

Høringsnotat

Forslag til ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner

og

Forslag til endringer i forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som følge av ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner

Høringsfrist: 15. oktober 2025

Innhold

1. Innledning.....	4
2. Bakgrunn.....	5
3. Forenklingstiltak og lettelser for sektoren	5
3.1 Innledning	5
3.2 Departementets vurderinger og forslag	6
3.2.1 Heving av terskel for fradrag i forenklet søknadsmodell.....	6
3.2.2 Krav til revisor.....	6
3.2.3 Utleie av eiendom.....	7
3.2.4 Fradrag i dokumentert søknadsmodell.....	7
3.2.5 Hente årsregnskap fra Regnskapsregisteret.....	8
3.2.6 Direkte utbetaling til underledd	8
4. Presisering av vilkår om frivillig innsats	9
4.1 Innledning	9
4.2 Departementets vurderinger og forslag	9
4.2.1 Tydeliggjøring av vilkår som gjelder for alle organisasjoner	9
4.2.2 Vurdering av frivillig innsats som en «viktig del av organisasjonens virksomhet»..	11
4.2.3 Unntak for sentrallledd og regionalledd	12
4.2.4 Unntak for paraplyorganisasjoner	12
5. Avgrensning mot offentlig virksomhet	13
5.1 Innledning	13
5.2 Departementets vurderinger og forslag	14
5.2.1 Ordlyden «kommer offentlige oppgaver til gode» utgår.....	15
5.2.2 Virksomhet som det offentlige er pålagt i lov.....	15
5.2.3 Tjenestekjøp og andre tjenestetilbud utført på oppdrag fra det offentlige	18
5.2.4 Virksomhet organisert av eller med tilknytning til det offentlige	19
6. Øvrige forslag til endringer og presiseringer	21
6.1 Innledning	21
6.2 Presiseringer.....	21
6.2.1 Aksjeselskap.....	21
6.2.2 Partipolitiske partiers ungdomsorganisasjoner.....	22

6.2.3 Sentralleddets plikter	22
6.2.4 Kontroll	23
6.2.5 Stans i utbetaling av kompensasjon.....	24
6.2.6 Krav til oppbevaring av dokumentasjon	25
6.2.7 Tilbakebetaling	25
6.2.8 Delegeringshjemmel etter pengespilloven	25
6.3 Andre forslag som er vurdert.....	26
6.3.1 Dokumentert modell	26
6.3.2 Studieforbund	27
6.3.3 Næringsinteresser og kulturfrivillighet	28
6.3.4 Særlig om drift av skoler	30
7. Tilskuddsordningen for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner	31
8. Ikrafttredelse og endringer i andre forskrifter	34
9. Økonomiske og administrative konsekvenser	34

1. Innledning

Kultur- og likestillingsdepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Forskriften skal erstatte gjeldende forskrift (Forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner) og viderefører i hovedsak dagens regelverk for merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner.

Forslag til forenklinger, begrepsavklaringer og presiseringer i gjeldende forskrift har allerede vært på offentlig høring.¹ I høringsnotat fra 14. oktober 2024 ble det informert om at det i etterkant av høringsprosessen ville bli utarbeidet konkrete forslag til endringer i forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Departementets forslag til ny forskrift må derfor ses i sammenheng med høringsnotatet fra 14. oktober og mottatte høringsinnspill til disse forslagene.

Departementet foreslår enkelte begrepsavklaringer og presiseringer i ny forskrift for å klargjøre gjeldende rett, som skal bidra til større forutsigbarhet for søkere og mottakere av merverdiavgiftskompensasjon. Departementet foreslår også forenklinger som vil innebære lettelse for søkere og mottakere av merverdiavgiftskompensasjon. For å gjøre forskriften mer brukervennlig foreslås det samtidig en omstrukturering av deler av forskriften. Dette innebærer at paragrafnummereringen er noe endret fra gjeldende forskrift. I tillegg er enkelte bestemmelser slått sammen. Det er også foretatt enkelte mindre språklige endringer og oppdateringer av henvisninger mv. i ny forskrift, uten at dette har betydning for det materielle innholdet i bestemmelsene.

I dette høringsnotatet er det i hovedsak ikke redegjort for gjeldende rett, da dette følger av tidligere høringsnotat. Der dette er av særlig betydning, er det gitt konkrete henvisninger til relevante punkter i høringsnotatet fra 14. oktober 2024.

Departementet tar sikte på at ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner trer i kraft fra 2026. Utkast til ny forskrift følger som vedlegg 1 til høringsnotatet.

Departementet legger i dette høringsnotatet også frem forslag til enkelte endringer i gjeldende forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner (Forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping). Departementet foreslår at gjeldende forvaltningspraksis på grunnlag av forskriften § 5 tredje ledd bokstav a forskriftsfestes, og at bruken av eventuelle opptjente rentemidler reguleres. I tillegg foreslås enkelte språklige justeringer og oppdatering av forskriftens henvisninger. Dette er omtalt i kapittel 7 i høringsnotatet. Departementets forslag til forskriftsendringer framgår av vedlegg 2.

¹ [Høring - forslag til endringer i momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

2. Bakgrunn

I rapporten [Gjennomgang av momskompensasjonsordningen](#) konkluderte EY (tidligere Ernst & Young) blant annet med at ordningen «fremstår som treffsikker og vi ser at den bidrar til mangfold blant de frivillige organisasjonene som søker om momskompensasjon». Samtidig ble det påpekt at dagens ordning har noen forbedringsområder som blant annet at det foreligger enkelte vanskelige rettslige avgrensninger i forskriften som regulerer ordningen. Anbefalingene fra rapporten har hovedfokus på forenkling av dagens regelverk, samt behov for presiseringer og retningslinjer for ordningens avgrensning mot virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget.

Som en oppfølging av rapportens anbefalinger sendte departementet forslag til endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen på høring 14. oktober 2024 med høringsfrist 10 januar 2025. Formålet med høringen var å få innspill fra sektoren som kunne gi et godt grunnlag for arbeidet med ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner.

EY-rapporten viser at frivillig sektor opplever at dagens regelverk for ordningen fungerer godt. Departementet foreslo derfor i all hovedsak å videreføre dagens regler i ny forskrift, men med enkelte presiseringer i regelverket for å gjøre ordningen mer forutsigbar og lettere å forstå. Det ble også foreslått enkelte lettelser for søkere og mottakere i ordningen, som blant annet at utleie omgjøres til fradragspost i forenklet modell, heving av terskelen for når det stilles krav til revisor og revisorrapport fra 5 mill. til 7 mill. kroner, heving av terskelen for når det skal gjøres fradrag fra 5 mill. til 7 mill. kroner i forenklet modell og at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal hente regnskap direkte fra Regnskapsregisteret.

Departementet mottok rundt 90 høringsinnspill fra et bredt spekter av organisasjoner. Hovedtrekket fra høringen er at de foreslåtte forenklingstiltakene har mottatt bred støtte fra høringsinstansene. Høringsinstansene er derimot noe delt i sine tilbakemeldinger på enkelte forslag til presiseringer i regelverket for ordningen. Dette gjelder særlig forslaget til klargjøring av ordningens avgrensning mot offentlig virksomhet, jf. høringsnotatets kapittel 5. I høringsinnspillet fra Frivillighet Norge understrekes viktigheten av at sektoren har forutsigbarhet og at frivillige organisasjoner får full kompensasjon for sine utgifter.

3. Forenklingstiltak og lettelser for sektoren

3.1 Innledning

På bakgrunn av EY-rapportens anbefalinger og innspill fra frivillig sektor foreslo departementet ulike tiltak som skal bidra til å gjøre merverdiavgiftskompensasjonsordningen enklere og mer forutsigbar for søkerorganisasjonene, se kapittel 8 i høringsnotat 14. oktober 2024. Forslagene følges opp gjennom konkrete forslag til forskriftsendringene under. I tillegg foreslår departementet en ytterligere lettelse for søkerorganisasjonene gjennom endring i reglene for dokumentert søknadsmodell, jf. punkt. 3.2.4.

3.2 Departementets vurderinger og forslag

3.2.1 Heving av terskel for fradrag i forenklet søknadsmodell

Departementet foreslår å heve grensen for når organisasjoner skal gjøre fradrag for kostnader fra 5 mill. kroner til 7 mill. kroner i forenklet søknadsmodell. Dette vil etter departementets vurdering redusere den administrative byrden for mange organisasjoner. Organisasjoner under den nye terskelverdien på 7 mill. kroner skal fortsatt gjøre avgrensninger for kostnader som faller helt utenfor ordningen, jf. § 7 i ny forskrift. Når utleie i tillegg gjøres om til en fradragspost i stedet for en avgrensning vil også avgrensningene bli enklere for et stort flertall av organisasjonene. Mange små organisasjoner har noe utleie og vil nå slippe å gjøre avgrensninger eller fradrag for dette, så lenge disse har driftskostnader under 7 mill. kroner.

Endringen i terskel for fradrag vil innebære at søkergruppen som får en beregnet andel på 8 pst. i søknadsbeløp vil øke. I forenklet modell beregnes det 8 pst. søknadsbeløp av de første 7 mill. kroner i søknadsgrunnlag. Deretter beregnes det 6 pst. søknadsbeløp av søknadsgrunnlag over 7 mill. kroner.

3.2.2 Krav til revisor

Etter dagens forskrift stilles det krav til at alle organisasjoner skal ha reviderte regnskap, jf. § 13. Organisasjoner med totale driftskostnader over 5 mill. kroner to år på rad må bruke statsautorisert revisor til revisjon, mens organisasjoner under denne grensen kan bruke valgt revisor så lenge de ikke har krav om det etter annet regelverk. Videre stilles det krav om at organisasjonene skal utarbeide revisorrapport dersom disse har totale driftskostnader over 5 mill. kroner to år på rad. Sentralledd og enkeltstående søkere som søker på vegne av aksjeselskap, og som i den samlede søknaden har minst 5 mill. kroner i totale driftskostnader to år på rad, skal også ha revisorrapport for den samlede søknaden, jf. § 14. Organisasjonene må bruke statsautorisert revisor eller kommunerevisor.

Som det fremgår i punkt 3.2.1 over har departementet foreslått å heve terskelen for når det stilles krav til statsautorisert revisor og revisorrapport fra 5 mill. kroner til 7 mill. kroner. Dette vil etter departementets syn sikre en likebehandling av frivillige organisasjoner og aksjeselskap, bidra til reduserte kostnader for frivillig sektor og være en administrativ forenkling for en rekke organisasjoner. Departementet har videre foreslått å likestille krav til bruk av statsautorisert revisor og kommunerevisor til revisjon og revisorrapport. Dette innebærer at også kommunerevisor kan brukes til revisjon av regnskapet. Med registrerte revisorer menes statsautoriserte revisorer etter revisorloven.² Departementet foreslår derfor at begrepet «registrert revisor» ikke videreføres i ny forskrift.

Revisjon har som formål å oppdage feil og mangler i regnskapet. Det er et kvalitetsstempel for årsmøtet og et risikoreduserende tiltak i søknaden. Revisors uavhengighet er et grunnleggende prinsipp i revisjonsfaget, og skal sikre at revisjonen utføres objektivt og uten påvirkning fra interesserte parter. På samme måte som profesjonelle revisorer må være uavhengige av virksomhetene de reviderer, må den valgte revisoren være uavhengig av den frivillige organisasjonen som revideres. Uavhengighet er avgjørende for at brukerne av

² Lov 20. november 2020 nr. 128 om revisjon og revisorer (revisorloven)

regnskapsinformasjonen skal kunne ha tillit til revisjonen. Departementet har derfor foreslått at det i ny forskrift presiseres at valgt revisor ikke skal være den samme personen som har ført regnskapet, eller en del av styret. Revisjonsberetningen dokumenterer at regnskapet er revidert og i orden, og skal være signert av revisor. For små organisasjoner som kan bruke valgt revisor, godtas det at valgt revisor signerer direkte på regnskapet som en revisjonsberetning.

3.2.3 Utleie av eiendom

Etter dagens forskrift § 6 bokstav d gis det ikke kompensasjon til drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder utleie av bygg, anlegg eller annen fast eiendom. Søker skal derfor avgrense mot slike kostnader i søknadsgrunnlaget.

Lotterinemnda har i sin forvaltningspraksis lagt til grunn at det kun skal avgrenses mot kostnader for utleie av fast eiendom dersom dette skjer mot vederlag. Slikt vederlag vil normalt være betaling i form av husleie, men også andre former for betaling kan utgjøre slikt vederlag, for eksempel betaling av felleskostnader eller at det gis en andel av kollekten for bruk av lokalet eller bygget. I forvaltningspraksis er det samtidig lagt til grunn at gratis bruk av en eiendom eller lokale er utlån, og at utlån i utgangspunktet er kompensasjonsberettiget så lenge organisasjonene det lånes ut til har aktivitet i tråd med formålet til organisasjonen som låner ut eiendommen. Et eksempel på dette er der et samfunnshus låner ut bygget til en annen frivillig organisasjon uten vederlag. Etter departementets vurdering vil et slikt utlån være i tråd med formålet med ordningen.

Lotterinemnda har videre i sin forvaltningspraksis lagt til grunn at ved utregning av utleiekostnader til fradrag skal det legges til grunn et fullt kalenderår, dvs. at antall utleiedager deles på 365 dager. Det tar også høyde for at når huset står tomt så er det til disposisjon til organisasjonen. Å dele antall utleiedager på antall dager i året vil føre til at flere organisasjoner som driver med mer utleie enn de har egenaktivitet vil få større andel kompensasjon.

Departementet foreslår at drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til utleie av fast eiendom omgjøres til en fradragspost i ny forskrift i stedet for en avgrensning i forenklet modell. Mange av de små organisasjonene har lite utleie, men må likevel i tråd med dagens forskrift avgrense for disse kostnadene. Forslaget innebærer derfor en forenkling for mange organisasjoner ved at flertallet av organisasjonene som søker etter forenklet modell og som har mindre enn 7 mill. kroner i driftskostnader, ikke trenger å bruke tid på dette. Forslaget har fått bred støtte i høringen. Det vil likevel være slik at organisasjoner med driftskostnader over 7 mill. kroner fremdeles må trekke fra kostnader som gjelder utleie av fast eiendom i forenklet modell. I dokumentert modell må alle organisasjoner gjøre fradrag for kostnader til utleie, uavhengig av størrelsen på organisasjonens driftskostnader.

3.2.4 Fradrag i dokumentert søknadsmodell

Gjeldende forskrift § 8 første ledd bokstav c om dokumentert modell fastsetter at det skal avgrenses for «kostnader angitt i merverdiavgiftsloven § 8-3 første ledd og § 8-4 første ledd, herunder bl.a. servering, leie av selskapslokaler i forbindelse med servering, samt anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy». Frivillighet Norge har i sitt

høringsinnspill vist til at bestemmelsen ikke er tilpasset frivillig sektor. Erfaringer fra forvaltningen av ordningen har vist at avgrensningen ikke utgjør vesentlige kostnader. Departementet foreslår derfor at avgrensningen ikke videreføres i ny forskrift. Siden mange organisasjoner har noen kostnader til bevertning etc., vurderer departementet at forslaget vil medføre en forenkling for søkere etter dokumentert modell.

3.2.5 Hente årsregnskap fra Regnskapsregisteret

Departementet har foreslått at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal hente godkjent årsregnskap direkte fra Regnskapsregisteret for organisasjonene som allerede har levert årsregnskapet sitt til registeret. Dette er i tråd med prinsippet om at det offentlige skal etterspørre samme informasjon fra frivillige organisasjoner «kun en gang». Forslaget støttes av blant annet Frivillighet Norge.

Forskriftsendringen medfører at årsregnskapet blir hentet direkte inn i søknaden for organisasjonene som har rapportert sitt årsregnskap til registeret. Dette vil være forenklende for organisasjonene som velger å sende årsregnskapet sitt til Regnskapsregisteret.

3.2.6 Direkte utbetaling til underledd

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner har de siste årene hatt i overkant av 200 søknader fra sentralledd. For disse organisasjonene utbetaler Lotteri- og stiftelsestilsynet kompensasjonen til sentralleddet, som igjen har ansvar for å utbetale kompensasjonsmidler til sine underledd. Høringsinstansene har vært delt i synet på departementets forslag om at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal utbetale midler direkte til underledd. Frivillighet Norge støtter forslaget og uttaler at:

«Direkte utbetaling kan bidra til mindre arbeid i sentralleddet og det kan også bidra til mer oppdatert informasjon i Frivillighetsregisteret. Begge deler vil være positivt og Frivillighet Norge støtter endringen. Det bør likevel være valgfritt, i søknadsprosessen, om den enkelte organisasjon vil ha utbetaling via egen organisasjon, eller overlater til Lotteri- og stiftelsestilsynet om å gjøre det direkte.»

Departementet foreslår derfor at ny forskrift åpner for at Lotteri- og stiftelsestilsynet kan utbetale direkte til underledd dersom det aktuelle sentralleddet ønsker det. En slik direkte utbetaling av kompensasjonsmidler til underledd forutsetter at underledd har kontonummer registrert i Frivillighetsregisteret. Det er rundt 10 pst. av mottakerne i merverdiavgiftskompensasjonsordningen som i dag ikke har bankkontonummer registrert i Frivillighetsregisteret. For å unngå å pålegge underleddene nye krav til innrapportering som kan oppfattes som en administrativ byrde, legges det ikke opp til at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal utbetale midler direkte til underledd. I tillegg til krav om bankkontonummer i Frivillighetsregisteret er det en forutsetning for direkte utbetaling av midler til underledd at sentralleddet legger dette inn som en forespørsel gjennom utfylling av søknaden. Det legges ikke opp til at underledd selv kan be Lotteri- og stiftelsestilsynet om direkte utbetaling.

4. Presisering av vilkår om frivillig innsats

4.1 Innledning

Som det fremgår av forskriftens formålsbestemmelse (§ 1) er formålet med merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner å fremme frivillig aktivitet. Det er et førende prinsipp i ordningen at kompensasjon skal komme frivillig virksomhet til gode. Frivillig innsats er derfor fastsatt som et sentralt vilkår i forskriften for å kunne motta kompensasjon. Vilkåret bidrar samtidig til å avgrense ordningen til frivilligheten og den økonomiske støtten rettes inn mot den frivillige aktiviteten i organisasjonene. En organisasjon som ikke kan dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av organisasjonens virksomhet vil derfor falle utenfor merverdiavgiftskompensasjonsordningen.

Etter gjeldende forskrift fastsetter § 5 generelle vilkår som søkerorganisasjonene må oppfylle både på søknadstidspunktet og på tidspunkt for utbetaling av kompensasjonen. Vilkåret om frivillig innsats følger av § 5 femte ledd, som lyder:

«Enkeltstående søkere, underledd og aksjeselskap må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten det søkes om kompensasjon for. Gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats tilfredsstiller ikke kravet til frivillig innsats alene. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser.»

Vilkåret om frivillig innsats åpner for en viss grad av skjønn, og det nærmere innholdet er tydeliggjort gjennom etablert forvaltningspraksis. I høringen av 14. oktober 2024 gis det bred støtte til omtalen av frivillig innsats som et sentralt vilkår for å kunne motta merverdiavgiftskompensasjon, inkludert krav om frivillig innsats i aksjeselskap og frivillig innsats i ulike organisasjonsledd.

4.2 Departementets vurderinger og forslag

For å tydeliggjøre og løfte frem vilkåret om frivillig innsats som et sentralt vilkår i ordningen foreslår departementet at vilkåret fremgår i en egen paragraf, se § 5 i ny forskrift. Bestemmelsen viderefører i hovedsak § 5 femte til åttende ledd i gjeldende forskrift. Departementet foreslår imidlertid å forskriftsfeste de momenter som på grunnlag av etablert forvaltningspraksis inngår i vurderingen av om frivillig innsats er en viktig del av organisasjonens virksomhet. Det foreslås også at regionalledd, i likhet med sentralledd, skal kunne legge vekt på frivillig innsats hos sine underledd, og at paraplyorganisasjoner kan legge vekt på frivillig innsats hos sine medlemsorganisasjoner dersom minst halvparten av disse oppfyller vilkårene for kompensasjon etter forskriften.

4.2.1 Tydeliggjøring av vilkår som gjelder for alle organisasjoner

Forslag til ny forskrift § 5 første ledd slår fast at vilkår om frivillig innsats gjelder for alle organisasjoner som omfattes av ordningen, og presiserer at det er den frivillige innsatsen i organisasjonens virksomhet som skal legges til grunn ved vurderingen.

Krav til dokumentasjon av frivillig innsats for alle organisasjoner innebærer en presisering og forskriftsfesting av dagens forvaltningspraksis, der søkerne gjennom en egenerklæring må oppgi opplysninger om frivillig innsats ved å gi en beskrivelse av den ulønnede innsatsen knyttet til organisasjonens aktiviteter og oppgi opplysninger om gaver, kontingenter o.l. som er gitt til organisasjonen uten krav til gjenytelser. Det er også en valgfri løsning for å oppgi antall frivillige og antall medlemmer som betaler kontingent.

Departementets vurdering er at det er behov for å tydeliggjøre at det er den samlede frivillige innsatsen til organisasjonen som har søkt om kompensasjon som skal legges til grunn i vurderingen av om vilkåret om frivillig innsats er oppfylt. Ordlyden i ny bestemmelse er derfor foreslått endret slik at det stilles krav til at alle organisasjoner skal dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av «organisasjonens virksomhet», i stedet for dagens ordlyd som viser til at frivillig innsats er en viktig del av «virksomheten det søkes om kompensasjon for». Dette betyr at den frivillige innsatsen ikke må knyttes direkte til virksomhet som er kompensasjonsberettiget. En slik forståelse av vilkåret om frivillig innsats følger av etablert forvaltningspraksis og anses som gjeldende rett. Endringsforslaget innebærer derfor kun en presisering og videreføring av gjeldende rett.

Den angitte terskelen «en viktig del» i dagens forskrift er godt innarbeidet i forvaltningspraksis og har bred støtte i frivillig sektor ved at den hensyntar variasjonene mellom ulike type organisasjoner. Dette betyr at vilkåret om frivillig innsats er sentralt for å kunne motta støtte, men at det ikke nødvendigvis må utgjøre hovedaktiviteten i virksomheten det søkes om kompensasjon for. Frivilligheten er mangfoldig og den frivillige innsatsen i en organisasjon kan komme til uttrykk på mange måter, jf. punkt 4.2.2 om vurdering av frivillig innsats. Dette er forsøkt ivare tatt gjennom bestemmelsens ordlyd. Etter departementets vurdering ivaretar dagens forvaltningspraksis intensjonen bak vilkåret på en god måte, og bestemmelsen (terskelen) foreslås derfor videreført i ny forskrift.

Ordlyden i § 5 første ledd i ny forskrift «frivillig innsats er en viktig del av organisasjonens virksomhet» samsvarer med ordlyden i pengespillforskriften § 38 første ledd bokstav b. I forarbeidene til pengespilloven heter det blant annet:

«...så langt det er hensiktsmessig, bør kravene for organisasjoner som kan tilby pengespill samsvare med krav som stilles gjennom andre søknadsbaserte ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet, som merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og ordningen med tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd. Dette vil gi en forenkling for organisasjonene, ved at data kan gjenbrukes fra de ulike ordningene. Departementet legger også til grunn at forvaltningspraksis knyttet til vurderingen av hva som skal til for å oppfylle de konkrete kravene, så langt som mulig bør kunne brukes på tvers av ordningene, slik at samme begrep får samme innhold i ordningene som Lotteritilsynet forvalter.»³

³ Prop.220 L (2020–2021) Lov om pengespill (pengespilloven), jf. punkt 14.4.2.

Departementet viser også til at begrepet «gratis arbeidsinnsats» endres til «ulønnet innsats» i tråd med forslaget fremlagt i høringsnotatet av 14. oktober 2024. Utover dette innebærer § 5 første ledd kun en videreføring og presisering av gjeldende forskrift § 5 femte ledd.

Departementet vil samtidig understreke at det fortsatt er slik at søkere som har virksomhet både innenfor og utenfor formålet med ordningen må foreta en avgrensning av søknaden, jf. §§ 7,8 og 9 i forslag til ny forskrift. Det betyr at det fortsatt skal være slik at grunnlaget for kompensasjonen skal være knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten, og at kompensasjonen også skal brukes i denne delen av virksomheten.

4.2.2 Vurdering av frivillig innsats som en «viktig del av organisasjonens virksomhet»

I ny forskrift § 5 andre ledd foreslår departementet å forskriftsfeste hvilke momenter det skal legges vekt på i vurderingen av om «frivillig innsats er en viktig del av organisasjonens virksomhet». Dette gjelder følgende:

- forholdet mellom ulønnet innsats og lønnet arbeid
- omfanget av medlemskontingent og gaver sett opp mot øvrige inntekter
- om organisasjonen har regelmessig aktivitet hvor frivillig innsats er en sentral del av virksomheten

Departementets intensjon med å presisere i forskrift hva det skal legges vekt på i vurderingen av om frivillig innsats er en viktig del av organisasjonens virksomhet er å tydeliggjøre dagens praksis. Det legges dermed ikke opp til materielle endringer på dette punktet.

Forslaget tar utgangspunkt i pengespillforskriften § 38 annet ledd for å bidra til harmonisering av begreper. Det er imidlertid gjort enkelte tilpasninger for å tydeliggjøre de hensyn som gjør seg særlig gjeldende i vurderingen etter merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Det vises i den forbindelse til departementets omtale av vilkår om frivillig innsats i høringsnotat av 14. oktober 2024. Siden det her dreier seg om kompensasjon av kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester, skal det i vurderingen etter merverdiavgiftskompensasjonsordningen legges større vekt på økonomiske forhold. Derfor er forholdet mellom ulønnet innsats og lønnet arbeid et relevant moment, og omfanget av medlemskontingent og gaver ses opp mot øvrige inntekter for å ha et økonomisk sammenligningsgrunnlag. Tilpasningene som er gjort vil etter departementets syn imidlertid ikke være til hinder for samordning og gjenbruk av opplysninger mellom de tilskuddsordningene som forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Forvaltningspraksis fra merverdiavgiftskompensasjonsordningen vil fortsatt være relevant å se hen til i anvendelsen av begrepet frivillig innsats etter pengespilloven.⁴

I forlengelsen av dette viser departementet til kapittel 6 i høringsnotat av 14. oktober 2024 der det er foretatt en grundig gjennomgang og vurdering av frivillig innsats som et sentralt vilkår for å kunne motta kompensasjon i merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Blant annet er det her lagt vekt på at kontingent, gaver eller ulønnet innsats ikke må være for tett knyttet til gjenytelser. Det vises også til at den samme frivillige innsatsen ikke kan legges til grunn for flere organisasjoner. Organisasjoner som har frivillig innsats både i egen

⁴ Lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven)

organisasjon og samarbeidsorganisasjoner, må derfor på forespørsel kunne synliggjøre fordelingen av den frivillige innsatsen mellom organisasjonene. Det følger også av etablert forvaltningspraksis at ulønnet innsats blir vurdert for de som organiserer aktivitetene, og ikke for mottakere eller deltakere som utelukkende er brukere av ulike tilbud.

Medlemskontingenter og gaver er frie midler for organisasjonen og kan brukes til å realisere organisasjonens formål på samme måte som ulønnet innsats. Omfanget av medlemskontingent vil variere ut fra størrelsen på kontingentsatser i ulike organisasjoner, men indikerer samtidig noe om antallet medlemmer som betaler kontingent. Når det gjelder gaver vurderer departementet at den samlede summen er relevant sett opp mot øvrige inntekter, men det er også viktig å vurdere antall gaver eller givere per år. For en organisasjon kan mange små gaver ha større betydning enn få store gaver. I en organisasjon som har mange faste givere kan deres samlede bidrag utgjøre en frivillig innsats som er en viktig del av organisasjonenes virksomhet, også selv om de samlede beløpene ikke er store sett opp mot øvrige inntekter. Departementet understreker derfor viktigheten av at det i vurderingen av gaver også tas hensyn til antall gaver eller givere.

4.2.3 Unntak for sentralledd og regionalledd

Departementet forslår i ny forskrift § 5 tredje ledd at det i vurderingen av frivillig innsats hos regionalledd kan legges vekt på frivillig innsats hos underleddene. Forslaget innebærer en likebehandling av regionalledd og sentralledd når det gjelder vurdering av vilkår om frivillig innsats.

Forslaget har mottatt bred støtte i høringen fra 2024. Frivillighet Norge og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) er blant de organisasjonene som støtter forslaget. Frivillighet Norge viser til at alle regionalledd i frivillige organisasjoner har en koordinerende funksjon overfor sine underledd, og fungerer som bindeledd mellom sentralledd og lokalledd. Dette begrunner etter deres syn behovet for at regionalledd likestilles med sentralledd når det gjelder vurderingen av vilkåret om frivillig innsats.

Departementets forslag til forskriftsendring innebærer at regionalledd, i likhet med sentralledd, kan legge til grunn den frivillige innsatsen i sine underledd når organisasjonene søker om merverdiavgiftskompensasjon for kostnader ved kjøp av varer og tjenester.

4.2.4 Unntak for paraplyorganisasjoner

Gjeldende forskrift fasetter regler som gjelder for paraplyorganisasjoner, men det fremgår ikke hva som etter forskriften skal regnes som en paraplyorganisasjon. I ny forskrift § 2 er det derfor foreslått inntatt en definisjon av hva som etter ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjonsordning for frivillige organisasjoner utgjør en paraplyorganisasjon. Utgangspunktet er at en paraplyorganisasjon i denne sammenhengen samler frivillige organisasjoner som omfattes av merverdiavgiftskompensasjonsordningen i tråd med § 3 i ny forskrift. Formålet til paraplyorganisasjonene kan være bredt, men paraplyorganisasjonene må bidra til å ivareta felles mål for disse organisasjonene. Til forskjell fra sentralledd, regionalledd og underledd skal medlemsorganisasjonene i en paraplyorganisasjon ikke være knyttet sammen organisatorisk eller gjennom vedtektene. Dersom det er en tilknytning organisatorisk eller gjennom vedtekter regnes den samlende enheten som et sentralledd.

I høringsnotat av 14. oktober 2024 foreslo departementet å skjerpe vilkåret om frivillig innsats for paraplyorganisasjoner for å redusere muligheten for misbruk av unntaksbestemmelsen ved at aktører som ikke er i målgruppen likevel faller inn under ordningen. Forslaget fikk noe ulik mottakelse. Frivillighet Norge er enig i at det er behov for å stille krav til paraplyorganisasjonenes medlemsorganisasjoner, men støtter ikke forslaget om at 75 pst. av disse må ha mottatt kompensasjon. Frivillighet Norge foreslår at dagens praksis om at 50 pst. av medlemsorganisasjonene må være i målgruppen for ordningen videreføres og at det innføres krav til at paraplyorganisasjoner skal legge ved en oppdatert medlemsoversikt ved søknad om merverdiavgiftskompensasjon.

Det følger av etablert forvaltningspraksis fra Lotteri- og stiftelsestilsynet at minst 50 pst. av medlemsorganisasjonene må oppfylle vilkårene for kompensasjon for at paraplyorganisasjoner uten større grad av egen frivillig innsats skal kunne oppfylle vilkåret om frivillig innsats. Departementet foreslår at dagens forvaltningspraksis presiseres i ny forskrift slik at det i vurderingen av frivillig innsats hos paraplyorganisasjoner kan legges vekt på frivillig innsats hos medlemsorganisasjonene dersom minst halvparten av disse oppfyller vilkårene for kompensasjon. Det foreslås samtidig, og i tråd med forslaget fra Frivillighet Norge, at det i ny forskrift innføres krav til at paraplyorganisasjonene må kunne dokumentere hvilke medlemsorganisasjoner som oppfyller vilkårene i forskriften gjennom å sende inn en oppdatert medlemsliste.

5. Avgrensning mot offentlig virksomhet

5.1 Innledning

Merverdiavgiftskompensasjonsordningens formål om å fremme frivillig aktivitet innebærer at virksomheten må drives av frivillige organisasjoner og med bruk av frivillig innsats. Merverdiavgiftskompensasjonsordningen er derfor avgrenset mot virksomheter som er organisert av eller tilknyttet det offentlige, virksomheter med sterk grad av offentlig involvering eller virksomheter der det offentlige legger sterke føringer for driften. I gjeldende forskrift er det også fastsatt en avgrensning mot «oppgaver som kommer det offentlige til gode».

EY-rapporten fra 2023 peker på at forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet kan medføre til dels vanskelige vurderinger. Dette gjelder særlig i tilfeller der den frivillige organisasjonen selv tar initiativ til, eller inngår samarbeid med det offentlige (kommune, fylkeskommune eller stat). Rapporten viser videre til at det for en del søkerorganisasjoner er vanskelig å skille ut hvilken virksomhet det skal avgrenses mot i søknadsgrunnlaget etter dagens forskrift. Den samme erfaringen har Lotteri- og stiftelsestilsynet, som forvalter ordningen. Rapporten underbygger derfor behovet for å klargjøre denne delen av regelverket slik at det blir enklere og mer forutsigbart for søkere i ordningen å vurdere hvilken virksomhet som kan motta kompensasjon, og hvilken virksomhet det skal avgrenses mot.

I høringsnotatet av 14. oktober 2024 foreslo departementet at forskriften § 3 tredje ledd bokstav f som avgrenser ordningen mot «virksomhet som kommer offentlige oppgaver til

gode» presiseres, jf. kapittel 5 punkt 5.3. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg støtter at det klargjøres i ny forskrift hvordan avgrensningen mot offentlig virksomhet skal foretas. Høringsinstansene er derimot delt i synet på det konkrete endringsforslaget som ble fremmet av departementet i denne høringen.

Flere høringsinstanser, blant annet Frivillighet Norge, mener at merverdiavgifts-kompensasjonsordningen som hovedregel ikke bør avgrenses mot oppgaver som en frivillig organisasjon selv velger å utføre eller tilby, i tråd med eget formål. Samtidig er Frivillighet Norge og flere andre høringsinstanser enige med departementet i at ordningen bør innrettes slik at det offentlige ikke skal kunne overlate sitt ansvar til frivilligheten og at det bør være insitamenter for det offentlige til å løse sine oppgaver selv, og fullfinansiere disse. Enkelte høringsinstanser mener også at forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom dagens § 3 tredje ledd bokstav e. Når det gjelder departementets forslag til hvordan dagens § 3 tredje ledd bokstav f kan presiseres i ny forskrift mener flertallet av høringsinstansene at forslaget ikke er presist nok, og at forslag til ny bestemmelse fortsatt åpner for en for stor grad av skjønn.

Departementet viser til at Lotterinemnda i etterkant av forrige høring har behandlet flere klagesaker hvor nemnda blant annet har foretatt vurderinger knyttet til de aktuelle bestemmelser i gjeldende forskrift som avgrenser mot offentlig virksomhet, jf. § 3 tredje ledd bokstav e og f. Etter departementets syn har Lotterinemndas praksis bidratt til en viss avklaring av bestemmelsenes innhold og sammenhengen mellom disse. I lys av mottatte høringsinnspill og forvaltningspraksis fra Lotterinemnda har departementet foretatt en ny vurdering av hvordan merverdiavgiftskompensasjonsordningens avgrensning mot offentlig virksomhet best kan utformes i ny forskrift for å gi økt forutsigbarhet for organisasjonene.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

Gjennom gjeldende forskrift avgrenses ordningen mot offentlig virksomhet gjennom kravet om at søkerorganisasjonene må være registrert i Frivillighetsregisteret, jf. § 3 første ledd, at organisasjonene ikke kan ha for tett tilknytning til det offentlige, jf. § 3 tredje ledd bokstav e og at virksomheten ikke skal «komme offentlige oppgaver til gode», jf. § 3 tredje ledd bokstav f. I tillegg skal det avgrenses for virksomhet som er kompensasjonsberettiget gjennom merverdiavgiftskompensasjonsloven⁵, jf. § 7 andre ledd bokstav d og § 8 første ledd bokstav b. Hensikten er blant annet at ordningen ikke skal kompensere merverdiavgiftskostnader til virksomhet som er ment å være en offentlig oppgave eller hvor det offentlige har en sterk grad av involvering eller styring over virksomheten. Ordningen skal fremme frivillig aktivitet og kompensasjon for merverdiavgiftskostnader ved kjøp av varer og tjenester skal forbeholdes frivillige organisasjoner. Regelverket for ordningen må samtidig innrettes slik at ordningen ikke gir økonomiske insentiv til at det offentlige legger ansvaret for ivaretagelsen av offentlige oppgaver over på frivillige organisasjoner.

Som pekt på over har enkelte høringsinstanser tatt til orde for at ordningens avgrensning mot offentlig virksomhet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom avgrensningen mot virksomheter som er organisert av eller tilknyttet det offentlige, virksomheter med sterk grad av offentlig

⁵ Lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (merverdiavgiftskompensasjonsloven)

involvering eller virksomheter der det offentlige legger sterke føringer for driften, jf. § 3 tredje ledd bokstave i gjeldende forskrift. Departementet mener at en slik avgrensning mot offentlig virksomhet alene ikke er tilstrekkelig for å ivareta behovet for å avgrense ordningen mot offentlig virksomhet. Dette er også noe av bakgrunnen for at § 3 tredje ledd bokstav f ble innført i 2019. Det har imidlertid over tid vist seg at denne avgrensningen er for uklar. Det foreligger også usikkerhet i praksis om hvordan bestemmelsene som avgrenser mot offentlig virksomhet skal ses i sammenheng.

Departementets vurderinger og forslag til hvordan merverdiavgiftskompensasjonsordningen skal avgrenses mot offentlig virksomhet i ny forskrift (§ 7 første ledd bokstaver h, i og j), må ses i lys av tidligere høring og EY-rapportens generelle anbefaling om å tydeliggjøre grensedragningen mellom hvilke kostnader som er kompensasjonsberettiget og hvilke kostnader som ikke er det. Samtidig er departementets forslag til nye bestemmelser ment å ivareta et uttalt behov fra frivillig sektor om større grad av forutberegnelighet når det gjelder forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet, herunder de fradrag organisasjonene skal gjøre i søknaden.

5.2.1 Ordlyden «kommer offentlige oppgaver til gode» utgår

I høringsnotatet av 14. oktober 2024 foreslo departementet at dagens § 3 tredje ledd bokstav f om «virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode» videreføres i ny forskrift, men at begrepet «til gode» skulle utgå da dette både er lite egnet som avgrensningskriterium og at begrepet heller ikke er benyttet i ny pengespillov. Departementet la samtidig til grunn at oppgaver som er pålagt det offentlige (stat, fylkeskommune, kommune eller andre offentlige organ) i lov oftest vil være typisk offentlige oppgaver, og at samme forståelse er lagt til grunn i forvaltningspraksis.

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg konkret om dette forslaget støtter at dagens «til gode»-begrep ikke videreføres. Når det gjelder bruken av begrepet «offentlige oppgaver» påpeker flere høringsinstanser, blant disse Frivillighet Norge, at frivilligheten på mange sentrale samfunnsområder utgjør et viktig sikkerhetsnett og supplement til tjenestene som det offentlige tilbyr. Det kan derfor gjøre det utfordrende å definere hva som er en «offentlig oppgave». Flere frivillige organisasjoner opptrer på samme arena som det offentlige, og en rekke oppgaver utføres innenfor flere ulike samfunnsområder i samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner.

Departementet vurderer i lys av dette at det ikke er hensiktsmessig at det i forskrift om merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner oppstilles et generelt skille mellom hva som er det offentlige og frivillighetens oppgaver. Departementet foreslår derfor at ordlyden i gjeldende bestemmelse ikke videreføres i ny forskrift.

5.2.2 Virksomhet som det offentlige er pålagt i lov

I forslag til ny forskrift § 7 første ledd bokstav h foreslår departementet at virksomhet som det offentlige er pålagt i lov ikke er kompensasjonsberettiget i merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Dette vil også omfatte oppgaver som følger av forskrift fastsatt med hjemmel i lov. En slik avgrensning er i praksis særlig relevant innenfor velferdstjenesteområdet. Velferdstjenester i form av ulike arbeidsmarkedstiltak og

helsebehandling vil ofte være virksomhet som faller inn under det lovpålagte ansvaret som påhviler det offentlige.

Sett i lys av formålet med merverdiavgiftskompensasjonsordningen og den uttalte intensjonen bak ordningens avgrensning mot offentlig virksomhet, skal kostnader knyttet til velferdstjenester eller annen virksomhet som er sammenfallende eller overlappende med tjenester og virksomhet som det offentlige er pålagt i lov eller forskrift med hjemmel i lov ikke kompenseres i denne ordningen. Virksomhet som er pålagt det offentlige i lov vil normalt også utføres av det offentlige eller på oppdrag fra det offentlige, og samtidig finansieres av det offentlige.

Som lagt til grunn av departementet i høringsnotat av 14.oktober 2024 følger en slik avgrensning av etablert forvaltningspraksis, og må anses som gjeldende rett. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det i ny forskrift presiseres at det ikke kan gis kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til virksomhet som det offentlige har et lovpålagt ansvar for, jf. § 7 første ledd bokstav h. Bestemmelsen gir anvisning på at det skal foretas avgrensning mot frivillige organisasjoners virksomhet som er sammenfallende eller overlappende med virksomhet som det offentlige har et lovpålagt ansvar for, og som derfor kan sies å komme til erstatning for den offentlige virksomheten. Departementet bemerker at dette gjelder uavhengig av om virksomheten eller tjenesten som tilbys av en frivillig organisasjon er finansiert av det offentlige eller ikke.

Flertallet av høringsinstansene mener at forslaget om å avgrense mot oppgaver som er pålagt det offentlige i lov er uklar og åpner i for stor grad for bruk av skjønnsvurderinger. Flere av de større organisasjonene mener derfor at forslaget ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å løse det de omtaler som «gråsoneutfordringer», og at det i forskriften bør fremgå klarere hva som utgjør en offentlig lovpålagt oppgave slik at det blir tydeligere og mer forutsigbart for organisasjonene hvilken virksomhet det skal avgrenses mot i praksis.

Departementet viser til at for det store flertallet av søkerorganisasjonene vil en avgrensning mot kostnader og virksomhet det offentlige er pålagt i lov eller forskrift med hjemmel i lov ikke være relevant. Mange av de frivillige og ideelle organisasjonene som driver offentlig finansierte velferdstjenester har allerede en etablert praksis for å foreta disse avgrensningene etter dagens regelverk, og vil også normalt være kjent med relevant lov- og forskriftsregulering innenfor de ulike velferdsområdene. Departementet mener derfor at mange av disse organisasjonene vil være i stand til å foreta selvstendige vurderinger av forskriftens avgrensning mot virksomhet som er pålagt det offentlige i lov. Samtidig anerkjenner departementet at det likevel kan oppstå enkelte «gråsoner» hvor det er mer krevende å vurdere hvilket ansvar det offentlige er pålagt etter aktuelt regelverk, og som eventuelt er sammenfallende eller overlappende med organisasjonens virksomhet eller tjenester disse tilbyr. Den nærmere vurderingen av hvordan den konkrete avgrensningen skal foretas vil nødvendigvis bero på en viss grad av skjønn, og tidvis være gjenstand for konkrete vurderinger i den enkelte sak.

For å avgjøre hvorvidt det er en offentlig lovpålagt oppgave som det skal avgrenses mot etter merverdiavgiftskompensasjonsforskriften, må det foretas en konkret vurdering av om det

offentlige er pålagt et ansvar innenfor den aktuelle sektorlovgivningen, og om det aktuelle regelverket fastsetter konkrete tjenester og oppgaver for det offentlige. Ordlyden «virksomhet som det offentlige er pålagt i lov» spenner i utgangspunktet vidt, og kan omfatte alt fra svært konkrete plikter eller tjenester, til tilfeller der det offentlige er pålagt et mer overordnet og generelt ansvar («sørge for»-ansvar) som i liten grad konkretiserer hva det offentlige lovpålagte ansvaret innebærer.

Kommunesektoren er i stor grad underlagt rammelovgivning som på flere områder gir et stort handlingsrom til å bestemme hvordan ulike tilbud skal innrettes og organiseres. Det kan derfor være variasjoner i hvordan en tjeneste eller et tilbud er organisert i ulike kommuner. Hvorvidt en frivillig organisasjon utfører eller leverer en sammenfallende eller overlappende tjeneste som det offentlige vil derfor også kunne variere, avhengig av hvordan tjeneste er organisert i den gjeldende kommunen. Det avgjørende i slike tilfeller er ikke hvorvidt den frivillige virksomheten utfører eller leverer tjenesten på samme måte som det offentlige, men om virksomheten kan sies å oppfylle de samme kravene som det aktuelle regelverket stiller til det offentlige. Dette betyr at en frivillig virksomhet som kommer til erstatning for et offentlig lovpålagt tilbud vil falle utenfor ordningen, selv om det kan være slik at det ikke finnes et lignende tilbud i kommunen.

Departementet mener utgangspunktet for en vurdering av kostnader og virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget, er at det må gjelde mer konkrete tjenester og oppgaver enn det som ligger i et overordnet «sørge for» ansvar for at det skal anses som virksomhet som det offentlige er pålagt å utføre eller tilby i lov. Dette innebærer at det ikke skal avgrenses mot virksomhet der det offentlige kun er pålagt et overordnet ansvar, ved at det offentlige skal sørge for at en tjeneste finnes i en viss utstrekning, uten at det er nærmere konkretisert i regelverket hva tjenesten eller oppgaven skal gå ut på. Et eksempel på konkrete lovpålagte oppgaver er tjenester der den enkelte kan vise til at det foreligger en lovfestet rett til en yttelse (rettskrav). Slike tjenester faller klart utenfor merverdiavgiftsordningen for frivillige organisasjoner.

Eksempler på oppgaver som anses å være klart definerte offentlig lovpålagte oppgaver er sprøyterom og døgnplasser for rusavhengige etter helse- og omsorgstjenesteloven, arbeidsmarkedstiltak etter arbeidsmarkedsloven og brukerstyrt personlig assistanse etter pasient- og brukerrettighetsloven.⁶ Eksempler på et overordnet lovpålagt ansvar, der det i loven ikke er klart definert hvilken virksomhet det offentlige er pålagt å utføre eller tilby, er frivillig rednings- og beredskapsarbeid, folkehelsearbeid og kulturvern, der frivillige organisasjoners selvstendige bidrag vil være klart innenfor ordningens formål.

Som vist til i tidligere høringsnotat kan det trekkes frem flere eksempler fra Lotterinemndas praksis, hvor organisasjonenes søknadsbeløp er avkortet fordi den aktuelle virksomheten ble vurdert å være sammenfallende med offentlige lovpålagte oppgaver. Dette gjelder særlig innenfor områder som dagtilbud eller andre tilbud for personer med nedsatt funksjonsevne, ulike tiltak knyttet til arbeidstrening og sysselsetting, utvikling og produksjon av skolemateriell

⁶ Se Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven), Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

som inngår i den obligatoriske undervisningen og alternative opplæringsarenaer utenfor skolen (gårdsopphold o.l.).

Departementet vil understreke at virksomhet som etter en konkret vurdering må anses som et supplement eller tillegg til den virksomheten som det offentlige er pålagt å utføre eller tilby ved lov kan omfattes av merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Eksempler på områder der frivillig virksomhet kan anses å være et supplement eller tillegg til offentlige lovpålagte oppgaver er ulike lavterskeltilbud og aktiviteter til utsatte grupper i form av sosiale samlinger, samtaler, rådgivning, turer, fellesskap, måltider etc. Denne type lavterskeltilbud og aktiviteter kan finnes innenfor mange velferdsområder og være rettet mot personer i ulike målgrupper (ensomme, innsatte, barn og unge, rus, personer utenfor arbeidslivet etc.).

Mange av aktivitetene som gjennomføres av frivillige virksomheter på disse områdene vil også være helt eller delvis finansiert av det offentlige. Slik virksomhet vil anses som offentlig virksomhet dersom virksomheten utføres eller tilbys etter avtaler med det offentlige, eller det foreligger sterkere føringer eller involvering fra det offentlige, jf. forslag til ny § 7 første ledd bokstav i og j. Virksomhet som er finansiert gjennom en statlig tilskuddsordning som er hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak, og som er målrettet til frivillige organisasjoner, vil i seg selv ikke være tilstrekkelig for at det skal regnes som en virksomhet det offentlige er pålagt å utføre eller tilby i lov eller forskrift med hjemmel i lov.⁷

5.2.3 Tjenestekjøp og andre tjenestetilbud utført på oppdrag fra det offentlige

Videre foreslår departementet at det i ny forskrift § 7 første ledd bokstav i fastsettes en avgrensning mot virksomhet knyttet til tjenestekjøp etter anskaffelsesregelverket og andre tjenestetilbud utført på oppdrag fra det offentlige.

Historisk har mange oppgaver som det offentlig i dag har ansvar for blitt identifisert og løst av frivillige og ideelle organisasjoner, og mange ideelle aktører bidrar i dagens situasjon til å utføre oppgaver på oppdrag fra det offentlig. Samlet står ideelle leverandører for rundt 7 pst. av de lovpålagte velferdstjenestene, men det er betydelige variasjoner mellom ulike tjenesteområder.⁸ Driftskostnadene varierer også betydelig mellom tjenesteområdene, blant annet avhengig av antall brukere og omfanget på tjenestene. De desidert største offentlige utgiftene er innenfor spesialisthelsetjenesten (181 mrd. kroner), skole (140 mrd. kroner) og eldreomsorg (139 mrd. kroner), der den ideelle andelen er relativt lav, men omsetningen til den ideelle produksjonen likevel har en betydelig størrelse sammenlignet med andre områder.

I lys av formålet med ordningen er det et klart utgangspunkt at offentlige velferdstjenester og annen virksomhet som utføres på oppdrag fra det offentlige, ikke skal omfattes av ordningen. I denne sammenhengen vil en velferdstjeneste eller annen virksomhet anses utført på oppdrag fra det offentlige når den aktuelle tjenesten gjennomføres på grunnlag av kontrakt eller avtale inngått med det offentlige etter anskaffelsesregelverket, med et offentlig tilskudd

⁷ Se blant annet [forslag til forskrift om tilskudd til lavterskel aktivisering og arbeidsrettede aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner](#).

⁸ NOU 2024: 17 *Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester*.

til virksomheten som kan være hjemlet i lovgivningen for den enkelte velferdstjeneste, eller på grunnlag av en annen form for styrende dokument som spesifiserer tjenestetilbudet som skal utføres på oppdrag fra det offentlige.

Oppgavene som ideelle aktører utfører på oppdrag fra det offentlige vil i mange tilfeller være lovpålagte tjenester, der ideelle aktører påtar seg å levere en tjeneste på grunnlag av kontrakt eller avtale inngått med det offentlige. Det kan også være tjenestetilbud fra ideelle aktører som er målrettet mot gitte brukere eller spesifikke mål, der det offentlige tilskuddet er hjemlet i lovgivningen for den enkelte velferdstjeneste eller i Stortingets budsjettvedtak. Tilskudd fra det offentlige med generelle føringer og krav til virksomheten er imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag. For at det skal regnes som et tjenestetilbud utført på oppdrag fra det offentlige må det være spesifikke føringer og krav til leveransen som er forpliktende for oppdragstaker. Oppdragene som gjennomføres kan imidlertid være tjenester som de ideelle har startet opp, men som det offentlige over tid har overtatt finansieringsansvaret for.

Om kostnadene virksomheten har i svært stor grad dekkes av det offentlige, er det et vesentlig hensyn i vurderingen av om tjenestetilbudet skal regnes som et offentlig oppdrag. Et annet kjennetegn for denne type tjenester er at det er ansatte som sørger for leveransen av tjenestene. Sammenlignet med den øvrige virksomheten til frivillige organisasjoner kan denne type virksomhet i større grad leveres uten en forutsetning om frivillig innsats, og vil derfor ikke i like stor grad bidra til å fremme frivillig aktivitet i tråd med ordningens formål. Dette begrunner at det i regelverket for ordningen nå foreslås en klar hjemmel for å foreta avgrensninger mot tjenestekjøp fra det offentlige og andre tjenestetilbud utført på oppdrag fra det offentlige.

Avgrensningen som foreslås forskriftsfestet er en presisering av gjeldende rett som er i tråd med dagens forvaltningspraksis. En slik avgrensning er også i tråd med Frivillighet Norges subsidiære forslag om at bestemmelsen om offentlig lovpålagte oppgaver avgrenses til å gjelde oppgaver som er bestilt av og fullfinansiert av det offentlige. Flere høringsinstanser har stilt seg bak dette forslaget og grenseoppgangen for tjenester utført på oppdrag fra det offentlige anses å ha bred støtte i sektoren.

5.2.4 Virksomhet organisert av eller med tilknytning til det offentlige

I ny forskrift § 7 første ledd bokstav j foreslår departementet en videreføring og presisering av kompensasjonsordningens avgrensning mot virksomhet som har en for tett tilknytning til det offentlige (§ 3 tredje ledd bokstav e i gjeldende forskrift). En slik avgrensning mot offentlig virksomhet har vært gjeldende siden ordningen ble etablert i 2010, og var hjemlet i daværende forskrift § 5 tredje ledd bokstav a, som fastsatte at det ikke kan gis kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til «virksomhet som er organisert av det offentlige, herunder forvaltningsvirksomhet som er delegert til frivillige organisasjoner, og virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak», jf. forskrift av 7. juni 2010 nr. 1036 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Om denne avgrensningen uttalte daværende Kulturdepartementet i brev til Lotteri- og stiftelsestilsynet av 12. mai 2011 at:

«Intensjonen bak begrensningen (...) er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av

involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering.»

Dagens forskrift § 3 tredje ledd bokstav e fastsetter at det ikke kan gis kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til «virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten». Avgrensningen mot offentlig virksomhet på dette grunnlaget gjelder både der det offentlige er involvert i styringen av virksomheten og virksomhet der det offentlige legger sterke føringer for driften.

Departementet foreslår å videreføre ordlyden i gjeldende forskrift § 3 tredje ledd bokstav e som slår fast at det ikke gis kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige. De klareste tilfellene for slik tilknytning er der hvor det offentlige oppnevner flertallet av styremedlemmene eller at et styremedlem som er oppnevnt av det offentlige har vetorett i styret. Denne avgrensningen er godt innarbeidet i forvaltningspraksis og er kjent for sektoren. Den foreslås derfor videreført uten endringer. Ordlyden i forslag til ny § 7 første ledd bokstav j er imidlertid noe forenklet ved at opplistingen av stat, fylkeskommune og kommune er tatt ut. Alle de tre forvaltningsnivåene regnes som offentlige myndigheter og inngår i ordlyden «det offentlige», og det anses derfor ikke som nødvendig å liste disse opp.

Behovet for presisering gjelder tilfeller der det offentlige på annen måte har en sterk grad av involvering gjennom å legge sterke føringer for driften. Lotteri- og stiftelsestilsynet har i sin forvaltningspraksis blant annet vurdert tjenestekjøp som en sterk grad av offentlig involvering for å oppnå spesifikke mål. En slik avgrensning er foreslått forskriftsfestet i ny § 7 første ledd bokstav i. I gjeldende forvaltningspraksis er det også lagt til grunn at det offentlige kan legge føringer for driften gjennom blant annet tilskuddsbrev, driftsavtaler og vedtekter. I tillegg kan finansiering og finansieringsmodell også være relevante momenter å vektlegge i en slik vurdering. Lotterinemnda har i enkelte saker blant annet lagt vekt på utformingen av tilskuddsordninger og de krav som stilles til måloppnåelse fra det offentlige.

Departementet anerkjenner behovet for å tydeliggjøre dagens avgrensning mot tilfeller der det offentlige «på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten», utover det som gjelder tjenestekjøp og andre tjenestetilbud. I forslag til ny forskrift § 7 første ledd bokstav j foreslås det å presisere at dette skal gjelde i tilfeller der det offentlige «har en sterk grad av involvering i driften for å oppnå spesifikke mål». I vurderingen kan det legges vekt på det offentliges involvering og føringer for driften gjennom vedtektene, deriblant om flertallet av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige. Det kan også legges vekt på for eksempel avtaler med det offentlige hvor det legges føringer for driften, og at det offentlige gir organisasjonen langsiktige rammevilkår gjennom for eksempel finansiering og tilgang til eiendom. Det kan også være relevant å vurdere type finansiering, og hvorvidt nivået på tilskuddet fastsettes ut fra spesifikke mål som satser per bruker/deltaker eller refusjon av utgifter etter avtale.

Oppgaver og tjenester som det skal avgrenses mot kan også omfatte tilfeller der frivillige organisasjoner på eget initiativ har valgt å levere en oppgave eller tjeneste, dersom det er slik at det offentlige likevel har en sterk grad av involvering i driften for å oppnå spesifikke mål. En slik avgrensning vil blant annet kunne gjelde svært målrettede tilskuddsordninger der tjenestene som leveres i hovedsak er finansiert av offentlige midler og hvor den frivillige innsatsen er begrenset. Der det offentliges involvering er av en mer generell karakter, med overordnede mål og føringer, vil den frivillige virksomheten være innenfor ordningen. Generelle samarbeidsavtaler som det offentlige har med frivillige og ideelle organisasjoner er ikke et tilstrekkelig grunnlag for å utelukke organisasjoner eller virksomheter. Det samme gjelder for tilskuddsordninger som har en generell innretning, og hvor det ikke er angitt spesifikke mål for tiltaket/tilbudet/tjenesten.

Departementet vil understreke at avgrensningene mot offentlig virksomhet må avveies mot intensjonene som ligger til grunn for formålet om å fremme frivillig aktivitet. Frivilligheten bidrar i samfunnet på forskjellige måter og innenfor ulike områder. Flere frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i å understøtte det offentlige tjenestetilbudet. På helse- og velferdssfeltet er for eksempel bruker- og pårørendeorganisasjoner sentrale i utviklingen av gode velferdstilbud. Flere kommuner benytter frivillig norsktrening som supplement til norskopplæring for voksne innvandrere. Frivillige organisasjoner jobber også med å tilby språktrening, møteplasser, kurs og fritidsaktiviteter innen kultur, idrett og friluftsliv både i asylmottak og i lokalsamfunnet. På justis- og beredskapsfeltet er frivillige i redningstjenesten en integrert del av den norske beredskapsmodellen.

Intensjonen med avgrensningene mot offentlig virksomhet i merverdiavgiftskompensasjonsordningen er ikke å begrense frivillige organisasjoners mulighet til at de på selvstendig grunnlag skal kunne utvikle tjenester og tilbud til befolkningen som kan være et supplement til det offentlige tilbudet. Tilfeller der den frivillige virksomheten står i sentrum og oppgavene løses med frivillig innsats faller klart innenfor ordningens formål.

6. Øvrige forslag til endringer og presiseringer

6.1 Innledning

I tillegg til forslagene som fremgår av høringsnotatets kapittel 3 til 5 foreslår departementet også enkelte øvrige presiseringer og justeringer i dagens forskrift for å klargjøre gjeldende rett, og dermed bidra til større forutsigbarhet for søkere og mottakere av merverdiavgiftskompensasjon.

6.2 Presiseringer

6.2.1 Aksjeselskap

Ifølge forskriftens § 3 annet ledd kan aksjeselskap som eies fullt ut av en eller flere organisasjoner som alle er kompensasjonsberettiget, inngå som en del av søknadsgrunnlaget for et sentralledds eller enkeltstående søkers søknad om merverdiavgiftskompensasjon. Det foreslås en presisering av forskriftens ordlyd for å tydeliggjøre at aksjeselskap skal inngå som et underledd i eiers søknad.

Det var 67 aksjeselskap som søkte om kompensasjon i 2024, hvor det store flertallet inngikk i søknaden til eierorganisasjonen (sentralleddet). Endringen vil få konsekvenser for et fåtall organisasjoner som ikke lengre kan søke gjennom andre organisasjoner enn eierorganisasjonen. Aksjeselskap med flere eiere vil fortsatt kunne velge hvilken eier de skal søke gjennom.

6.2.2 Partipolitiske partiers ungdomsorganisasjoner

Etter dagens forskrift kan partipolitiske organisasjoner ikke motta merverdiavgiftskompensasjon, jf. § 3 tredje ledd bokstav a. Det følger derimot av etablert forvaltningspraksis at partipolitiske ungdomsorganisasjonene kan motta merverdiavgiftskompensasjon som følge av at de er vurdert som barne- og ungdomsorganisasjoner. De partipolitiske ungdomsorganisasjonene er en arena hvor mange unge starter med frivillig aktivitet, og skaper rom for bred deltakelse, på lik linje med andre barne- og ungdomsorganisasjoner.

Departementet mener dagens forvaltningspraksis om at partipolitiske ungdomsorganisasjoner er berettigede til å motta kompensasjon i ordningen bør presiseres i ny forskrift. Ny forskrift § 4 lister opp hvilke organisasjoner som ikke omfattes av ordningen. I bestemmelsen bokstav d som gjelder partipolitiske organisasjoner foreslår departementet at det inntas et unntak for politiske partiers ungdomsorganisasjoner.

6.2.3 Sentralleddets plikter

Sentralleddets plikter er regulert i § 9 i dagens forskrift. Sentralleddene har en viktig rolle som kvalitetssikrer av søknadene som blant annet begrunner hvorfor de kan ta inntil 1 pst. i administrasjonstilskudd. Sentralledd må føre inn hvor mye de skal ta i administrasjonstilskudd i søknadsskjema. Det er stor variasjon mellom sentralleddene med tanke på hvilken rolle de tar i arbeidet med å koordinere og kontrollere søknaden. Noen går aktivt inn og vurderer om avgrensinger og fradrag er riktig utført, og har i den forbindelse direkte dialog med underledd før samlet søknad sendes inn. Andre henter inn minimalt av dokumentasjon, utfører få kontroller og har lite dialog med underleddene. Lotteri- og stiftelsestilsynet erfarer at det er stor forskjell på hvordan sentralleddene veileder sine underledd gjennom egne kanaler.

Sentralledd skal kvalitetssikre egen søknad. Ved kontroll av underledd kan Lotteri- og stiftelsestilsynet eller sentralledd be om underskrevet og godkjent årsregnskap, årsmelding og revisjonsberetning for å vurdere om underleddet oppfyller vilkårene eller om det søkes på riktig grunnlag. Årsmelding er en beskrivelse av organisasjonens aktiviteter i det foregående året. Protokoll fra årsmøtet er normalt ikke en årsmelding. Årsmelding kan også kalles årsrapport og årsberetning. For organisasjoner som etter regnskapsloven⁹, annen særlovgivning eller som følge av vedtekter har krav om å utarbeide en årsberetning, vil denne gjelde som årsmelding.

Dagens forskriftsbestemmelse stiller krav til sentralledd om at de skal inkludere underledd og aksjeselskap som oppfyller vilkårene i forskriften. I dette ligger det en forventning om at

⁹ Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven)

sentralleddene utfører en viss kontroll av underleddene, men det stilles ikke krav til hvordan denne kontrollen skal gjennomføres. Underleddene må sende inn tallene som danner grunnlag for søknaden, men ut over det stilles det få krav til hvilke dokumenter som skal sendes til sentralleddet. Dersom sentralleddet ber om kontroll enten på eget initiativ eller fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, må underledd sende årsregnskap, årsmelding eller revisjonsberetning, jf. § 10 tredje ledd i dagens forskrift. Det er ikke et krav at organisasjonene må sende inn signert årsmøteprotokoll.

De fleste organisasjoner, også de med lave kostnader har styrende dokumenter som stiller krav til behandling av mellom annet revidert årsregnskap og årsmelding på årsmøte. I den forbindelse vil flertallet av organisasjonene allerede ha utarbeidet dokumentene som kreves for å søke om kompensasjon og som kan etterspørres av sentralleddet. Revisjon av regnskap er en kontroll av regnskapet til organisasjonen som et ledd av kvalitetssikringen. Et av forenklingstiltakene i merverdiavgiftskompensasjonsordningen, er at små organisasjoner kan bruke valgt revisor til å utføre kontrollen. Det betyr at organisasjoner med mindre enn 7 mill. kroner i driftskostnader ikke må betale et selskap for å få utført revisjon, men kan bruke ett av sine medlemmer så fremt valgt revisor ikke har ført regnskapet eller sitter i styret.

Gjennom forvaltningen av dagens forskrift har noen sentralledd ytret usikkerhet til hva som ligger i rollen som kvalitetssikrer, særlig hvilken myndighet de har til å unnlate å ta med underledd i søknaden. Lotteri- og stiftelsestilsynet melder om tilfeller hvor sentralleddet mener enkelte av deres underledd ikke oppfyller vilkårene eller at de ikke leverer dokumentasjon i tråd med sentralleddets kontroll. Underledd som ikke er inkludert i sentralleddets søknad har heller ikke klagerett.

Forskriften fastsetter både objektive og skjønnsmessige vilkår. I tilfeller hvor det er objektive vilkår slik som manglende registrering i Frivillighetsregisteret eller at et aksjeselskap er delvis eid av privatpersoner, kan sentralleddet automatisk unnlate å ta med underledd i sin søknad. Sentralleddet har ingen tilsvarende mulighet for det tilfellet underledd ikke leverer etterspurt dokumentasjon. Departementet mener det er behov for at sentralledd gis en slik hjemmel. Dersom sentralleddet har bedt om ytterligere dokumentasjon og forklaringer fra underledd som er nødvendig for å avgjøre om disse oppfyller vilkårene etter forskriften, men ikke har mottatt dette innen sentralleddets interne frist for å kunne ferdigstille søknaden, kan sentralleddet unnlate å ta med underleddet i søknaden, jf. forslag til § 10 fjerde ledd i ny forskrift.

6.2.4 Kontroll

I departementets forslag til ny forskrift følger reglene om søknadskontroll av § 19. Bestemmelsen viderefører i hovedsak § 18 i dagens forskrift, men med en mindre endring. Det foreslås også at dagens hjemmel for stans av utbetaling flyttes til § 19 i ny forskrift.

Lotteri- og stiftelsestilsynet forvalter ordningen og har ansvar for å føre kontroll med at vilkårene fastsatt i forskriften er oppfylt. Kontroll av søknadene skal gjøres på grunnlag av innsendt dokumentasjon og stikkprøver.

Ved kontroll i form av stikkprøver skal det særlig legges vekt på kontroll av avgrensninger og fradragsposter i forenklet og dokumentert modell, der risikoen for å avdekke feil er størst. Ved stikkprøver i etterkant av tildeling av midler (etterkontroll) skal det særlig legges vekt på kontroll av underleddenes dokumentasjon av søknadsopplysninger, om det enkelte underledd oppfyller vilkårene i forskriften og om underleddet har fått videreformidlet riktig kompensasjonsbeløp.

Feil og misforståelser hos et sentralledd kan føre til at Lotteri- og stiftelsestilsynet må legge til nye opplysninger eller korrigere søknadsopplysninger. I 2019 ble det inntatt en ny forskriftshjemmel som skal sikre at underledd kan motta kompensasjon eller at underleddets søknadsgrunnlag kan korrigeres dersom sentralleddet unnlater å ta med eller oppgir feil søknadsopplysninger for et underledd (dagens § 9 fjerde ledd). Underledd må i disse tilfellene dokumentere at de har sendt inn søknadsdokumentasjon til sentralleddet innen den interne fristen til sentralleddet. På denne måten skal det sikres at feil fra sentralleddet ikke får konsekvenser for underleddene der underleddet har oppfylt sine plikter etter forskriften.

I tilfeller hvor feil eller misforståelser på sentralleddets side først blir meldt til Lotteri- og stiftelsestilsynet etter at utbetaling er gjennomført og klagefristen utløpt, er dette et forhold mellom sentralleddet og det aktuelle underleddet. Søknaden vil derfor ikke bli korrigert for feil på sentralleddets side etter klagefrist. En slik løsning vil medføre noe høyere krav til aktsomhet på søkers side, og samtidig bidra til større forutsigbarhet for både søkere og forvalter.

6.2.5 Stans i utbetaling av kompensasjon

Etter dagens forskrift har Lotteri- og stiftelsestilsynet hjemmel til å stanse utbetaling av kompensasjon dersom betingelser eller vilkår for innvilget merverdiavgiftskompensasjon er brutt før utbetaling finner sted, jf. § 20 første ledd. Etter dagens praksis skjer utbetaling av kompensasjon samtidig som Lotteri- og stiftelsestilsynet fatter vedtak om utbetaling av kompensasjon. Stans av utbetaling vil derfor ikke kunne benyttes som sanksjon i slike tilfeller. Utbetalt uberettiget kompensasjon må i stedet kreves tilbakebetalt, jf. punkt 6.2.7. Bestemmelsen foreslås derfor ikke videreført.

Lotteri- og stiftelsestilsynet kan også vedta midlertidig stans av utbetalinger dersom søker er under granskning for misbruk av andre offentlige støtteordninger, jf. § 20 andre ledd. Behovet for å vedta midlertidig stans i utbetalingen er begrunnet med at Lotteri- og stiftelsestilsynet i slike tilfeller har behov for å gjøre ytterligere undersøkelser før utbetaling av kompensasjon. Det må foreligge konkrete, objektive holdepunkter for misbruk før Lotteri- og stiftelsestilsynet kan stanse utbetalingen, men det er ikke et krav at den som gransker saken har konkludert.

Departementet ser flere utfordringer med dagens hjemmel som gir Lotteri- og stiftelsestilsynet adgang til å stanse utbetalinger dersom søker er under granskning for misbruk av andre offentlige støtteordninger. Departementet mener bestemmelsen kan være rettssikkerhetsmessig utfordrende ved at det åpnes for illeggelse av sanksjoner før en sak er ferdigbehandlet. Etter departementets syn er det også problematisk at retten til merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner kobles til mulig misbruk av andre offentlige støtteordninger på andre områder. Misbruk av andre offentlige støtteordninger vil

etter departementets syn ikke nødvendigvis medføre at det samtidig foreligger brudd merverdiavgiftskompensasjonsforskriften og hensynene bak denne.

Departementet foreslår en hjemmel der Lotteri- og stiftelsestilsynets gis myndighet til å utsette utbetaling av kompensasjon til søkere når en offentlig myndighet har vedtatt krav om tilbakebetaling fra andre offentlige støtteordninger. I tillegg foreslår departementet at det klargjøres i bestemmelsen at Lotteri- og stiftelsestilsynet kan utsette utbetalinger av kompensasjon til søker inntil 3 måneder på dette grunnlaget. Departementet foreslår at hjemmelen flyttes til ny § 19 med en endret ordlyd.

6.2.6 Krav til oppbevaring av dokumentasjon

Organisasjoner har etter dagens forskrift § 14 krav om å oppbevare dokumentasjon. Sentralledd, regionalledd og enkeltstående søkere skal oppbevare dokumentasjonen i tre år. Kravet til oppbevaring av dokumentasjon for lokalledd er satt til ett år. Krav til aksjeselskap er ikke regulert.

Departementet foreslår et likelydende krav på tre års oppbevaringstid for alle mottakere i ordningen. Dette medfører en justering av pliktene til lokalledd og aksjeselskap, men også en forenkling av regelverket ved likelydende krav til organisasjonene. Ordningen er lagt opp til at underledd skal kunne kontrolleres i etterkant, ettersom disse søker gjennom sentralledd og ikke leverer like mye dokumentasjon som sentralledd og enkeltstående søkere.

Departementet vurderer at det ikke er mulig for forvalter å gjennomføre hensiktsmessig etterkontroll dersom dokumentasjon kun oppbevares i ett år. Erfaringsmessig oppbevarer allerede flertallet av organisasjonene regnskapsopplysninger i mer enn ett år, og endringen forventes derfor i praksis å ha få konsekvenser for underledd.

6.2.7 Tilbakebetaling

Departementet foreslår at dagens forskrift § 19 om tilbakebetalingsplikt videreføres, se ny forskrift § 20. Bestemmelsen gir blant annet hjemmel for at uberettiget kompensasjon som er utbetalt kan kreves tilbakebetalt. Dette gjelder tilfellet der søker gir ufullstendige eller uriktige opplysninger på vegne av seg selv eller sine underledd, og dette medfører at det utbetales kompensasjon uberettiget eller med for stort beløp, jf. ny § 20 første ledd. Bestemmelsens tredje ledd viderefører med en mindre språklig justering, dagens hjemmel som fastsetter at kompensasjon som blir brukt i strid med forskriften eller kompensasjonsvedtaket, kan kreves helt eller delvis tilbakebetalt.

Bestemmelsens andre ledd er nytt, og presiserer at Lotteri- og stiftelsestilsynet kan kreve tilbake for mye utbetalt kompensasjon dersom tilsynet har gjort en feil i saksbehandlingen.

Det er ellers kun foreslått mindre språklige endringer i ny § 20 fjerde og femte ledd.

6.2.8 Delegeringshjemmel etter pengespilloven

Det følger av § 21 i gjeldende forskrift om merverdiavgiftskompensasjon at Lotteri- og stiftelsestilsynets enkeltvedtak etter forskriften kan påklages til Lotterinemnda.

Forskriften er ikke gitt med hjemmel i pengespilloven, men er hjemlet i Stortingets budsjettvedtak. Det kan derfor stilles spørsmål om pengespilloven § 30 tredje ledd, som

åpner for at Lotterinemnda kan delegere sin vedtaksmyndighet i enkelte sakstyper til nemndas leder eller sekretariatet alene, får anvendelse for enkeltvedtak etter merverdiavgiftskompensasjonsforskriften. Pengespilloven § 29 fastsetter at Lotterinemnda er klageinstans for Lotteri- og stiftelsestilsynets enkeltvedtak fastsatt i eller med hjemmel i pengespilloven. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens § 30 som gir administrative bestemmelser om Lotterinemnda.

Pengespilloven § 30 tredje ledd angir forutsetningene for Lotterinemndas vedtaksmyndighet. Bestemmelsens første og annet punktum fastsetter at alle nemndsmedlemmer må ha uttalt seg for at vedtak kan treffes og sakene avgjøres av alminnelig flertall. Tredje punktum gir nemnda anledning til å beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder eller sekretariatet alene. Delegeringshjemmelen er begrunnet med behovet for å effektivisere saksbehandlingen i Lotterinemnda og redusere nemndas arbeidsbelastning.

I pengespillovens forarbeider vises det til at delegeringsadgangen i hovedsak er ment å gjelde lite komplekse saker med enkle juridiske problemstillinger, for eksempel behandling av klager i saker som dreier seg om oversittelse av tidsfrister eller problemstillinger som er avgjort med klar praksis tidligere. Det forutsettes samtidig at saken overføres til ordinær nemndsbehandling dersom saken viser seg å inneholde mer komplekse problemstillinger (se særmerknader til § 30 jf. kapittel 15 punkt 15.6 flg. i Prop. 220 L (2020-2021)).

Departementets vurdering

Pengespilloven § 30, sammenholdt med ordlyden i § 29, synes å fastsette en begrensning om at bestemmelsen kun gjelder for saker som Lotterinemnda behandler etter pengespilloven. Når det gjelder bestemmelsens øvrige regler om nemndas sammensetning (at den skal ha et sekretariat ol.) mener departementet at det er åpenbart at disse reglene er ment å gjelde generelt for Lotterinemnda og ikke bare i saker nemnda behandler etter pengespilloven. Etter departementets vurdering er det derfor rimelig å legge samme forståelse til grunn når det gjelder bestemmelsens tredje ledd slik at Lotterinemndas delegeringsadgang får tilsvarende anvendelse for saker som Lotterinemnda behandler etter forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.

Departementet foreslår at dette klargjøres ved at det i ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner inntas en presisering om at pengespilloven § 30 gjelder for Lotterinemndas behandling av saker etter forskriften. Se forslag til forskriften § 21 første ledd nytt annet punktum.

6.3 Andre forslag som er vurdert

6.3.1 Dokumentert modell

En av anbefalingene fra EY-rapporten var å undersøke de nærmere konsekvensene av å innføre krav om søknad etter dokumentert modell for store organisasjoner. De 100 største mottakerne i merverdiavgiftskompensasjonsordningen mottar nærmere 30 pst. av kompensasjonen som utbetales. Under 10 pst. av disse søker etter dokumentert modell. I høringsnotatet av 14. oktober 2024 ba departementet særlig om høringsinstansenes syn på å innføre krav til at de største organisasjonene må søke dokumentert i stedet for etter den

forenklede beregningsmodellen. Frivillighet Norge mener at det er viktig at det fortsatt skal være mulig å søke etter dokumentert modell, men at det bør være valgfritt, ikke et krav.

Departementets vurdering

Ordningen skal være enkel og ubyråkratisk og et krav til dokumentert modell vil medføre økt byråkrati for de berørte organisasjonene. Departementet foreslår derfor at et krav til dokumentert modell ikke innføres nå, men utredes nærmere for eventuelt senere vurdering.

6.3.2 Studieforbund

I likhet med yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, borettslag og partipolitiske organisasjoner er ikke studieforbund en del av målgruppen etter dagens regelverk, jf. § 3 tredje ledd bokstav a. Studieforbundene har siden ordningen for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner ble etablert i 2010 argumentert for at de burde innlemmes på lik linje med andre paraplyorganisasjoner. Selv om det i høringen ikke ble foreslått noen endringer for studieforbundene har flere levert høringssvar der denne argumentasjonen fremmes (bl.a. Frivillighet Norge, Kulturalliansen, Voksenopplæringsforbundet, Studieforbundet kultur og tradisjon, Studieforbundet Funkis, Idrettens studieforbund, Kulturvernforbundet).

Departementets vurdering

Begrunnelsen for at studieforbundene er utenfor ordningen tar utgangspunkt i etablert forvaltningspraksis, der særlig tilknytning til det offentlige og frivillig innsats har vært vektlagt. Studieforbundene skiller seg fra andre paraplyorganisasjoner ved at de etter søknad må godkjennes av ansvarlig departement for å motta tilskudd etter voksenopplæringsloven.¹⁰ Loven gir både vilkår for hva som regnes som studieforbund og den stiller krav til hvordan forbundene skal drives. Dette inkluderer bestemmelser om de overordnede målene for studieforbundenes kursaktivitet (§ 4), formål, navn og organisering av virksomheten (§ 5), om fellesorgan (§ 8), og beskyttelse av betegnelsen studieforbund (§ 9). Selv om flere av studieforbundene er medlemsstyrte demokratiske foreninger, som kan vise til en lang historie med sterk tilknytning til frivilligheten, har de etter dagens regelverk altså en offentlig godkjenning for å gjøre lovpålagte oppgaver etter voksenopplæringsloven. Tilsvarende offentlige reguleringer finnes ikke for noen andre paraplyorganisasjoner, og gjør at studieforbundene står i en særstilling.

Den særegne situasjonen for studieforbundene viser seg også i finansieringen, der de statlige tilskuddene er regulert av forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet og forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet. Statstilskuddet består bl.a. av et grunntilskudd som kan benyttes til drifts- og administrasjonskostnader. Slike kostnader kan omfatte: drift, pedagogisk utviklingsarbeid, kvalitetssikring, rapportering og støtte til kursarrangør, jf. § 4 i forskriftene. Størrelsen på grunntilskuddet fastsettes etter aktivitetsnivået og kan utgjøre opptil 18 pst. av den samlede bevilgningen. De øvrige midlene skal fordeles med 64 pst. til opplæringstilskudd og 18 pst. til tilretteleggingstilskudd for kurs i studieforbundet eller medlemsorganisasjonene. Samlet sett får studieforbundene med denne finansieringsmodellen en betydelig økonomisk ramme til drift.

¹⁰ Lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)

Når det gjelder krav til frivillig innsats argumenterer studieforbundene med at de bidrar til å fremme frivillig aktivitet i medlemsorganisasjonene gjennom kurs og opplæring som muliggjør frivillig innsats. Departementet er enig i denne vurderingen, og mener at de lovfestede statlige tilskuddene til studieforbundene er avgjørende for å sikre dette viktige arbeidet. En eventuell kompensasjon for kostnader som studieforbundene har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester, vil i praksis derfor kunne være en form for dobbelkompensasjon siden disse kostnadene allerede dekkes med offentlig støtte. Det kan også stilles spørsmål ved om det er rimelig at studieforbundene kan legge vekt på frivillig innsats hos medlemsorganisasjonene, i likhet med andre paraplyorganisasjoner. De fleste av medlemsorganisasjonene til studieforbundene vil også være med i en eller flere andre paraplyorganisasjoner som fremmer deres interesser, og det kan være den samme frivillige innsatsen som potensielt regnes med i vurderingen for flere organisasjoner. En slik «dobbelteiling» synes å være mest åpenbar for studieforbundene som har få medlemmer som ikke samtidig er medlem av en eller flere andre paraplyorganisasjoner.

Enkelte studieforbund driver også andre aktiviteter, utover det som finansieres av de statlige tilskuddene som fordeles etter lov og forskrift om voksenopplæring. Disse aktivitetene utgjør imidlertid en relativt liten andel av studieforbundenes samlede omsetning, og er vesentlig mindre enn grunntilskuddet som følger av lov og forskrift om voksenopplæring.

Frivillig innsats er ikke er en viktig del av studieforbundenes egen virksomhet. Å åpne opp for at studieforbundene kan søke og bli vurdert etter de samme kriteriene som andre paraplyorganisasjoner, anses som lite hensiktsmessig så lenge kravene til avgrensning mot det offentlige og frivillig innsats opprettholdes.

Etter en samlet vurdering mener departementet det er rimelig å opprettholde avgrensningen i merverdiavgiftskompensasjonsordningen slik at det ikke kan gis kompensasjon til studieforbund.

6.3.3 Næringsinteresser og kulturfrivillighet

I høringen av 14. oktober 2024 ble det ikke foreslått endring i dagens forskriftsbestemmelse (§ 3 tredje ledd bokstav f) som fastsetter avgrensning mot virksomhet som «kommer næringsinteresser [...] til gode». Departementet har likevel pekt på at det er behov for å tydeliggjøre avgrensningen, men at dette bør gjøres gjennom bedre veiledning som inkluderer konkrete eksempelsaker fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Høringen gir bred støtte til departementets vurdering om behovet for tydeliggjøring. Flere kulturorganisasjoner med en bred medlemsmasse (bl.a. Kulturalliansen, Creo – forbundet for kunst og kultur, Norsk musikkråd og Norsk Jazzforum) understreker gjennom sine høringssvar betydningen av at frivillige virksomheter kan benytte seg av eller komme til nytte for profesjonelle og fortjenestebaserte utøvere eller tilbydere, uten at dette er til hinder for at de frivillige virksomhetene kan søke om få tildelt merverdiavgiftskompensasjon.

Departementets vurdering

Departementet anerkjenner at det frivillige kulturlivet er en viktig arbeidsplass for norske kunstnere og mener det er viktig for frivilligheten å kunne engasjere profesjonelle. Dersom aktivitetene skjer under ledelse og kontroll av frivillige aktører, i tråd med deres formål og

egenart og uten økonomisk utbytte som mål, vil et eventuelt overskudd generes til å skape nye aktiviteter og tilbud. Departementet mener derfor det i slike tilfeller er åpenbart at virksomheten ikke kommer næringsinteresser til gode. Det er altså ikke slik at frivillige organisasjoner innenfor kunst og kultur per definisjon anses å ivareta næringsinteresser.

Frivillige organisasjoner som omfattes av merverdiavgiftskompensasjonsordningen må være registrert i Frivillighetsregisteret og drive frivillig virksomhet. Det betyr at organisasjoner som har som hovedformål å drive næringsvirksomhet i den hensikt å oppnå økonomisk fortjeneste, er utelukket fra ordningen. Det er også en særskilt avgrensning for yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner som ikke omfattes av ordningen, jf. ny § 4. Disse bestemmelsene bidrar dels også til å sikre at midlene ikke tilfaller organisasjoner som primært ivaretar medlemmenes privatøkonomiske interesser og/eller næringsinteresser.

Departementet anerkjenner at det på enkelte områder kan være en vanskelig grensedragning mot organisasjoner som driver næringsvirksomhet. Blant annet gjelder dette tilfeller der organisasjoner har som formål å drive interessepolitisk arbeid for næringsdrivende aktører, som for eksempel organisasjoner på kulturområdet som fremmer profesjonelle kunstnere og utøvers virksomhet. Dagens praksis er at organisasjoner som har næringsdrivende kunstnere og utøvere i sentrum, og arbeider for å fremme rettigheter og betingelser for medlemmenes yrkes- eller næringsinteresser, faller utenfor merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Departementet understreker samtidig at dette ikke utelukker organisasjoner som fremmer frivillig aktivitet, og hvor organisasjonene samarbeider med profesjonelle kunstnere og utøvere.

Det har vært et mindre antall klager fra kulturorganisasjoner i ordningen. Lotterinemnda har i vurderingen av disse enkelttilfellene blant annet lagt vekt på om virksomheten «har en direkte effekt på eller tilrettelegger for at en næring potensielt vil kunne nyte godt av aktiviteten for eksempel i form av økt salg eller fortjeneste». Fra klagers side blir det ofte vist til at også allmennheten nyter godt av virksomheten eller aktivitetene. Det forhold at en virksomhet delvis kommer allmennheten til gode har i tråd med forvaltningspraksis imidlertid ikke vært tilstrekkelig for at kostnadene er kompensasjonsberettiget.

Departementet anerkjenner den avgjørende rollen og betydningen profesjonelle kunstnere og utøvere har for kulturfrivilligheten, og er kjent med at det kan være utfordrende for kulturarrangører å få gjennomført aktivitet lokalt og regionalt. Over statsbudsjettet fordeles tilskudd til en rekke musikk- og scenekunstinstitusjoner, museer, kulturbyggprosjekter og ordninger for profesjonelle kunstnere og utøvere. I 2025 er det også etablert en ny ordning for regionale kulturfond som skal stimulere til økt aktivitet og deltakelse i kulturlivet, styrke samspill mellom profesjonelt og frivillig kulturliv, forsterke lokal og regional kulturfrivillighet og bidra til økt kvalitet på kunst- og kulturtilbudet lokalt og regionalt.¹¹

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner er et frivillighetspolitisk virkemiddel, og har som formål å fremme frivillig aktivitet. Ordningen er i seg selv ikke et virkemiddel for å ivareta profesjonelle kunstnere og utøvere. Derfor er det i regelverket for ordningen også på dette området inntatt en avgrensning mot aktivitet som primært fremmer næringsinteresser, eller som kommer personer som driver næringsvirksomhet til gode. Et

¹¹ Forskrift 10. juni 2025 nr. 985 om regionale kulturfond.

eksempel på en slik avgrensning kan være arrangørforeninger der flertallet av medlemmene ikke er frivillige virksomheter, og hvor hovedaktiviteten er å gjennomføre arrangement med billettinntekter som fremmer medlemmene. Et annet eksempel kan være organisasjoner som primært har som formål å støtte opp under annen næringsvirksomhet, som for eksempel gjennom tilgang på lokaler eller prosjekter til fremme for kultur, reiseliv eller andre næringer. I slike tilfeller, der koblingen til næringsinteresser er tydelig til stede, anses ikke virksomheten primært å fremme frivillig aktivitet i tråd med formålet med ordningen. Arrangementer som i hovedsak fremmer medlemmene som er næringsdrivende kunstnere og utøvere anses ikke å være innenfor formålet til ordningen, og det må derfor gjøres avgrensninger for slik virksomhet. Kulturfrivilligheten skal fortsatt kunne kjøpe tjenester og samarbeide tett med profesjonelle kunstnere og utøvere, men det å støtte opp under næringsdrivende aktørers virksomhet kan i seg selv ikke være hovedaktiviteten.

En alternativ løsning, som enkelte høringsinstanser peker på, er å klargjøre dagens bestemmelse som avgrenser mot næringsvirksomhet. Departementet mener det ikke er nødvendig å foreta en endring i bestemmelsen for å ivareta en enhetlig praksis. Behovet for å klargjøre avgrensningen mot næringsvirksomhet kan etter departementets vurdering best ivaretas gjennom ytterligere veiledning fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Det foreslås derfor at § 3 tredje ledd bokstav f, som sikrer at det ikke gis kompensasjon for virksomhet som kommer næringsinteresser til gode, videreføres i ny forskrift. Slik avgrensning er foreslått inntatt i ny forskrift § 7 første ledd bokstav g.

6.3.4 Særlig om drift av skoler

Kostnader til skoledrift i tråd med opplæringsloven og privatskoleloven¹² kan som hovedregel ikke kompenseres gjennom merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Unntaket fra dette er drift av skoler som er godkjent etter kapittel 6A i privatskoleloven, og som driver yrkesrettet opplæring. I motsetning til opplæring ved videregående skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1, fører opplæring ved skoler godkjent etter kapittel 6A ikke frem til studiekompetanse eller yrkeskompetanse etter opplæringsloven. Skoler godkjent etter kapittel 6A har rett til statstilskudd med 65 pst. av tilskuddsgrunnlaget.

I høringsnotatet av 14. oktober 2024 viste departementet til Utdanningsdirektoratets oversikt for skoleåret 2023-2024, hvor det fremkommer at 12 av de rundt 30 skolene som i dag er godkjent etter opplæringsloven kapittel 6 A har mottatt kompensasjon for merverdiavgiftskostnader både fra Utdanningsdirektoratet og fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Mot denne bakgrunn ble det uttalt at departementet ville foreslå en endring i gjeldende forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner slik at regelverket sikrer større grad av likebehandling med andre organisasjoner og at muligheten for at de samme kostnadene kompenseres flere ganger, unngås. Høringsinstansene ble oppfordret til å uttale seg særskilt om dette.

To høringsinstanser har uttalt seg konkret om dette. Kristne Friskolers Forbund og Norske Fag- og Friskolers Landsforbund støtter prinsippet om likebehandling og at regelverket innrettes slik at det unngås at organisasjoner mottar kompensasjon for de samme utgiftene

¹² Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova)

flere ganger. Samtidig pekes det på at skolene i realiteten ikke mottar full kompensasjon for sine merverdiavgiftskostnader ved kjøp av varer og tjenester gjennom dagens driftstilskudd fra Utdanningsdirektoratet eller gjennom merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner.

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund mener at driftstilskuddet til skoler godkjent etter privatskolelovens kapittel 6A bør oppjusteres til samme prosentsats som andre skoler regulert i privatskoleloven, og at skolene bør få full kompensasjon for sine merverdiavgiftskostnader. Kristne Friskolers Forbund mener at disse skolene bør ha den samme ordningen som private grunnskoler og videregående skoler, og forslår derfor en endring i merverdiavgiftskompensasjonsloven for kommuner, fylkeskommuner mv. som skal sikre dette.

Departementets vurdering

Departementet viser til at skoler godkjent etter privatskoleloven kapittel 6A (Diverse skolar som gir yrkesretta opplæring) fra skoleåret 2023–2024 har krav på dekning av 65 pst. av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget, ved statstilskudd, jf. forskrift 23. november 2020 nr. 2476 til privatskolelova kapittel 6A § 6-1. Tilskuddsordningen for skoler godkjent etter privatskoleloven hører under Kunnskapsdepartementet.

Videre har private grunnskoler og videregående skoler godkjent etter privatskoleloven rett til merverdiavgiftskompensasjon etter lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (merverdiavgiftskompensasjonsloven) § 2 første ledd bokstav c, jf. brev fra Finansdepartementet av 22. juni 2020 (UFIN-2019-3591). Skoler godkjent etter privatskoleloven kapittel 6A (oppfyller ikke vilkårene for kompensasjon etter merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c.

Finansiering til skoler faller utenfor Kultur- og likestillingsdepartementets sektoransvar, og dette spørsmålet faller derfor utenfor denne høringen. Departementet viser ellers til at det ikke er forenelig med merverdiavgiftskompensasjonsordningens intensjon at organisasjoner kan motta kompensasjon for de samme merverdiavgiftskostnadene gjennom ulike offentlige tilskuddsordninger. Gjeldende forskrift for merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner er innrettet slik at dobbelkompensasjon skal unngås ved at alle søkere skal foreta avgrensninger og fradrag i tråd med de krav som følger av forskriften. Det er den enkelte søker som har ansvaret for at det foretas avgrensninger og fradrag i tråd med forskriften. Dersom det ikke er foretatt riktige avgrensninger og fradrag i søknaden for merverdiavgiftskompensasjon, kan søknaden bli avslått.

7. Tilskuddsordningen for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner

Lotteri- og stiftelsestilsynet forvalter overskuddet fra Norsk Tippings pengespill til samfunnsnyttige og frivillige organisasjoner gjennom tilskuddsordningen for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Tilskuddsordningen er regulert i forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet

til Norsk Tipping fastsatt av departementet. Formålet med ordningen er å bidra til å trygge viktige samfunnsoppgaver som store landsdekkende organisasjoner utfører på områdene helse, sosiale tjenester, krisehjelp, miljøvern og beredskap.

Etter forskriften § 3 mottar beredskapsorganisasjonene Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp automatisk tilskudd uten forutgående søknad etter fastsatt prosentandel av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill som årlig skal fordeles til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner etter pengespilloven § 12 første ledd nr. 5. Det årlige overskuddet til dette fordelingsformålet er omtalt som «samlet tilskudd», jf. forskriften § 2 bokstav d.

For at andre samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner skal være tilskuddsberettiget etter denne ordningen må organisasjonene oppfylle vilkår fastsatt i forskriften § 4. Tilskudd til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som er tilskuddsberettiget etter § 4 skal beregnes på grunnlag av § 5. Bestemmelsens første og annet ledd fastsetter at resterende tilskuddsmidler, dvs. samlet tilskudd med fradrag for tilskudd fordelt etter § 3, skal fordeles av Lotteri- og stiftelsestilsynet på grunnlag av søknad.

Organisasjonene som søker om tilskudd etter denne ordningen, må ha et fordelingsgrunnlag basert på siste års regnskap på minst 10 mill. kroner. Tilskuddet beregnes ut fra organisasjonens fordelingsgrunnlag, og andelen dette utgjør av det samlede fordelingsgrunnlaget blant alle søkere. Det stilles krav til at minst 50 pst. av driftskostnadene er knyttet til nasjonal virksomhet. Etter bestemmelsens tredje ledd skal det foretas fradrag for nærmere angitte kostnader i organisasjonens totale driftskostnader før tilskuddet beregnes, jf. bokstav a til c. Fradragene skal sikre at tilskuddet, i tråd med ordningens formål, kun beregnes ut fra den delen av organisasjonens virksomhet som er nasjonal og tilskuddsberettighet.

Departementets vurdering

Forskriften § 5 tredje ledd bokstav a fastsetter at det i fordelingsgrunnlaget for den enkelte søker skal gjøres fradrag for «kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten». Lotteri- og stiftelsestilsynet har i sin forvaltningspraksis tolket bestemmelsen i lys av forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 6 første ledd bokstav a. Bestemmelsen fastsetter at det ikke ytes kompensasjon for «kostnader eller anskaffelser som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten eller er knyttet til virksomhet som kommer inn under § 3 tredje ledd». Etter gjeldende forvaltningspraksis er derfor avgrensningene mot virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget etter forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 3 tredje ledd bokstav d til f og bokstav h gitt tilsvarende anvendelse i vurderingen av hvilke kostnader det skal gjøres fradrag for på grunnlag av § 5 tredje ledd bokstav a.

I departementets høringsnotat av 16. august 2017 om fordeling av Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner ble det uttalt at:

«Fordelingsgrunnlaget blir hentet fra data i merverdiavgifts-kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Det er kun sentralleddet eller sentralorganisasjonen som kan søke. Dersom en organisasjon ikke har søkt om merverdiavgiftskompensasjon etter forenklet modell må organisasjonen som en del av søknaden innrapportere driftskostnader og fradrag. Dersom det skulle skje endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen vil dette kunne medføre behov for enkelte mindre justeringer i ordning om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner for å sikre gjenbruk av data.»¹³

Det er fra departementets side lagt til grunn en forutsetning om at det i beregningen av fordelingsgrunnlaget for søknadsberettigede organisasjoner i tilskuddsordningen for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner skal gjenbrukes opplysninger fra merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Dette innebærer blant annet at enkelte avgrensningsbestemmelser etter § 3 tredje ledd i gjeldende forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner får anvendelse ved beregning av tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Det skal derfor gjøres tilsvarende fradrag for noen av de samme kostnadene etter § 5 tredje ledd bokstav a.

Den uttalte intensjonen bak forskriften § 5 tredje ledd bokstav a følger ikke direkte av en naturlig forståelse av bestemmelsens ordlyd, og det kan derfor stilles spørsmål om Lotteri- og stiftelsestilsynets forvaltningspraksis har tilstrekkelig hjemmel i forskriften. Departementet ser derfor behov for å klargjøre forskriften på dette punktet slik at det fastsettes en klar hjemmel for hvilke avgrensninger som skal foretas ved beregning av tilskudd etter forskriften § 5. Departementet forslår at det i § 5 tredje ledd bokstav a inntas en henvisning til de relevante avgrensningsgrunnlagene i ny forskrift for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 7 første ledd bokstav d til k.

Fordelingen av eventuelle innestående rentemidler på departementets og Lotteri- og stiftelsestilsynets kontoer er ikke regulert i gjeldende forskrift. En mulig opptjening av rentemidler skjer primært i perioden etter at beredskapsorganisasjonene har mottatt fastsatt prosentandel av samlet tilskudd etter forskriften § 3. Departementet foreslår derfor at eventuelle innestående rentemidler legges til andelen resterende tilskuddsmidler (dvs. samlet tilskudd med fradrag for tilskudd fordelt etter § 3) som skal fordeles av Lotteri- og stiftelsestilsynet på grunnlag av søknad fra samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som er tilskuddsberettiget etter § 4. Dette kan gjøres ved at det i forskriften § 5 første ledd inntas følgende tillegg i kursiv:

«Tilskuddet til fordeling mellom tilskuddsberettigede etter § 4 utgjør samlet tilskudd med fradrag for tilskudd som er fordelt etter § 3, *og eventuelle innestående rentemidler.*»

Utover dette foreslår departementet mindre språklige endringer i forskriften, samt oppdatering av aktuelle henvisninger til annet regelverk. Endringene er kun av redaksjonell

¹³ [hoeringsnotat-18prosent-aug2017.pdf](#)

karakter og har ingen betydning for det materielle innholdet i de aktuelle bestemmelsene. Se vedlegg 2 til dette høringsnotatet.

8. Ikrafttredelse og endringer i andre forskrifter

Departementet legger opp til at ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner skal tre i kraft fra 2026. Fra samme tidspunkt vil dagens forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner oppheves.

Departementet foreslår også enkelte endringer i forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping som følge av endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Det legges opp til at endringene trer i kraft samtidig som ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte forenklingstiltakene vil innebære administrative og økonomiske lettelser for flertallet av organisasjonene. Særlig vil høyning av terskelverdi for krav til revisor fra 5 til 7 mill. kroner bety mye for organisasjonene, da dette innebærer besparelser i kostnader til revisor. En tydeliggjøring av forskriftens avgrensing mot offentlig virksomhet vil gjøre ordningen mer forutsigbar for søkerorganisasjonene ved at grensedragningen mellom hvilken virksomhet som kan motta kompensasjon og hvilken virksomhet det skal gjøres fratrekk for i søknadsgrunnlaget blir enklere for organisasjonene å foreta i praksis. Dette vil kunne føre til at det mottas og behandles færre klagesaker på grunnlag av regelverkets avgrensningsbestemmelser mot offentlig virksomhet hos Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda.