekskl. politiske partier) og 9.
3. Landsdekkende, operasjonalisert som organisasjoner med sentralt nivå og enkeltstående organisasjoner med landsdekkende formålsaktivitet.
4. Aktivitet (også) i Norge.

Dagens fordeling av tippenøkkel har sin historiske begrunnelse. Dog, dersom en ser dagens inklusjonskriterier i lys av ovenstående forslag til nye inklusjonskriterier, er det noen interessante observasjoner. I kartleggingen av hvilke organisasjoner som mottok 500.000 kroner eller mer fra tippenøkkel øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål, fant vi at det var 26 organisasjoner. Av disse er det 23, hvorav alle 10H, som vil falle inn under inklusjonskriterien som diskutert her: andreorienterte, landsdekkende og formålsaktivitet i Norge¹⁹. Dette understøtter målsetning om at fordelingsmodellen skal muliggjøre videreføring av viktige samfunnsoppgaver.

8.8.1 Potensielle utfordringer

Dersom det er endringer i utviklingen av den frivillige sektoren, vil disse inklusjonskriteriene kunne virke sementerende. Eksempelvis kan det skje en todeling: mellom lokalt organisasjonsliv og nasjonalt orienterte organisasjoner og sterkere oppslutning om nærmiljø og internasjonale lag. Det kan også skje en frikobling av frivillig arbeid fra formelt samskapsmedlemskap, og frivillig innsats kan i økende grad ta form av pengegaver og engasjement på nettet. For å unngå at bare tradisjonelt organiserte organisasjoner kan få tildelt midler over tippenøkkel øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål, bør inklusjonskriteriene med jevne mellomrom vurderes i lys av endringer i samfunnet/organisasjonslivet.

8.8.2 Til beslutning

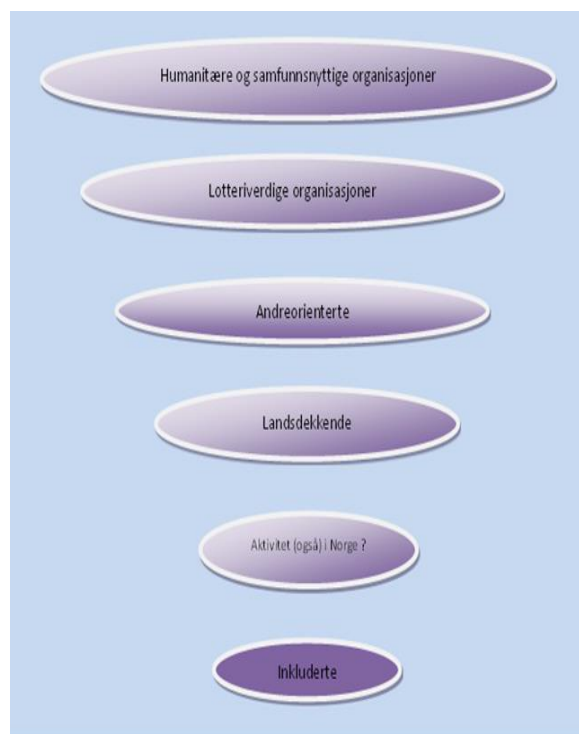
Det er en politisk beslutning hvilke inklusjonskriterier som skal anvendes, og også hvordan de skal operasjonaliseres og eventuelt rangeres.

Når en har avklart hvilke inklusjonskriterier som skal gjelde og hvordan disse skal forstås, kan en overlate forvaltningen av disse til en annen instans.

8.8.3 Forvaltningsansvar

Lotteri- og stiftelsestilsynet avgjør om en organisasjon faller inn under momskompensasjonsordningen. Dersom en velger å anvende ovennevnte inklusjonskriterier, vil det som en naturlig konsekvens være Lotteri- og stiftelsestilsynet som i praksis avgjør om en organisasjon faller inn under tippenøkkel øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål.

Figur 6: Inkluderingskriterier



¹⁹ De tre mottakerne som faller ut av inklusjonskriteriet er hhv. nærradio, musikkorps og kulturhus.

Kapittel 9. Alternative fordelingsmodeller

9.1 Innledning

Vi vil i det følgende skissere ulike modeller for fordeling av midler øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål over tippenøkkelen. Det tas utgangspunkt i oppdragsgivers grunnleggende føringer for utredningen som angitt i mandatet:

- Den fremtidige fordelingsordningen skal fremme frivillig aktivitet og gjøre det mulig for tredje sektor å videreføre viktige samfunnsoppgaver.
- Ordningen skal være enkel håndterbar og forutsigbar for staten og organisasjonene.
- Dagens pengespillpolitikk skal opprettholdes, jf. pengespilloven § 1 annet ledd og lotteriloven § 1a.
- Fordelingen av midler skal på lengre sikt skje på grunnlag av den samfunnmessige verdi av de aktiviteter frivillige organisasjoner driver.

I utarbeidelsen av modeller har det vært et mål at disse skal være intuitive og brukervennlige. En fordelingsordning vil ha større legitimitet dersom den er basert på kriterier og fordelingsprinsipper som er enkle å forstå, akseptere og anvende. Videre vil den lettere la seg implementere dersom den i tillegg er enkel å praktisere og oppdatere.

Det er en kjent utfordring at organisasjonene som vil kunne falle inn under tilskuddsordningen er av ulike størrelse og har til dels svært ulike typer aktiviteter. Deres bidrag til samfunnet er betydelig både i monetære og ikke-monetære termer. I utarbeidelse av modeller for fordeling av tippemidler mellom disse ulike organisasjonene, må en derfor forenkle og forsøke å identifisere noen lett dokumenterbare og etterprøvbare størrelser som vil være gyldig for samtlige av organisasjonene.

Det vil her, som i enhver situasjon hvor en skal utlede en operasjonaliserbar modell, være nødvendig å fokusere på noen forhold/aspekter som er felles for disse organisasjonene. En slik forenkling innebærer at en ikke fanger opp kompleksiteten og alle relevante forhold, men gjør det mulig å identifisere noen forhold som gjelder organisasjonene generelt. I an-

vendelse og fortolkning av en modell, er det derfor viktig at en både kjenner og forstår implikasjonene av disse forenklingene som modellen bygger på.

I arbeidet med å identifisere alternative fordelingsmodeller og fordelingskriterier, har vi valgt å fokusere på modeller som i liten grad vil fordre en særskilt innhenting av data. Ved å anvende allerede tilgjengelig informasjon, unngår en kostnader hos både dem som skal innrapportere og dem som skal innsamle denne informasjonen. I tillegg vil en i større grad kjenne kvaliteten på data og dermed også mulige forbedringsområder dersom disse også skal anvendes i en modell for fordeling av tippemidler. Bruk av allerede eksisterende informasjonskilder sikrer også at modeller kan implementeres raskere.

Modellene som skisseres i det følgende er alle utarbeidet med sikte på å identifisere noen få enkle kriterier. Vi har ikke valgt å beskrive en modell som er utelukkende søknadsbasert. Det er flere grunner til dette. En fullstendig søknadsbasert modell fordrer at en har en eksplisitt formålsformulering i forhold til hvilke type organisasjoner og hvilke aktiviteter som er i målgruppen. Videre vil en slik modell kreve en betydelig ressursbruk både hos søkerorganisasjonene og ikke minst hos forvalter av tilskuddsordningen. Dersom en i tillegg pålegger en rapporteringsplikt for å sikre at midlene anvendes i henhold til innvilget søknadsformål, vil dette binde organisasjonenes ressurser på minst to måter: tilskuddet bindes opp mot en gitt type aktiviteter/virksomhet, og organisasjonen må anvende ressurser for å dokumentere at midlene er disponert i henhold til avtale.

Per i dag er midler utbetalt over tippenøkkelen frie i betydningen av at organisasjonene kan disponere midlene i henhold til egne prioriteringer og behov. Oppdragsgiver har i mandat for utredningen forutsatt at spillemidlene fortsatt skal være frie midler. At midler er frie, betyr imidlertid ikke at myndighetene ikke kan stille krav om tilbakemelding, eksempelvis i form av årsmeldinger, revisorgodkjente regnskap mm.

Følgende alternative fordelingsmodeller vil bli skissert i det videre:

Tabell 15: Alternative tildelingsmodeller

Fordelingsmodell	Fordelingsmekanismer	Kriteriebasert	Kontrakt	Søknad
Alternativ 1	Historiske inntekter fra gevinstautomater	X		X
Alternativ 2 a)	Kriterier basert på verdiskapning	X		
Alternativ 2 b)	Kriterier basert på frivillighet og avgrensede driftskostnader	X		
Alternativ 3	Kriterier supplert med skjønnsmessige vurderinger	X		
Alternativ 4	Hybrid: kriterier og søknad	X		X
Alternativ 5	Hybrid: kriterier og kontrakt	X	X	

Kilde: Oxford Research AS

9.2 Alternativ 1: Status quo

9.2.1 Inklusjonskriterier

I dagens ordning er det ett inklusjonskriterium, nemlig at organisasjonen må ha vært operative i gevinstautomatmarkedet i 2002.

9.2.2 Tildelingskriterier:

Tildelingskriteriet er størrelsen på inntekter fra gevinstautomater i 2001. Fordelingsmodellen er kombinasjon av eksplisitte kriterier og søknad

De såkalte 10H mottar 82,9 prosent av midlene som fordeles til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner over tippenøkkelen, og midlene fordeles mellom de 10H i henhold til en fordelingsnøkkel som angitt i forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping²⁰. Fordelingsnøkkelen er utledet fra disse organisasjonenes andel av de samlede automatinntektene i 2001. Disse ti organisasjonene tildeles midler uten søknad.

De gjenværende 17,1 prosent av midlene fordeles mellom tilskuddsberettigede organisasjoner etter søknad.

Det er kun organisasjoner som hadde inntekter fra gevinstautomater i 2001 og som pr 1. januar i søknadsåret er godkjent som lotteri-verdig organisasjon

²⁰ Forskrift av 12. juni 2009 nr. 640.

i Lotteriregisteret som kan søke. Organisasjoner tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité er ikke søknadsberettiget.

9.2.3 Tilskuddsforvaltning

Det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som forvalter ordningen. Midlene utbetales en gang i året.

Søknad om tilskudd avgjøres av Lotteri- og stiftelsestilsynet. I søknad om midler skal det vedlegges godkjent års-beretning, dokumentasjon av inntekter fra gevinst-automater i 2001, dog ikke hvis organisasjonen tidligere har fått et foreløpig tilskudds-brev eller er tidligere tildelt inntektskompensasjon. I 2012 var det 354 organisasjoner som søkte om midler.

9.2.4 Oppfølging og kontroll

Det er ingen krav til rapportering på anvendelse av midlene.

9.3 Alternativ 2a: kriterier basert på verdiskapning

Vi vil her foreslå en modell som er utelukkende kriteriebasert.

9.3.1 Inklusjonskriterier

Når det gjelder hvilke organisasjoner som kan faller inn under tilskuddsordningen, tar vi utgangspunkt i diskusjonen i kapittelet foran:

- lotteriverdige
- andreorienterte og i ICNPO-kategoriene 3, 4, 5, 7 (eksklusive partipolitiske partier) og 9.
- landsdekkende

Det følger av dette at en eventuell avgrensning i forhold nasjonal / internasjonal formålsaktivitet ikke er problematisert i dette forslaget til modell.

Ad. nasjonal virksomhet

I modellen her, er det ikke tatt hensyn til at internasjonale organisasjoner (ICNPO-kategori 9), samt andre organisasjoner i øvrige kategorier har til dels stor virksomhet utenfor landets grenser. I Norge kanaliseres en stor andel av bistandsmidlene gjennom frivillige organisasjoner²¹. Dersom det fra samfunnets ståsted er ønskelig at tippemidler i størst mulig grad skal komme til anvendelse innenlands, bør dette tas hensyn til i utforming av fordelingsmodell. Det vises for øvrig til modell 2b som beskrives seinere i dette kapittelet.

9.3.2 Tildelingskriterier

Det er i oppdragsdokumentet for denne utredningen et uttrykt mål at fordeling av midler over tippemidlene på sikt skal skje på grunnlag av den samfunnsmessige verdi av den virksomheten de frivillige organisasjonene står for.

Samfunnsmessig verdi favner om både monetære og ikke-monetære effekter. Samfunnet verdsetter betydningen av frivillig sektors som skoler i demokrati, sosialiseringarenaer, involvering og synliggjøring av marginaliserte grupper, mm. Dette er forhold av høy samfunnsmessig verdi, men som vanskelig lar seg kvantifisere.

Satellittregnskapet for ideell og frivillig sektor i Norge

Gitt ovennevnte begrensninger, vil en som første tilnærming kunne si noe om verdiskapning ved å anvende økonomiske størrelser publisert i nasjonalregnskapssystemet.

I Norge vil satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner gi verdifull informasjon om sektorens økonomiske betydning. Satellittregnskapet viser inntekter, kostnader og sysselsetting innen frivillig

sektor og publiseres årlig (med to års etterslep). Satellittregnskapet utarbeides og publiseres av Statistisk Sentralbyrå (SSB).

9.3.3 Verdiskapning uttrykt ved bruttoprodukt

Ideelle og frivillige organisasjoner yter i hovedsak tjenester og produserer varer som ikke omsettes i et ordinært marked. Verdien på disse varene og tjenestene er følgelig ikke lett å utlede. I satellittregnskapet er verdiskapningen i ideelle og frivillige organisasjoner angitt ved bruttoprodukt, der bruttoprodukt er definert som:

$$\text{Bruttoprodukt} = \text{lønnskostnader} + \text{produktinnsats} + \text{kapitalslit} + \text{netto produksjonsskatter.}$$

Omfang av frivillig (ubetalt) arbeid i denne sektoren er betydelig. SSB publiserer tall for antall årsverk og verdien av disse, både for lønnet og ulønnet arbeid. Omfang av frivillig ubetalt arbeid er kartlagt gjennom spørreundersøkelse utført av Institutt for Samfunnsforskning (ISF) for årene 1997, 2004 og 2009 (kilde: SSB).

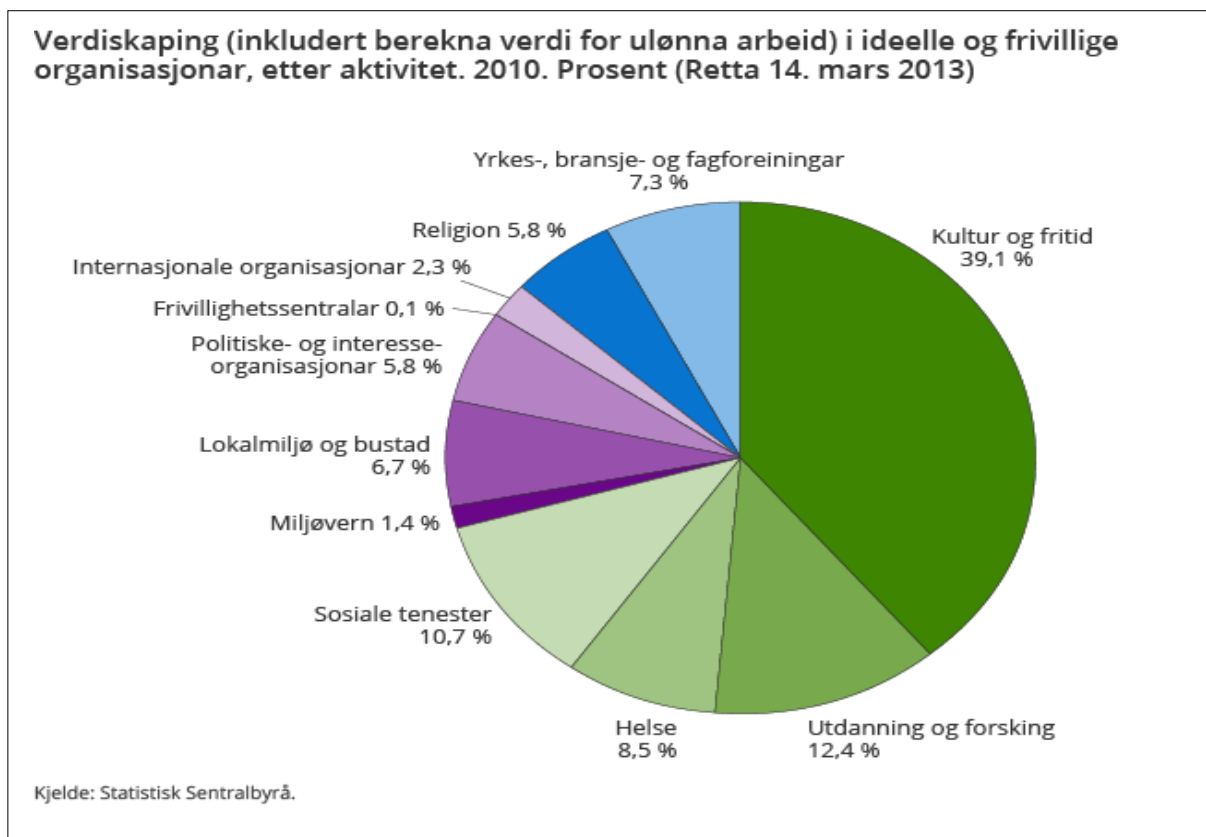
Verdien av frivillig ulønnet årsverk er beregnet av SSB ved å anta at lønnskostnader pr årsverk for frivillig arbeid er identisk med lønnskostnader pr årsverk for lønnet arbeid innen de respektive ICNPO-kategoriene.

Vi velger her med andre ord å uttrykke frivillig innsats gjennom omfang og verdi på frivillig arbeid, jf diskusjon tidligere om hva som ligger i begrepet frivillig innsats.

Verdiskapning inklusive verdien av ulønnet arbeidsinnsats i ideell og frivillig sektor i Norge er illustrert i figuren under.

²¹ Jf Rattsø-utvalgets rapport 2006 om «Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet» utført på oppdrag av Utenriksdepartementet.

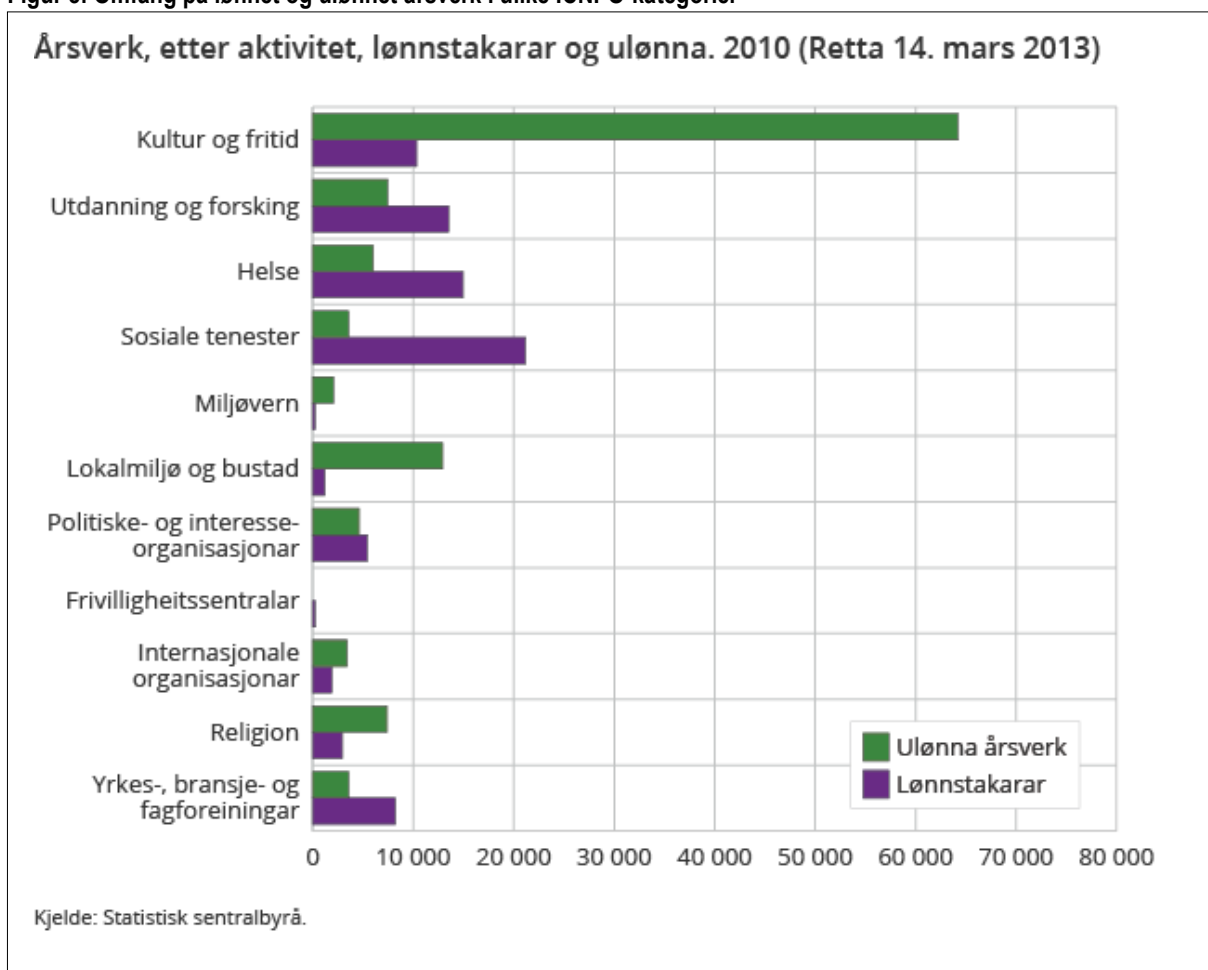
Figur 7: Verdiskapning i ideell og frivillig sektor i Norge



I henhold til tall fra SSB utgjorde frivillig arbeid 115.000 årsverk, og utgjorde hele 60 prosent av den samlede verdiskapningen i sektoren året 2010. Samlet sett er det flere frivillige årsverk enn lønnede årsverk i denne sektoren. Dette er illustrert i etterfølgende figur hentet fra Satellittregnskapet (kilde: <http://www.ssb.no/orgsat/>).

Blant de fem ICNPO-kategoriene som vi har foreslått at skal falle inn under fordelingsordningen, er det særlig innenfor Miljø- og naturvern at det er relativt mange frivillige årsverk i forholdt til lønnede årsverk. Innenfor kategoriene helse, sosiale tjenester og interesseorganisasjoner er det samlet sett flere lønnede enn frivillige årsverk. I helse og sosiale tjenester har dette bl.a. sammenheng med at det inngår mange ideelle organisasjoner som utfører velferdstjenester for det offentlige.

Figur 8: Omfang på lønnet og ulønnet årsverk i ulike ICNPO-kategorier



9.3.4 Fordelingskriterier utledet på grunnlag av verdiskapning uttrykt ved bruttoprodukt

I Satellittregnskapet framkommer bruttoprodukt (inklusive verdien av ulønnede årsverk) for hver av de angjeldende ICNPO-kategoriene i tidsperioden 2006–2010. Videre framkommer antall årsverk, både lønnede og ulønnede for de angjeldende ICNPO-kategoriene i tidsperioden 2006-2010.

Ved å beregne gjennomsnittlig bruttoprodukt pr årsverk (både lønnet og ulønnet) i perioden 2006-2010, innenfor hver av ICNPO kategoriene (3, 4, 5, 7, 9) og for totalen av disse, kan en utlede en fordelingsnøkkel n pr kategori:

$$n_i = b_i * l_i \quad \text{der } i = \text{ICNPO-kategori 3, 4, 6, 7 og 9 hhv.}$$

b_i angir gjennomsnittlig bruttoprodukt i perioden 2006-2010 per årsverk (lønnet og ulønnet) i ICNPO kategori i som andel av gjennomsnittlig bruttoprodukt for hele gruppen ICNPO-kategorier som faller inn under inklusjonskriteriene. Det er her forutsatt at

hver av de fem inkluderte ICNPO-kategoriene er likt prioritert, dvs. hver av dem er tildelt en vekt $1/5$.²²

$$b_i = \frac{\text{Gj.snitt bruttoprod pr årsverk i ICNPO kategori } i}{\text{Gj.snitt bruttoprod pr årsverk i alle ICNPO-kat}}$$

Gjennomsnittlig antall årsverk (lønnet og ulønnet) i hver av kategoriene som andel av gjennomsnittlig antall årsverk for hele ICNPO-gruppen som faller inn under inklusjonskriteriene, er angitt ved l_i .

$$l_i = \frac{\text{Gj.snitt antall årsverk (lønnet/ulønnet) i ICNPO kategori } i}{\text{Gj.snitt antall årsverk alle ICNPO-kat}}$$

Dette forklares nærmere her.

Fra Satellittregnskapet kan en beregne bruttoprodukt per årsverk innen hver av ICNPO-kategoriene. Dette er vist i tabellen under.

²² Dersom det fra samfunnets ståsted er ønskelig å prioritere en type formålsaktivitet (dvs. ICNPO-kategori), framfor andre, kan det eksempelvis skje gjennom vektning av de angjeldende kategoriene. En slik prioritering bør fortrinnsvis være eksplisitt. Se for øvrig Alternativ 3

ICNPO-kategori	År					Gj.snitt
	2006	2007	2008	2009	2010	
03 Helse	387 537	404 294	422 845	433 863	411 082	411 924
04 Sosiale tjenester	384 230	400 698	415 333	419 894	437 970	411 625
05 Miljøvern	440 879	470 356	565 657	586 918	612 605	535 283
07 Politiske- og interesseorganisasjoner	457 311	486 912	531 128	550 520	589 467	523 068
09 Internasjonale organisasjoner	378 174	394 769	412 770	422 601	441 365	409 936
Total	398 241	417 546	441 457	452 276	459 617	433 827

For å finne hvor stor andel den enkelte kategori har av den samlede verdiskapningen (uttrykt som gjennomsnittlig bruttoprodukt pr årsverk), beregner vi forholdstallet mellom disse:

nomsnittlig bruttoprodukt pr årsverk), beregner vi forholdstallet mellom disse:

ICNPO-kategori	Gj.snitt 2006-2010	<i>b</i>
03 Helse	411 924	0,95
04 Sosiale tjenester	411 625	0,95
05 Miljøvern	535 283	1,23
07 Politiske- og interesseorganisasjoner	523 068	1,21
09 Internasjonale organisasjoner	409 936	0,94
Total	433 827	1,00

Kilde: SSB / Oxford Research.

Vi ønsker i tillegg å ta hensyn til at de ulike kategoriene har ulikt størrelse også målt som årsverk (lønne- og ulønnede). Vi beregner derfor gjennomsnittlig

antall årsverk i den enkelte kategori i forhold til snittet for hele gruppen ICNPO-kategorier:

Årsverk (lønnede og ulønnede) ICNPO-kategori	År					Gj.snitt	<i>l</i>
	2006	2007	2008	2009	2010		
03 Helse	19 562	20 307	20 381	20 239	20 952	20 306	0,3
04 Sosiale tjenester	22 955	23 504	23 870	24 449	24 730	23 902	0,4
05 Miljøvern	2275	2277	2277	2278	2269	2275	0,0
07 Politiske- og interesseorganisasjoner	9007	9474	9734	10 481	10 026	9744	0,2
09 Internasjonale organisasjoner	4884	4932	5325	5743	5304	5238	0,1
00 Total	56 683	60 494	61 587	63 280	63 281	61 465	1,0

Fordelingsnøkkel blir da produktet av *l* og *b*:

ICNPO-kategori	<i>b</i>	<i>l</i>	<i>b*l</i>
03 Helse	0,95	0,33	0,31
04 Sosiale tjenester	0,95	0,39	0,37
05 Miljøvern	1,23	0,04	0,05
07 Politiske- og interesseorganisasjoner	1,21	0,16	0,19
09 Internasjonale organisasjoner	0,94	0,09	0,08
Total	1,00	1,00	1,00

9.3.5 Implikasjoner

Fordelingsnøkkel som framkommer gjennom beregningene som er beskrevet foran, er som følger:

Tabell 16: Fordelingsnøkler

ICNPO-kategori	Nøkkel (n)	Beløp i mill. kr
3 Helse	0,31	193,390
4 Sosiale tjenester	0,37	227,466
5 Miljøvern	0,05	28,157
7 Politiske og interesseorganisasjoner	0,19	117,842
9 Internasjonale organisasjoner	0,08	49,641
Sum	1,00	616,500
Kilde: Oxford Research AS		

Det totale beløpet som fordeles over tippennøkkelens øremerket humanitære og samfunnsmessige organisasjoner var i 2012 på kroner 616,5 millioner. Den foreslåtte kriteriemodellen innebærer at hver kategori tildeles en andel av totalsummen i henhold til beregnet nøkkel (som vist i ovenstående tabell). I modellen som er skissert her, er de ulike kategoriene forutsatt likt prioritert og er tildelt en lik vekt (dvs. 1/5).

Innenfor hver kategori, tildeles den enkelte angjeldende organisasjon en andel av beregnet tilskuddsbeløp på grunnlag av organisasjonens relative størrelse som uttrykt ved dens driftskostnader. Dette innebærer at organisasjoner med høye gjennomsnittlige driftskostnader mottar relativt mer midler enn organisasjoner med lave driftskostnader innen samme kategori. Ideelt sett burde en her også anvendt bruttoprodukt, men dette er ikke tall som per i dag er lett tilgjengelig.

Et fordelingskriterium som tar utgangspunkt i verdiskapning som uttrykt ved bruttoprodukt der også verdien av frivillig arbeid inngår, understøtter ambisjonen om å tildele midler på grunnlag av samfunnsmessig verdi, uttrykt i monetære termer.

Det følger av ovenstående at den enkelte organisasjon mottar en sum penger basert på kriterier som foreslått. Størrelsen på beløpet kan eksempelvis låses i en periode fram til revisjon av nøklene. Fordelingsnøkklene oppdateres når det foreligger nye tall fra SSB.

9.3.6 Diskusjon

Fordeler

En kriteriebasert modell basert på offentlig tilgjengelig statistikk vil være enkel, transparent og forutsigbar. Verdiskapning uttrykt som bruttoprodukt inklusive verdien av lønnet og ulønnet arbeid, gir et «minste-bilde» av den økonomiske betydningen som sektoren har i samfunnet., jfr. diskusjon tidligere. En slik tilnærming vil også understøtte betydningen av et satellittregnskap for frivillig sektor.

Vi vil i det følgende diskutere noen begrensninger i dagens datagrunnlag. Momentene som anføres vil imidlertid ikke rokke ved det prinsipielle i modellen. Et bedre datagrunnlag vil bedre muligheten for å utlede mer presise kriterier og derigjennom bedre modellens treffsikkerhet.

Svakheter

Samlet verdiskapning innenfor hver av ICNPO kategoriene slik den framkommer i Satellittregnskapet, er en funksjon av antall organisasjoner som er inkludert, relativ størrelse på disse (og spredningen) og variasjonsbredde i aktivitet. Verdiskapning som uttrykt ved bruttoprodukt reflekterer nivå på kostnader og ikke nødvendigvis verdi på de aktivitetene som disse kostnadene muliggjør. I den grad det er systematiske forskjeller mellom de ulike ICNPO kategoriene i forhold til dette, så vil foreslått kriteriemodell ikke fange opp dette.

Det er videre slik at kostnadsnivå gjenspeiler inntektsnivå: organisasjoner som av ulike grunner har særlig lyktes i å generere store inntekter og/eller som mottar store tilskudd, vil naturligvis kunne operere med et høyere kostnadsnivå.

Vi har valgt å se på aggregerte tall for hver av hovedkategoriene, men poengterer at tallene ideelt sett burde vært raffinert ytterligere. Det kan skje ved at en ekskludere underkategorier som en ikke anser som å være i målgruppen for tippemidlene, eksempelvis på grunn av prioriteringshensyn eller fordi en anser disse som særlig tilgodesett gjennom andre tilskuddsordninger. Dette vil være en politisk vurdering. Vi er kjent med at det pågår et arbeid knyttet til ICNPO-kodeverket. Det vil være en fordel om dette resulterer i muligheter for å raffinere uttrekk fra Satellittregnskapet ytterligere enn det som er beskrevet her.

I tallgrunnlaget som er vist her, er det ikke tatt hensyn til at satellittregnskapet også innbefatter organi-

sasjoner som er profesjonelle (ideelle) velferdsprodusenter og der omfanget av frivillighet kan variere betydelig innad i en og samme ICNPO-kategori. Videre er det i dette tallgrunnlaget inkludert en rekke organisasjoner som utfører tjenester på oppdrag av det offentlige, eksempelvis velferdstjenester (sykehus, rehabilitering) og sosiale tjenester (barnehager, barnevern, rusomsorg). Dette rokker ikke ved det prinsipielle og vil relativt enkelt la seg korrigeres for gjennom en ytterligere finmasking som omtalt i avsnittet over og eksemplifisert ved nedenstående.

Tabell 17: Underkategorier ICNPO

ICNPO-kategori	
3 200	Sykehjem
3 900	Sykehus, rehabilitering, psykisk helsevern og andre helsetjenester
4 000a	Sosiale tjenester. Barnehager
4 000b	Sosiale tjenester. Barnevern
4 000c	Sosiale tjenester. Rusomsorg
4 000d	Andre sosiale tjenester inkludert nødhjelp og støtte

Kilde: SSB

Bruttoprodukt innenfor disse ICNPO-kategoriene vil med andre ord reduseres når denne type virksomhet ekskluderes.

Når det gjelder kvalitet i tallgrunnlaget for omfanget av ulønnet arbeid, så er det trolig ikke komplett. Dersom det er systematiske forskjeller mellom ICNPO-kategoriene i forhold til underrapportering av frivillighet, så vil ikke den foreslåtte kriteriemodellen fange opp dette. Imidlertid er det etter vårt skjønn det beste tilgjengelige tallmaterialet som viser både omfang og verdi på ulønnet arbeid.

Tallene for frivillig arbeid har så langt vært basert på representative befolkningsundersøkelser på oppdrag av Institutt for samfunnsforskning (ISF). I en slik utvalgsundersøkelse er det ikke mulig å analysere variasjon innen de 14 ICNPO-kategoriene som inngår. Dersom SSB i framtiden tar i bruk International Labour Organization's (ILO) "Manual on the measurement of volunteer work"²³ som en del av arbeidskraftundersøkelsene, vil det gis nye muligheter for mer detaljerte analyser.

²³

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_162119.pdf

Mulige vridningseffekter

Organisasjoner er kategorisert i en ICNPO kategori på bakgrunn av deres hoved formålsaktivitet som målt i økonomiske termer. En rekke organisasjoner har imidlertid flere typer aktiviteter, kan således i prinsippet falle inn under flere ICNPO kategorier. En ordning som den beskrevet her vil gi incentiver til å prioritere opp aktiviteter som vil kunne «flytte» organisasjonen over i en annen ICNPO kategori, dersom dette vurderes som fordelaktig i forhold til mulighet tilskuddsbeløp.

Dersom en ved en eventuell innføring av ovennevnte kriteriemodell tar utgangspunkt i situasjonen pr 31.12. 2012 og lar den ligge fast for en gitt tidsperiode, så vil en unngå «strategisk» tilpasning, i alle fall på kort sikt. Fordelingsnøkklene vil måtte justeres når tallgrunnlaget endres, hvilket betyr at også endringer mellom og innad de angjeldende ICNPO-kategoriene vil bli fanget opp.

9.3.7 Forhold som må avklares

Landsdekkende

Det kan anføres argumenter for å skille mellom organisasjoner basert på om de har formålsaktivitet ett eller flere steder (eksempelvis fylkes og lokallag). Trolig vil organisasjoner som har mange lokal- og fylkeslag også ha mer frivillig aktivitet enn organisasjoner med få eller ingen slike. Ventelig vil da også verdiskapning (utover det som synliggjøres i regnskapstall) også være større. Dersom en ønsker å prioritere organisasjoner med aktiviteter i flere geografiske områder, kan dette eksempelvis skje gjennom å tildele disse en høyere vekt enn andre organisasjoner i samme kategori. Hvordan en operasjonaliserer (måler) omfang av landsdekkende aktiviteter, og hvor stor vekt det skal tildeles, bør gjøres eksplisitt. Et mulig måte å gjøre dette på er eksempelvis:

	Regionalledd	Lokalledd	Tilleggsvekt
ingen	0	0	0 %
få	5-7	15-21	x %
mange	19	492	x %
			100 %

Kilde: Oxford Research AS

Dette betyr at to organisasjoner innad i samme ICNPO-kategori og med samme nivå på driftskostnader, kan få ulikt tilskuddsbeløp dersom den ene har flere lokallag enn den andre. Det vil her, som i de fleste andre typer tilskuddsordninger, være insenti-

ver til å tilpasse seg. Hvorvidt netto effekten av en slik tilpasning er positiv eller negativ, er ikke gitt.

9.3.8 Forvaltningsansvar

Forvaltningsansvar foreslås tillagt Lotteri- og stiftelsestilsynet. De har i dag ansvar for godkjenning av lotteriverdige organisasjoner og for dagens forvaltning av midler over tippenøkkelen. Den foreslåtte kriterie-baserte modellen vil ventelig ikke medføre vesentlig merarbeid for tilsynet sammenlignet med dagens tilskuddsordning.

En kriteriebasert fordelingsmodell vil innebære at dagens ordning med søknadsbehandling av tilskuddsberettigede organisasjoner som hadde gevinstautomatinntekter kan avvikles. Dette vil trolig frigjøre noe ressurser hos tilsynet.

9.3.9 Oppfølging og kontroll

For å minimere ressursbruk både for tilskudsforvalter og organisasjonene i forhold til rapportering o.l. er det viktig å se aktuelle rapporteringskrav i sammenheng med øvrige registre, slik som Frivillighetsregisteret, Innsamlingsregisteret og Brønnøysund registeret. For momskompensasjonsordning som forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet, er det per i dag et krav om at søkere må ha godkjent og signert årsregnskap, årsmelding og revisjonsmelding for foregående år. Det vil videre være i organisasjonens egen interesse å dokumentere omfang av ulønnet arbeid i egen organisasjon. Det har imidlertid i praksis vist seg vanskelig å få gode tall på frivillig, ubetalt fra organisasjoner med aktiviteten spredd geografisk og i mange lokale lag. Befolkningsundersøkelser er ventelig mer treffsikre.

9.3.10 Revisjon

De foreslåtte fordelingskriteriene bygger på offentlig tilgjengelig statistikk. Kriteriene kan enkelt oppdateres når nye tall foreligger.

Det er viktig å evaluere ordningen etter en periode, blant annet for å se på mulige vridningseffekter den har hatt på organisasjonene.

9.4 Alternativ 2b) Kriterier basert på frivillig innsats og avgrensede driftsutgifter

9.4.1 Inklusjonskriterier

Det tas utgangspunkt i inklusjonskriteriene som er foreslått i kapittelet foran. Dette er her operasjonalisert ved at organisasjonen er:

- lotteriverdige
- andreorienterte
- landsdekkende og
- søker om momskompensasjon.

9.4.2 Tildelingskriterier

I det etterfølgende beskrives en modell med kriterier utledet fra:

- driftskostnader som er momskompensasjonsberettigede i henhold til momskompensasjonsordningen for frivillig sektor, og
- frivillig innsats.

Ad. driftskostnader

Det er i utgangspunktet et potensiale for å utnytte den informasjonen som innrapporteres i forbindelse med momskompensasjonsordningen også i en fordelingsmodell. Vi foreslår her å anvende dette tallmaterialet i beregningsgrunnlag for utledning av en kriteriebasert fordelingsmodell.

Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (FOR-2011-05-06-577) angir hvilke kostnader som faller utenfor ordningen. Organisasjoner som søker om momskompensasjon må rapportere driftskostnader i forhold til en nærmere angitt mal. Det kan søkes om momskompensasjon gjennom to ulike modeller.

Forenklet modell

For sentrale ledd og for enkeltstående organisasjoner (med driftskostnader på 1 million kroner eller mer) og som velger å søke om momskompensasjon gjennom en såkalt forenklet modell, skal det gjøres en del fratrukk fra driftskostnader for følgende poster:

- kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet

- lønnskostnader knyttet til personell stasjonert i utlandet som ikke er omfattet av punkt om kontantoverføringer
- totale 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
- 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.

jfr. §11 i Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner²⁴.

Ved å anvende kostnadstall som innrapporteres i forenklet modell ved søknad om momskompensasjon, vil en i prinsippet kunne fange opp aktivitet som utføres i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av organisasjonens virksomhet og som ikke er aktivitet som organisasjonen utfører på vegne av kommune eller fylkeskommuner. Videre vil en for organisasjoner som har virksomhet eller overfører ressurser til samarbeidspartnere i utlandet få informasjon om kostnader knyttet til innenlands aktivitet.

Det følger at det her er et potensiale for å utforme en fordelingsmodell som særlig tilgodeser organisasjoner som har stor frivillig aktivitet nasjonalt.

Dokumentert modell

Organisasjoner som benytter seg av dokumentert modell ved søknad om momskompensasjon rapporterer totale driftskostnader eksklusive:

- kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten
- kostnadsførte ny-, på- og ombyggingskostnader for bygg, anlegg og annen fast eiendom

- avskrivninger på bygg, anlegg og annen fast eiendom
- drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder bygg, anlegg eller annen fast eiendom for utleie (unntatt utleie til andre ledd eller aksjeselskap i samme organisasjon som faller innenfor ordningens målgruppe)
- kostnader knyttet til anleggsprosjekter som er omfattet av ordningen om momskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg

Det kan følgelig være forskjell på hvilke kostnader som rapporteres avhengig av om søker velger forenklet eller dokumentert ordning.

I sum, så vil vi ved å anvende tall fra momskompensasjonsordningen, i prinsippet få et bilde av den enkelte organisasjons kostnader knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Dette innebærer at det kan tas hensyn til at ulike organisasjoner har ulik mulighet til å motta offentlig støtte til deler av sin formålsvirksomhet. Videre får en tatt høyde for at organisasjoner kan produserer varer og tjenester på ikke-kommersiell basis, og/ eller på vegne av det offentlige. I tillegg kommer momentet knyttet til virksomhet innenfor og utenfor landets grenser.

Ad. frivillig innsats

Frivillighet er i momskompensasjonsordningen angitt som at: «... noen stiller sin tid til disposisjon for organisasjonene uten krav om motytelse, betaler medlemskontingent uten vederlag eller gir penger/gaver til organisasjonens formål» *op.cit.*²⁵

Frivillig innsats kan med andre ord operasjonaliseres som:

- ulønnede årsverk
- absolutt og relativ størrelse på antall medlemmer og medlemsinntekter
- absolutt og relativ størrelse på gaver og innsamlede midler.

Med unntak av ulønnede årsverk, er dette størrelser som organisasjonene kjenner. Organisasjoner som er medlem av Innsamlingsregisteret rapporterer i dag medlemsinntekter og innsamlede midler. I prinsippet kan en velge å introdusere alle disse tre må-

²⁴ <http://www.lovdata.no/cgi-wif/dles?doc=sf/sf-20110506-0577.html>

²⁵ <https://lottstift.no/momskompensasjon/files/2012/03/S%C3%B8knadsskjema-2012-bokm%C3%A5l-spr%C3%A5kvaska-pdf-m-felt.pdf>

lene på frivillig innsats i en kriteriebasert modell. Det kan for alle disse ulike målene for frivillig innsats anføres argumenter for og i mot at disse skal brukes i en fordelingsmodell. Ulike organisasjoner vil utvilsomt ha svært ulikt potensiale for å få medlemmer og derigjennom medlemsinntekter, samle inn midler og å motivere for ulønnet arbeidsinnsats²⁶.

Imidlertid, gjennom å anvende driftskostnader vil en indirekte tilgodese organisasjoner som har høye inntekter, enten som følge av store medlemsinntekter eller innsamlede midler. Dette fordi organisasjoner med høye inntekter vil kunne opprettholde høye kostnader.

Vi vil derfor i det følgende anvende ulønnet arbeidsinnsats som et uttrykk for frivillig innsats. Mer bestemt vil vi bruke verdi på ulønnede årsverk som uttrykt i Satellittregnskapet for ideell og frivillig sektor.

9.4.3 Fordelingskriterier utledet fra avgrensede driftsutgifter og verdi på frivillig arbeid

Vi vil i det følgende foreslå en tilnærming der kriterier utledes dels fra produksjon som målt ved momsrefusjonsberettigede kostnader, og dels fra verdi på ulønnet arbeid.

Vi anvender driftskostnader som rapportert i forbindelse med momskompensasjonsordningen for frivillig sektor. Videre benytter vi tall for verdi på ulønnet arbeidsinnsats som rapportert i Satellittregnskapet for frivillig sektor.

Det er i dagens momskompensasjonsordning ikke et krav at organisasjonene skal oppgi antall frivillige årsverk når de søker om momskompensasjon. For å fange opp også verdien av ulønnet arbeidsinnsats, anvender vi informasjon fra Satellittregnskapet om verdien av ulønnet arbeidsinnsats for de angjeldende ICNPO-kategoriene.

Fordelingsnøkler

Ved å beregne den enkelte organisasjons gjennomsnittlige (avgrensede) driftskostnader som andel av gjennomsnittlig totale (avgrensede) driftskostnader får en et uttrykk for dens relative produksjonsbidrag. Vi angir denne som d_j .

Talleksempel:

Organisasjon	Momsref.berettigede driftskostnader	Andel d
A	30	0,19
B	80	0,50
C	50	0,31
Alle	160	1

I tillegg inkluderes en vekt som gjenspeiler gjennomsnittlig verdi av ulønnede årsverk i hver av de fem ICNPO-kategoriene som andel av samlet gjennomsnittlig verdi på ulønnede årsverk for de fem ICNPO-kategoriene. Denne benevnes v_i .

Talleksempel

Lønnskostnadsekivalent for ulønnet arbeid, ICNPO-kategori	Gj.snitt i mill. kr, 2006-2010	v
03 Helse	2821	0,32
04 Sosiale tjenester	1589	0,18
05 Miljøvern	1116	0,13
07 Politiske- og interesseorganisasjoner	2110	0,24
09 Internasjonale organisasjoner	1208	0,14
00 Total	8845	1,00

Kilde: SSB / Oxford Research.

Det understrekes at disse tallene kun er ment som et eksempel. Det vil være nødvendig med en ytterligere raffinering for at tallene skal brukes inn i en fordelingsmodell.

Fordelingsnøkkel framkommer da som produktet av de to kriteriene:

$$n_j = d_j * v_i$$

der j = den enkelte organisasjon som faller inn under inklusjonskriteriene og der i = ICNPO-kategori 3, 4, 6, 7 og 9, henholdsvis.

9.4.4 Diskusjon

Styrke og svakheter

I forhold til tallmaterialet som innrapporteres i forbindelse med momskompensasjonsordningen, så vil det være behov for en ytterligere spesifisering av hvilke fradragposter som skal gjelde for samtlige organisasjoner, slik at innrapporterte driftskostnader er sammenlignbare både mellom organisasjoner og over tid. I dagens momskompensasjonsordning er det mulig å søke gjennom to ulike modeller. Disse stiller noen ulike krav til hvilke fradrag som skal gjøres og til dokumentasjon. Dette innebærer at inn-

²⁶ Det er særlig internasjonale organisasjoner som er de største aktørene på givemarkedet i Norge. En kartlegging utført av Deloitte og Stiftelsen Soria Moria (2010) viste at bistandsorganisasjoner dominerer markedet for faste givere/faddere, og at mange av disse har fokus på barn.

rapportere driftskostnader ikke uten videre er sammenlignbare mellom de ulike organisasjonene.

Det kan i tillegg være feilkilder i datagrunnlaget knyttet til blant annet hvordan fradragposter blir fortolket av de ulike organisasjonene også innenfor samme søknadsmodell. Ulik tolkning og praktisering av fradragpostene kan få stor innvirkning på tallgrunnlaget som kriteriemodellen baserer seg på. Det vises i denne forbindelse til evaluering av merverdiavgiftskompensasjon for frivillig sektor utført av PricewaterhouseCoopers AS på vegne av Kulturdepartementet (2012). Klare og entydige retningslinjer vil redusere denne type potensielle feilkilder.

Over tid vil en også ha et større datatilfang som gjør at en kan basere beregning av kriterier på en lengre tidsserie og dermed redusere konsekvenser av tilfeldige variasjoner.

9.4.5 Forhold som må avklares

Det er her forutsatt at hver av de fem inkluderte ICNPO-kategoriene er likt prioritert, dvs. hver av dem er tildelt en vekt 1/5. Dersom det fra samfunnets ståsted er ønskelig å prioritere en formålsaktivitet (eksempelvis uttrykt ved ICNPO-kategori) framfor andre, kan en velge å tildele en annen vektning. Dette bør fortrinnsvis gjøres eksplisitt.

I forenklet modell er minstegrensen for å kunne søke om kompensasjon på kr 300 000 i totale driftskostnader etter avgrensning og fradrag. I dokumentert modell er minstegrensen på kr 21 000 i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader, jf § 8 i Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Det bør imidlertid vurderes om kravene for å få tippemidler bør legges lavere enn dette.

Videre bør det vurderes om det skal innføres et krav om at frivillige årsverk skal rapporteres. I ovenstående modell har vi vært nødt til å basere oss på offentlig tilgjengelig statistikk over ulønnet arbeid publisert av SSB. Disse tallene er oss bekjent kun tilgjengelig på aggregert nivå (dvs. pr ICNPO-kategori).

Dersom det politisk sett er ønskelig å tilgodese norske humanitære organisasjoner med stor internasjonal virksomhet, må det gjøres tilpasninger, eksempelvis i form av en kontraktmodell som beskrives under Alternativ 4.

9.4.6 Forvaltningsansvar

Det er i dag Lotteri- og stiftelsestilsynet som forvalter dagens ordning med tilskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. De har i

tillegg forvaltningsansvar for lotterigodkjenning og for kompensasjon av merverdiavgift til frivillige lag og organisasjoner. Det vil i utgangspunktet være en praktisk løsning at tilsynet også forvalter en kriteriebasert modell som skissert i ovenstående. Ettersom det allerede i dag er rutiner for innrapportering og behandling av søknader om momskompensasjon, vil det ventelig ikke medføre mye ekstra arbeid å forvalte også en kriteriebasert fordelingsmodell som den beskrevet ovenfor. Imidlertid vil det dersom det vil måtte foretas skjønsmessige vurderinger, kunne medføre behov for noe mer ressurser.

En kriteriebasert fordelingsmodell vil innebære at dagens ordning med søknadsbehandling av tilskuddsberettigede organisasjoner som hadde gevinstautomatinntekter kan avvikles. Dette vil trolig frigjøre noen ressurser.

9.4.7 Klageinstans

Lotterinemda kan ivareta oppgave som klageorgan for ordningen.

9.4.8 Oppfølging og kontroll

Det kan stilles krav om rapportering av anvendelse av midler, samt hvilke aktiviteter som har vært gjennomført i en gitt periode. Dette kan skje i form av en årsrapport/virksomhetsrapport fra tilskuddsmottaker som viser hvordan midlene er anvendt og hvilke resultater som er oppnådd. En kan videre stille krav om at organisasjonene leverer regnskap i henhold til NRS God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner. or ikke å lage for tunge formelle krav for de mindre frivillige organisasjonene, vil en forenklet regnskapssmal kunne brukes, f.eks. som i Innsamlingsregisteret

For momskompensasjonsordningen er det per i dag et krav om at søkere må ha godkjent og signert årsregnskap, årsmelding og revisjonsmelding for foregående år. Andre pliktige vedlegg vil være avhengig av hvilken søknadsmodell som brukes og organisasjonens størrelse.

9.4.9 Revisjon

De foreslåtte fordelingskriteriene kan enkelt oppdateres når nye regnskapstall foreligger.

Det bør legges opp til at en foretar en revisjon av modellen etter en tidsperiode for å sikre at den fungerer i henhold til intensjonen. Det kan gjennomføre evaluering av tilskuddsordning ved behov.

9.5 Alternativ 3: Kriteriebasert modell med skjønsmessige justeringer

Dersom det av samfunnet er særlige formål som prioriteres, kan det begrunne at en forfordeler midler til denne type aktiviteter. Dette kan eksempelvis skje gjennom at en vektet de ulike formålsgruppene som angitt ved ICNPO-kategorier, ulikt. I ovenstående er de fem kategoriene som faller inn under gruppen andreorienterte vektet likt, dvs. 1/5. Denne type prioritering vil da bli tydeliggjort eksplisitt, og kan kommuniseres ut relativt enkelt.

Prioritering kan også skje gjennom at noen organisasjoner tilgodesees særskilt. En slik prioritering kan da begrunnes, men kan muligens være vanskeligere å operasjonaliseres i konkrete kronebeløp

Oppsummering

Skjønsmessige vurderinger bør i størst mulig grad gjøres eksplisitte, eksempelvis ved at noen fordelingskriterier tillegges større vekt enn andre. Dette vil sikre nødvendig legitimitet og sikre at fordelingsordningen har et godt omdømme.

9.6 Alternativ 4: «Hybrid-modell»: kriteriebasertmodell med søknad

Det kan også være ønskelig å sikre at nye organisasjoner og nye formålsaktiviteter som er i en etablerings- eller oppstartsfase kan bli særlig ivaretatt. Det kan eksempelvis være innenfor områder hvor det er uløste behov eller hvor det er særlig behov for ny aktivitet. De to kriteriebaserte modellene (2a og 2b) er basert på kriterier vil særlig tilgodese store organisasjoner (som uttrykt i kostnader). Heller enn å justere på kriteriene i de foreslåtte modellene, kan en i et slikt tilfelle se for seg at det avsettes en sum midler som etter søknad hvert år forbeholdes nye organisasjoner som faller inn under inklusjonskriteriene.

9.7 Alternativ 5: «Hybrid-modell»: Kriteriebasert modell supplert med kontraktmodell

En kriteriebasert modell som skissert i ovenfor, kan suppleres med en kontraktmodell. Dette kan i praksis utformes slik at en gitt sum, eller en gitt andel, av det totale beløpet som skal utbetales over tippenkjelen, forbeholdes en gruppe organisasjoner som samfunnet mener ivaretar en særlig viktig rolle eller

oppgave. Som navnet indikerer, kan tildeling / utbetaling av dette beløpet være knyttet opp mot særlige betingelser som eksempelvis angis i en type kontrakt mellom Kulturdepartementet og de angjeldende organisasjonene.

En type tjenester som kan tenkes å falle inn under en slik kontraktmodell, er beredskapstjenester som ytes av frivillige. Beredskap er en type tjenester som kan beskrives som kollektive, i det de er ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende.

Dersom en ved valg av Alternativ 2b vurderer det slik at internasjonale organisasjoner ikke blir godt nok tilgodesett, kan også disse tenkes å kunne bli innbattet i en kontraktmodell. Det samme kan tenkes om andre typer særlig prioriterte oppgaver.

Prinsippene som beskrives i det etterfølgende vil være gyldig uavhengig av hvilke organisasjoner som er i målgruppen. Vi har som eksempel anvendt beredskapstjenester.

9.7.1 Beredskapstjenester

Frivillige organisasjoner utgjør en viktig del av den norske redningstjenesten. Det omtales slik i St.meld. nr. 39 (2006-2007) «Frivillighet for alle»:

«For staten er den frivillige innsats svært viktig og det er et sentralt ønske om å opprettholde den dugnadsånd som råder blant de frivillige, motivere for videre rekruttering samt beholde gruppenes generelle høye kompetanse og beredskap. Dette arbeidet bidrar også til å styrke beredskapen i dagliglivet. Ved å stimulere frivillige organisasjoner på dette området stimuleres beredskapen i hverdagen (ved økte kunnskaper om førstehjelp, livredning osv.)»

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) er en paraplyorganisasjon for mange av de frivillige organisasjonene som bidrar til redningstjenesten. Pr 2012 består FORF av 9 ulike organisasjoner, herunder Redningsselskapets Sjøredningskorps, Norges Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Norske Alpine Redningsgrupper, Rovernes Beredskapsgruppe, Norske Redningshunder, Norsk Aero Klubbs Flytjeneste, Norsk Radio Relæ Liga og Norsk Grotteforbund. Kravene som stilles for å bli tatt opp som medlem av FORF er at organisasjonen har en demokratisk struktur, basert på frivillighet, null-profit samt dekke en større del av landet.

Organisasjoner som potensielt kan falle inn under en kontraktmodell vil favne bredere enn de som er angitt i ovenstående (herunder blant annet Stiftelsen

Norsk Luftambulansje). Videre vil ikke alle ovennevnte inkluderes dersom en anvender inklusjonskriteriene som er forslått her: lotteriverdige og andreorienterte.

9.7.2 Øremerket sum til kontraktmodell

En kan derfor se for seg en modell hvor en avsetter en gitt andel av tippemidlene øremerket humanitære og samfunnsnyttige formål som forbeholdes frivillige organisasjoner som ivaretar funksjoner og oppgaver som samfunnet særlig verdsetter, eksempelvis rednings- og beredskapsoppgaver. Det bør i forkant av en beslutning om hvor store ressurser som skal avsettes til en kontraktmodell, gjøres en kartlegging av de angjeldende organisasjonenes ulike inntektskilder. Enkelte organisasjoner mottar relativt store beløp fra ulike departement. Det vises for øvrig til funn fra kartlegging presentert i kapittel 3 og 4 i denne utredningen.

Konkret hvilke organisasjoner som skal falle inn under en kontraktmodell, kan eksempelvis avgjøres av et «ekspertpanel» sammensatt av personer med god kjennskap til sektoren og som ikke representerer særinteresser. Gode habilitetsregler vil ivareta mål om størst mulig grad av objektivitet. Det bør være en ambisjon å utarbeide retningslinjer og kriterier for hvilke organisasjoner som skal innbefattes og hvordan ressursene skal fordeles mellom disse.

9.7.3 Tilskuddsbeløp og utbetalinger

Midlene fordeles mellom organisasjonene basert på en kontrakt mellom staten ved Kulturdepartementet og den enkelte organisasjon der en eksempelvis angir hvilke funksjoner og oppgaver som forventes utført. De ulike organisasjonene har ulik virksomhet, hvilket betinger at innholdet i kontrakten vil måtte være ulikt.

Det kan stilles krav til at organisasjonen innehar nødvendig kompetanse og gjennomføringsevne for at den skal falle inn under en kontraktmodell.

Kontraktene kan ha en lengre tidshorison der organisasjonens andel av midlene øremerket kontraktmodellen er angitt. Dette vil sikre langsiktighet og forutsigbarhet som vil øke organisasjonenes mulighet til å foreta langsiktige investeringer eller initiere og drifte langsiktige prosjekter. Størst forutsigbarhet vil oppnås hvis ikke bare tilskuddsandel men også tilskuddsbeløp angis. Dette vil imidlertid ha implikasjoner for hvor store beløp som det enkelte år vil være disponibel for fordeling i den kriteriebaserte modell.

Ovennevnte aspekter kan anføres som argument for å sikre finansieringen av slike viktige samfunnsoppgaver med direkte offentlige overføringer. Hvorvidt en slik løsning bør velges, er dog et politisk spørsmål.

9.7.4 Til beslutning

Identifisering av hvilke organisasjoner som kan falle inn under kontraktmodell, kontraktens utforming og ikke minst, tilskuddsbeløp og fordeling mellom organisasjoner, bør tillegges Kulturdepartementet, og bør sees i sammenheng med ordninger som forvaltes av andre departement, eksempelvis Justis- og beredskapsdepartementet. Som nevnt tidligere, bør det i forkant av avgjørelse både om hvilke organisasjoner som skal inkluderes og beløp som skal fordeles, gjøres en kartlegging av organisasjonenes ulike inntektskilder og eventuelle føringer som er lagt på anvendelsen av disse. Når kontrakter er inngått, kan Lotteri- og stiftelsestilsynet stå for den praktiske oppfølgingen av disse.

9.7.5 Forvaltningsansvar

Det er i dag Lotteri- og stiftelsestilsynet som forvalter ordningen med godkjenning av lotteriverdige organisasjoner og kompensasjon av merverdiavgift til frivillige lag og organisasjoner. Det vil i utgangspunktet være en praktisk løsning at tilsynet også forvalter en kriteriebasert modell som skissert i ovenstående. Dette vil ventelig ikke medføre mye ekstra arbeid i forhold til dagens ordning knyttet til merverdiavgiften.

9.7.6 Oppfølging og kontroll

Midler fordelt over kriteriebasert fordelingsnøkkel kan ta form av frie midler der organisasjonene selv anvender midler i henhold til egne prioriteringer. Det kan dog anføres som krav for utbetaling, at organisasjonen rapporterer regnskapstall i henhold til NRS God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner. Dersom en velger å anvende kriterier utledet på bakgrunn av kostnadstall innrapportert i forbindelse med momskompensasjonsordningen, anbefales det at det stilles krav til organisasjonene om å dokumentere og rapportere omfang av ulønnet arbeid. Dette er allerede i dag en mulighet, men ikke et krav, ved søknad om momskompensasjon.

Når det gjelder midler tildelt gjennom en kontraktmodell, kan det stilles krav om rapportering av anvendelse av midler, samt hvilke aktiviteter og resultater som er oppnådd i en gitt periode. Dette kan skje i form av en egen rapport til Kulturdepartementet, eventuelt gjennom ordinær innrapportering av godkjent og signerte årsregnskap og årsmeldinger til

Lotteri- og stiftelsestilsynet. Det kan i tillegg stilles krav om at det i årsmeldinger redegjøres for hvordan disse midlene er anvendt og hvilke resultater som er oppnådd.

9.7.7 Mulige reaksjonsformer

Tilsagn om tilskudd over kontraktmodellen kan bortfalle dersom vilkår for anvendelse av tilskuddet ikke aksepteres av mottaker, dersom virksomheten avvikles/opphører, eller at midlene anvendes på en annen måte en forutsatt.

9.7.8 Evaluering

Det bør legges til rette for at denne fordelingsmodellen evalueres etter en viss tid for å validere datagrunnlag og for å sikre at den har ønsket effekt i forhold til målgruppe.

9.8 Eventuelle overgangsordninger

Det følger av forslag til nye inklusjonskriterier at det er flere og andre organisasjoner som vil kunne nyte godt av spillemidler enn under dagens ordning. En del av organisasjonene som per i dag kan søke om midler fra deler av tippemidlene, vil ikke falle inn under inklusjonskriteriene som er forslått her. Dette gjelder i all hovedsak lokale organisasjoner som faller under kategorien aktivitetsorienterte, men også mindre lokale organisasjoner som faller inn under gruppen egenorienterte (eks. pensjonistforbund).

Samtlige av de ulike alternative fordelingsmodellene som er skissert her, innebærer at flere organisasjoner kan kunne motta en andel av midlene som per i dag er forbeholdt 10H. Dersom overskuddet til Norsk Tipping ikke øker, innebærer dette at samme sum midler skal fordeles blant flere organisasjoner. Hvilke organisasjoner som vil oppleve at de får en reduksjon i tippemidler sammenlignet med dagens ordning, og størrelsen på dette, avhenger av hvilke fordelingsmodell en velger å anvende og hvilken konkret utforming denne skal ha.

I de tilfeller at en eller flere organisasjon vil oppleve et stort inntektsbortfall, og der konsekvensen av dette fra samfunnets ståsted ansees å være særlig uønsket, bør det vurderes om det skal innføres en overgangsordning. Det kan eksempelvis skje ved at dagens ordning gradvis erstattes av ny ordning over en tidsperiode på eksempelvis tre år.

Konsekvensene av ny fordelingsmodell for tippenøkkel bør imidlertid sees i lys av framtidig utvikling i

overskudd fra Norsk Tippings spillvirksomhet. Eventuelle endringer i andre ordninger knyttet til overskuddsdeling av Norsk Tippings overskudd vil også være av betydning når en skal vurdere konsekvenser av en ny fordelingsmodell samt innføring av en eventuell overgangsordning.

9.9 Oppsummering og anbefaling

Det er i foregående diskusjon om ulike fordelingsmodeller tatt utgangspunkt i kvantifiserbare størrelser, og da mer presist kostnader. Det er helt klart en utfordring at det per i dag ikke eksisterer et godt system for å synliggjøre verdiskapning i frivillig sektor, og at man må anvende kostnader som et uttrykk for aktivitet og verdiskapning. Det er et dilemma i at det i utgangspunktet ikke er ønskelig med en ordning som premierer høye kostnader, men at det ikke foreligger alternative mål for den samfunnsnytte som aktiviteten i frivillig sektor genererer. Organisasjoner som av ulike grunner har god tilgang på inntekter, vil naturligvis også kunne ha et høyere kostnadsnivå. Det er imidlertid ikke gitt at samfunnsmessig verdi er tilsvarende høyt.

Som i ethvert system for fordeling av penger, vil det være insentiver for strategiske tilpasninger. Her kan en klart komme i en situasjon hvor organisasjonene vil bruke ressurser på såkalt «rent-seeking» for å øke sin andel av tilskuddet.

Anbefaling

En kriteriebasert modell som beskrevet i 2b) anbefales framfor kriteriebasert modell beskrevet i 2a). Dette fordi førstnevnte i prinsippet har større potensiale for å reflektere kostnader knyttet til aktivitet finansiert av organisasjonen selv, enn sistnevnte. Dersom en på sikt også kan få bedre informasjon om omfanget av frivillig aktivitet, eksempelvis ved at SSB tar i bruk International Labour Organization's (ILO) "Manual on the measurement of volunteer work"²⁷ som en del av arbeidskraftundersøkelsene, vil dette forbedre modellens treffsikkerhet. En kriteriemodell som beskrevet i 2b) vil i utgangspunktet ikke medføre større administrative byrder verken for forvalter eller organisasjoner. Trolig vil det måtte foretas en nærmere presisering og avgrensning i forhold til hvilke driftsutgifter som skal rapporteres og anvendes i fordelingsmodellen, jfr. diskusjonen foran.

²⁷

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_162119.pdf

Valg av en kriteriebasert modell som eksempelvis beskrevet i 2b), kan suppleres med kontrakter eller søknader, som beskrevet under modellalternativ 4 og 5.

Vi har i samråd med oppdragsgiver valgt å beskrive modeller og å drøfte mulige implikasjoner av disse på et generelt nivå. En slik tilnærming muliggjør fokus på det prinsipielle. Modellene som blir foreslått her, vil selvsagt ha økonomiske implikasjoner for den enkelte organisasjon. Konkret hvilke beløp

som vil kunne tilfalle hvilke organisasjon, vil avhenge av de vurderinger og avveininger som beslutningstaker gjør med hensyn til valg av prinsipper og konkret utforming av fordelingsmodell. Framtidig utvikling i overskudd fra Norsk Tippings spillvirksomhet vil også betydning for de økonomiske implikasjonene av de ulike forslagene til fordelingsmodell.

Kapittel 10. Referanser

Clark, P., & Wilson, J. Q. (1961). Incentive Systems: A Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 6, 129–166.

Deloitte og Stiftelsen Soria Moria (2010). Kartlegging av fadder- og fastgivermarkedet i Norge. <http://www.stiftelsensoriamoria.no/doc/Rapport%20Ofaddermarkedet.pdf>

Edwards, J. N., & Booth, A. (1973). Introduction to social participation Social participation in urban society (pp. vii, 283). Cambridge, Mass.: Schenkman Pub. Co.

Gulbrandsen, T. Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012:2.

Gulbrandsen, T. og G. Ødegård (2011) Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011:1.

Janoski, T. (1998). Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Janoski, T., & Wilson, J. (1995). Pathways to Voluntarism: Family Socialization and Status Transmission Models. *Social Forces*, 74(1), 271–292.

Lorentzen, H. (2010). Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Rapport 2010:4. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS (2012). Evaluering av merverdikompensasjonsordningen for frivillig sektor. Oppdrag utført på vegne av Kulturdepartementet.

Pearce, J. L. (1993). *Volunteers. The organizational behavior of unpaid workers*. London ; New York: Routledge.

Sivesind, K. H. (2012). Bruk av ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret Notat 1-2012. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Sivesind, K. H., & Selle, P. (2009). Civil Society and Social Capital in Scandinavia. In H. K. Anheier, S.

Toepler & R. List (Eds.), *International Encyclopedia of Civil Society* (pp. 278-283). Heidelberg: Springer.

Sivesind, K. H. & Selle, P. (2010). Civil society in the Nordic countries: Between displacement and vitality. In R. Alapuro & H. Stenius (Eds.), *Nordic Associations in a European Perspective* (pp. 89–120). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Sivesind, K. H., & Ødegård, G. (2003). Makt i de frivillige hender. Skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere? In F. Engelstad & G. Ødegård (Eds.), *Ungdom, makt og mening* (ss. 121–158). Oslo: Gyldendal Akademisk.

St.meld. nr. 39 (2006-2007) «Frivillighet for alle.»

Wollebæk, D., & Sivesind, K. H. (2010). Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Appendiks

Tabell 18: Liste over organisasjoner som mottar bistandsmidler. Oversikten viser kun organisasjoner som i 2011 mottok mer enn 500.000 kr i inntekter fra spill- og lotterivirksomhet.

<i>Organisasjonens navn</i>	<i>Driftsinntekter uten bistandsmidler</i>	<i>Driftsinntekter med bistandsmidler</i>	<i>Differanse</i>
Blå Kors Norge	843 352 000	843 502 000	150 000
Stiftelsen Flyktningshjelpen	695 169 000	1 220 167 000	524 998 000
Norges Røde Kors	668 825 753	1 124 648 753	455 823 000
Norsk Folkehjelp	450 830 000	816 292 000	365 462 000
Redd Barna	442 413 000	625 115 000	182 702 000
Det Norske Misjonsselskap	224 874 424	233 744 424	8 870 000
UNICEF-komiteen i Norge	103 861 000	106 075 000	2 214 000
Care Norge	65 973 000	136 322 000	70 349 000
HLF Hørselshemmedes Landsforbund	60 257 364	60 305 364	48 000
Råder for psykisk helse	32 534 000	33 534 000	1 000 000
Norges Naturvernforbund	28 724 230	46 622 230	17 898 000
Adopsjonsforum	27 349 407	27 766 407	417 000
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	24 067 000	24 042 000	- 25 000
Framtiden i våre hender	12 982 643	15 021 643	2 039 000
Caritas Norge	7 719 000	30 513 000	22 794 000

Note: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har et negativt beløp fordi organisasjonen har tilbakebetalt midler den har mottatt tidligere. Ettersom beløpet er såpass lite er det negative beløpet med i beregningen.

