





**Forsideillustrasjonen** viser departementer (grønne prikker), statlige virksomheter og andre aktører (gule prikker) som er involvert i forvaltning og fordeling av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. De blå prikkene illustrerer tilskuddsordninger og enkelttilskudd. Illustrasjonen er utarbeidet av Øystein Vallestad Dvergsdal i Lotteri- og stiftelsestilsynet.

# Innhold

<b>Sammendrag: utfordringer og anbefalinger .....</b>	<b>1</b>
<b>Del 1: Innledning .....</b>	<b>6</b>
1.1 Mandat for ekspertgruppen.....	6
1.2 Ekspertgruppens arbeid og avgrensning av rapporten.....	7
1.3 Frivillig sektor .....	8
1.4 Frivillige organisasjoners inntekter .....	11
1.5 Frivillighetspolitikken .....	16
1.6 Forenkling av tilskudd til frivillige organisasjoner .....	17
1.7 Statlig tilskuddsforvaltning.....	18
1.8 Kartlegging av tilskudd til frivillige organisasjoner .....	20
<b>Del 2: Dagens situasjon.....</b>	<b>23</b>
2.1 Et uoversiktlig landskap.....	24
2.1.1 Stor variasjon .....	24
2.1.2 Mange aktører .....	24
2.1.3 Enkelttilskudd som fordeles videre .....	26
2.1.4 Ulik formaliseringsgrad.....	27
2.2 Manglende samordning og koordinering.....	28
2.2.1 Ansvar og virkemidler er delt på mange aktører.....	29
2.2.2 Kulturdepartementets koordineringsrolle .....	30
2.3 Digitale muligheter er lite utnyttet .....	31
2.3.1 Kun én gang – i liten grad gjennomført for tilskudd til frivillige.....	31
2.4 Frivillighetsregisteret fungerer ikke som ønsket.....	32
2.5 Manglende åpenhet .....	34
2.5.1 Skjønnsmessige kriterier.....	35
2.5.2 Politiske tildelinger .....	35
2.5.3 Enkelttilskudd .....	36
2.6 To hovedtyper formål: frivillighet og sektormål .....	36
2.6.1 Formål og føringer former frivillig sektor .....	38
2.7 Mer prosjektmidler enn driftsmidler .....	41
2.8 Manglende forutsigbarhet .....	42

<b>Del 3: Ekspertgruppens anbefalinger .....</b>	<b>45</b>
3.1 Helhetlig styring og samordning .....	45
3.1.1 Strategisk samarbeid .....	45
3.1.2 Styrke Kulturdepartementets samordningsrolle .....	46
3.1.3 Brukerorientering .....	48
3.1.4 Gjenbruk .....	49
3.2 Opprydding i regelverkene .....	50
3.3 Utnytte digitale muligheter .....	50
3.4 Felles nettsted for tilskudd – én vei inn .....	52
3.5 Utvikle Frivillighetsregisteret .....	56
3.5.1 Bruke registeret som inngangskriterium .....	56
3.5.2 Registeret bør brukes av flere .....	57
3.5.3 Krav til registrering og oppdatert informasjon .....	57
3.5.4 Øke regnskapsrapportering for gjenbruk .....	58
3.5.5 Kvalitetssikring av registerdata .....	59
3.5.6 Utvide integrasjonsløsningen .....	59
3.6 Klarere mål om å styrke frivilligheten i hver sektor .....	60
3.7 Samordning fremfor sammenslåing .....	62
3.8 Legge til rette for innovasjon og nyskaping .....	62
3.9 Mer åpenhet om skjønn og politiske tildelinger .....	63
3.9.1 Objektive kriterier .....	63
3.9.2 Begrense og begrunne enkelttilskudd .....	64
3.10 Mer forutsigbarhet .....	65
3.10.1 Flerårig tildeling .....	65
3.10.2 Redusere krav om rask bruk av midlene .....	65
3.10.3 Forutsigbar utbetaling .....	66
3.10.4 Forskriftsfesting av regelverk .....	66
3.10.5 Vurdere driftstilskudd fremfor prosjektilskudd .....	66
3.11 Tildeling fra direktoratsnivå .....	67
Vedlegg 1: Oppsummering av innspillsmøte med frivillige organisasjoner 7. mars 2018 .....	69
Vedlegg 2: Oversikt over statlige tilskuddsordninger og enkelttilskudd til frivillige organisasjoner i 2016 .....	71
Vedlegg 3: ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret .....	84
Litteratur .....	88

# Sammendrag: utfordringer og anbefalinger

Kulturdepartementet satte i januar 2018 ned en ekspertgruppe for å få vurdert hvordan statlige tilskudd til frivillige organisasjoner kan fordeles enklere, åpnere og mer koordinert. Mandatet ber også ekspertgruppen vurdere hvordan tildelingen av tilskudd kan bli mer helhetlig, samordnet og forutsigbar.

Rapporten fra ekspertgruppen er innspill til departementets arbeid med en stortingsmelding om den statlige frivillighetspolitikken. Dagens situasjon og utfordringer drøftes i rapportens del 2 og ekspertgruppen gir sine anbefalinger i del 3.

Sittende regjering har i sin politiske plattform sagt at den vil "gjennomføre en forenklingsreform for frivilligheten". Ekspertgruppen mener tiltakene som anbefales i rapporten, kan inngå i denne forenklingsreformen.

## Helhetlig styring og samordning (pkt. 2.1, 2.2 og 3.1)

Ekspertgruppens gjennomgang av ordninger og tilskudd avdekker et lappeteppes med store variasjoner av tilskudd til frivillige organisasjoner. Regelverkene er utformet ulikt og et stort antall aktører er involvert i forvaltning og videre fordeling av tilskudd. Landskapet er uoversiktlig og ressurskrevende å forholde seg til for organisasjoner som søker flere ordninger, og det gjør de fleste. Det er også uoversiktlig for forvaltere og private givere som ønsker å se sine ordninger i sammenheng med andre ordninger.

Gjennomgangen viser at det mangler helhetlig tilnærming og samordning. Ekspertgruppen mener det er en hovedutfordring at virkemidlene for å sørge for en mer helhetlig og samordnet tilskuddsforvaltning til frivillige organisasjoner, er delt på mange aktører.

- Ekspertgruppen anbefaler at de fire involverte departementene (Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kulturdepartementet), starter et strategisk samarbeid på politisk og faglig nivå om tilskudd til frivillige organisasjoner: setter mål for en enklere, åpnere og mer koordinert forvaltning, avklarer roller og ansvar og etablerer gode rammer og strukturer for tilskuddsforvaltningen.
- Det er en forutsetning både for bedre samordning og for en forenklingsreform for frivilligheten, at Kulturdepartementets samordningsrolle styrkes.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) bør ta et tilsvarende initiativ til samordning av tilskuddsforvaltningen, slik som Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) gjør for digitalisering. DFØ og Difi bør samarbeide tett i utredningen av digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet.

- Samordningen må skje med utgangspunkt i brukerne, som i denne sammenhengen først og fremst er frivillige organisasjoner.

## **Utnytte digitale muligheter (pkt. 2.3, 3.2 og 3.3)**

Ekspertgruppen mener dagens digitale strukturer stort sett er lite brukervennlige, lite effektive og det er få incentiver for statlig samordning av digitale løsninger. Et flertall av ordningene har ikke utnyttet digitale muligheter i forvaltningen, og et fåtall utnytter mulighetene for gjenbruk av informasjon. Prinsippet "kun én gang" er i liten grad realisert overfor frivillige organisasjoner. De digitale mulighetene bør utnyttes bedre både i de enkelte ordningene og i en overordnet samordning.

- Ekspertgruppen tilrår at det startes et arbeid for å øke gjenbruk av informasjon fra frivillige organisasjoner til tilskuddsforvaltere, slik at informasjonen kan leveres "kun én gang". Arbeidet bør ses i sammenheng med videreutvikling av Frivillighetsregisteret.
- Difi bør i større grad følge med på de ulike systemene for tilskuddsforvaltning som utvikles i statlige virksomheter for å sikre samordning og gjenbruk.
- Ekspertgruppen anbefaler at det utvikles et nettsted med oversikt over tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner og med en felles inngang til å søke og rapportere på tilskudd.

## **Utvikle Frivillighetsregisteret (pkt. 2.4 og 3.5)**

Frivillighetsregisteret ble etablert for snart ti år siden, men fungerer ikke i tråd med forventningene. Registeret bidrar i for liten grad til å forenkle samhandlingen mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter.

- Frivillighetsregisteret er godt kjent og forankret i frivillig sektor og kan benyttes som et objektivt inngangskriterium for langt flere offentlige tiltak rettet mot frivillige organisasjoner.
- Et delprosjekt i utviklingen av Frivillighetsregisteret bør ha som mål at flere organisasjoner registrerer regnskapsopplysninger for gjenbruk i tilskuddsforvaltningen. En forutsetning for å kunne gjenbruke regnskapsinformasjon, er at kravene til regnskapsinformasjon er samordnet slik at den samme informasjonen er relevant for flere.
- Ekspertgruppen mener det bør utarbeides en strategi for kvalitetssikring og utvikling av Frivillighetsregisteret, samt en plan for finansiering av arbeidet. Det er viktig at alle instanser som er i befattning med registeret involveres i en slik strategi. Dette vil

styrke eierskap til prosessen og sikre at alle sider av kvalitetssikringen og utviklingen blir belyst.

## **Opprydding i regelverkene (pkt. 2.1 og 3.2)**

Etter gjennomgangen av tilskuddsordninger og enkelttilskudd, ser ekspertgruppen behov for en opprydding i regelverkene. Regelverkene bør få et klarere språk og mer presise formål og rapporteringskrav. Regelverkene bør følge økonomiregelverkets krav og formaliseres i forskrift.

- Ekspertgruppen anbefaler at et oppryddingsarbeid skjer i et samarbeid mellom Kulturdepartementet, DFØ og de aktuelle tilskuddsforvalterne og ved at frivillige organisasjoner involveres som brukere.

## **Sektoransvar med klare mål for frivillighet (pkt. 2.6, 3.6 og 3.7)**

Ekspertgruppen ser en utfordring i at en del tilskuddsordninger kombinerer departementenes sektormål og frivillighet som mål i seg selv. Når slike ordninger stiller krav både til organisasjonens oppbygging og aktiviteten som skal støttes, former de sektoren og utfordrer frivillig sektors selvstendighet.

- Ekspertgruppen tilrår at departementene tydeliggjør tilskuddsordninger med formål om å støtte frivilligheten i seg selv. Departementene bør også tydeliggjøre *hvorfor* staten ønsker å legge til rette for frivillighet i den aktuelle sektoren. Begrunnelsen kan knyttes til de samfunnsrollene frivillige organisasjoner kan spille, jf. pkt. 3.1.
- For å unngå at ordninger bidrar til å forme frivillige organisasjoner på en negativ måte, mener ekspertgruppen at det må være dialog mellom staten og frivillige organisasjoner om etablering og utvikling av tilskuddsordninger, slik at organisasjonene selv er involvert i å definere hvilke roller ordningene skal fremme.
- Det er viktig å bevare og styrke sektoransvaret i frivillighetspolitikken og hver sektor bør tydeliggjøre og styrke begrunnelsen for støtte til frivillighet som mål i seg selv.
- Ekspertgruppen mener generelt at samordning og koordinering i form av lik begrepsbruk og god oversikt over ordninger bør prioriteres fremfor sammenslåing av ordninger på tvers av sektorer. Vi viser i denne sammenhengen til verdien av å bevare sektoransvaret i frivillighetspolitikken.
- Ressurser som skapes av frivillige og andre deltakere, og av offentlig støtte til frivillighet, bør bindes til den frivillige virksomheten og ikke kunne overføres til andre formål eller private personer og foretak. Ved å bruke Frivillighetsregisteret som



inngangskriterium, signaliseres det at formål og målgruppe er "frivillig virksomhet" slik det er definert i frivillighetsregisterloven: aktiviteter som ikke er fortjenestebaserte.

## **Innovasjon og nyskaping (pkt. 3.8)**

Mandatet ber ekspertgruppen vurdere om kriteriene i tilskuddsordningene står i veien for innovasjon og nyskaping. Ekspertgruppen mener dette er en kompleks problemstilling som krever en nyansert tilnærming.

- Det er avgjørende for å bidra til innovasjon og nyskaping, at tilskuddsordningene er lite førende for organisasjonene, med handlingsrom for eget initiativ.

## **Åpenhet om skjønn og politikk (pkt. 2.5 og 3.9)**

Gjennomgangen av tilskudd til frivillige organisasjoner og ekspertgruppens erfaringer viser at det er manglende åpenhet om skjønnsvurderinger i tildeling av tilskudd. Politiske tildelinger uten gode begrunnelser kan undergrave ordningenes legitimitet.

- Departementene bør begrunne enkelttilskudd bedre og vurdere å innlemme enkelttilskudd i egnede ordninger med åpne kriterier. I tilfeller der det er flere organisasjoner som jobber på samme felt, bør tilskudd som hovedregel gis gjennom kriteriebaserte ordninger og ikke som enkelttilskudd.
- Ekspertgruppen anbefaler større åpenhet i bruken av skjønnsmessige kriterier og politisk begrunnede tildelinger i tilskudd til frivillige organisasjoner. Dette vil bidra til legitimitet i tilskuddsforvaltningen.

## **Forutsigbarhet (pkt. 2.8 og 3.10)**

Ekspertgruppen mener det er flere forhold som bidrar til manglende forutsigbarhet i ordningene og anbefaler flere tiltak for å møte denne utfordringen.

- Det bør utredes om enkelte tilskudd og ordninger kan tildeles flerårig uten at det tas forbehold om Stortingets budsjettbehandling.
- Ekspertgruppen tilrår at regelverkene gjennomgås for å hindre krav om bruk av tilskuddsmidlene innenfor budsjettåret, der dette ikke er nødvendig.
- Forskriftsfesting av regelverk vil sikre involvering av frivillig sektor i utformingen av regelverkene for tilskudd som frivillige organisasjoner søker på. Dette vil bidra til bedre forankring i sektoren og større forutsigbarhet for organisasjonene.

- Ekspertgruppen tilrår at hvert departement vurderer om mer av tilskuddsmidlene kan gis som driftstilskudd i stedet for prosjekttilskudd, gjerne i kombinasjon med formål om støtte til frivillighet som mål i seg selv.

## **Tildeling fra direktoratsnivå (pkt. 2.1 og 3.11)**

- Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner bør i hovedsak fordeles fra direktoratsnivå.
- Når tilskudd viderefordes av frivillige organisasjoner, mener ekspertgruppen at departementet/direktoratet bør stille som vilkår i tilskuddsbrevet at viderefordelingen skal følge prinsipper som forsvarlig saksutredning, partsveiledning, likebehandling, begrunnelse for og opplysning om avgjørelsen, samt legge til rette for god klagehåndtering og følge habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.
- Regionalisering av tilskudd til frivillige organisasjoner er ikke blant ekspertgruppens anbefalinger. Våre anbefalinger for en mer samordnet forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner, forutsetter at det samordnes på nasjonalt nivå.

# Del 1: Innledning

## 1.1 Mandat for ekspertgruppen

Mandat for ekspertgruppen gitt av Kulturdepartementet i januar 2018:

"Kulturdepartementet setter ned en hurtigarbeidende ekspertgruppe som skal utrede hvordan statens tilskudd til frivillig sektor kan fordeles enklere, åpnere og mer koordinert. Gruppen skal spille inn til arbeidet med stortingsmeldingen om den statlige frivillighetspolitikken.

### **Gruppens mandat:**

Statlig støtte til frivillige organisasjoner har økt markant de siste 15 årene. Politikk for og tilskudd til frivillig sektor er fordelt på mange departementer, tilskuddsordninger og enkelttilskudd. Noen av tilskuddene er målrettede med sterke føringer, andre er driftsstøtte til navngitte organisasjoner, og noen tildeles som helt frie midler uten rapportering. I enkelte ordninger er støtte til frivillig sektor eller frivillig aktivitet et mål i seg selv, mens andre ordninger er forbeholdt frivillig organisasjoner som utfører aktivitet på et gitt fagfelt. Frivillig sektor har påpekt at det er uoversiktlig med så mange ordninger med til dels ulik innretning. I innspill til forenkling har sektoren tatt til orde for en opprydding i begreper og prosedyrer for å tildele tilskudd for å hindre tilfeldige og skjønnsmessige bevilgninger samt mer harmoniserte krav og forenkling med hensyn til regnskap og rapportering.

Regjeringen ønsker at den kommende stortingsmeldingen om den statlige frivillighetspolitikken skal komme med tiltak for en mer samordnet og transparent forvaltning av tilskudd til frivillig sektor. Tiltakene skal ha bakgrunn i en gjennomgang av statlige tilskudd til sektoren, målsettingen med disse, kriteriene for tildeling og mottakerne i de ulike ordningene og mottakerne av enkelttilskudd. Mer bruk av objektive kriterier i tilskuddsordningene og tydelig regelverk vil videre sette staten i stand til å prioritere tiltak og sikre god bruk av statlige ressurser.

Ekspertgruppen skal gi faglige råd om tiltak som kan bidra til en mer helhetlig, åpen og forutsigbar tildeling av tilskudd til frivillig sektor. Ekspertgruppens anbefalinger skal begrenses til tilskuddsordninger som er forbeholdt frivillig sektor. En kartlegging av disse vil være foretatt før ekspertgruppen starter sitt arbeid og ligge til grunn for gruppens arbeid. Gruppen kan selv ta initiativ til andre ordninger som bør være med i vurderingen.

Med bakgrunn i tilskuddsordningenes mål, tildelingskriterier og mottakere, skal ekspertgruppen:

- vurdere om tildelingskriteriene i ordningene er i tråd med målsettingene for ordningene, herunder om det er samsvar mellom regelverk og mottakere i ordningene.
- vurdere hvorvidt kriteriene er objektive, at de ikke former sektoren og ikke står i veien for innovasjon og nyskaping.

- vurdere utstrekningen av statens tilskudd til frivillig sektor der frivillig aktivitet er målet i seg selv, i forhold til tilskudd der frivillig sektor er mottaker i kraft av å være et middel for å oppnå et annet samfunns mål.
- vurdere hvordan statens tilskudd til frivillig sektor kan forenkles gjennom sammenslåing og samordning av ordninger.
- vurdere hvordan man kan øke kvaliteten og effektiviteten i ordningene gjennom å innføre mer bruk av objektive kriterier for tildeling av midler og mer gjenbruk av informasjon i ulike ordninger.

Ekspertgruppen skal i sine vurderinger legge til grunn endringer innenfor en budsjettøytral ramme. Ekspertgruppen skal avgi sin rapport innen 1. mai 2018.

### **Sammensetning av ekspertgruppe for statlige tilskudd til frivillig sektor**

Ekspertgruppen settes sammen av representanter som har erfaring fra statlig tilskuddsforvaltning til frivillig sektor, forskning på statens forvaltning av rammevilkår for frivillig sektor samt fra frivillig sektor selv. Det er også ønskelig å ha representasjon fra en ikke-statlig aktør som gir tilskudd til frivillig sektor. Gruppens medlemmer må kunne bidra med sin kompetanse uten å måtte avklare med evt. arbeidsgiver/overordnede. Av hensyn til framdriften i arbeidet med meldingen må gruppen kunne arbeide raskt og være fleksibel med tanke på møtetidspunkter.

Kulturdepartementet vil være sekretariat for ekspertgruppen."

## **1.2 Ekspertgruppens arbeid og avgrensning av rapporten**

Ekspertgruppen ble oppnevnt i januar 2018 med følgende sammensetning:

Elna Berge, avdelingsdirektør i Lotteri- og stiftelsestilsynet (leder)

Torkel Nybakk Kvaal, avdelingsdirektør i Kunnskapsdepartementet

Hege H. Malterud, avdelingsdirektør i Justisdepartementet

Kristine Skaar Aune, seniorrådgiver i Helsedirektoratet

Karl Henrik Sivesind, forsker ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Stian Slotterøy Johnsen, generalsekretær i Frivillighet Norge

Ingrid Tollånes, leder for gavetildelinger i Gjensidigestiftelsen

Sekretær for ekspertgruppen har vært seniorrådgiver Sølvi Helmersen Aalbu i

Kulturdepartementet, avdeling for sivilsamfunn og idrett. Avdelingen har også bidratt i sekretariatet for ekspertgruppen.

Gruppen har hatt tre heldagsmøter, hvorav en halv dag besto av et innspillsmøte med frivillige organisasjoner. Se oppsummering av innspillsmøtet i vedlegg 1.

Ekspertgruppen oppfatter at mandatet først og fremst peker på utfordringene for frivillige organisasjoner. Det er derfor med utgangspunkt i interessene til frivillige organisasjoner ekspertgruppa gjennomgår utfordringer og anbefaler tiltak. Vi mener likevel at de anbefalte tiltakene også vil bidra til bedre tilskuddsforvaltning sett fra statens side.

Ekspertgruppen har konsentrert arbeidet om tilskuddsordningene og enkelttilskuddene som ble kartlagt av Kulturdepartementet i desember 2017, jf. pkt. 1.8.

I tillegg har vi valgt å se på Grasrotandelen. Det er ikke en tilskuddsordning i tradisjonell forstand, i og med at det er spillere hos Norsk Tipping som bestemmer hvem som skal få midler. Men det er en ordning som kommer mange frivillige organisasjoner til gode og den er omfattende både når det gjelder midler og antall mottakere. Den finansieres fra samme kilde som delfinansierer idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, det vil si fra Norsk Tippings overskudd, også kalt spillemidlene.

Ekspertgruppen har ikke vurdert tilskudd til tros- og livssynssamfunn, politiske partier, bistand og frivilligsentraler. Se nærmere begrunnelse for dette i pkt. 1.8.

Velferdsproduksjon utført av ideelle organisasjoner og finansiert gjennom offentlige anskaffelser, er også holdt utenfor våre vurderinger, da dette er anskaffelser og ikke tilskudd.

Selv om forholdet mellom mål, kriterier og rapporteringskrav er vesentlig for forenkling og effektivitet i tilskuddsordningene, har ikke ekspertgruppen undersøkt rapporteringskravene i de kartlagte ordningene. Gruppen har hatt tilgang på regelverkene for tilskuddsordningene, mens de konkrete rapporteringskravene som regel stilles i tilskuddsbrevene. En vurdering av rapporteringskravene inngår heller ikke i mandatet. Vi har imidlertid merket oss at flere av de store ordningene ikke ber om rapport i tradisjonell forstand, dette gjelder momskompensasjonsordningen, spillemidler til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner og Grasrotandelen.

Det inngår ikke i mandatet å vurdere ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene når det gjelder tilskudd til frivillige organisasjoner. Ekspertgruppen drøfter likevel denne problemstillingen kort til slutt i rapporten, se pkt. 3.12.

Mandatet for ekspertgruppen er omfattende. For å kunne svare utførlig på mandatet, ville det kreve inngående undersøkelser av regelverk, tilskuddsbrev, rapporter fra tilskuddsmottakerne, gjennomgang av evalueringer, vurdering av ulike saksbehandlingssystem og hvordan resultatet av saksbehandlingen blir offentliggjort. Det ville også være relevant å se nærmere på bruken av tilskudd i organisasjonene.

Den korte tiden ekspertgruppen har hatt til rådighet, har satt begrensninger for hvor omfattende de enkelte punktene i mandatet er behandlet. Ekspertgruppens anbefalinger er på et overordnet og prinsipielt nivå. Konsekvensene av anbefalingene er ikke utredet, men gruppen peker på forutsetninger, ansvar og roller.

Ekspertgruppen står samlet bak anbefalingene i rapporten.

### 1.3 Frivillig sektor

Omfanget av frivillig innsats og aktivitet i Norge er høyt i internasjonal sammenheng. Over 60 prosent av befolkningen over 16 år bidrar årlig med frivillig arbeid i frivillige organisasjoner. Det er trolig mer enn 100 000 frivillige organisasjoner og lag og 3 400

nasjonale frivillige organisasjoner.<sup>1</sup> Per 31. mars 2018 var det 45 825 enheter registrert i Frivillighetsregisteret.

Ifølge Statistisk sentralbyrås satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, utgjorde verdiskapningen i sektoren samlet 130 milliarder kroner i 2015.<sup>2</sup> Dette inkluderer frivillig innsats som er beregnet til i underkant av 74 milliarder kroner, mens den betalte arbeidet er beregnet til 56,6 milliarder kroner. Den frivillige innsatsen med store og små bidrag utgjør samlet nær 148 000 årsverk, mens den lønnede sysselsettingen i organisasjonene utgjør vel 87 200 årsverk. Medregnet verdien av den frivillige innsatsen ville organisasjonenes samlede bruttoprodukt utgjort om lag 5 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2015.

Aktivitetene i de ideelle og frivillige organisasjonene spenner over mange områder. Ideelle aktører som leverer offentlig finansierte helse- og velferdstjenester med profesjonell, ansatt arbeidskraft, bidrar til å utføre viktige oppgaver i velferdssamfunnet gjennom sin tjenesteproduksjon. Disse stod for de største økonomiske bidragene og aktivitetene innenfor helse, sosiale tjenester og utdanning utgjorde nærmere 59 prosent av bruttoproduktet i sektoren dersom vi ser bort fra den frivillige innsatsen. Organisasjonene innenfor kultur og fritid bidro med nærmere 13 prosent, mens organisasjonene i de øvrige aktivitetskategoriene hadde et samlet bidrag på i overkant av 28 prosent av sektorens bruttoprodukt.

Det er det store omfanget av det frivillige arbeidet som gjør at frivillig sektor i Norge har en arbeidskapasitet som nærmer seg gjennomsnittet til andre vest-europeiske land. De frivillige organisasjonene skaffer dessuten en større andel av inntektene fra egne aktiviteter, først og fremst fordi de utfører en mindre andel av de offentlig finansierte velferdstjenestene enn i andre vest-europeiske land. I tillegg bidrar befolkningen med å betale for medlemskontingenter, billetter til arrangementer og mange andre varer og tjenester. Det frivillige arbeidet har et stort omfang sett i forhold til befolkningsgrunnlaget og er en viktig innsatsfaktor også i inntektsbringende aktivitet. De offentlige overføringens andel av inntektene ligger på samme nivå som i Storbritannia og er lavere enn i vest-europeiske velferdspartnerskapsland.<sup>3</sup>

Husholdningenes bidrag var nesten 44 prosent av organisasjonenes driftskostnader i 2015, ifølge satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner. Dette kommer i tillegg til den frivillige innsatsen. Det offentlige bidrog med 27 prosent, men dette inkluderer også betaling for velferdstjenester utført på kontrakt for det offentlige innen f.eks. barnehager, barnevern, rusbehandling, sykehus og utdanningsinstitusjoner. Det er imidlertid ikke alle deler av den frivillige sektoren som mottar store inntekter fra det offentlige. Dette utdypes i

---

<sup>1</sup> Kilde: Prop. 1 S (2017–2018) for Kulturdepartementet.

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrås nettsted: <https://www.ssb.no/orgsat>

<sup>3</sup> Sivesind, K. H. & Selle, P. (2010). Civil society in the Nordic countries: Between displacement and vitality. I R. Alapuro & H. Stenius (red.), *Nordic Associations in a European Perspective* (s. 89–120). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Enjolras, B., Salamon, L. M., Sivesind, K. H., Zimmer, A., Pahl, B. & Sokolowsk, W. (red.). (2018). *The Third Sector: A Renewable Resource for Europe? Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. London: Palgrave Macmillan. Hentet fra <http://www.palgrave.com/gp/book/9783319714721> doi:10.1007/978-3-319-71472-11

avsnittet «Frivillige organisasjoners inntekter», der fokuset også settes på organisasjonskategoriene som er de største tilskuddsmottakerne.

Frivilligheten har gjennomgått store endringer de siste tiårene. Nye muligheter for deltakelse og politisk påvirkning utfordrer den tradisjonelle forståelsen av frivillige organisasjoners samfunnsroller, organiseringsform, drift og aktiviteter. Hierarkiske og formelle organisasjonsformer eksisterer side om side med uformelle og mer nettverksbaserte organisasjonsformer. I tillegg stimulerer internasjonale og globale trender og føringer til nye former for lokalt og nasjonalt engasjement. Internett og sosiale medier er sentrale drivkrefter i denne utviklingen.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har pekt på frivillig sektors grunnleggende potensiale for å spille samfunnsroller som ikke fullt ut kan overtas av den offentlige eller markedsbaserte sektoren.<sup>4</sup> For det første utgjør frivillig sektor en sosial arena bestående av organisasjoner og aktiviteter som gir utfoldelsesmuligheter som deltakerne er med på å organisere selv. For det andre tilbyr sektoren ideelle velferdstjenester med verdier og profiler som er viktige alternativer til det offentlige og kommersielle tilbudet.<sup>5</sup> Dette omfatter ikke bare utkontrakterte offentlige tjenester, men også tjenester som utføres på de frivillige organisasjonenes initiativ for egne ressurser eller med offentlige tilskudd som denne rapporten omhandler. De ideelle har en historisk rolle i å oppdage problemer og utvikle nye løsninger. For det tredje kan frivillige organisasjoner spille en sivilsamfunnsrolle gjennom å være kanaler for deltakelse i politikktutforming, styrking av sivile rettigheter og utvikling av normer og verdier når samfunnet endrer seg. Dette er viktig som en demokratisk infrastruktur,<sup>6</sup> og det gir viktige erfaringer fra demokratisk deltakelse for barn og unge. Organisasjoner som fremmer sivile rettigheter, ytringsfrihet, og som yter hjelp til ressursvake grupper er en forutsetning for sivilsamfunnet. Individuer møter konsekvensene av avgjørelser fra rettsvesen, offentlige myndigheter og private bedrifter. Det er derfor viktig at det ikke bare er myndighetene og ressurssterke personer og foretak som har mulighet til få fram sine synspunkter og interesser. Sivilsamfunnet skaper diskusjoner som gir legitimitet til lover, rettsavgjørelser og politiske beslutninger.

Befolkningen i Norge bidrar med mye ubetalt arbeid, medlemskontingenter, pengegaver og salgsinntekter til de frivillige organisasjonene. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor peker på at det allikevel er det mange oppgaver som også trenger offentlige tilskudd

---

<sup>4</sup> Enjolras, B. & Strømsnes, K. (red.). (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Cham: Springer International Publishing. Hentet fra <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77264-6>

Enjolras, B., Salamon, L. M., Sivesind, K. H. & Zimmer, A. (2018). *The roles and impacts of the third sector in Europe*. Kap. 4 i: Enjolras, B., Salamon, L. M., Sivesind, K. H., Zimmer A., Pahl B. & Sokolowsk W. (red.), *The Third Sector: A Renewable Resource for Europe Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. London: Palgrave Macmillan. Hentet fra <http://www.palgrave.com/gp/book/9783319714721> doi:10.1007/978-3-319-71472-1

<sup>5</sup> Trætteberg, H. D. & Sivesind, K. H. (2015). *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*. Rapport nr. 2015:2. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2389367>

<sup>6</sup> Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

og hvor det ikke finnes markedsløsninger. Det gjelder f.eks. frivillige organisasjoner med helt eller delvis selvstyrte utfoldelsesmuligheter for barn og unge, ideelle velferdstjenester på nye områder (utenom offentlige anskaffelser), og representasjon i samfunnsdebatten for svake grupper og for felles interesser som miljø, sivile rettigheter og demokrati.<sup>7</sup> Dette kan innebære kritikk av den offentlige politikken og administrasjonen. Slike støtteverdige oppgaver identifiseres i en rekke politiske dokumenter, men det betyr ikke at de kan utføres på oppdrag som utformes av det offentlige eller bør underlegges normale kontrollsystemer for offentlige overføringer. Målet med frivillighetspolitikken er snarere å styrke den frivillige sektorens selvstendighet og særpreg.<sup>8</sup> Det blir desto viktigere å sikre at de offentlige tilskuddene når fram til de rette målgruppene av organisasjoner som har disse støtteverdige oppgavene som sitt hovedformål. Her er frivillighetsregisteret som inngangskriterium og objektive kriterier for fordeling av midler viktige virkemidler.

Når mandatet ber ekspertgruppen vurdere tilskuddsordninger "med formål om å støtte frivillighet som mål i seg selv", mener vi dette innebærer å fremme frivillig sektors selvstendighet og særpreg, slik det er beskrevet over.

## 1.4 Frivillige organisasjoners inntekter

Statlige tilskudd og overføringer er bare en av flere inntektskilder for frivillige organisasjoner. Figur 1 viser utviklingen i type inntekter for frivillige organisasjoner fra 1997 til 2013, slik de framstilles i Arnesen og Sivesind (2017): *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor*.<sup>9</sup> Det er få frivillige organisasjoner som rapporterer inntekter i Frivillighetsregisteret eller Regnskapsregisteret i Brønnøysund. Detaljerte analyser må derfor baseres på organisasjonsundersøkelser som Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor gjennomfører ca. hvert femte år. Det vil bli gjort nye organisasjonsundersøkelser med tanke den kommende stortingsmeldingen om frivillighetspolitikken.

Kartleggingen som ligger til grunn for ekspertgruppas rapport, omfatter i hovedsak de tre første kategoriene i figur 1, som tilsvarer følgende ICNPO-kategorier:<sup>10</sup>

- Kultur og fritid:
  - 1100 Kunst og kultur
  - 1200 Idrett

---

<sup>7</sup> Arnesen, D., Sivesind, K. H. og Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016-5.

Arnesen, D. og Sivesind, K. H. (2017). *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor: Endringer, tilpasninger, konsekvenser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Rapport 2017-7.

<sup>8</sup> Jf. [Frivillighetserklæringen](#) fra 2015 pkt. 1: Regjeringen anerkjenner frivillighetens selvstendige rolle. Regjeringen ønsker ikke å regulere frivilligheten, men støtte opp under frivillighetens egenart og drivkraft gjennom å gi handlingsrom, forutsigbarhet og tilrettelegge for vekst nedenfra.

<sup>9</sup> Arnesen og Sivesind 2017: *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor. Endringer, tilpasninger, konsekvenser*. Rapport 2017-7.

<sup>10</sup> Se vedlegg 3 for liste over alle ICNPO-kategorier.



## 1300 Hobby og fritid

- Velferd:
  - 2100–2300 Utdanning
  - 3100–3400 Helse, pleie og redningsarbeid
  - 4100–4400 Sosiale tjenester
- Samfunnsrettede:
  - 5100–5200 Miljø- og dyrevern
  - 7100–7300 Rettighets- og støttearbeid og politiske organisasjoner
  - 8200 Fremme av frivillighet
  - 9100 Internasjonale aktiviteter.

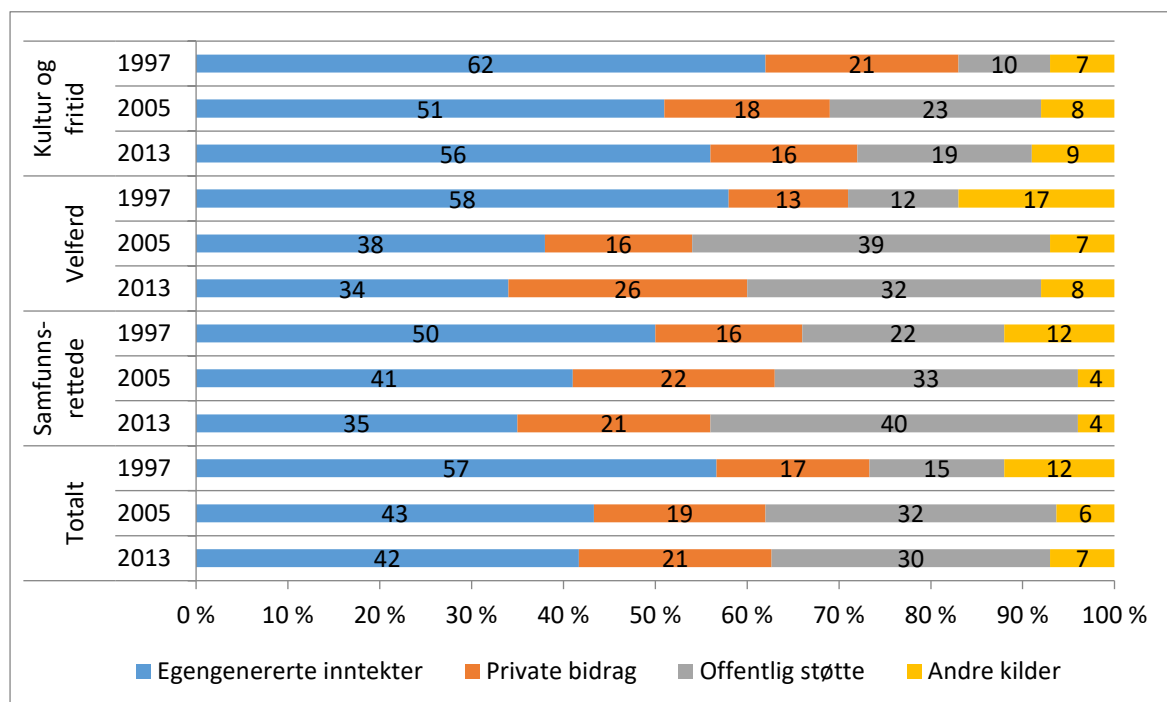
Tilskuddsordningene for politiske partier og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke er ikke med i utvalget for inntekstberegningen og heller ikke for ekspertgruppens rapport. Begrunnelsen er at denne typen organisasjoner får støtte fra ordninger som er underlagt regelverk og betingelser som ikke gjelder frivillig sektor generelt.

Rene bistands- og nødhjelpsorganisasjoner er ikke tatt med i figur 1, mens ekspertgruppen har ordningen for sivilsamfunnsaktører i Utenriksdepartementet med i sitt utvalg, dette er en stor ordning på omkring 2 milliarder kroner. Ideelle organisasjonsenheter som i hovedsak utfører tjenester finansiert gjennom offentlige anskaffelser, er heller ikke med i figuren. Disse er ikke i målgruppene for offentlige tilskuddsordninger.

Offentlig støtte omfatter tilskudd fra stat, fylke og kommune, samt offentlig regulerte ordninger som spillemidler, momskompensasjon og grasrotandelen (men ikke inntekter fra gevinstautomater, som her regnes til egengenererte inntekter). Det er organisasjonstypen "samfunnsrettede" som har størst andel offentlige støtte med 40 prosent (og antakelig enda større hvis rene bistands- og nødhjelpsorganisasjoner regnes med). I gjennomsnitt hadde de tre kategoriene *kultur og fritid*, *velferd* og *samfunnsrettede*, en andel offentlig støtte av inntekter på 30 prosent i 2013. Disse tre kategoriene hadde i 1997 i gjennomsnitt 15 prosent offentlig støtte og har dermed hatt en dobling fra 15 til 30 prosent i andelen offentlig støtte i løpet av perioden.

Økonomien i frivillig sektor har også økt i omfang totalt sett, noe de økte driftskostnadene er et uttrykk for. Driftskostnadene økte med 32 prosent fra 1997 til 2013.

Figur 1: Inntekter fra ulike kilder innen kultur og fritid, velferd og samfunnsrettede organisasjoner, 1997–2013 (Kilde: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor).



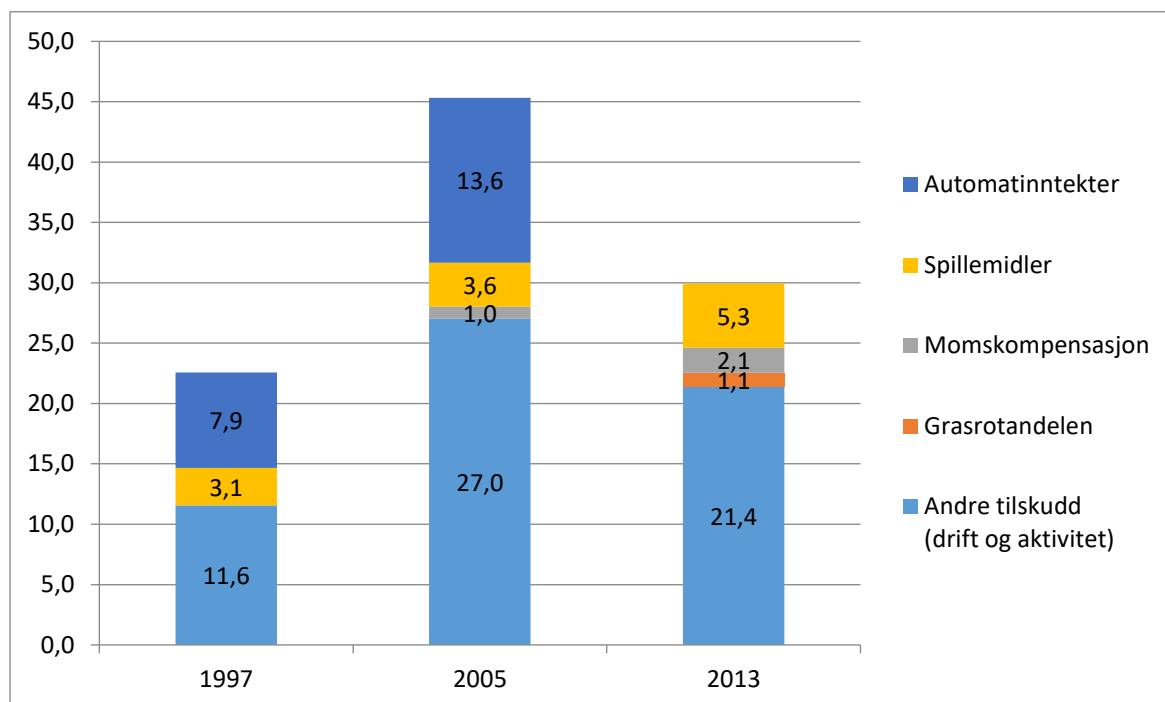
Økningen i offentlig støtte gjenspeiler i første omgang en vekst i ulike former for drifts- og aktivitetstilskudd. Det er imidlertid økningen i de store, generelle ordningene, som spillemiddelordningene og momskompensasjon, som siden har bidratt til å opprettholde veksten i offentlig støtte, jf. figur 2. Det har altså skjedd en dreining fra tilskudd til generelle ordninger som ikke krever prosjektsøknader og rapportering, noe som er i tråd med de politiske målene om forenkling og brede generelle støtteordninger, og med de frivillige organisasjonenes ønske om mer frie midler. Endringene medfører imidlertid at mer penger fordeles som momskompensasjon til organisasjoner med stor økonomisk aktivitet og dermed store utgifter til merverdiavgift og som spillemidler til organisasjoner som kvalifiserer for tippespøkkelen og Grasrotandelen.

Figur 1 viser også endringer i inntekter fra gevinstautomater. Netto omsetning fra slike automater økte i perioden 1997–2005, og andelen gikk også opp fra 8 til 14 prosent. Bortfallet av automatinntekter i 2007 medførte et kraftig fall i fritt disponible midler som mange organisasjoner har slitt med å erstatte.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Arnesen, D., Sivesind, K. H. & Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Rapport nr. 2016-5. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2465083>

Gulbrandsen, T. (2012). *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*. Rapport nr. 2012:2. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra: <http://hdl.handle.net/11250/177674>

Figur 2: Inntekter fra store offentlig regulerte inntektskilder som andel av totale inntekter innen kultur og fritid, velferd og samfunnsrettede organisasjoner, 1997-2013.



Økningen i overskuddet fra Norsk Tipping og endringer i fordelingsnøkkelen (tippennøkkelen) forklarer utviklingen i inntektene fra spillemidler. I 1997 omfattet de bare midler til idrett, mens det i 2005 også inngår midler til Frifondordningene til barne- og ungdomsaktivitet. Fra 2013 gikk i tillegg en andel til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

Tippennøkkelen er i dag slik at 6,4 prosent fordeles til Extrastiftelsen, og deretter går 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

Fra 2009 har man også hatt Grasrotandelen, hvor spillere på Norsk Tippings spill kan gi en andel av innsatsen til lag og foreninger. Disse midlene utgjorde 1,1 prosent av inntektene i 2013.

Opptappingen av momskompensasjonsordningen er en annen viktig del av bildet. Dette er en rammestyrte ordning, noe som gjør at tildelingen avkortet etter hvor mye midler som er satt av i statsbudsjettet og antall søkere. Til tross for økte bevilgninger, har avkortningen økt de siste tre årene som følge av økt søknadsmengde. Mens avkortningen utgjorde 17 prosent i 2014, var den i 2017 på 27 prosent, som vist i figur 3.

Figur 3: Utviklingen av momskompensasjonsordningen. Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.



De store, generelle ordningene er viktige fordi de gir frie midler til organisasjonene. Ulempen sett fra statens side, er at de gir mindre mulighet til å rette ordningene inn mot de områdene hvor det er behov for midler. Momskompensasjonsordningen fungerer for eksempel slik at de organisasjonene med høy økonomisk aktivitet også får igjen mest på ordningen.

Spillemidlene går til organisasjonstyper som har blitt definert inn gjennom politiske vedtak på ulike tidspunkt, med idretten som den største mottakeren. Noen organisasjoner, f.eks. på hobby- og fritidsfeltet, mottar mindre tilskudd, uten at det er opplagt at aktiviteten er mindre støtteverdig. En viktig endring i spillemidlene er imidlertid at en del av midlene til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ble innført for å gi kompensasjon til organisasjoner som hadde automatinntekter, har nå blitt en søknadsbasert ordning med snevrere kriterier.

Frifond er en prosjektbasert måte å fordele spillemidler på men som likevel stiller få krav til organisering og innhold, så lenge det er snakk om lokal aktivitet for barn og ungdom. Det har den fordel at det åpner for innovasjon utover det etablerte foreningslivets strukturer og formål. Slik sett utfyller den ordninger rettet mot organisasjoner med nasjonal utbredelse og medlemsdemokrati.

Grasrotandelen tilgodeser på sin side i stor grad lag og foreninger som evner å markedsføre seg overfor spillere på Norsk Tipping sine spill. Store deler av grasrotmidlene går i dag til idrett, og selv om andre kategorier organisasjoner har økt sin andel av grasrotmidlene de senere årene, har de fortsatt mye å gå på for å utnytte potensialet i ordningen.

## 1.5 Frivillighetspolitikken

Den statlige frivillighetspolitikken kan sies å ha utviklet seg siden 1970-tallet og frivillig sektor har i denne perioden blitt etablert som et eget felt, både som samfunnssektor og politikkområde.<sup>12</sup>

Ulike regjeringer har i hovedtrekk vært enige om å støtte opp om frivilligheten som en selvstendig sektor, som en aktør i sivilsamfunnet og som bidragsyter i velferdsstaten.

Frivillighetserklæringen fra 2015 er regjeringens grunnlag for statens frivillighetspolitikk. Erklæringen forplikter regjeringen til samarbeid, medvirkning og forutsigbarhet – uavhengig av hvilket departement, direktorat eller etat som er involvert. Erklæringen skal bidra til en helhetlig og koordinert frivillighetspolitikk, og legge grunnlaget for samordning mellom departementene. Erklæringen følges opp hvert år med et møte mellom regjeringen og frivillig sektor. Kulturdepartementet koordinerer oppfølgingen av den statlige frivillighetspolitikken, mens de enkelte departementene har ansvar for virkemidler og tiltak som berører frivilligheten på sine områder.

,

---

<sup>12</sup> Arnesen og Sivesind (2017) s. 12–15.

Regjeringen har i 2018 gjennom sin politiske plattform uttrykt at den vil:<sup>13</sup>

- bidra til at frivilligheten vokser frem nedenfra, friere fra politisk styring og med en utvikling på egne premisser, gjennom blant annet brede og ubyråkratiske støtteordninger
- legge til rette for bredde og mangfold gjennom gode støtteordninger for frivilligheten, og prioritere barne- og ungdomsaktivitet
- gjennomføre en forenklingsreform for frivilligheten
- forbedre momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2018 er det et overordnet mål at prosjektstøtte skal utgjøre en mindre andel av overføringene til frivillige organisasjoner.

## 1.6 Forenkling av tilskudd til frivillige organisasjoner

Det har de siste årene vært fokus på forenkling av tilskudd til frivillige organisasjoner, initiert både av sektoren selv og av Kulturdepartementet som koordinerende departement for frivillighetspolitikken.

I 2013 oversendte Frivillighet Norge elleve krav til forenkling til kulturministeren.<sup>14</sup>

Kulturdepartementet har de siste årene drevet forenklingsarbeid for tilskudd til frivillige organisasjoner. Dette startet med tiltak for barne- og ungdomsorganisasjoner: en oversikt over søkbare ordninger og en veileder for forenkling av tilskuddsordninger i 2014.<sup>15</sup> Forenklingsarbeidet ble etterhvert utvidet til å gjelde alle frivillige organisasjoner, ikke bare barne- og ungdomsorganisasjoner.

Målene for Kulturdepartementets arbeid med forenkling av tilskudd er at det skal være enkelt for frivillige å søke og rapportere på tilskudd fra staten. Delmålene er:

- oversikt over ordninger
- koordinert forvaltning
- mer effektive søknads- og rapporteringsprosesser

I tråd med første delmål ble det etablert en oversikt over søkbare statlige tilskuddsordninger på departementets nettsted i 2015.<sup>16</sup> I tråd med målet om koordinert forvaltning er begrepene tellende *medlem* og tellende *lokallag* samordnet og definisjonene er nedfelt i KUDs veileder for forenkling av tilskudd til frivillige. Begrepene blir benyttet som kriterier i ti tilskuddsordninger fordelt på seks departementer.

---

<sup>13</sup> [Regjeringens politiske plattform](#)

<sup>14</sup> [Lenke til sak på Frivillighet Norges nettsted om de elleve kravene til forenkling.](#)

<sup>15</sup> [Lenke til KUDs veileder "Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.](#)

<sup>16</sup> [www.regjeringen.no/frivilligtilskudd](http://www.regjeringen.no/frivilligtilskudd)

KUDs veileder for forenkling av tilskuddsordninger har vært et viktig verktøy for å oppnå mer effektive søknads- og rapporteringsprosesser. Veilederen er utviklet for forvaltere og følger strukturen i økonomiregelverkets bestemmelser for tilskuddsforvaltning. Den gir råd om hvordan hovedelementene i en ordning bør utformes og om god forvaltningspraksis for å gjøre søknadsutforming og rapportering enklest mulig for frivillige organisasjoner.

Kulturdepartementet har drevet forenklingsarbeidet i samarbeid med frivillig sektor, representert i hovedsak ved Frivillighet Norge og LNU (Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner), samt at mange organisasjoner har deltatt som informanter i kartlegging og med innspill til forenklingstiltak.

Departementer, direktorater og andre aktører med ansvar for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner har også drevet forenkling for tilskudd til frivillige, både initiert og koordinert av Kulturdepartementet og på eget initiativ, blant annet ved forenkling av regelverk og sammenslåing av ordninger.

Kulturdepartementet har innhentet flere utredninger for å belyse forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner:

Rambøll (2009). *Statlige krav til innrapportering fra frivillige organisasjoner og frivilligsentraler*.<sup>17</sup>

KPMG (2016). *Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*.<sup>18</sup>

Vivento (2016). *Forenkling av regnskapsrapportering fra frivillige organisasjoner*.<sup>19</sup>

Utredningene peker på at den administrative byrden knyttet til å søke og rapportere på tilskudd fra staten er høy for frivillige organisasjoner, og den er særlig knyttet til prosjekttilskudd. Blant tiltakene som foreslås, er forenkling i ordningene i form av klarere språk, mer presise rapporteringskrav, mindre krav om revisjon og bedre strukturer for mål- og resultatstyring. Ellers peker utredningene på behovet for samordning og gjenbruk av informasjon mellom ordningene. Dette innebærer blant annet bedre utnyttelse av Frivillighetsregisteret, bedre bruk av grunndata, standardisering av regnskapsrapportering og felles digital innrapportering.

## 1.7 Statlig tilskuddsforvaltning

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å nå politiske mål og brukes i stort omfang. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) beskriver omfanget slik:

"Tilskudds- og stønadsordninger utgjør omtrent 2/3 av statsbudsjettet og er utbredte virkemiddel for å oppnå samfunnsmessige mål og effekter. Overføringene omfatter tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, stønader til privatpersoner (ofte rettighetsbaserte), tilskudd til helseforetakene samt tilskudd til andre (en mangeartet gruppe).

---

<sup>17</sup> [Lenke til sak på regjeringen.no og rapporten fra Rambøll.](#)

<sup>18</sup> [Lenke til sak på regjeringen.no og rapporten fra KPMG.](#)

<sup>19</sup> [Lenke til sak på regjeringen.no og rapporten fra Vivento.](#)

Tilskudd blir gitt i mange former, til ulike formål og med mange ulike betegnelser. Kravene i Bestemmelser om økonomistyring i staten gjelder uavhengig av dette."<sup>20</sup>

Statlig tilskuddsforvaltning reguleres av flere regelverk, der det mest sentrale er økonomiregelverket for staten (kap. 6) og forvaltningsloven. Foruten disse skal tilskuddsforvaltningen forholde seg til Stortingets bevilgningsreglement, lov om offentlige anskaffelser, EØS-regelverket for offentlig støtte, utredningsinstruksen og offentlighetsloven. To sentrale veiledere er Finansdepartementets veileder «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten» og Kulturdepartementets veileder «Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner». I tillegg skal tilskuddsforvaltningen bygge på forvaltningsverdiene: Lojalitet til politiske beslutninger, likebehandling/rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet.

Forvaltningslovens krav til struktur og innhold i et vedtak om innvilgelse av tilskudd er i stor grad sammenfallende med kravene i økonomiregelverket. Forvaltningsloven stiller i tillegg krav om at et vedtak skal begrunnes og at det skal opplyses om klageretten i vedtaket. Økonomiregelverket understreker imidlertid at forvaltningsloven skal følges.

Ifølge økonomiregelverket skal en tilskuddsordning inneholde fem hovedelementer:

- mål for ordningen
- kriterier for måloppnåelse
- tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- oppfølging og kontroll
- evaluering

Utforming og vektlegging av hovedelementene skal skje etter en konkret vurdering for den enkelte ordningen og vurderes i nøye sammenheng. Målene skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen og hvilken målgruppe den tar sikte på. Det skal utarbeides tildelingskriterier og fastsettes regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i rapporteringen.

Økonomiregelverket legger vekt på enkel og effektiv oppfølging av tilskudd, jf. kap. 6.3.6: "Tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være så konkret og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessige kostnader. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene som hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjon."

*Enkeltilskudd* er en betegnelse på øremerkede tilskudd, der økonomiregelverket gir adgang til å gjøre unntak fra de ordinære reglene om tilskuddsforvaltning.<sup>21</sup> Når tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik

---

<sup>20</sup> DFØs nettside: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd>

<sup>21</sup> Økonomiregelverkets bestemmelser kap. 6.4.2.



måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende, kan departementet gjøre unntak på følgende punkter:

- krav om å formulere tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- krav om utforming av regelverk
- krav om kunngjøring

Statlig tilskuddsforvaltning forholder seg til det grunnleggende prinsippet om at statsbudsjettet vedtas for kalenderåret.<sup>22</sup> Stortinget bevilger statsbudsjettet for et år om gangen og Stortingets bevilgningsreglement begrenser muligheten for å tildele midler som ikke dekkes i inneværende budsjettår, det kan bare gjøres hvis Stortinget gir særlig samtykke.<sup>23</sup> Økonomiregelverket ber imidlertid departementene og statlige virksomheter om å planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv.<sup>24</sup>

## 1.8 Kartlegging av tilskudd til frivillige organisasjoner

Som grunnlag for ekspertgruppens arbeid, gjennomførte Kulturdepartementet en kartlegging av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner i desember 2017. Kartleggingen ble avgrenset til de ordningene som er forbeholdt frivillige organisasjoner og enkelttilskudd til frivillige organisasjoner.

Kartleggingen ble gjennomført ved at Kulturdepartementet sendte ut forespørsel til departementene om å identifisere ordninger og tilskudd forbeholdt frivillige organisasjoner, samt gi opplysninger om ordningene etter en mal. Informasjonen er basert på regnskapet for 2016.

Ordningene for tilskudd til tros- og livssynssamfunn er holdt utenfor kartleggingen og ekspertgruppens arbeid, da det arbeides med en egen stortingsmelding om tros- og livssynspolitik. Tilskudd til tros- og livssynssamfunn fra ordninger til andre formål, er imidlertid med i grunnlaget for rapporten.<sup>25</sup>

Tilskudd til politiske partier og ordninger og bistand er holdt utenfor, slik det også er gjort i Arnesen og Sivesind (2017), da disse ordningene har regelverk og betingelser som ikke gjelder for frivillig sektor generelt. Tilskudd til nærings- og arbeidslivsorganisasjoner er ikke tatt med fordi inntektene stort sett er innbetaling fra medlemmer og fordi de i liten grad berøres av de generelle statlige ordningene, som for eksempel momskompensasjonsordningen. Tilskudd til frivilligsentralene ble gitt i 2016, men er ikke tatt med fordi tilskuddet nå er overført til kommunene.

---

<sup>22</sup> Bevilgningsreglementet for statsbudsjettet og statsregnskapet: §3 og Økonomiregelverkets bestemmelser kap. 3.2.1.

<sup>23</sup> Bevilgningsreglementet for statsbudsjettet og statsregnskapet: § 6. *Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår.*

<sup>24</sup> Økonomiregelverkets bestemmelser 2.2 b) og 2.3.1.

<sup>25</sup> Eksempler på dette er KABB (Kristent arbeid blant blinde) som mottar tilskudd fra KUD, Den indre sjømannsmisjon som mottar tilskudd fra NFD til drift av velferdsstasjoner for fiskere, Kirkens SOS som mottar tilskudd fra HOD og Kirkens Bymisjon som mottar tilskudd fra BLD.

Ordninger som er finansiert av spillemidler er tatt med i kartleggingen, dette er ordninger for idrett, kultur og frivillighet i Kulturdepartementet. Ekspertgruppen skiller ikke mellom spillemidler og budsjettmidler i arbeidet.

Ekspertgruppen ser også på Grasrotandelen, men siden den er ikke er en tilskuddsordning, er den ikke tatt med i totaltall og fremstilling av data i figurer.

Informasjonen fra departementene er videre bearbeidet av sekretariatet for ekspertgruppen og resultater og sammenstillinger av data fra kartleggingen blir framstilt i tekst og figurer i rapporten.

Kartleggingen viser 57 identifiserte tilskuddsordninger og 205 enkelttilskudd fordelt på 13 departementer. Utbetalingene i 2016 viser at:

- Det ble tildelt tilsammen 7,3 milliarder kroner i tilskudd til frivillige organisasjoner gjennom ordningene forbeholdt frivillige organisasjoner og som enkelttilskudd.
- 73 prosent / 5,4 milliarder kroner av tilskuddsmidlene fordeles gjennom tilskuddsordninger og 27 prosent / 1,9 milliarder kroner fordeles som enkelttilskudd.
- Prosjektmidler utgjør 42 prosent / 3,1 milliarder kroner og driftstilskudd utgjør 50 prosent / 3,7 milliarder kroner av tilskuddsmidlene. De resterende 8 prosent / 0,5 milliarder kroner av tilskuddsmidlene fordeles som en kombinasjon av prosjekt- og driftstilskudd.

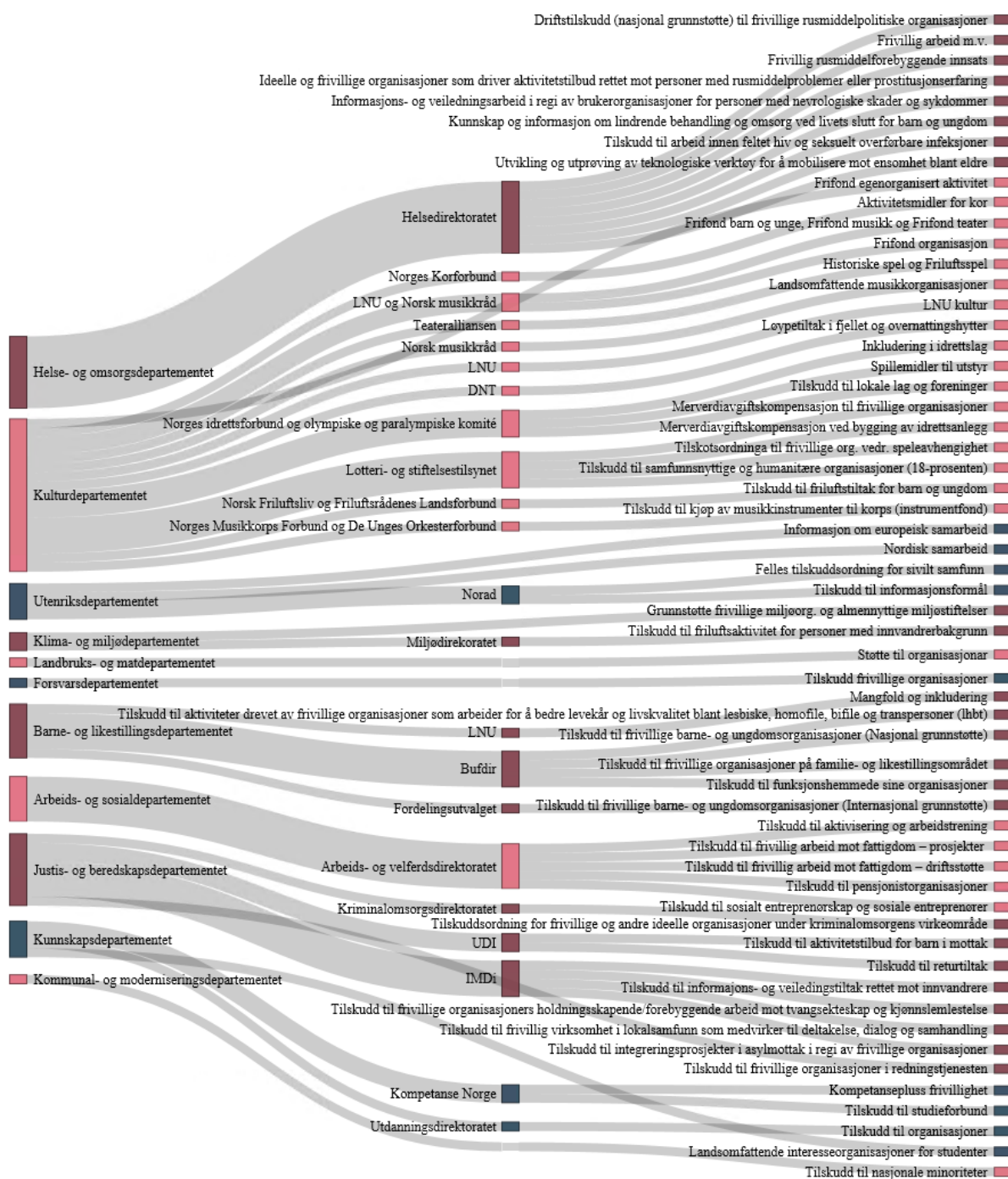
For oversikt over ordninger og tilskudd i hvert departement, se vedlegg 2.

Tallet for totale tilskudd på 7,3 milliarder kroner i 2016 er lavere enn totaltall Kulturdepartementet har brukt i budsjettproposisjonen for 2018. Årsaken er kartleggingen og rapportens avgrensning blant annet mot tilskudd til tros- og livssynssamfunn, politiske partier, bistand og frivilligsentraler.

Figur 4: Antall tilskuddsordninger forbeholdt frivillige organisasjoner, type tilskuddsordning og antall enkelttilskudd til frivillige organisasjoner per departement.

Departement	Antall tilskuddsordninger	Type tilskuddsordning			Antall enkelttilskudd
		Drift	Prosjekt	Drift og prosjekt	
Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)	5	3	2	0	2
Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)	6	3	1	2	28
Forsvarsdepartementet (FD)	1	0	0	1	1
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	8	1	6	1	51
Justisdepartementet (JD)	8	1	4	3	45
Klima- og miljødepartementet (KLD)	2	1	1	0	28
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)	1	0	0	1	3
Kulturdepartementet (KUD)	17	4	7	6	33
Kunnskapsdepartementet (KD)	4	1	2	1	4
Landbruks- og matdepartementet (LMD)	1	0	0	1	0
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	0	0	0	0	2
Samferdselsdepartementet (SD)	0	0	0	0	3
Utenriksdepartementet (UD)	4	0	4	0	5
<b>Totalt</b>	<b>57</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>205</b>

## Del 2: Dagens situasjon



Figur 5: Visuell framstilling av departementer, direktorater og organisasjoner som fordeler tilskudd og tilskuddsordninger. Utarbeidet av Øystein Vallestad Dvergsdal i Lotteri- og stiftelsestilsynet.

## 2.1 Et uoversiktlig landskap

### 2.1.1 Stor variasjon

Ekspertgruppens gjennomgang av ordninger og enkelttilskudd viser at de er organisert og forvaltet på ulike måter.

Regelverkene er utformet og strukturert ulikt. Det er ikke enkelt å finne fram til og sammenligne hovedelementene i ordningene: mål, kriterier for måloppnåelse, tildelings- og utmålingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering.

Det er stor variasjon i bruken av kriterier for tildeling og utmåling av tilskudd. Det brukes både kvantitative og skjønsmessige kriterier, både ved tildeling og utmåling av tilskudd.

Flere regelverk er innholdsmessig og språklig vanskelig tilgjengelige, formål og kriterier kan være uklart formulert og krav og kriterier er vanskelig å forstå. Både KPMG (2016) og Vivento (2016) pekte på behovet for klarere språk i ordningene.<sup>26</sup>

Ekspertgruppen antar at mange tilskuddsordninger har kommet i stand som svar på et konkret behov i en sektor, det ligger ikke en overordnet statlig plan eller struktur til grunn for utviklingen. Mengden av ordninger og de store variasjonene bidrar til et uoversiktlig landskap. Tilskuddsordningene er vanskelig tilgjengelige for frivillige organisasjoner og medfører at det er arbeidskrevende å søke støtte i flere ordninger og flere sektorer. I KPMGs undersøkelse fra 2016 søkte organisasjonene i gjennomsnitt på sju ordninger og fikk innvilget seks tilskudd årlig.<sup>27</sup> Landskapet er også uoversiktlig for forvaltere og private givere som ønsker å se sine ordninger i sammenheng med andre ordninger.

### 2.1.2 Mange aktører

Kartlegging viser at det er et stort antall aktører involvert i tilskuddsforvaltningen. De fleste av departementene delegerer tilskuddsforvaltningen til en eller flere underliggende virksomheter. I tillegg kommer de tilfellene hvor midlene gis som enkelttilskudd til en tilskuddsmottaker som får i oppdrag å fordele tilskuddet videre.

Gjennomgangen av ordningene viser at det er 53 ulike aktører involvert i tilskuddsforvaltningen, jf. figur 6. Av disse er 28 departementer og statlige virksomheter, mens 25 er frivillige organisasjoner eller studieforbund som får tildelt tilskudd som skal fordeles videre. Noen organisasjoner fordele tilskudd fra flere departementer, som Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norsk Friluftsliv.

---

<sup>26</sup> KPMG (2016) s. 20: Anbefaling 12. Klargjøring av mål og forenkling av språk. Vivento (2016) s. 14: Tiltak 1: Klarspråk.

<sup>27</sup> KPMG (2016) pkt. 5.3.

Figur 6: Hvor mange og hvilke aktører forvalter/fordeler tilskudd til frivillige organisasjoner?

Departement	Antall	Statlige virksomheter	Tilskuddsmottakere som fordeler tilskudd videre
ASD	2	Departementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	
BLD	4	Departementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Fordelingsutvalget (sekretariat i Bufdir).	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
FD	1	Departementet	
HOD	1	Helsedirektoratet	
JD	5	Departementet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Statens sivilrettsforvaltning, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) <sup>28</sup>	
KLD	4	Departementet, Miljødirektoratet, Riksantikvaren	Norsk Friluftsliv
KMD	1	Departementet	
KUD	15	Departementet, Lotteri- og stiftelsestilsynet (LS), Nasjonalbiblioteket, Språkrådet	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norges Idrettsforbund (NIF), Norsk Friluftsliv, Friluftsrådenes Landsforbund, Den norske Turistforening, Norges Korforbund, Teateralliansen, Norsk musikkråd, Norges Musikkorps Forbund, De Unges Orkesterforbund

<sup>28</sup> Som følge av endringene i regjeringen og departementsstrukturen ble forvaltningsansvaret for tilskudd på integreringsområdet (kap. 496, post 71) overflyttet fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til Kunnskapsdepartementet (KD) første halvår 2018. Kartleggingen i denne rapporten er basert på statsbudsjettet for 2016. De nevnte tilskuddsordningene er derfor sortert under JD.

KD	18	Departementet, Utdanningsdirektoratet, Kompetanse Norge	15 studieforbund.
LMD	1	Departementet	
NFD	1	Departementet	
SD	1	Departementet	
UD	2	Departementet, Norad	
<b>Totalt</b>		<b>28</b>	<b>25</b>

### 2.1.3 Enkelttilskudd som fordeles videre

Ekspertgruppen har drøftet tildeling av enkelttilskudd til frivillige organisasjoner som får i oppdrag å fordele tilskuddet videre. Figuren over viser at denne praksisen er utbredt.

Ekspertgruppen ser at det kan være fordeler ved å gi enkelttilskudd som skal fordeles videre. Denne praksisen avlaster departementene og direktoratene, og det vil være mye fag- og organisasjonskunnskap hos mottakerne. Paraplyorganisasjoner som forvalter midler har også en nærhet til og dialog med de som søker midler, som gjør at de kan informere og veilede på en bedre måte. Paraplyene er også demokratiske organisasjoner som styres av medlemmene. Dette bidrar til at sektoren selv er involvert i hvordan tilskudd forvaltes, noe som både kan gjøre forvaltningen enklere og mer treffsikker, og også ansvarliggjøre sektoren når det gjelder bruken av tilskuddsmidlene.

Samtidig kan det føre til oppsplitting og uoversiktighet, særlig hvis formålene overlapper hverandre, slik vi ser er tilfelle for tilskudd til friluftslivstiltak under Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Videre kan det bidra til å opprettholde den rollen nasjonale paraplyorganisasjonene har som viderefordelere av tilskudd fra offentlige myndigheter, noe som kan bidra til sementering av organisasjonslandskapet. På den ene side kan paraplyledd i en slik rolle dra fordel av tilgang på ressurser i nær kontakt med det offentlige, og slik styrke sin stilling over tid, til forskjell fra andre organisasjoner. På den annen side kan dette fremme mulighetene for utvikling på feltet, fordi forvaltningsoppgaver og organisasjonsutvikling i mange tilfeller går hånd i hånd.

Viderefordeling av tilskudd stiller også høye krav til at organisasjonene opptrer nøytralt og uhildet der deres både egne underliggende ledd og andre organisasjoner kan søke. Dette kan for eksempel være en aktuell problemstilling for Den Norske Turistforening som fordeler tilskudd til løypetiltak og hytter i fjellet og Norsk musikkråd som fordeler tilskudd til musikkorganisasjoner.

Tilskuddsmottakeren er ikke en offentlig forvalter og vil ikke være omfattet av forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Dette kan gi muligheter for mindre ressurskrevende håndtering av midlene, men kan også være en risiko for rettssikkerheten til mottakerne, for eksempel når det gjelder klage på vedtak og offentlighetens innsyn i

fordeling og bruk av midlene. På den annen side ivaretas dette ved at håndteringen av midlene i tråd med formålet er underlagt demokratisk kontroll av paraplyenes valgte styrer og gjennom medlemsorganisasjonenes innsyn. Det er vårt inntrykk at paraplyorganisasjoner legger seg nært opp til offentlig forvaltningspraksis på flere områder fordi de ser at det er viktig for deres legitimitet som forvaltere.

#### 2.1.4 Ulik formaliseringsgrad

Regelverkene for tilskuddsordningene kan være omtalt som *retningslinjer*, *bestemmelser*, *rundskriv*, eller bare *kunngjøring/utlysning*. Bare 10 av de 57 ordningene, tilsvarende 18 prosent, har regelverket fastsatt i forskrift, jf. figur 7, til tross for at de fleste tilskuddsordninger har forskrifts innhold ved at de fastsetter rettigheter og plikter for søkere og tilskuddsmottakere. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) kartla i 2017 hvordan regelverk for statlige tilskuddsordninger generelt er utformet og kartleggingen viste at 21 prosent av ordningene hadde regelverket fastsatt i forskrift.<sup>29</sup> Situasjonen for tilskuddsordningene forbeholdt frivillige organisasjoner er med andre ord ikke unik.

Figur 7: Antall ordninger som har forskriftsfestet regelverk for tilskuddsordningene.

Departement	NEI	JA
ASD	5	0
BLD	4	2
FD	1	0
HOD	8	0
JD	8	0
KLD	0	3
KMD	0	1
KUD	14	3
KD	3	1
LMD	1	0
NFD	0	0
SD	0	0
UD	4	0
<b>Totalt</b>	<b>47</b>	<b>10</b>

<sup>29</sup> [DFØ 2017: Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet? Rapport 5/2017: s. 2.](#)



DFØs kartlegging viser dessuten at bare omtrent halvparten av regelverkene for statlige tilskuddsordninger har et innhold som dekker samtlige av de hovedelementene en tilskuddsordning skal inneholde ifølge økonomiregelverket bestemmelser: mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering. DFØ mener mange av utfordringene knyttet til tilskuddsforvaltning har sammenheng med hvordan tilskuddsordningene er utformet og kvaliteten på regelverkene, som ikke i tilstrekkelig grad sikrer omtale av viktig informasjon.<sup>30</sup>

## 2.2 Manglende samordning og koordinering

Ekspertgruppens vurdering er at dagens situasjon tyder på lite samordning og koordinering av tilskudd til frivillige. Det er ulike regelverk, ulike søknads- og rapporteringsmaler, ulike søknads- og kunngjøringsfrister, ulike krav til rapportering og revisjon, ulik digitaliseringsgrad og lite gjenbruk av data.

Vi får inntrykk av at hver forvalter har sin egen logikk og sin egen måte å utforme ordninger og forvalte tilskudd på.

Det finnes eksempler på gjenbruk av data og gode digitale løsninger hos noen tilskuddsforvaltere. Vi ser at Kulturdepartementets samordning av kriteriene *tellende medlem* og *tellende lokallag* er til dels innarbeidet i de ordningene dette er aktuelt for. *Landsdekkende organisasjon* er imidlertid fortsatt definert på ulike måter.

Gjennomgangen av tilskuddsordningene og rapporten fra KPMG (2016) tyder på at hvis tilskuddsforvalterne arbeider med forenkling, skjer dette innenfor hver enkelt ordning eller hos hver enkelt tilskuddsforvalter. Samtidig viser gjennomgangen at mange frivillige organisasjoner mottar tilskudd fra flere ulike tilskuddsforvaltere, på tvers av statens sektorinndeling. Dette skaper utfordringer som ikke kan løses hos den enkelte tilskuddsforvalter – det er behov for mer overordnede grep.

Som en illustrasjon på dette, viser vi til en uttalelse fra divisjonsdirektør Bård Olesen i Helsedirektoratet, i forbindelse med Difis arbeid med tidstyver i forvaltningen (2015):

«Vi erkjenner at vi i for liten grad har innsikt i samfunnseffektane av tilskota, og ønskjer no å etablere eit betre kunnskapsgrunnlag. Tidstjuven i dette er at det er vanskeleg å skape ein god samanheng mellom mål som vi skal nå, og tilskotet som sentralt verkemiddel. Færre tilskotsordningar hadde hjelpt til at vi kunne arbeidd meir heilskapleg mot målsetjingane våre. For oss har mål og resultatstyring i stor grad blitt mål og aktivitetsstyring. Kvar tilskotsordning har detaljerte aktivitetskrav vi skal rapportere på», sier Olesen.

«-Eit stort problem er at vi alle sit i kvar vår verksemd og utviklar våre egne system. Det er eit problem at sentral stat ikkje kan einast om eit sams forvaltningssystem. Fleire departement jobbar no godt saman med sine underliggjande verksemdar om betre

---

<sup>30</sup> [DFØ 2017: Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet? Rapport 5/2017: s. 1.](#)

tilskotsforvaltning. Eg håpar difor vi får gode diskusjonar på tvers av verksemdar. Dei store vinstane får vi først om vi hadde fått til eit sams utviklingsprogram på tvers. For å få til det treng vi nokon som tek ei tydeleg koordineringsrolle», avslutter Olesen.<sup>31</sup>

### 2.2.1 Ansvar og virkemidler er delt på mange aktører

Ekspertgruppen ser en hovedutfordring i at ansvar og virkemidlene for å sørge for en mer helhetlig og samordnet tilskuddsforvaltning til frivillige organisasjoner er delt på mange aktører:

Kulturdepartementet (KUD) har ansvar for å koordinere frivillighetspolitikken.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvar for å koordinere og samordne regjeringens ikt-politikk, og gir ut Digitaliseringsrundskrivet, som er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger til statlige virksomheter.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) som er statlig virksomhet under KMD, har ansvar for å modernisere og omstille offentlig sektor, spesielt når det gjelder styring og digitalisering.

Brønnpøysundregistrene som er statlig virksomhet under Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), har ansvar for blant annet Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret og Frivillighetsregisteret og ønsker å være en forenklingssaktør for det offentlige Norge. I deres strategiplan for 2018–2021 heter det: «Vi skal være pådriver, rådgiver og partner for å gjennomføre forenklingstiltak i offentlig forvaltning overfor næringsliv, frivillig sektor og innbyggere.»

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som er statlig virksomhet under Finansdepartementet (FIN), har ansvar for utredningsinstruksen og er regelverksforvalter for økonomiregelverket i staten. DFØ har etablert «nettverk for tilskudd» for de som jobber med tilskuddsforvaltning i staten. Nettverket har hatt 1–3 møter per år siden 2013.

KPMG (2016) pekte på behovet for en gjennomgang av elektroniske portaler for tilskudd til frivillige, og mente en slik prosess burde starte med å avklare hvem som skal koordinere den: Kulturdepartementet, Difi eller DFØ.<sup>32</sup>

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter, konkluderer blant annet med at det er behov for sterkere sentral styring av digitaliseringen i offentlig sektor: «Det kan synes som om Kommunal- og moderniseringsdepartementets tiltak bare i begrenset grad har gitt de ønskede effekter fordi de blant annet er basert på frivillighet for statlige virksomheter og enkelte tiltak, som tilbudet fra Digitaliseringsrådet og medfinansieringsordningen, bare kan brukes av deler av statlig sektor. En konsekvens av dette er at digitaliseringen tar lengre tid og blir dyrere enn nødvendig fordi likeartede behov blir løst sektorvis og ikke tverrgående for hele statsforvaltningen. Riksrevisjonen mener at

---

<sup>31</sup> Difis nettsted: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/tidstyver/laer-av-andre/tilskot-som-tidstjuv-ein-maskert-banditt-eller-ran-pa-ope-gate>

<sup>32</sup> KPMG 2016: Pkt. 6.2, anbefaling 11.

det på digitaliseringsområdet er behov for en aktør med en sterkere myndighet til å følge opp de sentrale føringene i digitaliseringsrundskrivet.»<sup>33</sup>

Et eksempel på mangelfull samordning, er forvaltningen av Grasrotandelen.

Kulturdepartementet har ansvar for forskriften. Brønnøysundregistrene (under Nærings- og fiskeridepartementet) tar stilling til hvilke organisasjoner i Frivillighetsregisteret som skal komme inn under ordningen. Norsk Tipping AS beregner og betaler ut grasrotandel tre ganger per år til de organisasjoner som er godkjent. Lotteri- og stiftelsestilsynet (under Kulturdepartementet) fører tilsyn med ordningen. Dette innebærer at én statlig virksomhet slipper organisasjoner inn i ordningen, og en annen statlig virksomhet tar dem ut, og i verste fall krever mottatt beløp tilbakebetalt. Sett fra et brukerståsted, kan dette virke forvirrende og uforutsigbart. Ettersom det er fire instanser som håndterer ordningen (i tillegg til Lotterinemnda som er klageinstans), er det behov for tettere samordning. En strengere vurdering av om inngangskriteriene er oppfylt, vil dessuten kunne redusere behovet for tilsyn og kontroll.

### 2.2.2 Kulturdepartementets koordineringsrolle

Kulturdepartementet er koordinerende departement for regjeringens frivillighetspolitikk. Denne rollen innebærer i dag:

- årlig omtale av regjeringens frivillighetspolitikk i budsjettproposisjonen til Stortinget
- utgivelse og oppfølging av veilederen Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner
- oppfølging av Frivillighetserklæringen med blant annet et årlig møte med frivillig sektor
- årlig kontaktmøte med KS, Frivillighet Norge og LNU
- kontakt med Statistisk sentralbyrå om satellittregnskap for sivilsamfunn og frivillig sektor
- forvaltning av de største generelle ordningene til frivillig sektor: momskompensasjonsordningen, spillemidler til frivillig aktivitet og grasrotandelen.
- ansvar for forskningsprogrammet «Sivilsamfunn og frivillig sektor 2018–2020» i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet

Ekspertgruppens inntrykk er at Kulturdepartementets koordineringsrolle per i dag i for liten grad har ført til samordning og forenkling i forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner. Blant annet synes veilederen for forenkling av tilskudd å være for lite kjent og for lite brukt.

---

<sup>33</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter. Administrativ rapport 1 2018 \(2017–2018\)](#), s. 73.

## 2.3 Digitale muligheter er lite utnyttet

I KUDs kartlegging av ordninger og tilskudd ble departementene spurt om søknadsprosessen og rapporteringsprosess er fullelektronisk. Svarene på dette spørsmålet er ufullstendige, og det er mulig begrepet *fullelektronisk* ikke er enkelt å forstå. Et av departementene kommenterer at de mottar søknad og rapport på e-post, men at de ikke oppfatter dette som fullelektronisk.

For 28 av de 57 ordningene svares det *ja* på at søknadsprosessen er fullelektronisk og 22 av 57 svarer at rapporteringsprosessen er fullelektronisk. Ekspertgruppen mener det tyder på at det er et potensial for digitalisering som ikke er utnyttet i tilskuddsforvaltningen.

Den manglende bruken av Frivillighetsregisteret tyder også på at departementene i liten grad har utnyttet de digitale mulighetene.

Riksrevisjonen konkluderer i sin kartlegging av digitalisering i statlige virksomheter (s. 69 flg.) med at arbeidet med digitalisering i statlige virksomheter har kommet langt, men at saksbehandlerne fortsatt opplever tungvinte arbeidsprosesser ved bruk av digitale fagsystemer og varierende datakvalitet og sporbarhet i tilknytning til saksbehandlingen. Videre peker Riksrevisjonen på at statlige virksomheter gjenbruker informasjon bare delvis, selv om behovet for gjenbruk er stort. Riksrevisjonen mener gevinstmulighetene som de nasjonale felleskomponentene gir (bl.a. ID-porten, Altinn og Brønnøysundregistrene), ikke blir realisert i stor nok grad i statlige virksomheter.<sup>34</sup>

Ekspertgruppens gjennomgang av tilskuddsordningene for frivillige organisasjoner bekrefter Riksrevisjonens rapport om digitalisering i statlige virksomheter.

### 2.3.1 Kun én gang – i liten grad gjennomført for tilskudd til frivillige

I stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* er det et mål at innbyggere, næringsliv og frivillig sektor i sin kontakt med offentlige virksomheter ikke skal levere samme opplysning mer enn én gang.<sup>35</sup>

Gjenbruk av informasjon bidrar til raskere og enklere saksgang for brukerne, og kan bidra til enklere prosesser der flere offentlige virksomheter må samhandle. Slik er ikke situasjonen for organisasjonene i dag, der hvert departement og direktorat bruker sine egne søknadsportaler og søknadssystemer, med den konsekvens at frivillige organisasjoner rapporterer den samme informasjonene til statlige organer flere ganger og staten har store utgifter med å utvikle og drifte flere portaler.

Selv om det understrekes i stortingsmeldingen at prinsippet om «kun én gang» er et langsiktig mål, fremstår det fra ekspertgruppens gjennomgang av tilskuddsordninger som klart at det offentlige har kommet lenger i å realisere målet overfor enkeltpersoner (for

---

<sup>34</sup> [Rapport nr. 1 2018: Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter](#)

<sup>35</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.*

"Brukerne" er i stortingsmeldingen definert som "innbyggere, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor".

eksempel gjennom elektronisk skattemelding) og næringslivet, enn overfor frivillige organisasjoner.

## 2.4 Frivillighetsregisteret fungerer ikke som ønsket

Forslag til opprettelse av et frivillighetsregister ble fremmet av frivillig sektor i 2003 knyttet til utformingen av en varig momskompensasjonsordning. I 2005 ble det nedsatt et offentlig utvalg for å utrede ulike sider ved et frivillighetsregister og utvalget leverte sin utredning i 2006.<sup>36</sup>

I forarbeidene til utredningen ble det gjort en vurdering av behovet for et frivillighetsregister som ledet til en oppsummering av fire nøkkelfunksjoner:

- 1) Opplysningsbankfunksjonen: Å samle sentrale opplysninger om sektoren ett sted kan bidra til en forenkling for frivillige ved at disse slipper å sende inn samme opplysning flere ganger, og at det offentlige kan forholde seg til registrerte opplysninger fremfor å måtte hente inn samme informasjon, typisk i tilskuddsforvaltning.
- 2) Politikkutformingsfunksjonen: Avgrensningen og kategoriseringen av aktivitet- og virksomhetsområde for sektoren gir det offentlige mulighet til å: i) basere tildeling av støtte, avgiftslette o.l. på disse kriteriene, ii) vurdere forskjellige tiltak mot ulike kategorier frivillig virksomhet og iii) tilpasse tiltak og støtteordninger til aktivitetsområder. Bruk av registeret legger med dette til rette for at det kan utøves mindre skjønn, som vil kunne gi en rasjonalisering og effektivisering for det offentlige, og antageligvis også økt forutberegnelighet og rettssikkerhet for sektoren.
- 3) Legitimeringsfunksjonen: Registeret bidrar til å synliggjøre sektoren som et felt bestående av ulike type enheter, utenfor stat og marked (rammer inn/markerer/identifiserer tredje sektor) og hvem som omfattes av politikkområdet frivillighetspolitikk. Dette er en gevinst for myndighetene og gir status og legitimitet til sektoren. Åpenhet og innsyn i opplysninger om sektoren, inkludert årsregnskap, vil også bidra til å styrke legitimiteten.
- 4) Forskningsfunksjonen: Det er store kostnader knyttet til arbeidet med å fremskaffe statistikk om sektoren. Registeret gir et grunnlag som gjør det mulig å følge og analysere utviklingen på feltet.

I høringsrunden var flertallet positive, med en forutsetning om at registeret forenklet de administrative byrdene for frivilligheten, samt bedret samhandlingen med offentlige myndigheter. Forslag til *Lov om register for frivillig virksomhet* (frivillighetsregisterloven) ble fremmet for Stortinget i 2007 og vedtatt med ikrafttredelse fra 1. desember 2008.<sup>37</sup>

Organisasjoner som registrerer seg i Frivillighetsregisteret, blir inndelt i 14 ulike kategorier, basert på en internasjonal standard, såkalte ICNPO-kategorier.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> [NOU 2006:15 Frivillighetsregister.](#)

<sup>37</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-88>

<sup>38</sup> Se vedlegg 3 og tabell over ICNPO-kategorier hos [Brønnøysundregistrene.](#)

I 2012 ble det i samråd med frivillig sektor igangsatt et prosjekt med formål å sikre at innrapportering av data skal være enklest mulig for organisasjonene og at registrene og data fra registrene på en best mulig måte kan bli benyttet av forvaltningen og andre. Samtidig ble det tydeliggjort at formålet med registeret er "å forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter", jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet.

Etter innspill fra frivillig sektor ble det etablert en løsning for innrapportering av opplysninger til Frivillighetsregisteret fra medlemssystemene til organisasjonene (integrasjonsløsning).

Innmeldingsavgiften ble fjernet i 2015 og årsavgift ble fjernet i 2016, dermed er det nå gratis å registrere seg og stå i registeret.

I dag, snart ti år etter etableringen, må vi konkludere med at registret ikke fyller de fire funksjonene som ble skissert i NOU 2006:15 *Frivillighetsregister* i ønsket grad, om vi ser bort fra informasjonsverdien av at store deler av frivillig sektor er registrert og kategorisert. Ekspertgruppen registrerer flere grunner til at funksjonene ikke er oppfylt:

- Det er fortsatt 34 av 57 tilskuddsordninger som ikke stiller krav om at søkerne må være registrert i Frivillighetsregisteret, jf. figur 8. Det kan tyde på at registeret ikke inneholder de opplysninger som tilskudsforvaltere trenger. Søkerne kan selv velge hvilke kategorier man vil stå i (inntil tre kategorier, hvorav en hovedkategori), noe som kan åpne opp for tilpasninger. Brønnøysund kan omplassere en organisasjon til en annen kategori, jf. forskrift til lov om frivillighetsregisteret § 4. Det er frivillig å registrere regnskap og vedtekter, og bare et fåtall enheter har påtatt seg å gjøre dette.
- Kvaliteten på registerdataene er ikke god nok. Det finnes for mange avvik både når det gjelder om en organisasjon fyller vilkårene for registrering i utgangspunktet og om den fortsatt fyller vilkårene: om det er en aktiv organisasjon, om enheten er registrert i riktig kategori, og hvorvidt endringer i adresse, e-postadresse, telefonnummer, kontonummer, samt endringer i vedtekter eller styresammensetning er registrert. Bortfall av innmeldingsavgift og årsavgift har ført til at det ikke gjøres oppfølging av om enheter som er registrert fortsatt er i drift og betaler avgift. Dette vil på sikt kunne svekke kvaliteten på data.
- Søkefunksjonene i registeret er begrenset. Det kan søkes på organisasjonskategori og landsdel/fylke/kommune, men registeret gir ikke direkte oppslag til f.eks. vedtekter, årsmelding og regnskap.
- Drift, vedlikehold og utvikling krever ressurser og finansiering. Etter at både innmeldingsavgift og årsgebyr ble borte, antas det å være et uavklart økonomisk spørsmål, både når det gjelder å heve kvaliteten på dagens innhold og å videreutvikle registeret.

Til tross for at Frivillighetsregisteret i dag ikke oppfyller flere av de opprinnelige intensjonene, så er det likevel en jevn økning i antall registrerte enheter. Per mars 2018 var det registrert 45 825 enheter og i 2017 var det omkring 5000 nyregistreringer. Det antas at de store, generelle ordningene som momskompensasjon og Grasrotandelen, samt at flere ordninger krever registrering i Frivillighetsregisteret, er medvirkende årsaker til at det stadig kommer flere enheter inn. Stiftelser og andre private gavegivere stiller også i økende grad krav om at søkerne skal være registrert i Frivillighetsregisteret.

Figur 8. Krever tilskuddsordningen registrering i Frivillighetsregisteret?

DEP	NEI	JA
ASD	0	5
BLD	6	0
FD	0	1
HOD	5	3
JD	0	8
KLD	1	1
KMD	0	1
KUD	14	3
KD	3	1
LMD	1	0
NFD	0	0
SD	0	0
UD	4	0
<b>Totalt</b>	<b>34</b>	<b>23</b>

## 2.5 Manglende åpenhet

Mandatet ber ekspertgruppen vurdere om tildelingskriteriene er i tråd med målsettingene for ordningene, herunder om det er samsvar mellom regelverk og mottakere i ordningene. Ekspertgruppens inntrykk er at det i hovedsak er samsvar mellom målsettinger, kriterier og mottakere i tilskuddsordningene.

Det er imidlertid en utfordring at flere ordninger og særlig enkelttilskudd mangler åpenhet om hvordan mottakerne er valgt ut og dermed hvordan det begrunnes ut fra målsetting og regelverk at dette er de *riktige* mottakerne i betydningen den eller de som bidrar best til at

målene med tilskuddet kan nås. Dette gjelder både bruk av skjønnsmessige kriterier, politiske tildelinger og enkelttilskudd.

### 2.5.1 Skjønnsmessige kriterier

Det er utstrakt bruk av skjønnsmessige kriterier i tilskuddsordningene for frivillige organisasjoner. DFØs kartlegging av statlige tilskuddsordninger fant at det generelt er en jevn fordeling av skjønnsmessige tildelingskriterier og beregningsregler i fastsettelse av beløpene som skal gis i tilskudd.<sup>39</sup>

Skjønnsmessige kriterier er særlig utbredt i prosjektstøtteordningene. Kriteriene er mer kvantitative i de store driftsstøtteordningene, der det typisk benyttes antall medlemmer/lokallag eller driftskostnader både som inngangskriterier og utmålingskriterier, selv om det forekommer skjønn i flere driftsstøtteordninger også. Et eksempel på et utfordrende skjønnsmessig kriterium i regelverket for momskompensasjon til frivillige organisasjoner, er kravet om at søkeren skal dokumentere «at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten». Dette er krevende både for søker og saksbehandler, og det har vært mange klagesaker i forbindelse med dette.

Det varierer hvor åpent grunnlaget for skjønnsmessige kriterier kommuniseres i regelverkene. Noen regelverk sier ganske enkelt at søknadene vil bli vurdert opp mot formålet for ordningen, og røper dermed ikke hva det legges vekt på i søknadsbehandlingen, mens andre informerer om hva som vil vektlegges og hvilke prioriteringer som kan gjøres gjeldende. Noen ordninger i HOD/Helsedirektoratet gjør rede for hvor mye de ulike skjønnsmessige kriteriene teller i prosent for utfallet av søknaden.

### 2.5.2 Politiske tildelinger

Ekspertgruppen har diskutert tilfeller av politiske tildelinger, der mottakere får tilskudd på grunnlag av politisk beslutning uten at tildelingen er basert på regelverket for en ordning. Begrunnelsen for slike tildelinger er ofte ikke kommunisert.

En gjennomgang av tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet i IMDi i 2018 peker på spenningen mellom fag og politikk i tilskuddsforvaltningen, og at spenningen blant annet skyldes politikernes ønske om å synliggjøre vinnere i budsjettproposisjonen, mens det gir mindre rom for faglig skjønn.<sup>40</sup>

Vi viser i denne sammenhengen også til finansieringen av gave til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (NIF) i 2011 i forbindelse med organisasjonens 150-årsjubileum og til Den Norske Turistforening (DNT) i anledning 150-årsjubileet i 2018. I begge tilfeller ble dette løst ved å benytte overskudd fra en lottotrekning i regi av Norsk Tipping. Dette krever (midlertidig) lovendring i pengespilloven § 10, og det reduserer tilgjengelige spillemidler for andre mottakere. Slike tildelinger er uforutsigbare og det

---

<sup>39</sup> [DFØ 2017: Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet? Rapport 5/2017: s. 7..](#)

<sup>40</sup> Ideas2evidence og Vista Analyse (2018). *Gjennomgang av post 71. Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet*. Ideas2evidence-rapport 01:2018. [Lenke til sak på IMDis nettsted og til rapporten.](#)



mangler en åpen og overordnet vurdering av hvilke organisasjoner som skal tilgodeses i forbindelse med jubileer.

### 2.5.3 Enkelttilskudd

Ekspertgruppen har drøftet det store antallet enkelttilskudd til frivillige organisasjoner (205) og mener denne praksisen kan stride mot ønsket om objektive, legitime og åpne kriterier i forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner.

Når tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende, kan departementet ifølge økonomiregelverket gjøre unntak på følgende punkter:<sup>41</sup>

- krav om å formulere tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- krav om utforming av regelverk
- krav om kunngjøring

Noen ordninger synes å være en kombinasjon av enkelttilskudd og ordninger med kriterier. Det finnes da et regelverk for tildelingene, men mottakerne navngis også i budsjettproposisjonen. Dette gjør rollen som tilskuddsforvalter uklar, da øremerkingen i budsjettproposisjonen innebærer at det er Stortinget som vedtar tilskuddet til mottakerne. Det typiske for enkelttilskuddene er imidlertid at de ikke er forankret i regelverk og begrunnelsen for tilskuddet er i liten grad kommunisert.

DFØ har pekt på at det er viktig å sikre at tilskuddet gis til *riktig* mottaker i betydningen den eller de som bidrar best til at målene med tilskuddet kan nås. Når det ikke er gjort rede for kriterier eller begrunnelse, er det vanskelig å vurdere om dette er innfridd.

Ekspertgruppen mener øremerking av midler til navngitte organisasjoner innenfor rammen av en eksisterende tilskuddsordning, også kan bidra til manglende forutsigbarhet for andre organisasjoner. Et eksempel på dette er organisasjonene som tidligere har fått tilskudd via Kriminalomsorgsdirektoratet under kap. 430 post 70 på Justis- og beredskapsdepartementets budsjett. Som del av budsjettavtalen vedtok Stortinget i 2017 å øremerke alle midlene i denne rammen, med konsekvensen at det ikke var midler igjen å fordele til en del organisasjoner som tidligere har mottatt støtte.

Ekspertgruppen mener at utstrakt bruk av enkelttilskudd også kan bidra til å sementere mottakere av statlige tilskudd og kan dermed hindre innovasjon og nyskaping.

## 2.6 To hovedtyper formål: frivillighet og sektormål

Mandatet ber ekspertgruppen vurdere utstrekningen av ordninger der frivillig aktivitet er målet i seg selv, i forhold til tilskudd der frivillige organisasjoner er mottakere av tilskudd i kraft av å være et middel for å oppnå et annet samfunns mål.

---

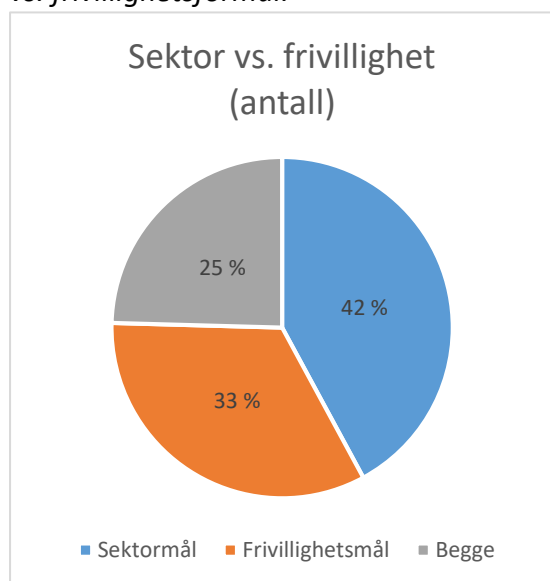
<sup>41</sup> Økonomiregelverkets bestemmelser kap. 6.4.2.

Dette er gjort ved en skjønnsmessig vurdering av målformuleringene for tilskuddsordningene, jf. figur 9. Enkelttilskuddene er ikke vurdert i denne sammenhengen.

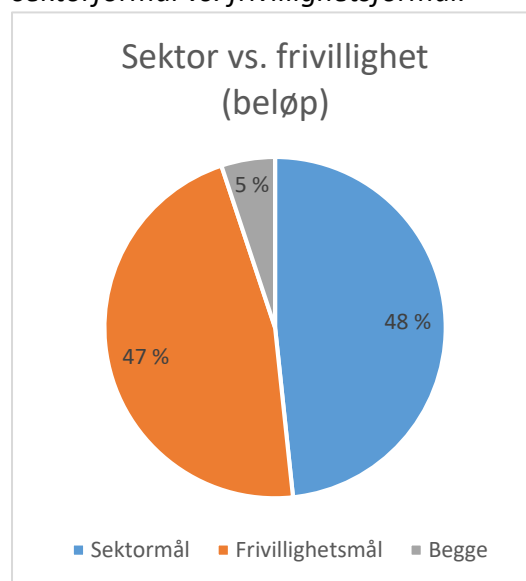
*Figur 9. Vurdering av type formål i tilskuddsordningene per departement.*

DEP	Type formål		
	Frivillighet	Sektor	F/S
ASD	1	2	2
BLD	3	1	2
FD	0	0	1
HOD	1	6	1
JD	0	6	2
KD	0	4	0
KLD	1	1	0
KMD	0	0	1
KUD	13	2	2
LMD	0	0	1
NFD	0	0	0
SD	0	0	0
UD	0	2	2
<b>Totalt</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>14</b>

Figur 10: Antall ordninger med sektorformål vs. frivillighetsformål.



Figur 11: Andel midler i ordninger med sektorformål vs. frivillighetsformål.



Ekspertgruppen oppfatter at å "støtte frivillighet som mål i seg selv" innebærer å fremme frivillig sektors selvstendighet og særpreg, jf. omtale i pkt. 1.3.

Ekspertgruppen har vurdert at formålet for 19 av ordninger er tydelig preget av å ha frivillighet som mål i seg selv, dette inkluderer 11 ordninger til idrett, frivillig kulturliv og frivillig aktivitet for barn og unge (Frifond) i Kulturdepartementet. Ellers har Barne- og likestillingsdepartementet tre ordninger der frivillighet som mål i seg selv er fremtredende. Dette er de to ordningene i nasjonal grunnstøtte for barne- og ungdomsorganisasjoner og støtte til funksjonshemmedes organisasjoner.

Klare sektorvise mål preger formålet for 24 av ordningene. Disse er som regel prosjektstøtteordninger og preges typisk av at departementet har definert et behov i sektoren som frivillige organisasjoner anses å kunne bidra til å løse.

Formålet for 14 av tilskuddsordningene vurderes som en kombinasjon av å bidra til sektormål på departementets område og frivilligheten som mål i seg selv. Frivillige organisasjoner er altså både mål og middel i disse tilskuddsordningene. Denne distinksjonen er antakelig lite relevant for organisasjonene selv. Deres eksistensgrunnlag og formål er ofte å bidra til et samfunns mål, og dermed forenes mål og middel i organisasjonene. Ekspertgruppen oppfatter allikevel denne typen ordninger som en utfordring, se pkt. 2.6.1.

### 2.6.1 Formål og føringer former frivillig sektor

Mandatet ber ekspertgruppen vurdere hvorvidt kriteriene i ordningene former frivillig sektor. Ekspertgruppen ser at både formål og førende kriterier former frivillige organisasjoner.

I utgangspunktet kan alle offentlige tiltak rettet mot frivillige organisasjoner på en eller annen måte bidra til å forme sektoren. Vi vil imidlertid påpeke at ikke all forming

nødvendigvis er negativ. Både staten og frivillig sektor har sammenfallende målsetninger om å fremme frivillighetens særpreg, for eksempel som arena for helt eller delvis selvstyrte utfoldelsesmuligheter eller sivilsamfunnsrollen. Da er det legitimt å utvikle formål for ordninger som bidrar til å fremme disse rollene i samråd med frivillig sektor.

Ordningene med frivillighet som mål i seg selv er de ordningene som i minst grad former sektoren på en negativ måte. Begrunnelsen for å ha ordninger hvor frivillighet er mål i seg selv på avgrensede felt, må antas å være at en aktiv og uavhengig frivillighet bidrar til å skape samfunnsverdier på lengre sikt, enten i den aktuelle samfunnssektoren eller i samfunnet som helhet. For eksempel bidrar den nasjonale grunnstøtten til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner til opplæring i demokratisk deltakelse og utvikling av en demokratisk infrastruktur som knytter samfunnsgrupper, regioner og lokale og sentrale samfunnsnivåer sammen.<sup>42</sup> Regelverk og kriterier i denne ordningen er rettet inn mot dette målet.

Når det gjelder ordningene som tildeler prosjektmidler, kan de bidra til målforskyvning gjennom at organisasjoner prioriterer aktiviteter og mål som er definert av myndighetene heller enn å gjennomføre aktiviteter de selv finner hensiktsmessige. Kombinasjonen av prosjektmidler og sterke føringer er særlig problematisk for organisasjonenes egenart fordi det kan føre til målforskyvning og instrumentalisering. Jo mer spesifikke krav til mål og aktiviteter i ordningene, desto større er risikoen for at ordningene former sektoren. Utfordringen med prosjektordningene er også at de er mange og små, og med til dels vanskelig tilgjengelige regelverk med ulik utforming. De største administrative byrdene ved søknader og rapportering er knyttet til prosjektstøtteordningene (jf. Rambøll 2009).

Når det gjelder ordningene som kombinerer departementenes sektormål og frivillighet som mål i seg selv, er det ekspertgruppens oppfatning at disse ordningene lett blir både uklare og førende på en negativ måte. I flere av disse ordningene stilles det formelle og konkrete krav både til organisasjonen og til aktiviteten som skal få støtte. Noen av ordningene setter også begrensninger for sivilsamfunnsrollen ved at det stilles som krav at organisasjonene som får støtte, skal støtte opp om rådende politikk.

Eksempler på ordninger og målformuleringer som kombinerer departementenes sektormål og støtte til frivilligheten som mål i seg selv:

- Arbeids- og sosialdepartementet:  
Tilskudd til drift av organisasjoner som drives av sosialt og økonomisk vanskeligstilte: "Over denne ordningen gis det tilskudd til drift av organisasjoner som drives av sosialt og økonomisk vanskeligstilte og som arbeider mot fattigdom og sosial ekskludering."
- Barne- og likestillingsdepartementet:  
Tilskudd til frivillige organisasjoner på familie- og likestillingsområdet: "Målet med

---

<sup>42</sup> Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

tilskuddsordningen er å sikre drift, bidra til mangfold og skape høyere aktivitet blant frivillige organisasjoner som arbeider med familie- og likestillingspolitikk i Norge."

- Forsvarsdepartementet:  
"Tilskuddsordning for frivillige organisasjoner: Formålet med ordningen er å stimulere til økt kunnskap om og forståelse for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Videre vil støtte kunne gis til organisasjoner eller virksomhet som bidrar til og støtter opp under Forsvarets mål og prioriteringer."
- Helse- og omsorgsdepartementet:  
"Driftstilskudd (nasjonal grunnstøtte) til frivillige rusmiddelpolitiske organisasjoner: Tilskuddsordningen skal støtte opp under frivillig innsats for å redusere forbruk av rusmidler og skader forårsaket av rusmidler."
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet:  
"Tilskudd til nasjonale minoriteter: Formålet med tilskuddsordningen er å styrke nasjonale minoriteters kultur, språk og egenorganisering. Det er et mål at nasjonale minoriteters egne organisasjoner kan fremme sine interesser overfor ulike myndigheter."
- Landbruks- og matdepartementet:  
"Støtte til organisasjoner: Tilskuddsordningens formål er å støtte organisasjoner som arbeider innenfor landbruks- og matpolitiske satsingsområder. Tilskudd skal medvirke til å holde oppe aktiviteten i organisasjonene og på denne måten medvirke til et levende og aktivt organisasjonsliv lokalt, regionalt og sentralt."

## 2.7 Mer prosjektmidler enn driftsmidler

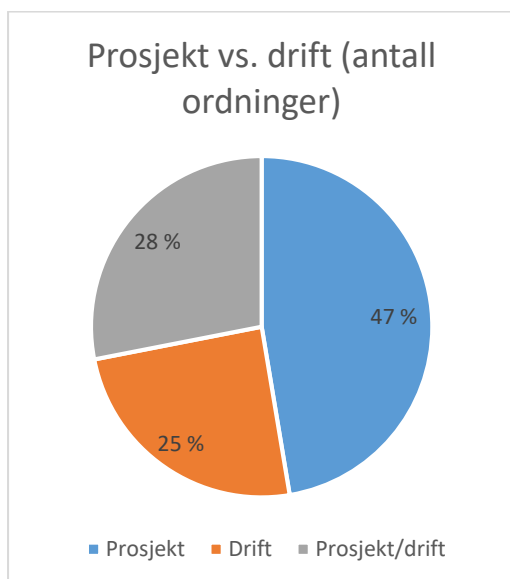
KUDs kartlegging viser at 27 av de 57 tilskuddsordningene fordeler prosjektmidler, 14 av ordningene fordeler driftsmidler og 16 av ordningene kombinerer drifts- og prosjektmidler, jf. figur 12.

Andelen prosjektmidler fordelt både gjennom tilskuddsordninger og enkelttilskudd er 42 prosent, andelen driftsmidler er 50 prosent og en kombinasjon av prosjekt- og driftsmidler utgjorde 8 prosent av de totale midlene som ble fordelt, jf. figur 14.

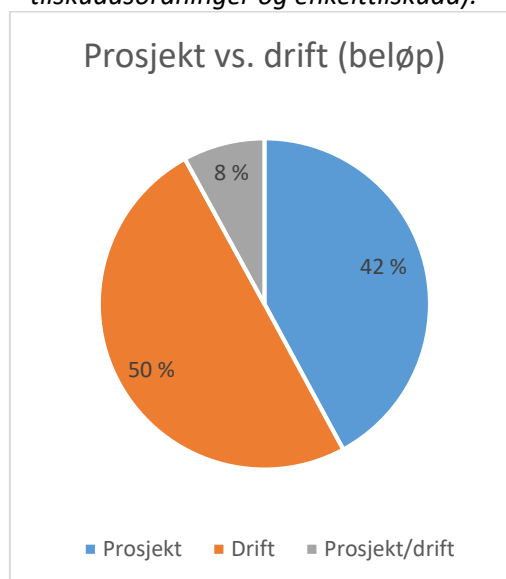
*Figur 12. Antall ordninger som fordeler hhv. driftsmidler, prosjektmidler og en kombinasjon av drifts- og prosjektmidler per departement.*

DEP	Type ordning		
	Drift	Prosjekt	D/P
ASD	3	2	0
BLD	3	1	2
FD	0	0	1
HOD	1	6	1
JD	1	4	3
KD	1	2	1
KLD	1	1	0
KMD	0	0	1
KUD	4	7	6
LMD	0	0	1
NFD	0	0	0
SD	0	0	0
UD	0	4	0
<b>Totalt</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>16</b>

Figur 13. Antall ordninger som fordelt på prosjekt- vs. driftsmidler i 2016.



Figur 14. Andel prosjekt- vs. driftsmidler i utbetalt beløp i 2016 (totalt for tilskuddsordninger og enkelttilskudd).



Kulturdepartementet har i statsbudsjettet for 2018 satt som «et overordnet mål at prosjektstøtte skal utgjøre en mindre andel av overføringene til frivillige organisasjoner».

For frivillige organisasjoner oppleves prosjektmidler utfordrende av flere årsaker: midlene er mindre forutsigbare, krever ofte mer arbeid i form av søknader og rapportering og midlene kan bidra til målforskyving hos organisasjonene. Kort tid mellom tildeling og rapporteringsfrist er også mer utbredt i ordninger for prosjekttilskudd enn for driftstilskudd.

## 2.8 Manglende forutsigbarhet

Mandatet ber ekspertgruppen gi faglige råd om tiltak som kan bidra til mer forutsigbar tildeling av tilskudd til frivillig sektor.

Ekspertgruppen mener det er flere forhold som bidrar til manglende forutsigbarhet i ordningene.

Uklare mål og manglende åpenhet om skjønsmessige kriterier bidrar til uforutsigbarhet for de som søker midlene. Kriteriene for måloppnåelse vil ofte også være uklare i ordninger som har uklare mål og det vil være krevende å rapportere. Når det er lite åpenhet om kriteriene, blir utfallet av tildelingen uforutsigbar.

Ordninger for driftstilskudd vil som regel være mer forutsigbare enn ordninger for prosjekttilskudd, da kriteriene er av en mer langsiktig karakter, og midlene fra disse ordningene er i praksis midler organisasjonene kan forvente å få årlig så lenge ordningen ikke endres vesentlig.

Ordninger for prosjekttilskudd er mer uforutsigbare fordi organisasjonene som regel må søke om støtte fra år til år og ikke vet om, eller eventuelt hvor mye, støtte de vil få før søknaden er behandlet. For organisasjoner med stram økonomi betyr det at man må vente med å igangsette aktiviteter og driften av organisasjonen blir uforutsigbar, blant annet gjennom at det blir vanskelig å bygge opp og holde på kompetanse i organisasjonen. Når tilskudd blir innvilget, opplever organisasjonene ofte at det er krav om at midlene skal benyttes innen utgangen av året.

Flerårige tildelinger har vært et ønske fra frivillig sektor for å gi bedre forutsigbarhet og muligheter for å planlegge ressursbruk og aktivitet. Langsiktig og forutsigbar støtte er dessuten en viktig forutsetning for at den frivillige sektoren skal utvikle seg og være innovativ på egne premisser. I 8 av de 57 kartlagte ordningene gir regelverket signaler om at det vil være aktuelt å tildele tilskudd flere år, men det tas forbehold om Stortingets årlige behandling av statsbudsjettet, jf. figur 15. Noen enkelttilskudd er også basert på flerårige avtaler og flere er i praksis å regne som faste tilskudd (mottakerne opplever at de "er inne" på statsbudsjettet), selv om det årlige budsjettforslaget behandles av Stortinget.

Stortingets bevilgningsreglement begrenser muligheten for å tildele midler som ikke dekkes inneværende budsjettår, det kan bare gjøres hvis Stortinget har gitt særlig samtykke til dette.<sup>43</sup> Terskelen for slikt samtykke er høy og ekspertgruppen har ikke sett eksempler på at denne muligheten for samtykke fra Stortinget er benyttet i tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.

Ekspertgruppen mener dagens praksis for å åpne for flerårig tildeling med forbehold om Stortingets budsjettbehandling, er fordelaktig for de organisasjonene som søker ordninger der dette forekommer. Men dette er ulikt praktisert og de fleste ordninger åpner ikke for denne muligheten.

Usikkerhet rundt tidspunkt for utbetaling av støtte gir også uforutsigbarhet for frivillige organisasjoner.

Organisasjoners mulighet til å motta støtte fra private givere har økt de siste årene med framveksten av flere store stiftelser. Ekspertgruppens inntrykk er at hoveddelen av denne støtten kommer i form av støtte til konkrete tiltak eller prosjekter. Eventuell økt privat støtte bidrar dermed ikke til større forutsigbarhet i støtten til frivillige organisasjoner.

---

<sup>43</sup> Bevilgningsreglementet for statsbudsjettet og statsregnskapet: § 6. *Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår*



Figur 15. Sier regelverket for ordningen at det kan tildeles midler for flere år?

DEP	NEI	JA
ASD	3	2
BLD	6	0
FD	1	0
HOD	7	1
JD	6	2
KD	4	0
KLD	2	0
KMD	1	0
KUD	16	1
LMD	1	0
NFD	0	0
SD	0	0
UD	2	2
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	<b>8</b>

## Del 3: Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppens anbefalinger er på et overordnet og prinsipielt nivå. Gruppen har ikke hatt kapasitet til å utrede konsekvensene av de foreslåtte tiltakene, men peker på forutsetninger, roller og ansvar.

Noen av anbefalingene vil kreve videre utredning og vi viser her til at anbefalingene er innspill til en stortingsmelding.

Mandatet ber ekspertgruppen legge til grunn endringer innenfor en budsjettøytral ramme. Noen av anbefalingene innebærer behov for investeringer og ressurser til utvikling og forbedring av regelverk og systemer. Ekspertgruppen mener dette er innenfor rammen av regjeringens forventning om at statlig forvaltning skal effektiviseres, forenkles og forbedres. Ekspertgruppens anbefalinger for effektivisering og samordning vil kunne gi besparelser på sikt. Med utgangspunkt i frivillighetspolitikken, vil både kvantitative og kvalitative gevinster av tiltakene ha verdi. Gode forvaltningsstrukturer med brukeren i sentrum vil være et godt grunnlag for god dialog og samhandling mellom staten og frivillige organisasjoner.

Sittende regjering har i sin politiske plattform sagt at den vil "gjennomføre en forenklingsreform for frivilligheten".<sup>44</sup> Ekspertgruppen mener tiltakene som anbefales i rapporten, kan inngå i denne forenklingsreformen.

### 3.1 Helhetlig styring og samordning

Det uoversiktlige landskapet og mangelen på samordning som er beskrevet i del 2, er utgangspunkt for ekspertgruppens overordnede anbefaling: Tilskudd til frivillige organisasjoner må samordnes bedre.

Mange frivillige organisasjoner søker og mottar tilskudd fra flere ulike tilskuddsforvaltere, på tvers av statens sektorinndeling. Dette skaper utfordringer som ikke kan løses hos den enkelte tilskuddsforvalter – det er behov for mer overordnede grep.

Dette gjelder både utvikling av en mer lik praksis for forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner, men også utvikling av strukturer for fellesløsninger og gjenbruk av informasjon. Samordning krever systematisk tilnærming til informasjonsforvaltning og målsettinger og samarbeid på tvers av sektorer. Det vil også kreve tydelig styring og koordinering.

#### 3.1.1 Strategisk samarbeid

Ekspertgruppen mener det er en forutsetning for samordning at det skjer en avklaring av roller og ansvar for de overordnede grepene både når det gjelder digitalisering og forvaltningsstrukturer for tilskudd til frivillige organisasjoner.

---

<sup>44</sup> Regjeringens politiske plattform ([Jeløyplattformen](#)) s. 53.

Ekspertgruppen anbefaler at de fire involverte departementene (Finansdepartementet (FIN), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kulturdepartementet (KUD), starter et strategisk samarbeid på politisk og faglig nivå om tilskudd til frivillige organisasjoner: setter mål for en enklere, åpnere og mer koordinert forvaltning, avklarer roller og ansvar og etablerer gode rammer og strukturer for tilskuddsforvaltningen.

### 3.1.2 Styrke Kulturdepartementets samordningsrolle

Ekspertgruppen peker i pkt. 2.2.2 på at Kulturdepartementets koordineringsrolle per i dag i liten grad har ført til samordning og forenkling i forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner. Blant annet synes veilederen for forenkling av tilskudd å være for lite kjent og for lite brukt.

Ekspertgruppen mener det er en forutsetning både for bedre samordning og for en forenklingsreform for frivilligheten, at Kulturdepartementets samordningsrolle styrkes.

Frivillig sektor bør involveres i samordningen som brukere og gjennom Kulturdepartementets dialog med Frivillighet Norge.

Andre departementer har også samordningsroller som KUD kan se nærmere på for å utvikle egen rolle: Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) i likestillingspolitikken, Kunnskapsdepartementet (KD) for forskning, Klima- og miljødepartementet (KLD) i klimapolitikken og Utenriksdepartementet (UD) for politikken i Nordområdene.

Ekspertgruppen ser at Difis rapporter om samordning i forvaltningen kan være nyttige som grunnlag for utviklingen av KUDs rolle. Dette gjelder blant annet rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*<sup>45</sup> fra 2014 og rapporten *Ikke bare en pådriver... Om KMDs samordningsroller* fra 2016.<sup>46</sup>

Ekspertgruppen tilrår at begrepet *koordineringsrolle* erstattes med *samordningsrolle*. Det er liten forskjell på begrepene koordinering og samordning og de blir ofte brukt om hverandre, men samordningsrolle blir brukt i de to nevnte rapportene fra Difi og vi mener det vil være en fordel å bruke samme begrep om departementer som har slike roller.

Rapporten om KMDs samordningsroller introduserer et begrepsapparat for å kunne drøfte samordningsstrategier og differensiere mellom ulike typer samordningsutfordringer og legger til rette for å utveksle erfaringer.

Difis rapport definerer samordning i denne sammenhengen som en prosess der ulike mål, verdier, aktiviteter og/eller ressurser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og/eller tilpasset hverandre. Samordning er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å realisere mål som fordrer at flere aktører medvirker. Målet kan være alt fra å skape en omforent

---

<sup>45</sup> [Difi - rapport 2014:07 Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning](#)

<sup>46</sup> [Sak på Difis nettsted og lenke til rapporten Difi-rapport 2016:8 Ikke bare en pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller.](#)

politikk/strategi til å iverksette en mer helhetlig tjenesteyting overfor bestemte brukergrupper.

Det som skal samordnes i denne sammenhengen er:

*Politikkinnhold:* Behov for å samordne politikkinnhold bunner som regel i en form for *tverrsektoriell avhengighet*. Det kan gjelde direkte påvirkning mellom sektorer: Problemoppfatninger og policy/virkemidler som er utviklet i en sektor, kan skape utilsiktede konsekvenser for måloppnåelsen i en annen sektor. Motsatt kan enkelte sektorer være avhengige av medvirkning og drahjelp fra andre sektorer for å kunne oppnå sine mål. Det kan derfor være nødvendig med samordning både ved utformingen av beslutninger og i den påfølgende iverksettings- og driftsfasen.

*Ressursbruk:* Samordning av ressursbruk vil ofte dreie seg om økt kostnadseffektivitet. Sammen kan flere virksomheter utnytte stordriftsfordeler ved å sentralisere oppgaveløsningen, f.eks. når det gjelder fellestjenester. Dette kan også omfatte utnytting av fagkompetanse, kunnskap og gjenbruk av data.

Difi peker på at KMD har ulike samordningsroller:

- som *pådriver*, som vil si å påvirke andre departementers policy
- som *interesseavveier*, som vil si å foreslå for regjeringen (ev. selv foreta) en interesseavveining hvor flere departementers premisser inngår
- som *systemforvalter*, som vil si å forvalte og utvikle tverrgående systemer, ordninger og prosesser.

Difi foreslår å ta utgangspunkt i følgende spørsmål og råd for å klargjøre og utvikle samordningsrollen:

- *Hva er den primære samordningsrollen?* Det er et nyttig utgangspunkt for å vurdere kombinasjoner av samordningsroller og valg av virkemidler.
- *Hva er det aktuelle ambisjonsnivået for samordning?* Samordning har også en kostnad, og det høyeste ambisjonsnivået er ikke alltid nødvendig.
- *Tilpass virkemidlene til den enkelte samordningsoppgaven.* Virkemidlene varierer fra hierarkibaserte virkemidler, så som bindende regler og formell organisering, og over til tilrettelegging for frivillig tilpasning, så som nettverksbygging og felles informasjonssystemer. Ofte er begge typer virkemidler nødvendig.
- *Sett samordning høyere på politikernes dagsorden.* Politiske prioriteringer definerer mulighetsrommet for samordning bl.a. ved å markere at bestemte samordningsbehov har høy prioritet og ved å legge et positivt press på frivillig tilpasning. Derfor har embetsverket et ansvar for å sette samordning høyere på politikernes dagsorden når det er relevant.

Fra Kunnskapsdepartementets rolle i forskningspolitikken, kan det være noe å hente når det gjelder strategisk utvikling av politikkkfeltet. Innenfor forskningspolitikken har KD for eksempel ansvar for nasjonale strategier og at det lages en langtidsplan. I tillegg er det tydelig politisk koordineringsansvar gjennom toppmøter med regjeringen og sektoren, bilaterale møter mellom relevante statsråder/departementer, og budsjettkoordinering inn mot sentrale budsjettprosesser. Difi har også skrevet rapport om KDs rolle.<sup>47</sup>

Ekspertgruppen viser til etableringen av et *regelråd* for næringslivet, som ble etablert av Nærings- og fiskeridepartementet i 2016 og har i oppgave å vurdere om nye regelverk medfører administrative byrder for næringslivet.<sup>48</sup> Ekspertgruppen anbefaler ikke uten videre en tilsvarende ordning for frivillig sektor, men mener en slik funksjon kan ligge til det departementet som har samordningsansvar for frivillighetspolitikken.

Ekspertgruppen mener Kulturdepartementet bør ha en *tilsynsfunksjon* med tilskuddsordningene rettet mot frivillige organisasjoner, slik at begrepsbruk og krav til informasjon i søknader og rapporter er samordnet. Det bør da finnes en god oversikt over ordningene, og departementene bør ha god dialog med Kulturdepartementet når ordninger skal opprettes eller endres.

Hvis det etableres en søknadsportal for tilskudd til frivillige organisasjoner, må det vurderes om Kulturdepartementet skal være *systemforvalter* og/eller ha *systemansvar* for dette i tett dialog med frivillig sektor og involverte forvaltere og dermed kunne sørge for at portalen fungerer i tråd med hensikten.

For å sikre at KUDs veileder for forenkling av tilskuddsordninger blir fulgt, bør den få en mer forpliktende status. Behandling i regjeringsnotat og distribusjon med et *rundskriv* er en måte å gjøre dette på. Tydelig omtale i kommende stortingsmelding om frivillighetspolitikken vil også bidra til å styrke veilederens status og departementenes forpliktelse til å følge den.

### 3.1.3 Brukerorientering

Frivillighetspolitikken har gjennom flere tiår brukt tilskuddsforvaltning som et sentralt politisk virkemiddel overfor frivillige organisasjoner. For å realisere frivillighetspolitikken overfor målgruppen, er det behov for å samordne strukturer og forvaltningspraksis slik at dette blir et verktøy for politikken.

Ekspertgruppen mener samordningen må skje med utgangspunkt i brukerne, som i denne sammenhengen først og fremst er frivillige organisasjoner.

Begrepet *tjenstedesign* i utvikling av digitale løsninger innebærer en helhetlig tilnærming

---

<sup>47</sup> Difi-rapport 2015:2: Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken <https://www.difi.no/rapport/2015/02/tre-prosjekt-styrkt-koordinering-av-forskingspolitikken> I denne rapporten brukes begrepet *koordinatorrolle*, rapporten bruker ellers koordinere og samordne som synonyme begreper. Se en drøfting av koordinerings- og samordningsbegrepene i rapportens pkt. 2.1.

<sup>48</sup> <http://regelradet.no/>

med brukeren i sentrum. Med tanke på dagens fragmenterte og uoversiktlige landskap, mener ekspertgruppen at god tjenestedesign i forvaltningen av tilskudd til frivillige krever en radikal omdreining for å sette brukeren i sentrum.

Ekspertgruppens kjennskap til målgruppen tilsier at virkemidlene må være differensierte og tilpasset ulike typer organisasjoner. Det er stort mangfold i frivillig sektor både med tanke på størrelse og type organisasjoner og hvor mye administrative ressurser organisasjonene har. Det er derfor behov for skreddersøm. Økonomiregelverket for staten pålegger også forvaltere å vurdere innretningen på regelverkene og gjøre vurderinger av risiko konkret for den enkelte ordning.

Ekspertgruppen vil peke på at også tilskuddsforvaltere vil være brukere av forvaltningssystemer og at utvikling av løsninger også må ivareta forvalternes perspektiv og behov. Uten dette perspektivet vil det være vanskelig å samordne og ta i bruk nye systemer.

### 3.1.4 Gjenbruk

Stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* etablerte "kun én gang" som et sentralt prinsipp for samhandling mellom det offentlige og brukerne, inkludert frivillig sektor. Det innebærer at forvaltningen skal gjenbruke informasjon om forhold som brukeren allerede har opplyst om, istedenfor å spørre brukeren på nytt.

"Kun én gang" er et langsiktig mål som vil kreve innsats over lengre tid. Det krever blant annet at forvaltningen har bedre oversikt over den informasjonen den besitter og hva den har behov for. Dette forutsetter videre at offentlige virksomheter har strukturer og praksis for å dele og gjenbruke informasjonen.

Digital agenda for Norge varslet også at både stat, kommune og ulike sektorer bør benytte fellesløsninger for å lage brukervennlige og sammenhengende digitale tjenester. Meldingen presenterer strategiske prinsipper som skal ligge til grunn for dette arbeidet.

Ekspertgruppen tilrår at det startes et arbeid for å øke gjenbruk av informasjon fra frivillige organisasjoner til tilskuddsforvaltere, slik at informasjonen kan leveres "kun én gang". Arbeidet bør ses i sammenheng med videreutvikling av Frivillighetsregisteret.

Et eksempel på brukerorientering og gjenbruk i forvaltning av tilskudd til frivillige, vil være "kjernestøtte", som er blant KPMGs forslag til forenkling.<sup>49</sup> Kjernestøtte innebærer at en organisasjon som mottar støtte fra flere tilskuddsordninger, kan levere én rapport og ett regnskap, som viser hvordan organisasjonens drift og aktivitet bidrar til å nå flere mål. Denne modellen vil også gi forvaltningen oversikt og unngå overlapping av ressursbruk i tilskuddsordningene.

---

<sup>49</sup> KPMG 2016.

## 3.2 Opprydding i regelverkene

Ekspertgruppens gjennomgang viser at mange regelverk for tilskuddsordningene er vanskelig tilgjengelige. Vi mener det bør startes en opprydding i tilskuddsordningene for frivillige organisasjoner, der det arbeides med forbedringer og forenklinger. Arbeidet bør ha mål om økt kvalitet og effektivitet i ordningene. Arbeidet bør dreie seg om:

- klarspråk: presise målformuleringer, kriterier og rapporteringskrav
- vurdere omfanget av krav til informasjon: hva har forvaltningen egentlig behov for?
- samordning av begrepsbruk og rapporteringskrav på tvers av ordningene
- gjenbruk av informasjon

Dette arbeidet vil kreve systematisk tilnærming og god styring og koordinering.

Ekspertgruppen anbefaler at et oppryddingsarbeid skjer i et samarbeid mellom Kulturdepartementet, Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og de aktuelle tilskuddsforvalterne og ved at frivillige organisasjoner som brukere involveres.

Oppryddingsarbeidet bør skje før det vurderes ytterligere digitalisering eller samordning i form av et felles nettsted. Det vil være dårlig ressursutnyttelse å "sette strøm på" tungvinte løsninger.

Kulturdepartementets veileder i forenkling av tilskuddsordninger og KPMGs rapport om forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger vil være gode verktøy i arbeidet.

Dette tiltaket forutsetter at roller og ansvar er avklart, jf. pkt. 3.1.1.

## 3.3 Utnytte digitale muligheter

Det er et sterkt press på statlig forvaltning om å effektivisere gjennom økt digitalisering. Dette kan gi bedre og raskere tjenester for brukerne og gevinster for forvaltningen. Digitale løsninger kan levere statistikk og rapporter, nøkkelinformasjon og grunnlag for analyser, og de kan åpne for større grad av preutfylte søknader og rapporter, samt gjenbruk av data fra én tilskuddsordning til en annen.

I stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* anbefales følgende prinsipper for redusert risiko og større gevinster fra digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor (s. 83):<sup>50</sup>

1. Start med behov
2. Tenk stort – start smått
3. Velg riktig samarbeidspartner
4. Sørg for riktig kompetanse og god lederforståelse
5. Lever hyppig – skap nytte hele veien

---

<sup>50</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. s. 83.

Ekspertgruppen mener at det er viktig å starte med å identifisere og få på plass forutsetningene for å utnytte de digitale mulighetene i tilskudsforvaltningen og realisere målet om «kun en gang». Arbeidet bør legges opp i tråd med prinsippene i Digital agenda slik at det realiseres forenklingsgevinster underveis. Eksempler på konkrete gevinster som ekspertgruppen peker på er: et bedre og mer funksjonelt Frivillighetsregister med høyere kvalitet, mer bruk av Frivillighetsregisteret som inngangskriterium, enklere regnskapsrapportering for mindre organisasjoner og samkjøring av definisjoner i tilskuddsordningene.

Når det gjelder tilskudsforvaltning til frivillige organisasjoner, kan digitalisering omfatte både videreutvikling og bruk av Frivillighetsregisteret, elektroniske søknadsskjema og -rapportering, utvikling av en felles tilskudsportal og det å helt eller delvis automatisere saksbehandlingen. Her er det stort potensiale for forbedringer. Produktivitetskommissjonen (NOU 2015:1) påpekte at automatisering av saksbehandling og mulighet for kommunikasjon mellom it-systemer vil få innvirkning på hvordan offentlige oppgaver organiseres og utformes i fremtiden. Noen etater er kommet langt når det gjelder å utvikle automatiske løsninger, f.eks. Lånekassen og Bergen kommune som har arbeidet med robotisering av saksbehandling på flere saksområder. Denne utviklingen bør også tilskudsforvaltningen kunne dra nytte av.

Ekspertgruppen er ikke kjent med at noen av tilskudsforvalterne gjennomfører tildeling av søknadsbaserte tilskudd helautomatisk, dvs. slik at man søker elektronisk og får svar umiddelbart, f. eks. som ved søknad til NAV om alderspensjon.

I kartleggingen av ordningene oppgir departementene at søknadsprosessen i bare 28 av 58 ordninger er gjennomført elektroniske, og det er grunn til å tro at de fleste ordninger ikke er særlig tilrettelagt for gjenbruk av informasjon. Det kan være mange grunner til dette. For det første blir Frivillighetsregisteret lite brukt, både av organisasjonene (for eksempel når det gjelder å registrere vedtekter og regnskap) og av forvalterne, og datakvaliteten er ikke tilfredsstillende. For det andre inneholder mange av tilskuddsordningene flere skjønnsbaserte ord og uttrykk, som vanskeliggjør automatisk saksbehandling. Dertil kommer at ansvaret for digitalisering av offentlige tjenester først og fremst ligger under de ulike sektordepartement. Det er dermed opp til det enkelte departement/direktorat å ta stilling til graden av digitalisering og valg av system. Enkelte tilskudsforvaltere har derfor utviklet sine egne løsninger, noen gjennom Altinn-portalen, andre har valgt andre løsninger, for eksempel «Insight Grants», som brukes av Bufdir. For frivillige organisasjoner fremstår den offentlige tilskudsforvaltningen både fragmentert og uoversiktlig.

Ekspertgruppen mener dagens digitale strukturer stort sett er lite brukervennlige, lite effektive og det er få insentiver for statlig samordning av digitale løsninger. De digitale mulighetene bør utnyttes bedre både i de enkelte ordningene og i en overordnet samordning.



I Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter, peker flere virksomheter på tverrgående utfordringer og muligheter, og Difi mener at denne type utfordringer ofte er mest lønnsomt å løse én gang og på en slik måte at alle kan ta del i løsningen. I dag løses hovedsakelig likeartede behov flere ganger ved at de løses av den enkelte virksomhet. Dette bidrar til at digitaliseringen både tar lengre tid og blir mer kostbar enn nødvendig. Riksrevisjonen konkluderer i sin undersøkelse med at det er behov for sterkere sentral styring av digitaliseringen i offentlig sektor.

Difi har satt samordning på dagsorden for sin årlige digitaliseringskonferanse i juni 2018, med tittelen "Sammen mot 2025": "Budskapet fra Digital Agenda, OECD og Riksrevisjonen er klart: vi trenger nasjonale grep for å styrke styringen og øke farten på digitalisering på tvers av sektorer, stat og kommune. Det krever at offentlig sektor i større grad tenker som et konsern med felles kjøreregler, tjenester og løsninger. Den enkelte offentlige virksomhet eller sektor kan ikke fortsette å digitalisere hver for seg. Vi må tenke fellesløsninger og stordrift på tvers av forvaltningen, vi må gjenbruke mer, og nye tjenester må henge sammen med tjenester fra andre virksomheter eller sektorer. Offentlig sektor må samarbeide mer – også med privat sektor."

DFØ er regelverksforvalter for økonomiregelverket som blant annet regulerer den statlige tilskuddsforvaltningen og har publisert mange gode kartlegginger, notater og veiledere. DFØ er statlig virksomhet under Finansdepartementet og har i tildelingsbrevet for 2018 fått i oppdrag å utrede ulike alternativer for digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet i staten.

Ekspertgruppen mener Direktoratet for økonomistyring (DFØ) bør ta et tilsvarende initiativ til samordning av tilskuddsforvaltningen, slik som Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) gjør for digitalisering. Difi og DFØ bør samarbeide tett i utredningen av digitale fellesløsninger på tilskuddsområdet.

I utviklingen av digitale løsninger for tilskudd til frivillige organisasjoner, er det i tillegg behov for kompetanse om målgruppen for å utvikle gode løsninger, jf. pkt. 3.1.3.

### 3.4 Felles nettsted for tilskudd – én vei inn

På innspillmøtet med frivillige organisasjoner i mars 2018, tok mange til orde for en portal eller et nettsted som en felles vei inn til statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner (jf. vedlegg 1). Frivillige organisasjonene vil da bare måtte forholde seg til ett sted, på samme måte som Altinn fungerer for privatpersoner.

Figur 16 viser hvordan dette kan framstilles visuelt i forhold til dagens situasjon. Illustrasjonene er utarbeidet av Frivillighet Norge.

Figur 16. Framstilling av forholdet mellom statlig forvaltning og frivillige organisasjoner, sammenlignet med enkeltpersoner. (Kilde: Frivillighet Norge.)

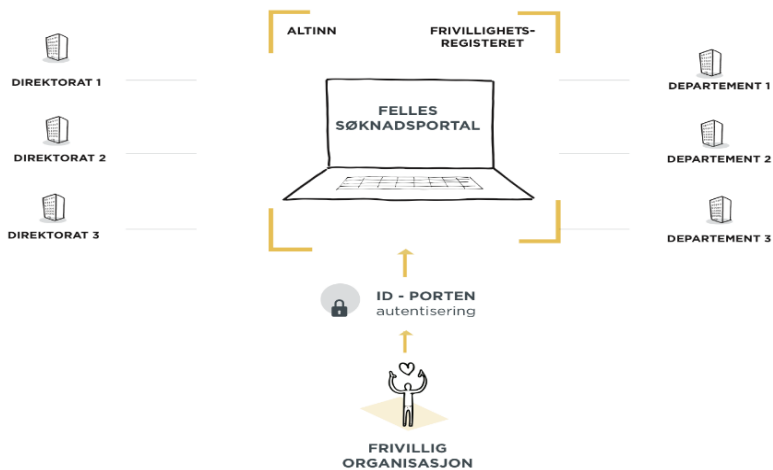
### SÅNN ER DET NÅ



### SÅNN ER DET FOR ENKELTPERSONER



### SÅNN BURDE DET VÆRT



Ekspertgruppen mener det ikke er hensiktsmessig å starte utviklingen av et altomfattende system med ambisjon om å dekke alle behov for tilskuddsforvaltere og frivillige organisasjoner. Behovet for fellesløsninger kan dessuten endres etter en rydding og samordning som vi anbefaler nedenfor.

Det sentrale er å sørge for at systemene som allerede er i bruk og etter hvert etableres, kan "snakke med hverandre" og gjenbruke informasjon fra felles kilder. Vi peker i denne sammenhengen på Difis oppgave og mål om å samordne statlige aktører, ved å "ta tak i utfordringer knytt til deling og gjenbruk av informasjon, regelverk, koordinering og finansiering".<sup>51</sup>

Ekspertgruppen mener Difi i større grad bør følge med på de ulike systemene for tilskuddsforvaltning som utvikles i statlige virksomheter for å sikre samordning og gjenbruk.

Ekspertgruppen mener imidlertid at det er realistisk å etablere et felles nettsted med oversikt over ordninger og mulighet for å levere søknad og rapport.

I en slik løsning kan det tenkes muligheter for å filtrere på ordninger og målgrupper, slik at den enkelte organisasjon enkelt finner fram til aktuelle ordninger å søke på. Dette vil på sikt kunne være grunnlag for ytterligere samordning. Nettstedet bør være koblet til Frivillighetsregisteret for gjenbruk og automatisk utfylling av informasjon i søknads- og rapporteringsskjemaer.

Ekspertgruppen anbefaler at det utvikles et nettsted med oversikt over tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner og med en felles inngang til å søke og rapportere på tilskudd.

Dette tiltaket vil kreve videre utredning og god samordning og styring.

Vi viser i denne sammenhengen til forslag i rapporten «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren» (2017), som anbefaler noe tilsvarende for tilskudd til kommunesektoren:

«Ekspertgruppen oppfatter en oversikt over alle tilskuddsordningene til kommunesektoren på ett sted som et åpenbart forenklingstiltak. En sentral enhet, for eksempel DFØ, kan få ansvar for å opprette og forvalte en samlet oversikt over alle tilskuddsordninger som rettes mot kommunesektoren. Dette kan for eksempel presenteres som en portal, som kan lenkes til den enkelte tilskuddsforvalters system for mer informasjon om ordningene og søknad/rapportering. Siden direktoratene og andre forvalter en rekke tilskudd til også andre mottakere enn kommunesektoren vil det trolig ikke være hensiktsmessig å utvikle et eget system for tilskudd til kommunesektoren. Arbeidet bør derfor ta hensyn til at det også kan

---

<sup>51</sup> ["Om Difi" på Difis nettsted.](#)

være aktuelt å samle informasjon om tilskudd til andre i samme system, med mulighet for å sortere tilskuddene etter mottakergrupper.»

Anleggsregisteret.no er et eksempel på et nettsted som har mange av de kvalitetene som ekspertgruppen mener et nettsted for tilskudd til frivillige organisasjoner bør ha. Se omtale nedenfor.

### **Anleggsregisteret.no**

Anleggsregisteret er et nettsted for statlige tilskudd til bygging av anlegg for idrett, friluftsliv og kultur.

Kulturdepartementet lanserte i 2017 et nytt nettsted for søkere og saksbehandlere, samt publikum for øvrig, for departementets tilskuddsordninger til idretts- friluftslivs- og kulturanlegg.

Nettstedet er skilt ut fra Kulturdepartementets øvrige nettsider hvor informasjon om, og lenker til skjemaer og ressurser lå tidligere. Formålet med et eget nettsted for departementets virksomhet på anleggsområdet var å imøtekomme *brukernes* behov for en samlet adgang til verktøy og ressurser i forbindelse med tilskudd, uten å måtte oppsøke flere forskjellige kilder blant departementets mer generelle nettområder.

Informasjonen på anleggsregisteret.no er utformet med et direkte språk og er lagt opp ut fra et brukerorientert perspektiv – der søkere stegvis tas igjennom både prosesshjul, prosedyrer og de viktigste vilkårene for tilskudd. Informasjonen er tilpasset de enkelte tilskuddsordningene, og inneholder også eksempler på ofte stilte spørsmål, samt tilbyr eksempelmalen til utfylling av forskjellige typer dokumentasjon som skal vedlegges søknadene.

Søknadsskjemaene for ordningene er tilgjengelige via de respektive temasidene for ordningene, og tar i bruk felleskomponenter som ID-porten, enhetsregisteret og folkeregisteret, samt en direkte kobling mot departementets register over anlegg for idrett, friluftsliv og kultur, som gjør at søknadsskjemaene på mange punkter følger en forretningslogikk og automatiserer deler av informasjonsinnhenting og utfyllingen.

Publikum for øvrig får adgang til å søke i registeret over anlegg på det samme nettstedet. Her kan en søke opp fullstendige eller avgrensede lister, eller et enkelt anlegg, og få informasjon om lokasjon, statlige tildelinger til anlegget, eierskap og sportslige egenskaper ved anlegget. Det kan også hentes ut eksport av treffene i regneark, til fri bruk.

Saksbehandlere får gjennom anleggsregisteret.no adgang til fagsystemet for ordningene, som ble utviklet samtidig med nettområdet. Fagsystemet er tilgjengelig for alle kommuner og fylkeskommuner for å behandle innkommende søknader om tilskudd til anlegg. Nettstedet er utviklet og driftes av Lotteri- og stiftelsestilsynet, på oppdrag fra og i samarbeid med Kulturdepartementet.

## 3.5 Utvikle Frivillighetsregisteret

Ekspertgruppen mener utvikling og forbedring av Frivillighetsregisteret er et sentralt tiltak for å forbedre forvaltningen av tilskudd til frivillig sektor. Det vil kunne gi gevinster både når det gjelder forenkling, mer objektive kriterier, åpenhet, gjenbruk og effektivitet.

På innspillsmøtet med frivillige organisasjoner i mars 2018 var det bred støtte til økt bruk av Frivillighetsregisteret både som inngangskriterium og for gjenbruk av informasjon i forbindelse med søknader og rapporter på tilskudd (jf. vedlegg 1).

### 3.5.1 Bruke registeret som inngangskriterium

I Frivillighetsregisterloven heter det: «Formålet med loven er å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter og å legge til rette for det offentliges politikk overfor frivillig virksomhet, men uten at dette går ut over den frivillige virksomhetens selvstendige stilling. Formålet med loven er videre å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet.»

Av historiske årsaker brukes en rekke ulike inngangskriterier, både i tilskuddsordninger og i andre ordninger som er rettet mot frivillige organisasjoner, herunder

- unntak i merverdiavgiftsloven
- fritak for arbeidsgiveravgift og lønns- og trekkoppgaveplikt
- skattefradragordningen for gaver
- lotteriloven
- pengespilloven
- eiendomsskatteloven

Dette har resultert i at de ulike ordninger har delvis overlappende målgrupper, noe som blir svært uoversiktlig for de frivillige organisasjonene. Dersom flere inngangskriterier til flere ordninger kunne knyttes til informasjon i frivillighetsregisteret ville organisasjonene enkelt få svar på hva de er kvalifisert for. Dette vil også kunne gi større grad av likebehandling.

Ekspertgruppen mener at Frivillighetsregisteret nå er godt kjent og forankret i frivillig sektor og kan benyttes som et objektivt inngangskriterium for langt flere offentlige tiltak rettet mot frivillige organisasjoner.

Ekspertgruppen har merket seg at flere av de store ordningene ikke ber om rapport i tradisjonell forstand. Dette gjelder momskompensasjonsordningen, spillemidler til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner og Grasrotandelen.

Det er derfor viktig å sikre at mottakerne for ordningene faktisk er «frivillig virksomhet», slik det er definert i frivillighetsregisterloven § 3, slik at pengene ikke går til privatpersoner, foretak eller andre utenforliggende formål. Slike tildelinger fremmer frivillige organisasjoners selvstendighet og særpreg på en ubyråkratisk og lite styrende måte. Dette

var også en av intensjonene bak frivillighetsregisteret:<sup>52</sup> Gjennom avgrensning og ategorisering av aktivitet- og virksomhetsområde for sektoren får det offentlige mulighet til å basere tildeling av støtte på disse kriteriene.

### 3.5.2 Registret bør brukes av flere

For at Frivillighetsregisteret skal kunne fylle sin funksjon, mener ekspertgruppen at det må tas i bruk av hele offentlig sektor, både som inngangskriterium i tilskuddsordninger og som definisjon av frivillig virksomhet i andre lover og regelverk.

Dette vil bidra til forenkling for frivillig sektor, fordi inngangskriterier blir samkjørt og mer objektive. Det vil også på sikt bidra til forenkling for det offentlige, fordi hver enkelt organisasjon kan godkjennes og kategoriseres én gang i registeret og ikke for hver enkelt tilskuddsordning.

Også private bidragsytere til frivillige organisasjoner vil kunne bruke Frivillighetsregisteret i større grad.

Pengegaver fra stiftelser og andre private aktører er en viktig inntektskilde for mange frivillige lag og organisasjoner. De største stiftelsene mottar hvert år over 2000 søknader og de fordeler årlig flere hunder millioner kroner.<sup>53</sup> I 2012 oppga Lotteri- og stiftelsestilsynet at nær halvparten av norske stiftelser (3500 av 7612) foretok utdelinger. I 2011 ble det utdelt 3 milliarder kroner, hvorav en betydelig del gikk til frivillige organisasjoner.<sup>54</sup> Disse stiftelsene har på lik linje med det offentlige behov for kunnskap om frivillig sektor, effektive elektroniske søknadssystemer og ulike former for informasjon og rapporter fra søkere og gavemottakere. Stiftelsene ber som regel om årsrapporter og årsregnskap som dokumentasjon i søknadsprosessen og det er ikke uvanlig at gavemottakere må levere prosjektrapporter med revidert regnskap, særlig for prosjekter av en viss størrelse.

Frivillighetsregisteret brukes av stadig flere av de private gavegiverne for å få bekreftet om søkerne regnes som frivillige organisasjoner. Enkelte stiftelser stiller også krav om at organisasjonen skal være registrert i Frivillighetsregisteret for å komme i søkeposisjon. Dette kan ha ført til at flere frivillige organisasjoner har registrert seg. Dersom flest mulig private gavegivere tar i bruk Frivillighetsregisteret, kan det bidra til økt oppslutning om registeret i frivillig sektor. Dette vil bidra til et bedre grunnlag for gjenbruk og medføre forenklinger og tidsbesparelser for frivilligheten og alle som gir tilskudd eller gaver.

### 3.5.3 Krav til registrering og oppdatert informasjon

For å kunne bruke registeret som inngangskriterium, må forvaltere kreve registrering i regelverket for tilskuddsordningene og bruke det som kriterium. For å kunne benytte registeret som et sted for gjenbruk av informasjonen, må det kartlegges hvilke opplysninger forvalterne har behov for og som egner seg for oppbevaring i registeret. Deretter må

---

<sup>52</sup> [NOU 2006:15 Frivillighetsregister](#).

<sup>53</sup> Jf. pkt. 1.4 om frivillige organisasjoners inntekter, fig. 1. Gjensidigestiftelsen tildeler f.eks. 200 mill. kroner årlig, jf. stiftelsens nettsted: <http://www.gjensidigestiftelsen.no/om-stiftelsen>

<sup>54</sup> [Stiftelsestilsynet \(2012\). Kartlegging av pengeutdelinger i norske stiftelser](#).

forvalterne kreve at søkere og tilskuddsmottakere legger inn disse opplysningene i Frivillighetsregisteret. Dette krever samordning og vil være en anledning til å forenkle og koordinere krav til informasjon. Kategoriene i registeret bør også gjennomgås, og det bør vurderes om et mer finmasket system i større grad møter tilskuddsforvaltningens behov.

#### 3.5.4 Øke regnskapsrapportering for gjenbruk

Ekspertgruppen anbefaler i pkt. 3.1.4 at det startes et arbeid for å øke gjenbruk av informasjon. Et konkret tiltak i denne sammenhengen er å bidra til økt regnskapsrapportering fra organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret. Forskriften til frivillighetsregisterloven har i dag bestemmelser om regnskapsregistrering, men svært få har forpliktet seg til å registrere regnskap.

Grunnlaget for bestemmelsene i kapittel 6 i forskriften om registrering av regnskap er Norsk regnskapsstiftelses standard "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner".<sup>55</sup> Denne ble sist oppdatert i mars 2018 som følge av endringene i regnskapsloven.

I innledningen til standarden heter det:

"Ideelle organisasjoner har ofte bidragsyttere (offentlige og private) og bidragsmottakere som sentrale brukere, og for foreninger er medlemmer sentrale brukere. Behovet for kontroll av at mottatte midler blir forvaltet i samsvar med organisasjonens formål er viktig i slike organisasjoner som er avhengig av omverdenens tillit. I utformingen av god regnskapsskikk for ideelle organisasjoner er det lagt vekt på å innfri regnskapsbrukernes spesielle informasjonsbehov. I arbeidet med regnskapsstandarden har kravet til sammenligning og sammenstilling i regnskapene i noen tilfeller måttet vike for bedre å vise hvordan de ideelle organisasjonene anskaffer og bruker midlene. Bakgrunnen for denne prioriteringen er det grunnleggende skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet: Ideelle organisasjoner har ikke som formål å drive økonomisk virksomhet som gir god økonomisk avkastning, men å gjennomføre ulike aktiviteter som realiserer deres ideelle formål."

Vivento påpeker at standarden som i dag benyttes i Regnskapsregisteret, er utviklet for de store organisasjonene som har regnskapsplikt etter regnskapsloven, noe som sannsynligvis er for komplekst for små organisasjoner og lokallag.<sup>56</sup> Vivento tilrår at utviklingen av en felles regnskapsstandard rettes mot de små og mellomstore organisasjonene.

Norsk regnskapsstiftelses standard benyttes imidlertid i dag av stiftelsen Innsamlingskontrollen som stiller krav om at innsamlingsorganisasjoner skal avlegge aktivitetsregnskap etter denne standarden for å bli godkjent.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> [Norsk Regnskapsstiftelse: NRS\(F\) God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner \(November 2008, revidert mars 2018\)](#)

<sup>56</sup> [Vivento 2016: Forenkling av regnskapsrapportering fra frivillige organisasjoner.](#)

<sup>57</sup> <http://www.innsamlingskontrollen.no/nb/for-organisasjoner/regnskap-og-revisjon/>

Et alternativ til registrering av fullt regnskap, vil være å registrere nøkkeltall som er relevante i tilskuddsforvaltningen. Momskompensasjonsordningen benytter for eksempel driftskostnader som grunnlag for tildeling. Både offentlige og private givere ønsker ofte å se hvilke tilskudd og gaver som gis fra andre. For organisasjoner som uansett må levere revisorgodkjente regnskaper innebærer registrering av regnskap lite ekstraarbeid. For andre organisasjoner bør det finnes enklere rapporteringsmaler, som f.eks. kan være tilpasset ulike nivåer av driftskostnader. Slik kan man unngå at lokallag drevet på frivillig basis pålegges unødig komplisert arbeid med rapportering.

Ekspertgruppen anbefaler at et delprosjekt i utviklingen av Frivillighetsregisteret bør ha som mål at flere organisasjoner registrerer regnskapsopplysninger for gjenbruk i tilskuddsforvaltningen. En forutsetning for å kunne gjenbruke regnskapsinformasjon, er at kravene til regnskapsinformasjon er samordnet slik at den samme informasjonen er relevant for flere.

Dette tiltaket vil dermed innebære å kartlegge behovene for regnskapsinformasjon. Regnskapsinformasjon fra tilskuddsmottakere vil være relevante både for tilskuddsforvaltere, SSBs utarbeidelse av satelittregnskap og for forskningen (jf. NOU 2006:15. *Frivillighetsregister*).

### 3.5.5 Kvalitetssikring av registerdata

En forutsetning for å bruke Frivillighetsregisteret som inngangskriterium, er at riktige enheter blir registrert og plassert i riktig kategori, og at informasjonen i registeret er oppdatert. Ekspertgruppens inntrykk er at det per i dag er for mange avvik. Det betyr at det må gjøres en ryddejobb for å kvalitetssikre og oppdatere registeret til et brukbart nivå. Dette vil kreve noe ressurser og god kompetanse om frivillig sektor.

Ekspertgruppen mener det bør utarbeides en strategi for kvalitetssikring og utvikling av Frivillighetsregisteret, samt en plan for finansiering av arbeidet. Det er viktig at alle instanser som er i befatning med registeret involveres i en slik strategi. Dette vil styrke eierskap til prosessen og sikre at alle sider av kvalitetssikringen og utviklingen blir belyst.

### 3.5.6 Utvide integrasjonsløsningen

Ekspertgruppen mener det er positivt at det er etablert en såkalt integrasjonsløsning for frivillige organisasjoners medlemssystemer som gjør at lokallag kan rapportere informasjon om for eksempel nye styremedlemmer til Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret samtidig som de rapporterer til eget sentrallidd. Dette bidrar til forenkling av organisasjonsarbeidet for lokale tillitsvalgte. I dag er imidlertid denne løsningen tilgjengelig bare for et begrenset antall organisasjoner og medlemssystemer. Av hensyn til likebehandling av både organisasjoner og leverandører av medlemssystemer bør det snarest åpnes for at alle



medlemssystemer kan benytte muligheten for integrasjon med Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret.

### 3.6 Klarere mål om å styrke frivilligheten i hver sektor

Ekspertgruppen ser at flere ordninger preges av at hensikten med ordningen er en kombinasjon av å realisere departementenes sektormål og å støtte frivillighet som mål i seg selv. Disse ordningene blir lett førende for frivilligheten, jf. pkt. 2.6.1.

Ekspertgruppen mener det vil være en fordel at ordningene er tydeligere på hva som er formålet for ordningen og skille bedre mellom de to typene formål. Ordninger som skal støtte frivillighet som mål i seg selv, bør ikke samtidig ha som formål å oppnå sektormål.

Ekspertgruppen tilrår at departementene tydeliggjør tilskuddsordninger med formål om å støtte frivilligheten i seg selv. Departementene bør også tydeliggjøre *hvorfor* staten ønsker å legge til rette for frivillighet i den aktuelle sektoren. Begrunnelsen kan knyttes til de samfunnsrollene frivillige organisasjoner kan spille, jf. pkt. 1.3.

Tydelig målformulering og begrunnelse vil også gjøre det enklere å knytte kriterier til formålet for ordningen. Dersom ordningen for eksempel har til hensikt å fremme demokratisk deltakelse i en målgruppe, kan kriterier vektlegge organisasjonens interne demokratiske strukturer.

Når det gjelder begrunnelse for tilskudd til frivillighet som mål i seg selv, viser ekspertgruppen til rollene som frivillige organisasjoner kan spille, jf. pkt. 1.3.

For det første utgjør frivillig sektor en *sosial arena* bestående av organisasjoner og aktiviteter som gir utfoldelsesmuligheter som deltakerne er med på å organisere selv. For det andre tilbyr sektoren velferdstjenester med verdier og profiler som er viktige alternativer til det offentlige og kommersielle tilbudet. De ideelle har en historisk rolle i å oppdage nye problemer og utvikle løsninger på eget initiativ. For det tredje kan frivillige organisasjoner spille en *sivilsamfunnsrolle* gjennom å være kanaler for deltakelse i politikktutforming, styrking av sivile rettigheter og utvikling av normer og verdier når samfunnet endrer seg. Sivilsamfunnet skaper diskusjoner som gir legitimitet til lover, rettsavgjørelser og politiske beslutninger.

Ønske om å stimulere disse rollene kan inngå i målformuleringene og begrunnelsene for tilskudd til frivillighet som mål i seg selv. Dette vil styrke frivillighetspolitikken.

Medlemsdemokrati og andre demokratiske styringsstrukturer (f.eks. i paraplyorganisasjoner) er en viktig del av frivillig sektors særpreg (til forskjell fra kommersielle og offentlig organiserte tilbud). Det bør fremmes på så bred basis som mulig av offentlige tilskuddsordninger, både for å sikre styringsrett og engasjement blant deltakerne, og som skoler i demokrati for barn og unge.

Selv i en tid når utviklingstrekk svekker medlemsrollen, bør generelle offentlig tilskuddsordninger for driftsstøtte bidra til å opprettholde det viktige demokratiske særpreget ved den frivillige sektoren. Det kan imidlertid på noen områder finnes gode grunner for tilskudd som retter seg mot aktivitet som er organisert på andre måter, f.eks. i etableringsfasen av ny virksomhet eller når nye behov oppstår raskt. Dette bør imidlertid begrunnes spesielt og gis i form av prosjektstøtte.

For å unngå at ordninger bidrar til å forme frivillige organisasjoner på en negativ måte, mener ekspertgruppen at det må være dialog mellom staten og frivillige organisasjoner om etablering og utvikling av tilskuddsordninger, slik at organisasjonene selv er involvert i å definere hvilke roller ordningene skal fremme.

Driftsstilskudd fra ordninger rettet mot frivillighet bør ikke gis til aktivitet som ikke kan innlemmes i Frivillighetsregisteret. Når offentlige tilskudd gis til virksomhet som ikke tilfredsstiller kravene i Frivillighetsregisteret blir det særlig viktig å ta stilling til om støtten er rettet mot sektormål eller om det faktisk er støtte til frivillighet.

Ressurser som skapes av frivillige og andre deltakere, og av offentlig støtte til frivillighet bør bindes til den frivillige virksomheten og ikke kunne overføres til andre formål eller private personer og foretak. Ved å bruke Frivillighetsregisteret som inngangskriterium, signaliseres det at formål og målgruppe er "frivillig virksomhet" slik det er definert i frivillighetsregisterloven: aktiviteter som ikke er fortjenestebaserte.<sup>58</sup>

Ekspertgruppen har drøftet om en slik tydeliggjøring av ordninger som støtter frivillighet som mål i seg selv, vil kunne føre til at sektordepartementene ikke lenger ser dette som sitt ansvar. Det er mulig å se for seg en modell der ordninger for frivillighet som mål i seg selv, overføres til Kulturdepartementet. Ekspertgruppen mener imidlertid at dette er lite hensiktsmessig.

I flere samfunnssektorer, som helse og velferd, barn og unge, bistand og klima, er det en lang historie for frivillig engasjement og for dialog mellom organisasjonene og sektordepartementet. Tilskuddsordningene viser også at departementene ser verdien av frivillig engasjement i sin sektor.

Ekspertgruppen mener det er viktig å bevare og styrke sektoransvaret i frivillighetspolitikken og hver sektor bør tydeliggjøre og styrke begrunnelsen for støtte til frivillighet som mål i seg selv.

---

<sup>58</sup> NOU 2006:15 *Frivillighetsregister* gir grundige juridiske og samfunnsvitenskapelig begrunnelser for denne avgrensningen.

### 3.7 Samordning fremfor sammenslåing

Mandatet ber ekspertgruppen vurdere hvordan statens tilskudd til frivillig sektor kan forenkles gjennom sammenslåing og samordning av ordninger.

Ekspertgruppen mener sammenslåing av ordninger er en konkret vurdering som må gjøres for de enkelte ordningene, og krever en mer detaljert prosess enn gruppen har hatt kapasitet til. Vi har imidlertid lagt merke til at det er overlapping av målgrupper og ordninger når det gjelder *friluftsliv*, der både Klima- og miljødepartementet og Kulturdepartementet har ordninger og tilskudd. Det samme gjelder tilskudd til *frivillig aktivitet for barn og ungdom*, der både Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kulturdepartementet (KUD) har ordninger og tilskudd til overlappende målgrupper og aktivitet. Ekspertgruppen er kjent med at på det sistnevnte området har BLD og KUD i samarbeid utlyst et oppdrag for å få vurdert samordning av grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner i BLD og ordningen "Frifond organisasjon" i KUD.

Ekspertgruppen oppfordrer hvert departement til å gjøre konkrete vurderinger av sammenslåinger i forbindelse med oppryddingen i egne ordninger, jf. pkt. 3.5.

Ekspertgruppen mener generelt at samordning og koordinering i form av lik begrepsbruk og god oversikt over ordninger bør prioriteres fremfor sammenslåing av ordninger på tvers av sektorer. Vi viser i denne sammenhengen til verdien av å bevare sektoransvaret i frivillighetspolitikken.

### 3.8 Legge til rette for innovasjon og nyskaping

Mandatet ber ekspertgruppen vurdere hvorvidt kriteriene er objektive, at de ikke former sektoren og ikke står i veien for innovasjon og nyskaping. Ekspertgruppen mener dette er en kompleks problemstilling som krever nyansert tilnærming og handler om mer enn objektivitet i kriteriene.

Eksempel på et kriterium som kan hindre innovasjon og nyskaping er krav om samarbeid med etablerte eller offentlige aktører, dette forekommer i Helsedepartementets ordninger. Dette kravet kan stå i veien for innovasjon og nyskaping, men samarbeidet kan også bidra til at etablerte og offentlige aktører tenker nytt og dermed bidra til innovasjon og nyskaping.

Hvorvidt det tildeles driftsmidler eller prosjektmidler, vil også ha betydning for om ordningen bidrar til innovasjon og nyskaping, men også her er bildet nyansert. Driftstilskudd med formål om å støtte frivillighet som mål i seg selv, vil gi stabile forutsetninger og gi grunnlag for innovasjon og nyskaping på egne premisser. Samtidig kan kortsiktige prosjektordninger med såmidler eller oppstartsmidler, bidra til å stimulere nye initiativ. Det er imidlertid lite gunstig å måtte bruke mye ressurser på å jakte på kortvarige prosjekter definert av andre.

Ekspertgruppen mener det er avgjørende for å bidra til innovasjon og nyskaping, at tilskuddsordningene er lite førende for organisasjonene, med handlingsrom for eget initiativ.

Frivillig sektors egenart og verdi er nettopp å kunne bidra med noe annet enn det offentlige og det kommersielle og å kunne være en kritisk stemme i samfunnsdebatten.

Ekspertgruppen har inntrykk av at private givere har større toleranse for risiko i form av at tilskuddet ikke alltid bidrar til planlagt måloppnåelse, og det er mer rom for at tilskuddsmottakeren prøver og feiler. Også i staten bør det være vilje til risiko hvis en ordning har innovasjon og nyskaping som formål.

### 3.9 Mer åpenhet om skjønn og politiske tildelinger

Ekspertgruppen har i pkt. 2.5 pekt på manglende åpenhet om skjønn og politiske tildelinger. En opprydding i regelverkene bør også sørge for mer åpenhet.

Ekspertgruppen mener ikke at det kun bør brukes objektive kriterier i betydningen *kvantitative* kriterier i tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner, men at kriteriene som benyttes må fremstilles ryddig og med åpenhet om hva som vektlegges når det brukes skjønn. Dette vil bidra til klarhet og legitimitet i ordningene.

Ekspertgruppen mener prinsipielt at politiske tildelinger som ikke er i tråd med aktuelt regelverk, bør unngås, da det kan undergrave legitime kriterier i ordninger som andre må forholde seg til. Som et minimum bør det være åpenhet om politiske tildelinger, og de bør synliggjøres med en omtale og egen begrunnelse i budsjettproposisjonen.

#### 3.9.1 Objektive kriterier

Begrepet *objektive kriterier* ble brukt i budsjettdebatten høsten 2017 da tilskudd til frivillige organisasjoner ble debattert, og har etter dette fremstått som regjeringens ønske for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Mandatet ber ekspertgruppen vurdere hvordan mer bruk av objektive kriterier for tildeling av midler kan øke kvalitet og effektivitet i ordningene.

Begrepet *objektive kriterier* kan ha flere betydninger, de fleste forbinder nok dette med *kvantitative* kriterier uten bruk av skjønn.

Eksempel på kvantitative kriterier som benyttes for tilskudd til frivillige organisasjoner, er registrering i Frivillighetsregisteret, antall medlemmer/lokallag, geografisk utbredelse og driftskostnader. Slike kriterier blir brukt både som inngangskriterier og utmålingskriterier.

En fordel med kvantitative kriterier er at de gjør saksbehandlingen enklere og kan gjøre det mulig å automatisere for å øke effektiviteten i saksbehandlingen. Ekspertgruppen mener registrering i Frivillighetsregisteret bør benyttes i større grad som inngangskriterium for ordningene, jf. pkt. 3.4.1. Dette er et objektivt kriterium som kan inngå i automatisering og digitale løsninger i tilskuddsforvaltningen.

Ekspertgruppen mener imidlertid at tilskuddsforvaltning med kun kvantitative kriterier, vil kunne ha uheldige konsekvenser. Firkantede utmålinger kan risikere å bli lite treffsikre. Et eksempel på dette er ordningen for tilskudd til nasjonale minoriteter i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet har endret regelverket, slik at det nå i større grad benyttes skjønnsmessige vurderinger, for å bidra til bedre treffsikkerhet i ordningen.

*Objektive kriterier* kan også henspille på at kriteriene oppfattes *legitime* for de som søker. Hvis skjønnsmessige kriterier skal oppfattes legitime, fordrer det åpenhet om hvordan skjønnset utøves, slik at det ikke skapes usikkerhet om grunnlaget for tildelingene.

Ekspertgruppen anbefaler større åpenhet i bruken av skjønnsmessige kriterier og politisk begrunnede tildelinger i tilskudd til frivillige organisasjoner. Dette vil bidra til legitimitet i tilskuddsforvaltningen.

### 3.9.2 Begrense og begrunne enkelttilskudd

Ekspertgruppen har drøftet utfordringene med enkelttilskudd i pkt. 2.5.3.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) gjorde i 2012 en kartlegging av departementenes bruk av enkelttilskudd.<sup>59</sup> DFØ peker på at det er viktig, både for ivaretagelsen av Bevilgningsreglementets krav og for legitimiteten til tilskudd som virkemiddel, at begrunnelsen for bevilgningen, herunder øremerkede tilskudd, synliggjøres. DFØ peker også på at det er viktig at departementene har gode prosesser i forkant av utarbeidelsen av budsjettproposisjonen, slik at man sikrer at tilskuddet gis til riktig mottaker i betydningen den eller de som bidrar best til at målene med tilskuddet kan nås.

Om det er god praksis å benytte muligheten for å øremerke tilskudd til navngitte mottakere, bør etter DFØs vurdering blant annet vurderes i lys av antall potensielle tilskuddsmottakere, den oversikt departementet har knyttet til aktuelle potensielle tilskuddsmottakere og nødvendigheten av å øremerke tilskudd for å ivareta måloppnåelse, herunder kontinuitet.

Ekspertgruppen ser at det kan finnes tilfeller der øremerkede tilskudd er hensiktsmessige, men det fordrer at det i praksis ikke er noen "konkurrenter" og dermed bare en aktuell og riktig mottaker av tilskuddet.

Ekspertgruppen mener at departementene bør begrunne enkelttilskudd bedre og vurdere å innlemme enkelttilskudd i egnede ordninger med åpne kriterier. I tilfeller der det er flere organisasjoner som jobber på samme felt, bør tilskudd som hovedregel gis gjennom kriteriebaserte ordninger og ikke som enkelttilskudd.

Departementene bør også vurdere om det er nødvendig å navngi mottakere i budsjettproposisjonen når tilskuddet er vurdert i henhold til et tilskuddsregelverk og

---

<sup>59</sup> DFØ 2012: [Når tilskuddsmottakere navngis i budsjettproposisjonene. En kartlegging av departementenes bruk av adgangen til å avvike fra normalprosedyren for tilskuddsforvaltning. Rapport 2/12](#)

departement eller direktorat er tilskuddsforvalter, siden dette vil skape klarhet om rollen som tilskuddsforvalter, jf. drøftingen av dette i pkt. 2.5.3. Hvis det å navngi mottakere i budsjettforslaget er et uttrykk for ønske om åpenhet, bør det også fremgå at mottakerne er vurdert som riktige mottakere i henhold til gjeldende regelverk for tilskuddsordningen.

## 3.10 Mer forutsigbarhet

### 3.10.1 Flerårig tildeling

Ekspertgruppen ser at flere regelverk åpner for flerårige tildelinger, men at det tas forbehold om Stortingets budsjettbehandling, jf. pkt. 2.8. For å sikre likebehandling på kort sikt, bør dagens praksis samordnes, slik at tilskuddsforvaltere gjør dette på samme måte.

Ekspertgruppen mener det bør utredes om enkelte tilskudd og ordninger kan tildeles flerårig uten at det tas forbehold om Stortingets budsjettbehandling.

Dette vil gi forutsigbarhet gjennom mulighet til å planlegge ressursbruk og aktivitet for en lengre periode. Forutsigbar støtte skaper grunnlag for langsiktige planer, kompetansebygging, effektiv og bærekraftig drift. Dermed vil mest sannsynlig kvalitet og måloppnåelse øke. Flerårig støtte kan også bety forenkling både for forvalter og frivillige organisasjoner, hvis søknad og rapportering kan forenkles etter første tildeling.

Bruk av flerårige tildelinger vil kreve en utredning av kriterier for når dette skal være mulig og at det etableres en lik fremgangsmåte både overfor organisasjonene og overfor Stortinget.

### 3.10.2 Redusere krav om rask bruk av midlene

Ekspertgruppen peker også på, som omtalt i KUDs veileder, at det er en vanlig oppfatning at tilskuddsmottakere må benytte midlene samme året som de er mottatt.

Økonomiregelverket for staten sier ikke at forvalter må stille krav om dette. Departementet må imidlertid *utbetale* de bevilgede midlene til en ordning i løpet av det året Stortingets bevilgning gjelder for, dersom det ikke er gitt adgang til å overføre midlene til neste budsjettår. Forvalter *kan* stille krav om at midlene skal brukes innen en viss periode. For strenge krav til frist for bruk av midlene kan medføre mindre effekt av midlene. Store organisasjoner som gjennomfører et prosjekt som involverer hele organisasjonen, kan for eksempel trenge lenger tid på gjennomføring enn en liten organisasjon.<sup>60</sup>

Ekspertgruppen tilrår at regelverkene gjennomgås for å hindre krav om bruk av tilskuddsmidlene innenfor budsjettåret, der dette ikke er nødvendig.

Hovedregelen bør være at midler kan overføres til neste år når tilskudd tildeles sent på året. Dersom dette ikke er mulig, bør det begrunnes særskilt.

---

<sup>60</sup> Se omtale i KUDs veileder for forenkling av tilskuddsordninger kap. 7.

### 3.10.3 Forutsigbar utbetaling

Ekspertgruppen mener at tilskudd bør utbetales så tidlig som mulig etter at den er innvilget, og at det informeres om en utbetalingsplan i de tilfellene hvor tilskudd skal utbetales i flere rater.

### 3.10.4 Forskriftsfesting av regelverk

Ekspertgruppen har pekt på de ulike måtene ordningene er formalisert på, jf. pkt. 2.1.4. Ekspertgruppen anbefaler at regelverk for tilskuddsordninger som er forbeholdt frivillige organisasjoner, skal forskriftsfestes. Konsekvensene av å ha regelverk i forskrift, er at en forskrift skal sendes på høring og kunngjøres. Høring vil være aktuelt i arbeidet med en ny forskrift, men også hvis en forskrift endres eller oppheves.<sup>61</sup>

Ekspertgruppen mener forskriftsfesting av regelverk vil sikre involvering av frivillig sektor i utformingen av regelverkene for tilskudd som frivillige organisasjoner søker på. Dette vil bidra til bedre forankring i sektoren og større forutsigbarhet for organisasjonene.

### 3.10.5 Vurdere driftstilskudd fremfor prosjekttilskudd

Ekspertgruppen mener kartleggingen av forholdet mellom prosjektmidler og driftsmidler som er gjort som grunnlag for denne rapporten, bør gjennomføres årlig, slik at utviklingen kan følges over tid. Da vil regjeringen kunne vurdere om den når målet om at prosjektmidler skal utgjøre en mindre andel av overføringene til frivillige organisasjoner.

Generelt oppleves prosjekttilskudd som mindre forutsigbare enn driftstilskudd. I en undersøkelse Frivillighet Norge gjorde våren 2017 oppga flere organisasjoner at andelen driftsstøtte går ned. Når en stadig større andel midler gis som prosjekttilskudd, skaper det usikkerhet i organisasjonen. Noen organisasjoner påpeker også at de ikke har kapasitet til å opprette egne prosjekter for å få tilskudd, men at deres ordinære drift bidrar vel så bra til de utfordringene det offentlige ønsker å løse med prosjekttilskudd.<sup>62</sup>

Ekspertgruppen viser til KUDs veileder i forenkling, som påpeker at driftsstøtte vil kunne være en mindre ressurskrevende måte å nå målene på (kap. 4.3 i veilederen).

Ekspertgruppen tilrår at hvert departement vurderer om mer av tilskuddsmidlene kan gis som driftstilskudd i stedet for prosjekttilskudd, gjerne i kombinasjon med formål om støtte til frivillighet som mål i seg selv.

Ekspertgruppen mener økt forutsigbarhet i tilskuddsordningene ikke behøver å innebære sementering ved at det er de samme mottakerne som får år etter år og at nye ikke slipper

---

<sup>61</sup> Forvaltningsloven §§ 37 og 38.

<sup>62</sup> Frivillighet Norge gjorde en undersøkelse i 2017 som svar på en henvendelse fra Kulturdepartementet. Undersøkelsen ble oppsummert i brev til departementet 5. juli 2017.

til. Sementering kan unngås ved at kriteriene er åpne og objektive slik at alle som fyller kravene, har mulighet for å søke og få tilskudd.

### 3.11 Tildeling fra direktoratsnivå

Ekspertgruppen mener statlige tilskudd til frivillige organisasjoner i hovedsak bør fordeles fra direktoratsnivå.

Vi mener dette vil bidra til forvaltningsmessig konsekvent styring, rolleklarhet, likebehandling, kvalitet og effektivitet i fordeling av statlige tilskuddsmidler. Det vil også innebære "armlengdes avstand" til politisk nivå i departementene.

Figur 17. Framstilling av ansvar og oppgaver i tilskuddsforvaltning med tildeling fra direktoratsnivå.



Ekspertgruppen har drøftet tildeling av enkelttilskudd til frivillige organisasjoner med vilkår om at tilskuddet skal fordeles videre i pkt.2.1.3. Vi mener tilskudd kan viderefordes av paraplyorganisasjon eller et fordelingsutvalg utpekt av departement eller direktorat, men departementet bør være oppmerksom på og ta det med i risikovurderingen når forvaltningsmodell velges.<sup>63</sup> Slike tilskudd bør også følges nøye opp av departementet.

Når tilskudd viderefordes av frivillige organisasjoner, mener ekspertgruppen at departementet/direktoratet bør stille som vilkår i tilskuddsbrevet at viderefordelingen skal følge prinsipper som forsvarlig saksutredning, partsveiledning, likebehandling, begrunnelse for og opplysning om avgjørelsen, samt legge til rette for god klagehåndtering og følge habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.

Det inngår ikke i mandatet for ekspertgruppen å vurdere ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene når det gjelder tilskudd til frivillige organisasjoner. Vi ønsker allikevel å drøfte denne problemstillingen helt kort til slutt.

<sup>63</sup> KUDs veileder i forenkling kap. 3 Valg av forvaltningsmodell.



Ekspertutvalget bak rapporten «Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene».<sup>64</sup> fra februar 2018, foreslår følgende retningslinjer for offentlig oppgavefordeling:

- 1) Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning.
- 2) Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.
- 3) Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
- 4) Oppgaver som krever stor grad av koordinering/samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
- 5) Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Mottakerne av tilskudd fra de statlige ordningene forbeholdt frivillige organisasjoner, er i hovedsak nasjonale organisasjoner, selv om noen av disse videreforder tilskudd til lokalt nivå og ordningene kan ha som formål å støtte lokal aktivitet.

I denne sammenhengen vil ekspertgruppen peke på at sentrale/nasjonale ledd i frivillige organisasjoner fyller en viktig rolle, både for å støtte opp om og utløse lokal aktivitet og for å ivareta organisasjonens interndemokrati. Regionalisering av tilskuddsordninger vil kunne svekke disse rollene som sentralleddene har i dag.

Regionalisering av tilskudd til frivillige organisasjoner er ikke blant ekspertgruppens anbefalinger. Gruppens anbefalinger for en mer samordnet forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner, forutsetter at det samordnes på nasjonalt nivå.

---

<sup>64</sup> [Lenke til sak på regjeringen.no og til rapporten «Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene».](#)

## Vedlegg 1: Oppsummering av innspillsmøte med frivillige organisasjoner 7. mars 2018

Som et ledd i arbeidet med stortingsmeldingen om frivillighetspolitikken, arrangerte Kulturdepartementet en serie med innspillsmøter. Et av disse møtene hadde forenkling av tilskuddsordninger som tema og 70 representanter fra frivillig sektor, forvaltningen og forskning deltok. Ekspertgruppen formulerte følgende tema til diskusjon:

- **Kriterier for tilskudd til frivillighet i endring.** Hva er gode kriterier for generelt tilskudd til frivillighet? *Medlem* og *lokallag* er viktige kriterier i dag, men frivilligheten endrer seg. Finnes det flere gode kriterier som treffer frivillig engasjement i mange former og som er objektive og enkle i bruk?
- **Gjenbruk av informasjon.** Det er sentralt i tanken om forenkling at informasjon kan gjenbrukes. Ideelt sett skal det kunne leveres informasjon bare én gang til det offentlige – *once only*-prinsippet. Hva er det som helt konkret kan gjenbrukes av informasjonen som etterspørres av tilskuddsforvalterne? Og hva er forutsetningene for gjenbruk?
- **Andre forenklingstiltak.** Det er gitt mange innspill og råd om forenkling av tilskudd. Hva mener din organisasjon er det viktigste å ta tak i? Spill inn en til tre tiltak som vil gjøre det enklere for din organisasjon å søke og rapportere på tilskudd fra staten.

Til tema 1 *Kriterier for tilskudd til frivillighet i endring*, bekreftet diskusjonen på idéverkstedet at det er behov for differensierte virkemidler og kriterier. Mange organisasjoner trakk frem at kriterier som medlem og lokallag fortsatt er relevante og hensiktsmessige, men at dette kan suppleres med andre kriterier for å passe til en frivillig sektor i endring. Aktivitet, driftskostnader, spredning i geografi og alder og i hvilken grad organisasjonen oppfyller eget formål var blant forslagene til alternative kriterier. Utfordringen i å vekte kriteriene og måle resultater ble påpekt av mange.

Det var relativt stor konsensus om at uansett hvilke kriterier som brukes, så er det viktig at de er tydelige og minst mulig førende. Alle kriterier vil til en viss grad være med på å forme organisasjonslandskapet fordi de bestemmer hvem som får penger og ikke. Tilskuddsforvaltere må ha et bevisst forhold til hvilke effekter kriteriene har, og vurdere hvorvidt de er unødvendig vridende.

Under denne diskusjonen ble det også påpekt at prosjektmidler oppleves som mer styrende enn driftsmidler, fordi organisasjonene må gjennomføre tiltak som er bestemt av de som gir tilskuddet, heller enn av organisasjonen selv. Det vil stimulere organisasjoner til å rette sin aktivitet mot det som det finnes prosjektmidler for, heller enn selv å vurdere hva de burde gjøre.

Til tema 2 *Gjenbruk av informasjon*, var det bred støtte for at Frivillighetsregisteret skulle tas mer i bruk, både som inngangskriterium og for gjenbruk av informasjon i forbindelse med søknader og rapportering på tilskudd. Helt konkret ble det foreslått at informasjon som

regnskap, årsberetning. Vedtekter, medlemstall, kontaktinformasjon og historikk om tidligere tilskudd og rapporteringer bør ligge i Frivillighetsregisteret.

Opplysningene fra Frivillighetsregisteret må kunne hentes opp automatisk i søknadsskjemaet til en tilskuddsordning, med forbehold om at informasjonen må kunne endres i søknadsskjemaet dersom opplysningene ikke stemmer. For at Frivillighetsregisteret skal fungere som en slik opplysningsbank bør registeret oppdateres med informasjon fra for eksempel Skatteetaten og integreres med organisasjonenes medlemssystem.

Det ble også påpekt at det ikke er et stort problem at man må å legge ved samme årsregnskap som vedlegg til flere søknader, men det er en utfordring at ulike tilskuddsordninger krever ulikt regnskapsoppsett for hvert enkelt prosjekt.

Til tema 3 *Andre forenklingstiltak*, kom det mange ulike innspill. Et sentralt innspill som ble nevnt av flere var en eller annen form for felles søknadsportal for statlige tilskudd. En slik portal bør sikre "én vei inn" for frivillige organisasjoner, slik at de enklere kan finne tilskudd som passer for deres organisasjon og ha ett sted å forholde seg til for både søknader og rapportering. Samtidig ble det påpekt at en slik portal ikke må komme på bekostning av at søknadsskjemaene tilpasses de ulike ordningene. Søknadsskjemaene burde være enkle og suppleres med gode hjelpetekster.

Flere tilskuddsforvaltere har allerede søknadsportaler på sine fagfelt, og en organisasjon fremhever Miljødirektoratets portal som vellykket. Det virker som om det er ulike erfaringer knyttet til bruken av Altinn som inngang i slike løsninger, det pekes både på at det er vanskelig for barn under 15 år og at det er problematisk med en løsning som blander person og organisasjon.

Flere organisasjoner nevner også et behov for veiledning både for å finne støtteordninger, for å søke om penger og andre utfordringer. Et "veiledningskontor" er nevnt av flere, eksemplifisert som et Innovasjon Norge for frivillige organisasjoner. Veiledningen kan både være én til én, men også i form av at det produseres webinarer og informasjonsvideoer om hvordan man går frem for å søke penger. Et slikt organ kan også forvalte et etablerertilskudd til nyoppstartede frivillige organisasjoner.

Mange organisasjoner nevnte tiltak som flerårig støtte, mer driftsmidler, differensierte krav til revisor og rapportering, enklere språk, rettighetsbasert momskompensasjonsordning, bedre koordinering på tvers av fagdepartementer og kjernestøtte. Noen trakk frem at søknadsfrister bør spres ut over hele året, mens andre ønsket én søknadsfrist for alle tilskuddsordninger.

Innspillsmøtet viste at det i stor grad er samstemthet om mange tiltak, men at ulike tiltak prioriteres ulikt mellom organisasjonene og det finnes også motstridende ønsker.

## Vedlegg 2: Oversikt over statlige tilskuddsordninger og enkelttilskudd til frivillige organisasjoner i 2016

### Arbeids- og sosialdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
621	70	Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening	45 220 800	P	82
621	70	Tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom – prosjekter	6 765 000	P	31
621	70	Tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom – driftsstøtte	26 043 000	D	24
621	70	Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører	15 000 000	D	28
621	74	Tilskudd til pensjonistorganisasjoner	12 646 148	D	9
		<b>SUM</b>	<b>105 674 948</b>		<b>174</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
601	70	Mental helse - drift av arbeidslivstelefonen	1 542 000	D	1
601	70	Norsk Blindeforbund - trening av servicehunder	1 570 000	P	1
		<b>SUM</b>	<b>3 112 000</b>		<b>2</b>

### Barne- og likestillingsdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
846	70	Mangfold og inkludering	2 351 400	P	43
846	70	Tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Nasjonal grunnstøtte)	106 650 000	D	91
846	79	Tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (Internasjonal grunnstøtte)	3 960 278	D	29
871	70	Tilskudd til frivillige organisasjoner på familie- og likestillingsområdet	5 410 000	D,P	31
871	72	Tilskudd til aktiviteter drevet av frivillige organisasjoner som arbeider for å bedre levekår og	10 967 000	P,D	17

		livskvalitet blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbt)			
872	70	Tilskudd til funksjonshemmede sine organisasjoner	183 745 064	D	135
		<b>SUM</b>	<b>313 083 742</b>		<b>346</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
840	72	ATV (Tilskudd til tiltak for voldsutsatte barn)	1 250 000	P	1
846	70	LNU, Ungdom og fritid og Unge funksjonshemmede	11 320 000	D	3
846	71	Blå Kors Norge (Barnas stasjon)	14 000 000	P	1
846	71	ISS og adopsjonsorganisasjoner	2 367 000	D	4
846	71	Kirkens Bymisjon (Pilotprosjektet FRI)	3 000 000	P	1
846	71	Organisasjonen Barnevakten	291 000	P	1
846	71	Oslo Røde Kors (Kors på halsen)	545 000	P (D)	1
846	71	Røde Kors (Ferie for alle)	15 600 000	P	1
846	71	Stiftelsen Ungdom mot vold	646 000	P (D)	1
846	79	LNU, Ungdom og fritid og Unge funksjonshemmede	3 265 631	D	3
846	79	Tilskudd - Youth Can	1 000 000		1
854	71	SOS-barnebyer - Våre nye barn	3 000 000	P	1
865	70	Ungt Entreprenørskap	400 000	P	1
871	70	FOKUS - Forum for kvinner og utviklingsspørsmål	550 000	P	1
871	70	Kilden	50 000	D	1
871	70	NHO (Prosjektet jenter og teknologi)	2 000 000	D	1
871	70	Norges handicapforbund(Stopp hatprat-kampanjen)	228 000	D	1
871	70	Norsk kvinners sanitetsforening	300 000	D	1
871	70	Reform – ressurscenter for menn	3 618 000	D	1
871	73	KUN Senter for kunnskap og likestilling	4 002 000	D	1
871	73	Likestillingssenteret	4 002 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>71 434 631</b>		<b>28</b>

## Forsvarsdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
1700	71	Tilskudd frivillige organisasjoner	26 859 000	D+P	15
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
1700	71	Det frivillige Skyttervesen	29 765 000	D+P	1

## Helse- og omsorgsdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
714	70	Driftstilskudd (nasjonal grunnstøtte) til frivillige rusmiddelpolitiske organisasjoner (870016)	15 993 000	D	14
714	70	Frivillig rusmiddelforebyggende innsats (870284)	41 926 854	P	29
761	71	Frivillig arbeid m.v. (870065)	17 312 024	P	17
761	79	Informasjons- og veiledningsarbeid i regi av brukerorganisasjoner for personer med nevrologiske skader og sykdommer (870026)	2 850 000	P	16
761	79	Kunnskap og informasjon om lindrende behandling og omsorg ved livets slutt for barn og ungdom (870222)	3 500 000	P	2
765	72	Ideelle og frivillige organisasjoner som driver aktivitetstilbud rettet mot personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring (870089)	105 885 300	P	55
761	79	Utvikling og utprøving av teknologiske verktøy for å mobilisere mot ensomhet blant eldre (870287)	3 000 000	P	6
761	73	Tilskudd til arbeid innen feltet hiv og seksuelt overførbare infeksjoner (870XXX)	22 000 000	P/D	N/A
		<b>SUM</b>	<b>212 467 178</b>		<b>139</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
714	21	Frivillighet Norge - kampanje for fellesskap og sosial støtte (870294)	3 000 000	P	1

714	21	Møteplass for folkehelse (870273)	520 000	P	1
714	21	Program for folkehelsearbeid - utvikling og kompetansestøtte (Ungdom og Fritid, Frivillighet Norge, LNU) (2018) (870315)	2 150 000	P	0
714	70	Arbeidslivets kompetansesenter for rusmiddelspørsmål (Akan) - driftstilskudd (870246)	13 300 000	D	1
714	70	Drift og aktivitet Actis (870292)	13 900 000	D	1
714	70	Drift og aktivitet Av-og-til (870293)	15 500 000	D	1
714	70	Stiftelsen Antidoping Norge - driftstilskudd (870245)	7 256 350	D	1
714	79	Ammehjelpen (870006)	1 211 000	D	1
714	79	Astma- og allergiforbundet (pollenvarsling) (870232)	3 750 000	P	1
714	79	Fysisk og sosial aktivitet for eldre (870276)	4 000 000	P	2
714	79	Skadeforebyggende forum (870021)	1 033 100	D	1
714	79	Psykologistudentenes opplysningsarbeid for unge i regi av Mental Helse Ungdom. (2018)	3 000 000	P	
714	79	Psykisk helse i skolen (2018) (870101)	19 800 000	P	16
733	72	Omstilling av private opptrenings- og rehabiliteringsinstitusjoner (870009)	759 106	P	1
733	79	Rehabiliteringstilskudd til ryggmargsskadde (870338)	1 000 000	P	
761	79	Demensplan 2020 - Demensforbundet i Nasjonalforeningen for folkehelsen sitt lokale informasjons- og veiledningsarbeid (870305)	1 000 000	P	1
761	79	Livsgledesertifisering og annet utviklingsarbeid - Livsglede for eldre (870198)	5 500 000	P	1
761	79	Opplæring av frivillighetskoordinatorer og omsorg ved livets slutt- Verdighetsenteret i Bergen (870199)	9 000 000	P	1
761	79	Samordning av informasjons- og opplysningsarbeid og videreutvikling av samarbeid – Hjernerrådet (870288)	1 000 000	P	1

762	74	Stiftelsen Amatheia (2018) (870339)		D	1
765	71	Driftstilskudd til Rådet for psykisk helse(870190)	3 718 000	D	1
765	71	Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp - Selvhjelp Norge (870097)	17 000 000	D	1
765	71	Verdensdagen for psykisk helse (870180)	6 200 000	P	1
765	72	Blå Kors – Snakk om mobbing (870268)	3 000 000	P	1
765	72	Kirkens SOS (870227)	17 600 000	P	1
765	72	Mental Helse Hjelpetelefonen (870104)	17 000 000	P	1
765	73	Forandringsfabrikken – Psykiskhelseproffene (870301)	4 000 000	P	1
765	73	Seksuelle minoriteter (870100)	2 300 000	P	2
765	74	Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse (870105)	11 000 000	D	1
781	79	Barn som pårørende - Kompasset (870242)	14 215 986	P	1
781	79	Informasjonskampanje diabetes (870135)	9 000 000	P	1
781	79	Kreftlinjen - driftstilskudd til Kreftforeningen (870139)	1 800 000	P	1
781	79	Norsk Pasientforening og Landsforeningen uventet barnedød (870164)	6 800 000	P	2
781	79	Norsk ressursgruppe for organdonasjon (870136)	1 000 000	P	1
781	79	Rekruttering av blodgivere - Røde kors (870270)	3 000 000	P	1
781	79	Standard Norge (870133)	1 700 000	P	1
781	79	Stiftelsen Organdonasjon (870137)	6 000 000	P	1
		<b>SUM</b>	<b>232 013 542</b>		<b>51</b>

## Justis- og beredskapsdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
430	70	Tilskuddsordning for frivillige og andre ideelle organisasjoner under kriminalomsorgens virkeområde	9 140 300	D,P	26



455	71	Tilskudd til frivillige organisasjoner i redningstjenesten	8 521 000	D,P	13
496	71	Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn som medvirker til deltakelse, dialog og samhandling	11 080 003	D	530
496	71	Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	9 400 000	P	29
496	71	Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere	7 275 000	D,P	19
496	71	Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner	28 900 000	P	103
490	71	Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i mottak	24 000 000	P	N/A
490	72	Tilskudd til returtiltak	450 000	P	5
		<b>SUM</b>	<b>98 766 303</b>		<b>725</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
430	70	For fangers pårørende sentralt	2 671 000	IS	1
430	70	Kirkens sosialtjeneste	2 015 000	IS	1
430	70	Miff - Musikkens studieforbund	1 328 000	IS	1
430	70	Retretten	1 097 000	IS	1
430	70	Vardeteatret	1 072 750	IS	1
430	70	Wayback sentralt	4 966 000	IS	1
440	70	Krisesentersekretariatet	2 800 000	D	1
440	70	Politiidrett, Politihistorisk selskap og Politiets pensjonistforbund	4 250 000	D	3
470	72	Dixi	85 000	D	1
470	72	Gatejuristen Bergen	1 138 000	D	1
470	72	Gatejuristen Hamar(innlandet)	1 027 000	D	1
470	72	Gatejuristen Kristiansand	1 138 000	D	1
470	72	Gatejuristen Oslo	5 219 000	D	1
470	72	Gatejuristen Stavanger	1 055 000	D	1
470	72	Gatejuristen Tromsø	1 271 000	D	1
470	72	Gatejuristen Trondheim	1 138 000	D	1
470	72	JURK	3 497 000	D	1
470	72	Jushjelpa i Midt-Norge	2 553 000	D	1
470	72	JUSS BUSS	4 719 000	D	1
470	72	Jussformidlingen Bergen	3 552 000	D	1
470	72	Jusshjelpa i Nord-Norge	2 553 000	D	1
470	72	NFU	167 000	D	1

470	72	NOAS	3 579 000	D	1
470	72	PION	272 000	D	1
470	72	Senteret mot incest Oslo (SMI)	56 000	D	1
470	72	Stine Sofies stiftelse	222 000	D	1
496	71	Antirasistisk senter (ARS)	2 175 000	D	1
496	71	Caritas Norge	2 000 000	D	1
496	71	Human rights service (HRS)	1 835 000	D	1
496	71	Innsats for særlig utsatte innvandreregrupper- Kirkens bymisjon /Primærmedisinsk verksted	1 300 000	D	1
496	71	Innsats for særlig utsatte innvandreregrupper- MiRa - ressurscenter for innvandrere og flyktningekvinner	700 000	D	1
496	71	Innvandrerens landsorganisasjon (INLO)	600 000	D	1
496	71	Just Unity	1 500 000	D	1
496	71	Kristent interkulturelt arbeid (KIA)	1 265 000	D	1
496	71	LIM – likestilling, integrering, mangfold	700 000	D	1
496	71	Minotenk – minoritetspolitisk tenketank	750 000	D	1
496	71	MiRA – ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner	2 050 000	D	1
496	71	Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk	500 000	D	1
496	71	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	2 630 000	D	1
496	71	Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	1 440 000	D	1
496	71	Samora	500 000	D	1
496	71	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	1 850 000	D	1
496	71	Stiftelsen Fargespill	2 000 000	D	1
496	71	Utrop	500 000	D	1
496	73	Bidra.no	500 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>78 235 750</b>		<b>45</b>

## Kunnskapsdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
225	74	Tilskudd til organisasjoner	23 385 970	P	49
254	70	Tilskudd til studieforbund	208 374 004	D og P	15
257	70	Kompetansepluss frivillighet	Ikke tildeling i 2016	p	Ikke tildeling i 2016
270	74	Landsomfattende interesseorganisasjoner for studenter	7 200 000	D	
		<b>SUM</b>	<b>238 959 974</b>		<b>64</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
254	73	Voksenopplæringsforbundet (VOFO)	12 762 000	D	1
270	71	Association of Norwegian Students Abroad (ANSA)	9 051 000	D	1
225	72	Det europeiske ungdomsparlamentet (EUP)	595 000	D	1
227	76	Foreningen Norden	1 063 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>23 471 000</b>		<b>4</b>

## Klima- og miljødepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
1400	70	Grunnstøtte frivillige miljøorg. og almennyttige miljøstiftelser	59 075 348	D	18
1420	78	Tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvanderbakgrunn	10 000 000	P	15
		<b>SUM</b>	<b>69 075 348</b>		<b>33</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
1420	77	Ymse organisasjonar og stiftelsar m. m.:		D,P	22
		<i>Det Norske Hageselskap</i>	75 000		
		<i>Stiftelsen WWF-Norge</i>	200 000		

		<i>Retursamarbeidet LOOP</i>	719 000		
		<i>Norges Sopp- og Nyttevekstforbund</i>	2 780 706		
		<i>Norsk Ornitologisk forening</i>	2 160 861		
		<i>Stiftelsen Miljømerking i Norge</i>	1 180 000		
		<i>Norges Naturvernforbund</i>	150 000		
		<i>SABIMA</i>	100 000		
		<i>Hold Norge Rent</i>	218 000		
		<i>Returkraft</i>	100 000		
		<i>Abc natur AS</i>	75 000		
		<i>Norsk Biologforening</i>	280 500		
		<i>Bioveier i byen</i>	75 000		
		<i>Norsk Vannforening</i>	188 000		
		<i>Foreningen Våre Rovdyr</i>	346 767		
		<i>Norsk Entomologisk Forening</i>	272 680		
		<i>Naturvernforbundet i Rogaland</i>	50 000		
		<i>Norsk Botanisk Forening</i>	280 500		
		<i>Norsk forening mot Støy</i>	1 167 000		
		<i>Norsk Zoologisk Forening</i>	247 985		
		<i>Standard Norge</i>	1 600 000		
		<i>Norsk Vannforening</i>	188 000		
1420	78	Driftsstøtte til frilufsorganisasjoner:		D	4
		<i>Friluftsrådets Landsforbund</i>	13 750 000		
		<i>Norsk Friluftsliv</i>	4 570 000		
		<i>Forum for natur og friluftsliv</i>	11 000 000		
		<i>Wild X</i>	1 200 000		
1420	78	Norsk Friluftsliv	1 000 000	P	1
1429	74	Norsk Forening for Fartøyvern	2 452 000	D,P	1
		<b>SUM</b>	<b>46 426 999</b>		<b>28</b>

## Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
567	70	Tilskudd til nasjonale minoriteter	6 610 000	D og P	D: 9 P: 10
		<b>SUM</b>	<b>6 610 000</b>		<b>19</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
541	70	Tilskudd til samordning av IKT-politikk - Seniornett Norge	3 400 000	D	1
567	72	Det Mosaiske Trossamfund	6 840 000	D	1

567	74	Kultur- og ressurscenter for norske rom	10 300 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>20 540 000</b>		<b>3</b>

## Kulturdepartementet

SP=spillemidler

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
315	70	Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner	1 300 548 000	D	23 000
315	72	LNU kultur	3 000 000	P	16
315	82	Merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg	192 919 000	P	396
SP	Frivillighet	Tilskotsordninga til frivillige org. vedr. speleavhengighet	2 010 000	D/P	5
SP	Kultur	Frifond organisasjon	-	D og P	11 600
SP	Kultur	Frifond barn og unge, Frifond musikk og Frifond teater	-	P	4590
SP	Idrett	Frifond egenorganisert aktivitet	-	P	N/A
		Frifond samlet	180 944 000		
SP	Frivillighet	Tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner (etter søknad)	170 276 000	D	384
SP	Idrett	Løypetiltak i fjellet og overnattingshytter	18 000 000	P	64
SP	Idrett	Inkludering i idrettslag	14 500 000	P	347
SP	Idrett	Spillemidler til utstyr	20 000 000	P	21
SP	Idrett	Tilskudd til friluftstiltak for barn og ungdom	22 000 000	P	42
SP	Idrett	Tilskudd til lokale lag og foreninger	315 000 000	P	6400
SP	Kultur	Aktivitetsmidler for kor	7 515 000	D og P	326
SP	Kultur	Historiske spel og Friluftsspel	3 355 000	D/P	29

SP	Kultur	Landsomfattende musikkorganisasjoner	18 000 000	D	28
SP	Kultur	Tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter til korps (instrumentfond)	15 075 000	D	56
		<b>SUM</b>	<b>2 794 221 000</b>		<b>47 304</b>
SP	Frivillighet	<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
		Tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner (øremerket til 10 org.):			
SP	Frivillighet	<i>Norsk Folkehjelp</i>	16 029 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Norges Røde Kors</i>	215 159 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Redningssekskapet</i>	132 548 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Norges Handicapforbund</i>	20 344 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Kreftforeningen</i>	69 048 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Landsforeningen for hjerte- og lungesyke</i>	11 714 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Norges Blindeforbund</i>	18 495 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Flyktninghjelpen</i>	9 864 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Redd Barna</i>	11 097 000	D	1
SP	Frivillighet	<i>Nasjonalforeningen for folkehelsen</i>	6 781 000	D	1
315	78	Frivillighet Norge	6 963 000	D	1
315	78	Noregs Ungdomslag	1 076 000	D	1
315	79	Frivilligsentral Costa Blanca Nord	310 000	D	1
315	79	Innsamlingsregisteret (Stiftelsen Innsamlingskontrollen)	600 000	D	1
315	79	Norges innsamlingsråd	375 000	D	1
323	78	Amatørteater og frivillig teaterformål inkludert Teatervenner Norge	20 480 000	D	7
323	78	Norsk musikkråd	4 785 000	D	1
325	78	Foreningen Norden	5 107 000		1
325	78	Nordisk informasjonskontor i Nord-Norge og i Sør-Norge	1 134 000	D	2
325	78	Norges Døveforbund, kulturarbeid	1 359 000	D	1

326	73	Det Norske Akademi for Språk og Litteratur	112 000	D	1
326	73	Noregs Mållag	4 207 000	D	1
326	73	Riksmålsforbundet	1 515 000	D	1
326	78	Kristent Arbeid Blant Blinde og svaksynte	3 182 000	D	1
326	78	Norsk Forfattersentrum, inkl. Litteraturbruket	15 164 000	D	1
326	80	Foreningen Norges Døvblinde	4 950 000	D	1
326	80	Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde	300 000	D	1
326	80	Norges Blindeforbund - Punktskriftrykkeri	5 250 000	D	1
326	80	Norsk Bibliotekforening	425 000	D	1
334	78	Telefonavis Norges Blindeforbund	616 000	D	1
SP	Idrett	Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	660 000 000	D	1
SP	Kultur	Folkeakademienes landsforbund	8 222 000	D og P	1
SP	Kultur	Krafttak for sang	5 146 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>1 243 862 000</b>		<b>26</b>

## Landbruks- og matdepartementet

Kap.	Post	TILSKUDDSORDNING	Regnskap 2016	Drift/prosjekt	Antall mottakere
1138	70	Støtte til organisasjoner	34 508 830	D / P	33

## Nærings- og fiskeridepartementet

Kap.	Post	ENKELTTILSKUDD	Regnskap 2016	Drift/prosjekt	Antall mottakere
900	73	Ungt Entreprenørskap Norge	28 300 000	D	1
919	71	Den indre sjømannsmisjon	1 000 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>29 300 000</b>		<b>2</b>

## Samferdselsdepartementet

Kap.	Post	ENKELTTILSKUDD	Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
1300	71	Syklisterenes landsforening	3 550 000	D	1
1300	71	Trygg Trafikk	42 000 000	D	1
1300	74	Redningselskapet	95 500 000	D	1
		<b>SUM</b>	<b>141 050 000</b>		<b>3</b>

## Utenriksdepartementet

Kap.	Post		Regnskap 2016	Drift/ prosjekt	Antall mottakere
		<b>TILSKUDDSORDNINGER</b>			
160	70	Felles tilskuddsordning for siviltt samfunn	1 914 507 000	P	15+
160	70	Tilskudd til informasjonsformål	57 065 000	P	52
100	71	Informasjon om europeisk samarbeid	5 448 000	P	39
100	71	Nordisk samarbeid	250 000	P	5
		<b>SUM</b>	<b>1 977 270 000</b>		<b>111+</b>
		<b>ENKELTTILSKUDD</b>			
100	71	Fremme av transatlantisk samarbeid: Nordmannsforbundet	490 000		1
100	71	Tilskudd til EU-opplysning: Nei til EU og Europabevegelsen	5 000 000	D	2
170	76	FN-sambandet	30 000 000	D	1
170	76	UNICEF-komiteen i Norge	2 200 000	P	1
		<b>SUM</b>	<b>37 960 000</b>		<b>5</b>



## Vedlegg 3: ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret

Frivillighetsregisteret, <https://w2.brreg.no/frivillighetsregisteret/>, er inndelt i 14 ulike kategorier basert på den internasjonale ICNPO-standarden (International Classification of Non-profit Organizations), som er utviklet av John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Standarden er tatt i bruk i mer enn 40 land verden over, og ligger til grunn for utviklingen av FN's håndbok for satellittregnskap til nasjonalregnskapet for nonprofit sektor.

Nærmere regler for registrering i registeret framgår av frivillighetsregisterloven med forskrift; <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-88?q=frivillighetsregister>

Følgende kategorier inngår i dag i Frivillighetsregisteret: (Sist oppdatert: 19. desember 2017)

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
1	Kultur og rekreasjon	
1 100	Kunst og kultur	Musikk, teater og dans, kunst, brukskunst og arkitektur, historie, litteratur og språk, museer, samlinger og bibliotek, tidsskrifter og medier, andre kulturelle og kunstneriske aktiviteter
1 200	Idrett	Alle typer idrett, sport og trim, også skytterlag, bedriftsidrett og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne
1 300	Rekreasjon og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, motor og båtforening, dyreeierklubber, pensjonistlag, studentsamfunn, sosiale klubber (Rotary, Lions etc.), andre hobby- og fritidsaktiviteter
2	Utdanning og forskning	Barne- og ungdomsskoler, videregående skoler, folkehøgskoler, universitet og høgskoler, yrkesrettet/teknisk utdanning, voksenopplæring og videreutdanning, forskning
2 100	Grunn- og videregående utdanning	
2 200	Høgskole og universitet	

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
2 300	Annen utdanning	
2 400	Forskning og utvikling	
3	Helse	Sykehus, rehabilitering, pleie- og aldershjem, psykiatriske institusjoner, polikliniske helsetjenester, alternativ medisin, redningsarbeid og ambulansetjenester
3 100	Sykehus og rehabilitering	
3 200	Sykehjem	
3 300	Psykiatriske institusjoner	
3 400	Andre helsetjenester	
4	Sosiale tjenester	Barnehager, familierådgivning, krisesentre og -telefoner, tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, tjenester for eldre, selvhjelp, materiell hjelp til trengende, barnevern, tiltak for rusmiddelmissbrukere
4 100	Sosiale tjenester	
4 200	Krisehjelp og støttarbeid	
4 300	Økonomisk og materiell støtte	
5	Natur- og miljøvern	
5 100	Natur- og miljøvern	Områdevern og områdeforvaltning
5 200	Dyrevern	

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
6	Bolig- og lokalmiljø	Grendelag, forsamlingshus, huseierforening
6 100	Lokalsamfunnsutvikling	
6 200	Bolig- og lokalmiljø	
6 300	Arbeidsopplæring	
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	Personer med nedsatt funksjonsevne og syke, kvinnesak, mållag, avhold, etniske minoriteter, rettighets- og støttearbeid for svake og utsatte grupper (innsatte, fattige m.v.), kampanjer og lobbyvirksomhet, juridisk bistand, forbrukerorganisasjoner, politiske partier
7 100	Interesseorganisasjoner	
7 200	Juridisk rådgivning	
7 300	Politiske organisasjoner	
8	Legater og fremme av frivillighet	
8 100	Pengeutdelende stiftelser	
8 200	Frivillighetssentraler	
9	Internasjonale organisasjoner	
9 100	Internasjonale organisasjoner	Internasjonale vennskaps- og utvekslingsprogrammer, internasjonalt nødhjelp- og bistandsarbeid, menneskerettighets- og fredsarbeid

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
10	Tros- og livssynsorganisasjoner	
10 100	Tros- og livssynsorganisasjoner	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke, misjon, Protestantisk frikirke, andre religioner, livssynsorganisasjoner
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger	Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, bransje- og næringssammenslutninger, produsentkooperativer, elev- og studentorganisasjoner
11 100	Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	
11 200	Yrkessammenslutninger	
11 300	Arbeidstakerorganisasjoner	
12	Andre	
12 100	Andre	
13	Barne- og ungdomsorganisasjoner	
13 100	Barne- og ungdomsorganisasjoner	
14	Mangfold og inkludering	
	Mangfold og inkludering	

## Litteratur

- Andreassen, M. et al. (2017): *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Rapport fra ekspertgruppe, levert Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.
- Arnesen, D., Sivesind, K. H. og Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016-5.
- Arnesen, D. og Sivesind, K. H. (2017). *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor: Endringer, tilpasninger, konsekvenser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Rapport 2017-7.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2014). Difi-rapport 2014:07 Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2015). *Difi-rapport 2015:2 Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken*
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2016). Difi-rapport 2016:8 Ikke bare en pådriver... Om KMDs samordningsroller
- Direktoratet for økonomistyring (2007) *Evaluering av statlige tilskuddsordninger* (Veileder)
- Direktoratet for økonomistyring (2012). *Når tilskuddsmottakere navngis i budsjettproporsjonene*. En kartlegging av departementenes bruk av adgangen til å avvike fra normalprosedyren for tilskuddsforvaltning.
- Direktoratet for økonomistyring (2016). Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak.
- Direktoratet for økonomistyring (2017). *Hvordan er statlige tilskuddsordninger utformet?* (Rapport 5/2017)
- Direktoratet for økonomistyring (2018). Om forvaltningslovens krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger (Veiledningsnotat)
- Enjolras, B., Salamon, L. M., Sivesind, K. H. & Zimmer, A. (2018). *The roles and impacts of the third sector in Europe*.
- Enjolras, B., Salamon, L. M., Sivesind, K. H., Zimmer, A., Pahl, B. & Sokolowsk, W. (red.). (2018). *The Third Sector: A Renewable Resource for Europe? Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. London: Palgrave Macmillan. Hentet fra <http://www.palgrave.com/gp/book/9783319714721> doi:10.1007/978-3-319-71472-11
- Enjolras, B. & Strømsnes, K. (red.). (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Cham: Springer International Publishing. Hentet fra <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77264-6>

Finansdepartementet (2008). Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten (Veileder)

Finansdepartementet (2015) Reglement for økonomistyring i staten, inkl. Bestemmelser for økonomistyring i staten kap. 6 Forvaltning av tilskuddsordninger. Fastsatt i 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

Frivillighet Norge (2017). Erfaringer med momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Rapport 2016

Gulbrandsen, T. (2012). *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*. Rapport nr. 2012:2. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra: <http://hdl.handle.net/11250/177674>

Hagen, T.P. et al. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg, nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ideas2evidence og Vista Analyse (2018). *Gjennomgang av post 71. Tilskudd til innvandrersamfunnsorganisasjoner og annen frivillig virksomhet*. Ideas2evidence-rapport 01:2018, på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

KPMG (2016). Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Rapport til Kulturdepartementet

Kulturdepartementet (2015). Frivillighetserklæringen. Erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor

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

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

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

NIBR-rapport 2017:12. Evaluering av Kulturdepartementets tilskudd til amatørteaterfeltet, på oppdrag fra Kulturdepartementet

Norsk Regnskapsstiftelse (2018). NRS(F) God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner (November 2008, revidert mars 2018)

NOU 2006:15. Frivillighetsregister

NOU 2015:1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Prop. 1 S (2017–2018) for Kulturdepartementet

Rambøll (2009). Statlige krav til innrapportering fra frivillige organisasjoner og frivillighetsentraler. Rapport til Kulturdepartementet

Riksrevisjonen (2018). Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter. Administrativ rapport 1 2018

Senter for statlig økonomistyring (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. SSØ 11/2007

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

Sivesind, K. H. & Zimmer, A. (2018). The roles and impacts of the third sector in Europe. Kap. 4 i: B. Enjolras, L. M. Salamon, K. H. Sivesind, A. Zimmer, B. Pahl & W. Sokolowski (red.), *The Third Sector: A Renewable Resource for Europe Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. London: Palgrave Macmillan. Hentet fra <http://www.palgrave.com/gp/book/9783319714721> doi:10.1007/978-3-319-71472-1

Statistisk Sentralbyrå (2013). Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner.

Stiftelsestilsynet (2012). Kartlegging av pengeutdelinger i norske stiftelser.

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

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

Trætteberg, H. D. & Sivesind, K. H. (2015). Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet. Rapport nr. 2015:2. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2389367>

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

Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.