

Kultur- og likestillingsdepartementet

14. oktober 2024

Høringsnotat

Forslag til endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner

Høringsfrist 10. januar 2025

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	5
2	Innledning.....	6
3	Om merverdiavgift og frivillige organisasjoner	7
3.1	Generelt om merverdiavgift	7
3.2	Ordninger i andre land.....	9
3.3	Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner	10
3.1.1	Forenklet søknadsmodell.....	11
3.1.2	Dokumentert søknadsmodell	11
3.1.3	Endringer i kompensasjonsordningen (2019)	11
4	Gjennomgang av merverdiavgiftsordningen 2023.....	12
4.1	Hovedfunn fra EY-rapporten	13
4.2	Frivillig sektors innspill til EY-rapporten	14
5	Avgrensninger mot virksomhet som ikke kan motta momskompensasjon ..	15
5.1	Gjeldende rett	15
5.2	Avgrensning mot virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler og kostnader av privat karakter	17
5.2.1	Gjeldende rett	17
5.2.2	Departementets vurdering og forslag.....	18
5.3	Avgrensning mot offentlig virksomhet	19
5.3.1	Gjeldende rett	20
5.3.2	Departementets vurdering og forslag.....	21
5.4	Avgrensning mot næringsvirksomhet.....	26
5.4.1	Gjeldende rett	27
5.4.2	Departementets vurdering og forslag.....	28
6	Frivillig innsats	29
6.1	Innledning	29

6.2	Definisjoner på frivillig innsats	30
6.3	Vilkår om frivillig innsats i momskompensasjonsordningen.....	30
6.4	Gjeldende rett	31
6.4.1	Frivillig innsats som en <i>viktig del</i> av virksomheten.....	32
6.4.2	Krav om frivillig innsats i aksjeselskap	33
6.4.3	Frivillig innsats i ulike organisasjonsledd.....	34
6.5	Departementets vurdering og forslag	34
6.5.1	Vilkåret om frivillig innsats	34
6.5.2	Frivillig innsats i regionalledd.....	36
6.5.3	Frivillig innsats i paraplyorganisasjoner	36
7	Generelt om dagens forvaltningspraksis	37
7.1	Innledning	37
7.2	Dokumentert modell.....	38
7.3	Særlig om drift av skoler	39
7.4	Særlig om arbeid med vern av kulturminner	40
7.5	Erfaringer fra forvaltning av statlige tilskuddsordninger til frivillig sektor under pandemien	41
7.6	Nye saksbehandlingsrutiner i Lotteritilsynet	42
8	Forenklingstiltak.....	43
8.1	Innledning	43
8.2	Departementets vurdering og forslag	44
8.2.1	Utleie av bygg mv.....	44
8.2.2	Utbetaling av kompensasjon	44
8.2.3	Krav om statsautorisert revisor, revisorrapport og når det skal gjøres fradrag	45
8.2.4	Veiledningsmateriale	46
8.2.5	Innhenting av regnskap.....	46

9	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	47
---	--	----

1 Sammendrag

På oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet leverte EY (tidligere Ernst & Young) i mars 2023 rapporten «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner».¹ Rapporten konkluderte blant annet med at dagens merverdiavgiftskompensasjonsordning til frivillige organisasjoner «fremstår som treffsikker og viser at den bidrar til mangfold blant de frivillige organisasjonene som søker om momskompensasjon». Samtidig ble det påpekt at ordningen har noen forbedringsområder. Det ble blant annet vist til at det foreligger enkelte vanskelige rettslige avgrensninger i dagens forskrift som regulerer ordningen.² Dette gjelder særlig ordningens avgrensninger mot offentlig virksomhet, næringsvirksomhet, privat-økonomiske kostnader og EØS-avtalens statsstøtteregele. Anbefalingene fra rapporten har hovedfokus på forenkling av dagens regelverk, samt presiseringer og retningslinjer for ordningens avgrensning mot virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget. En generell anbefaling er at det bør gis mer detaljert veiledning, inkludert flere eksempler, for å illustrere og tydeliggjøre gjensedragningen mellom kostnader som kan kompenseres og kostnader som ikke kan kompenseres i ordningen. I dette høringsnotatet foreslår departementet flere tiltak som følger opp rapportens funn og anbefalinger.

Det foreslås at enkelte bestemmelser i dagens forskrift presiseres slik at regelverket for ordningen blir klarere og mer forutsigbart for de frivillige organisasjonene som er søknadsberettiget i momskompensasjonsordningen.

Departementet vurderer blant annet dagens avgrensning mot offentlig virksomhet etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, og drøfter ulike avgrensningmuligheter. Begrepet om at virksomheten må komme offentlige oppgaver «til gode» er upresist, og anses som lite egnet som avgrensningskriterium mot offentlig virksomhet. Departementet foreslår derfor at begrepet ikke videreføres, og at det presiseres i forskriften at avgrensningen mot offentlig virksomhet skal omfatte *offentlig lovpålagte oppgaver* og oppgaver som utføres på vegne av det offentlige. En slik presisering er i tråd med etablert forvaltningspraksis, og forslaget innebærer derfor kun en klargjøring av gjeldende rett (se høringsnotatets pkt. 5.3 flg.).

Videre foreslår departementet en presisering av forskriftens krav om at frivillig innsats som en viktig del av virksomheten skal være et selvstendig vilkår for alle juridiske enheter. Dette innebærer samtidig en tydeliggjøring av at kravet om frivillig innsats ikke kan gjenbrukes flere ganger innenfor samme organisasjon. Dagens unntak for paraplyorganisasjoner og sentralledd foreslås videreført. Departementet vil på bakgrunn av mottatte høringsinnspill vurdere om det skal gis unntak for frivillig innsats i regionalledd som i praksis fungerer som sentralledd for underledd i sin organisasjon. Det foreslås videre at paraplyorganisasjoner må kunne vise til at minst 75 prosent av medlemmene deres mottar momskompensasjon. Det foreslås også et eget punkt i søknadsskjema for paraplyorganisasjoner (se høringsnotatets kapittel 6).

I tråd med EY-rapportens generelle anbefaling foreslår departementet at Lotteritilsynet igangsetter et arbeid for å forbedre dagens veiledningsmaterieil for

¹ EYs rapport (27. mars 2023) «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen», Kultur- og likestillingsdepartementet.

² Forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.

merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Dette gjelder spesielt veiledningen om fast eiendom, delvis kompensasjonsberettiget virksomhet, statsstøtteregulverket og avgrensninger mot offentlige- og næringsinteresser, samt privatøkonomiske kostnader og kostnader av privat karakter.

Departementet foreslår i tillegg følgende forenklingstiltak i dagens ordning:

- omgjøre utleie til fradragspost framfor avgrensning
- utbetaling fra Lotteritilsynet direkte til mottaker framfor via sentralledd
- heve terskel for krav til revisor fra 5 millioner kroner til 7 millioner kroner
- heve terskel for fradrag fra 5 millioner kroner til 7 millioner kroner
- for organisasjoner som leverer regnskap til regnskapsregisteret skal Lotteritilsynet hente dokumentet direkte fra Regnskapsregisteret.

En nærmere beskrivelse av forenklingstiltakene følger av kapittel 8 i høringsnotatet.

Departementet legger for øvrig til grunn at kravene som stilles til organisasjonene gjennom de søknadsbaserte ordningene for frivillig sektor som forvaltes av Lotteritilsynet bør harmoniseres så langt dette er hensiktsmessig. En slik harmonisering vil bidra til at opplysninger fra de ulike ordningene kan gjenbrukes, samtidig som bruken av samme begreper i de ulike ordningene vil øke forutsigbarheten for organisasjonene og forenkle saksbehandlingen i Lotteritilsynet. Se nærmere om dette i kapittel 4 og 8 i høringsnotatet.

2 Innledning

Å sikre gode rammevilkår for frivillige organisasjoner er ett av regjeringens viktigste frivillighetspolitiske mål. I Hurdalsplattformen fremkommer det at regjeringen vil gi full momskompensasjon gjennom en regelstyrt ordning til idrett, frivillighet og kultur. Siden regjeringen tiltrådte har merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner (momskompensasjonsordningen) økt med 900 millioner kroner³, og det har vært bevilget full momskompensasjon hvert år. Ordningen er i 2024 på totalt 2,44 milliarder kroner, og regjeringen har foreslått en bevilgning på 2,65 milliarder kroner i 2025. Med utgangspunkt i dagens ordning og en årlig vekst i tråd med den historiske veksten i ordningen, vil det årlige bevilgningsbehovet iht. Lotteritilsynets prognoser øke fra dagens 2,5 milliarder kroner til om lag 5 milliarder kroner i 2035.

Hurdalsplattformens punkt om å gi full momskompensasjon ligger fast. Dette vil følges opp i arbeidet med de årlige budsjettforslagene. Ordningens størrelse og usikkerheten rundt det framtidige budsjettbehovet gjør imidlertid at regjeringen ikke foreslår en regelstyring av ordningen i denne høringen. Med den usikkerheten som ligger i den framtidige veksten i ordningen og behovet for budsjettkontroll, vil en regelstyring medføre behov for å innføre sterkere mekanismer for kostnadskontroll i ordningen. For eksempel gjennom fratrekk av offentlig tilskudd eller innstramning av målgruppen for ordningen. Regjeringen vil derfor fortsette å gi full momskompensasjon uten omlegging av ordningen for å legge til rette for at et mangfold av organisasjoner fortsatt kan motta momskompensasjon og bidra til økt aktivitet og deltakelse i hele landet.

³ Inkludert foreslått bevilgning for 2025.

I Kultur- og likestillingsdepartementets budsjettproposisjon for 2022, Prop. 1 S (2021–2022) heter det: «Regjeringen vil i 2022 legge opp til en gjennomgang av ordningen med utgangspunkt i regjeringens frivillighetspolitiske mål.» Gjennomgangen skulle blant annet se nærmere på avgrensning mot offentlige- nærings- og privatøkonomiske interesser, mulige forenklingstiltak og forventet kostnadsvekst i ordningen. Oppdragsbeskrivelsen ble utarbeidet i samråd med Frivillighet Norge.

EY (tidligere Ernst & Young) gjennomførte oppdraget og leverte rapporten [Gjennomgang av momskompensasjonsordningen](#) 27. mars 2023. EY konkluderte 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 peker rapporten på utfordringer knyttet til ordningens avgrensning mot offentlig virksomhet, næringsvirksomhet og private kostnader, og at offentlig tilskudd til frivillig sektor er en sentral driver for økningen i søknadsgrunnet i ordningen.

I dette høringsnotatet legger Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) frem forslag til endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Departementet foreslår enkelte begrepsavklaringer og presiseringer i dagens forskrift som regulerer ordningen (Forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner). Forslagene har som formål å klargjøre gjeldende rett, og dermed bidra til større forutsigbarhet for søkere og mottakere av merverdiavgiftskompensasjon. For å ta hensyn til endringer i organisasjonslandskapet over tid og den store variasjonen av organisasjoner, vil det samtidig være behov for et regelverk som innebærer en viss grad av skjønn. Alternativet ville vært at vilkår i ordningen måtte presiseres til et detaljnivå som ville medført at mange organisasjoner ikke lenger ville være søknadsberettiget og dermed falle ut av ordningen.

Departementet vil også foreslå forenklinger i selve ordningen.

Departementet vil utarbeide konkrete forslag til endringer i dagens regelverk for momskompensasjonsordningen i etterkant av høringsprosessen. Det legges opp til at departementets forslag til endringer i forskriften sendes på høring i løpet av våren 2025. Forskriftsendringer som vedtas skal gjøres gjeldende fra søknadsåret 2026.

Departementet viser til at flertallet av dagens mottakere av momskompensasjon i ordningen ikke vil bli berørt av forskriftsendringene som foreslås i kapittel 5 og 6.

3 Om merverdiavgift og frivillige organisasjoner

3.1 Generelt om merverdiavgift

Merverdiavgiften (mva. eller moms) er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester. Begrunnelsen for merverdiavgift er statens behov for skatteinntekter, samt at merverdiavgift vurderes som en skatt som bidrar til mindre økonomiske vridninger enn inntektsskatt. Uten merverdiavgift ville både inntektsskatt for personer og virksomheter vært betydelig høyere, gitt samme nivå på offentlige utgifter. Avgiftspliktige virksomheter oppkrever merverdiavgift av alt salg til forbrukere, men får til gjengjeld fradrag for avgift som betales på anskaffelser av varer og tjenester til virksomheten.

Det skilles mellom utgående mva. som virksomheten krever inn for staten ved salg av varer og tjenester. Denne kreves inn ved salg av varer til andre bedrifter/næringsdrivende

eller kunder/forbrukere. Inngående mva. er det som er en del av prisen ved kjøp av varer/tjenester. Virksomheter som er mva.-pliktig (registrert i merverdiavgiftsregisteret) får fradrag for denne utgiften ved innlevering av mva.-melding dersom utgiften er relevant for virksomheten. Hovedregelen er at virksomheter er mva.-pliktig ved salg av varer og/eller tjenester for over 50 000 kroner de siste 365 dagene.

Mva.-pliktige virksomheter rapporterer inn til staten via mva.-meldinger hvor mye mva. virksomheten har betalt ved kjøp og salg av varer/tjenester. Grunnlaget for mva.-meldinger er virksomhetens regnskap. De fleste virksomheter skal levere mva.-meldingen annenhver måned. Dersom virksomheten har mva. til gode, vil beløpet vanligvis bli utbetalt innen tre uker. Skyldig mva. skal være betalt senest én måned og ti dager etter utløpet av hver termin, altså samme dagen som fristen for innleveringen.

Forbrukere er derimot ikke avgiftspliktige, og har dermed ikke fradragsrett. Det samme gjelder i stor grad frivillig virksomhet. Frivillig sektor og veldedige- og allmenntilleggs virksomheter har tradisjonelt i størst mulig grad blitt skjermet fra de administrative byrdene som merverdiavgiftsplikt innebærer (rapportering av utgående merverdiavgift, inngående merverdiavgift, avstemming, oppgaver, oppgjør og registreringsplikt). Etter gjeldende regelverk er det derfor en særskilt høy grense for registreringsplikt i merverdiavgiftsregisteret for slike virksomheter. I 2024 er grensen 140 000 kroner i årlig avgiftspliktig omsetning for frivillige og veldedige organisasjoner.

I tillegg til den særskilte registreringsgrensen er det innført enkelte andre lempningsregler for frivillige virksomheter i merverdiavgiftsregelverket med siktemål at slik virksomhet ikke skal behøve å registrere seg for merverdiavgift. Merverdiavgiftsloven⁴ skiller mellom *veldedige og allmenntilleggs organisasjoner* og *ideelle organisasjoner og foreninger*, hvor sistnevnte er et videre begrep og omfatter blant annet politiske partier i tillegg til de veldedige og allmenntilleggs organisasjonene. For veldedige og allmenntilleggs organisasjoner er det blant annet gjort unntak for periodevis omsetning for eksempel i forbindelse med loppemarkeder og salg av kioskvarer og serveringstjenester under trening eller arrangement.

For frivillig virksomhet er all omsetning av varer og tjenester unntatt dersom vederlaget mottas i form av medlemskontingent. Videre er omsetning av tjenester innenfor samme organisasjon unntatt så fremt tjenestene er direkte knyttet til organisasjonens ideelle virksomhet. Den særskilte registreringsgrensen sammenholdt med de andre lempningsreglene innebærer at frivillige organisasjoner i stor grad ikke blir registreringspliktige for merverdiavgift, og skal dermed ikke beregne utgående avgift av sin omsetning. Motstykket til dette er at disse organisasjonene i stor grad heller ikke har fradragsrett for inngående avgift på sine anskaffelser. I likhet med andre forbrukere må frivillige lag derfor betale moms når de kjøper sportsutstyr eller musikkinstrumenter. Dette er tilsvarende som i andre land.

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner trådte i kraft 1. januar 2010. Innføring av ordningen var et ledd i å sikre bedre rammebetingelser for frivillig sektor. I St. prp. nr.1 (2008–2009) heter det at: «Regjeringen [Stoltenberg] vil øke satsningen på frivillig sektor i årene framover. (...) Regjeringen ønsker å trappe opp støtten med opp mot 1 mrd. kroner over noen år.»

⁴ Lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Det samlede søknadsbeløpet har økt hvert år siden ordningen ble innført. Bevilgningene er i samme periode økt med 2 milliarder kroner. I 2024 er det bevilget 2 440 millioner kroner til ordningen og midlene fordeles på 23 000 mottakere.

3.2 Ordninger i andre land

I EU er merverdiavgiften regulert i merverdiavgiftsdirektivet. Direktivet pålegger alle land i EU å ha et merverdiavgiftssystem. Merverdiavgiftsdirektivet har en tilsvarende tilnærming som i Norge med utgangspunkt i at det er virksomheter som krever inn merverdiavgift etter fastsatte satser på vegne av staten og får fradrag for inngående mva. for utgifter til bruk i virksomheten. Visse transaksjoner er fritatt for merverdiavgift. Artikkel 132 punkt 1, bokstav j i merverdiavgiftsdirektivet fastsetter følgende unntak:

organisationers levering af ydelser og varer med nær tilknytning hertil til fordel for deres medlemmer i disses fælles interesse mod et kontingent, der er fastsat i overensstemmelse med vedtægterne, såfremt de pågældende organisationer ikke arbejder med gevinst for øje, og deres formål enten er af politisk, fagforeningsmæssig, religiøs, patriotisk, filosofisk eller filantropisk karakter eller vedrører borgerlige rettigheder, under forudsætning af at denne fritagelse ikke vil kunne skabe konkurrenceforvridning.⁵

Det er i dag ingen andre sammenlignbare land som har en tilsvarende ordning for kompensasjon av merverdiavgiftskostnader til frivillig sektor som Norge. I Finland og Sverige får frivillige organisasjoner ikke kompensert merverdiavgiftskostnader. Danmark og Irland har imidlertid innført ordninger som gir delvis kompensasjon for slike kostnader i frivillige organisasjoner.

Sverige

En frivillig organisasjon i Sverige er ikke momspliktig om den ikke er skattepliktig eller har en årsomsetning på 80 000 svenske kroner eller mindre. De fleste frivillige organisasjonene i Sverige regnes ikke som skattepliktige, og er dermed heller ikke momspliktige. Det svenske skatteverket beskriver dette slik på sine nettsider:

«När en förening bedriver en verksamhet som inte räknas som en ekonomisk verksamhet är den inte heller en beskattningsbar person. Det innebär att föreningen eller trossamfundet inte ska betala någon mervärdesskatt för egna försäljningar av varor och tjänster som görs i en sådan verksamhet. Föreningen eller trossamfundet har inte heller rätt till avdrag för mervärdesskatt när den köper in varor och tjänster för en sådan verksamhet.»⁶

Finland

Finland har full eller delvis skattelette (full or partial tax-relief) for ikke-fortjenestebaserte organisasjoner (non-profit): Skatteforvaltningen i Finland viser til at:

«Skattelättnad kan beviljas allmännyttiga samfund som bedriver samhälleligt betydelsefull verksamhet – till exempel motionsidrotts- och juniorverksamhet i idrottsklubbar, biståndsarbete samt verksamhet som utövas av fackavdelningar. Verksamheten ska omfatta hela landet eller i övrigt vara omfattande och

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=EN>

⁶ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/393922.html>

etablerad. Enskilda lokala föreningar behöver dock inte nödvändigtvis ha riksomfattande verksamhet, om de hör till en riksomfattande organisation. Föreningen eller stiftelsen ska använda sina inkomster och tillgångar i huvudsak för allmännyttig verksamhet.»⁷ For å oppnå skattelette må organisasjonen sende en søknad til Skatteverket i Finland (Tax Administration). Eiendomskatt og merverdiavgiftskostnader kan ikke inkluderes i søknaden.

Danmark

Alle virksomheter som utfører momspårligte transaksjoner i Danmark må registrere seg i det danske mva-registret, rapportere inn avgiftspårligte transaksjoner og betale merverdiavgift.

Danmark innførte en ordning om delvis kompensasjon av merverdiavgift for «velgjørende foreninger» i 2007, jf. Aftaler om Finansloven for 2007 (november 2006), hvor det blant annet heter: «Parterne er enige om at kompensere de velgjørende foreninger for stigningen i deres købsmoms i forhold til 2004 (basisår) med en andel svarende til deres egenfinansieringsgrad. Egenfinansieringsgraden er de private indtægters andel af foreningernes samlede indtægter. Foreningernes indtægter kommer desuden fra offentlige tilskud. Med kompensasjonen for købsmoms af privat indsamlede midler får de velgjørende foreninger et stærkere incitament til at øge egenfinansieringen».

Den danske modellen bidrar til å kompensere rundt 33 prosent av søknadssummen om momskompensasjon, og bevilgningen utgjør 20 millioner euro årlig.⁸

Irland

Irland innførte en delvis kompensasjon for frivillige organisasjoner i 2018. Det stilles krav om at søkerne må være registrert hos *Charities Regulatory Authority* og være ikke-skattepliktig i tråd med *Taxes Consolidation Act (TCA) 1997*.⁹ Fra januar 2022 er det satt et maksimumbeløp på hva det kan søkes kompensasjon for på 1 million euro. Krav sendes inn årlig basert på foregående års merverdiavgiftskostnader som fyller kriteriene. Årlig bevilgning er på 10 millioner euro. Statlige tilskudd inngår ikke i søknadsgrunnlaget. Ordningen gir en delvis kompensasjon for organisasjoners merverdiavgiftskostnader og betales ut etterskuddsvis. Søknadsgrunnlaget er organisasjonens inntekter med blant annet fratrukk for offentlig tilskudd (qualifying income). Dersom totale krav utgjør mer enn den avsatte bevilgningen vil utbetalingene bli redusert med en lik prosentatsats.

3.3 Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen (momskompensasjonsordningen) er regulert i forskrift 23. oktober 2018 nr.1600 om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner. Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet gjennom å kompensere organisasjonene for merverdiavgiftskostnader til varer og tjenester etter enkelte fradrag. Ordningen er innrettet som en tilskuddsordning hvor det gis kompensasjon innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Midlene

⁷ <https://www.vero.fi/en/businesses-and-corporations/taxes-and-charges/associations-and-foundations/income-taxation-of-non-profit-organisations/tax-relief/>

⁸ Kilde: Det danske finansdepartementet.

⁹ [Taxes Consolidation Act, 1997 \(irishstatutebook.ie\)](https://www.irishstatutebook.ie/1997/Acts/TaxesConsolidationAct1997.html)

kan brukes fritt i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten som har vært grunnlag for tildelingen av kompensasjon. Det er et mål at ordningen skal være enkel og ubyråkratisk, og det kreves ingen rapportering for bruk av midlene. Frivillighet Norge sin erfaringsrapport fra 2023 viser at 79 prosent av respondentene ikke opplever ordningen som byråkratisk.¹⁰ Dette viser også at det er en positiv utvikling fra forrige undersøkelse gjennomført i 2020.

Søkere, underledd og aksjeselskap må være registrert i Frivillighetsregisteret, og mottakere må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten det søkes om kompensasjon for. I organisasjoner som består av flere organisasjonsledd skal søknaden fremmes av sentrallet på vegne av hele organisasjonen. Organisasjonene mottar midler etter årlig søknad, basert på kompensasjonsberettigede kostnader i foregående år. Søkerne må hvert år dokumentere at de fyller vilkårene, herunder at de har kostnader som er kompensasjonsberettiget. Det at en organisasjon har mottatt midler medfører ingen automatisk innvilgelse av ny søknad i påfølgende år. Lotteritilsynet forvalter ordningen, og fører kontroll med at bestemmelsene i forskriften blir oppfylt. Lotterinemnda er klageinstans for Lotteritilsynets enkeltvedtak.

3.1.1 Forenklet søknadsmodell

Flertallet av søkerne benytter en *forenklet* søknadsmodell (§ 7), der de søker om kompensasjon med utgangspunkt i totale driftskostnader knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Søknadsgrunnlaget i forenklet modell beregnes på grunnlag av totale driftskostnader fra godkjent regnskap ett år tilbake i tid etter avgrensning og poster det skal gjøres fradrag for. Søknadsbeløpet er 8 prosent av søknadsgrunnlaget av de første 5 millioner kronene, deretter 6 prosent av søknadsgrunnlaget over 5 millioner kroner. Nærmere 95 prosent av mottakere i ordningen har driftskostnader på mindre enn 5 millioner kroner. Disse behøver ikke å gjøre fradrag. Forenklet modell er utformet for å gjøre søknadsprosessen så enkel som mulig for små lag og foreninger.

3.1.2 Dokumentert søknadsmodell

Det er også mulig å velge å søke om kompensasjon basert på dokumenterte merverdiavgiftskostnader (§ 8). Søknadsbeløpet i dokumentert modell er merverdiavgiftskostnader på varer og tjenester basert på regnskapet ett år tilbake i tid, etter generelle avgrensninger mot kostnader som ikke er kompensasjonsberettiget. Et fåtall organisasjoner velger denne modellen, da denne krever detaljerte transaksjonslister over faktiske merverdiavgiftskostnader.

3.1.3 Endringer i kompensasjonsordningen (2019)

Det ble gjort endringer i regelverket for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner gjeldende fra søknadsåret 2019. Hovedformålet var å gi mindre organisasjoner mer uttelling (kompensasjon) i ordningen, da disse har en noe større andel av merverdiavgiftskostnader som del av driftskostnadene sammenlignet med store organisasjoner.¹¹ Samtidig har store organisasjoner vesentlig høyere kostnader, og

¹⁰ Frivillighet Norge (2023) «Erfaringsrapport om momskompensasjonsordningen».

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hovedrapport-momskompensasjonsordningens-forenklete-modell-for-frivillige-organisasjoner/id2402215/>

betaler derfor mer i merverdiavgift. Beregningsmodellen i forenklet modell ble justert slik at organisasjoner som har søknadsgrunnlag (driftskostnader med enkelte fradrag) under 10 millioner kroner får noe mer midler. Det innebærer at organisasjoner som har mer enn 10 millioner kroner i driftskostnader får noe mindre midler. Frivillighet Norge, Norges idrettsforbund og paralympiske og olympiske komité (NIF), Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og flertallet av høringsinstansene (inklusive de store organisasjonene) støttet endringen. Tabellen under viser hvordan fordelingen mellom små, middels og store organisasjonene så ut i 2023.

Tabell 1.

Størrelse (driftskostnader)	Antall organisasjoner	Andel av organisasjoner	Andel av tildelt beløp
Liten (<1 millioner kroner)	18400	80 %	15 %
Middels (1-10 millioner kroner)	4050	17 %	34 %
Stor (>10 millioner kroner)	650	3 %	51 %

I tillegg ble det innført flere lettelsener for organisasjonene. Minstegrensene for deltakelse i ordningen (søknadsgrunnlaget) ble redusert fra 200 000 kroner til 100 000 kroner i forenklet modell, og fra 14 000 kroner til 7 000 kroner (søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader) i dokumentert modell. Det ble også innført enkelte justeringer for å styrke formålet med ordningen (jf. forskriften § 1). Det ble blant annet presisert at det ikke skal gis kompensasjon til virksomhet som kommer privatøkonomiske-, offentlige- eller næringsinteresser til gode. Forskriftsendringene ble gjort i samråd med frivillig sektor, deriblant Frivillighet Norge, NIF og LNU.

4 Gjennomgang av merverdiavgiftsordningen 2023

I Prop. 1 S (2021–2022) for Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) s. 45 heter det: «Regjeringen vil i 2022 legge opp til en gjennomgang av ordningen med utgangspunkt i regjeringens frivillighetspolitiske mål.» I KUDs oppdragsbeskrivelse fremkommer det at formålet med gjennomgangen var å vurdere om:

1. Ordningen kan forenkles ytterligere for organisasjonene, deriblant forenkling av krav til søker, tiltak i forvaltningen og potensialet for gjenbruk av data fra ordningen i andre tilskuddsordninger.
2. Kan ordningen bli enda mer treffsikker for å fremme frivillig aktivitet, uten at den blir mer kompleks for organisasjonene, deriblant vurdere fradragspostene, avgrensning mot offentlige- nærings- og privatøkonomiske interesser, kostnader av privat karakter, frivillig innsats, krav om dokumentert modell for deler av søkermassen og mulighet for å benytte ulik søkemodell for ulike organisasjonsledd.
3. Fremtidig utvikling av ordningen, deriblant vurdere forventet kostnadsvekst i sektoren og vekst i antall organisasjoner i ordningen, endringer i organisasjonslandskapet og vekst i mangfoldet av organisasjoner i ordningen og faktorer som påvirker kostnadsveksten i organisasjonene.

Oppdragsbeskrivelsen ble utarbeidet i samråd med Frivillighet Norge. Konsulentfirmaet EY fikk oppdraget, og leverte en rapport i mars 2023. EY-rapporten og innspill fra frivillig sektor har pekt på enkelte utfordringer i regelverket som det er naturlig å se nærmere på. Frivillighet Norge og store ideelle organisasjoner har særlig pekt på at regelverkets avgrensning av ordningen mot offentlig virksomhet er krevende å foreta i praksis, og bidrar til å skape uforutsigbarhet for organisasjonene.

Departementet viser til at det ikke er mulig å forutse alle konsekvenser av regelverksendringer før regelverket har virket over noe tid. Siden forrige forskriftsendring i 2019 har det til dels skjedd en utvikling av forvaltningspraksis knyttet til momskompensasjonsordningen gjennom avgjørelser fra Lotterinemda. Digitalisering og endrede rammebetingelser bidrar også til at det er relevant å vurdere nye muligheter for forenkling og effektivisering for å bidra til at momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner er enklest mulig for søkerne. Departementet vil i dette høringsnotatet foreslå flere tiltak som følger opp EY-rapportens funn og anbefalinger.

4.1 Hovedfunn fra EY-rapporten

EY-rapporten viser til at ordningen er godt kjent, men at det fortsatt er muligheter for videre forenkling av dagens regelverk for ordningen. Dette gjelder særlig forskriftens avgrensning mot virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget (§ 3 tredje ledd flg.). Rapporten viser videre til økning i antall søknader og at dette i hovedsak skyldes at flere små organisasjoner blir søknadsberettiget i ordningen. Samtidig vises det til at konsekvensen av dette er mindre vesentlig enn økningen i driftskostnader til organisasjoner som allerede er søknadsberettiget i ordningen. I rapporten fremheves det også at veksten i frivillig sektor i stor grad er drevet av økte offentlige tilskudd, hvor det blant annet uttales at: «Det gjøres ikke fradrag for offentlige tilskudd i momskompensasjonsordningen. Dette medfører at offentlige tilskudd er en av de store driverne for veksten i søknadsgrunlaget til ordningen.»¹² I tråd med oppdragsbeskrivelsen har rapporten fokus på følgende tre områder:

Forenkling

EY-rapporten viser til at selv om ordningen er godt kjent er det fortsatt rom for forskriftstekniske forbedringer for å bidra til å forenkle ordningen ytterligere for søkere.¹³ Rapporten peker også på flere vanskelige rettslige avgrensninger i regelverket. Dette gjelder særlig forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet, næringsvirksomhet, privatøkonomiske kostnader og EØS-avtalens statsstøtteregler. Anbefalingene fra rapporten har hovedfokus på forenkling av regelverket, samt presiseringer og retningslinjer for ordningens avgrensning mot *virksomhet* som ikke er kompensasjonsberettiget etter forskriften § 3 tredje ledd. En generell anbefaling er at det benyttes flere eksempler for å illustrere og tydeliggjøre grensdragningen mellom kostnader som er kompensasjonsberettiget og kostnader som ikke kan gis kompensasjon. Det anbefales blant annet at «det gis mer utfyllende retningslinjer når det gjelder kompensasjonsordningens avgrensning mot EØS-avtalens statsstøtteregulering – gjerne med konkrete eksempler på aktivitet som potensielt kan omfattes av begrensningen.»¹⁴

¹² EYs rapport (27. mars 2023) «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen», s. 3.

¹³ Ibid., s. 54.

¹⁴ Ibid., s. 54.

Treffsikkerhet

EY-rapporten viser til at momskompensasjonsordningen fremstår som treffsikker og bidrar til mangfold i frivillig sektor. Rapporten synliggjør at «det kommer flere nye organisasjoner inn i ordningen enn organisasjoner som faller ut, slik at det blir en netto tilvekst av organisasjoner som ikke søkte året før.»¹⁵ EY har i tråd med oppdragsbeskrivelsen vurdert om krav om dokumentert modell for deler av mottakerne (de største organisasjonene, sentralledd, AS), samt mulighet for ulike organisasjonsledd til å benytte ulik søkemodell, kan ha betydning for treffsikkerheten. Rapporten anbefaler følgende på dette punktet: «Med forutsetning om at sentralledd og store enkeltstående organisasjoner er like når det kommer til regnskapsavdeling- og systemer anbefaler vi å undersøke nærmere hvilke implikasjoner krav om dokumentert modell for deler av søkermassen vil medføre, uten at ordningen blir mer kompleks for organisasjonene.»¹⁶

Fremtidig utvikling

Søknadsgrunnlaget har økt årlig, og dette skyldes at flere organisasjoner deltar i ordningen, samt økt aktivitet hos organisasjoner som har vært inne i ordningen over tid. I EY-rapporten står det følgende: «Det er tydelig at det er kostnadene hos de eksisterende søkerne som driver utviklingen i momskompensasjonsordningen.»¹⁷ Funn fra gjennomgangen tyder på at offentlige tilskudd bidrar til økning i kostnadsgrunnlaget som danner utgangspunkt for søknad om momskompensasjon. Dette skyldes at økte tilskudd bidrar til økt aktivitet, som igjen bidrar til økte driftskostnader. Ved at det ikke gjøres fradrag for offentlige tilskudd i dagens ordning, vil derfor offentlige tilskudd være en av de store driverne for veksten i søknadsgrunnlaget til merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Når det gjelder rapportens referanser til offentlige tilskudd som en av de store driverne for veksten i søknadsgrunnlaget, bemerker departementet at en økning i offentlige tilskudd til frivillig sektor samtidig innebærer økt frivillig aktivitet. Offentlige tilskudd bidrar dermed til å støtte opp under formålet med momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. I tillegg anslår Lotteritilsynet at organisasjonene selv avgrenser det samlede søknadsgrunnlaget med nærmere 30 milliarder kroner. Dette utgjør i underkant av 50 prosent av de totale driftskostnadene. I disse avgrensningene ligger også betydelig virksomhet finansiert gjennom offentlige tilskudd. Departementet legger derfor ikke opp til å innføre fradrag for offentlig tilskudd i ordningen slik modellen i Danmark og Irland gjør. Disse modellene er beskrevet under punkt 2.1 i høringsnotatet.

4.2 Frivillig sektors innspill til EY-rapporten

EY presenterte rapporten for Frivillighet Norges nettverksgruppe for økonomiske rammebetingelser våren 2023, på oppdrag fra departementet. Frivillighet Norge ble invitert til å komme med innspill til rapporten i etterkant. Frivillighet Norge støtter anbefalingene i rapporten om flere eksempler og veiledning innenfor enkelte områder. Frivillighet Norge mener samtidig at «ordningen bør forenkles og forbedres og at skjønnsbaserte inngangskriterier og avgrensninger erstattes av objektive kriterier.»¹⁸ Frivillighet Norge mener særlig det er avgrensning av offentlig virksomhet som er utfordrende: «Vi mener at avgrensningen mot offentlig virksomhet må endres, slik at

¹⁵ Ibid., s. 3.

¹⁶ Ibid., s. 55.

¹⁷ Ibid., s. 41.

¹⁸ Frivillighet Norge (28. august 2023) «Frivillighet Norge sin kommentar til EY-rapporten».

ordinær formålsbasert virksomhet i frivilligheten ikke blir nektet momskompensasjon».¹⁹ Videre uttales at «Slik regelverket er utformet i dag så oppleves det uklart og uforutsigbart hvilke aktiviteter som skal regnes for å «komme det offentlige oppgaver til gode», og hvilke aktiviteter som kan inngå i grunnlaget for tilskuddsordningen. Organisasjonene opplever også at dette praktiseres ulikt».²⁰

Frivillighet Norge støtter avgrensningen mot virksomhet som har som hovedformål å fremme næringsinteresser, men viser til at EY-rapporten indikerer at kravet tolkes strengt. Frivillighet Norge er enig i at kompensasjon ikke skal komme privatøkonomiske interesser eller virksomhet av privat karakter til gode. Frivillighet Norge har videre pekt på at det er hensiktsmessig å gjøre noe med avgrensningen mot utleie i regelverket, samt heve terskelen for når organisasjonene må levere revisorrapport.

5 Avgrensninger mot virksomhet som ikke kan motta momskompensasjon

Formålet med merverdiavgiftskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner er å «fremme frivillig aktivitet», jf. momskompensasjonsforskriften § 1. For å sikre at midler i ordningen ikke skal brukes til å finansiere virksomhet som ikke anses å fremme frivillig aktivitet er det i dagens momskompensasjonsforskrift gitt bestemmelser som avgrenser ordningen mot *virksomhet* som ikke er kompensasjonsberettiget. Dette er regulert i forskriften § 3 tredje ledd bokstav d til f, og bokstav h.

Tall fra Lotteritilsynet viser at det i 2023 samlet ble gjort avgrensninger og fradrag på 29,3 milliarder kroner, hvorav 3 milliarder kroner gjelder avgrensning mot offentlig virksomhet i tråd med forskriften § 6 bokstav a. Dette begrunner behovet for at det i momskompensasjonsforskriften fastsettes klare bestemmelser som avgrenser ordningen mot kostnader som ikke skal være kompensasjonsberettiget. En klargjøring av denne delen av forskriften vil etter departementets syn bidra til å styrke formålet med momskompensasjonsordningen. Samtidig vil et klarere regelverk ivareta organisasjonenes behov for større forutsigbarhet i momskompensasjonsordningen.

Med utgangspunkt i EY-rapportens anbefalinger vil departementet i det følgende foreta en gjennomgang av momskompensasjonsforskriftens avgrensning mot virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler eller dekker kostnader som normalt anses å være av privat karakter (3 tredje ledd bokstav d) og mot virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode (§ 3 tredje ledd bokstav f).

Departementet vil blant annet på grunnlag av høringsinstansenes innspill til forslagene som fremlegges i dette høringsnotatet komme tilbake med konkrete forslag til endringer og justeringer i dagens forskrift. Departementets forslag til konkrete regelverksendringer vil også måtte sees i lys av nyere forvaltningspraksis på området.

5.1 Gjeldende rett

Momskompensasjonsforskriften § 3 første ledd fastsetter hvilke organisasjoner som kan søke momskompensasjon på varer og tjenester. Bestemmelsen oppstiller samtidig et krav

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

om at de frivillige organisasjonene som søker er registrert i Frivillighetsregisteret. Aksjeselskaper som eies fullt ut av en eller flere organisasjoner som alle kan få momskompensasjon kan inngå i søknaden som en del av søknadsgrunnlaget til et sentralledd eller enkeltstående søker. I tillegg stilles det krav om at organisasjonene må oppfylle særlige vilkår gitt i forskriften både på søknadstidspunktet og på tidspunktet for utbetaling av kompensasjon.

Forskriften § 3 tredje ledd bokstav a til h avgrensner ordningen mot *organisasjoner* som ikke kan få kompensasjon og *virksomhet* som ikke kan kompenseres. Bakgrunnen for avgrensningene er å sikre at midlene anvendes til «reell frivillig virksomhet», og dermed bidrar til å fremme frivillig aktivitet i tråd med ordningens formål.

Bestemmelsen lyder:

Organisasjonene må oppfylle vilkår gitt i eller i medhold av denne forskrift. Det gis likevel ikke kompensasjon for merverdiavgiftskostnader til følgende organisasjoner og virksomhet:

- a. yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, studieforbund, borettslag og partipolitiske organisasjoner*
- b. organisasjoner som er under konkursbehandling*
- c. organisasjoner som er lukket, det vil si organisasjoner som ikke er åpne for allmennheten hvor dette ellers hadde vært naturlig*
- d. virksomhet som kommer en lukket krets til gode, gir privatøkonomiske fordeler eller dekker det som normalt anses for å være kostnader av privat karakter*
- e. 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*
- f. virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode*
- g. Den norske kirke, de kirkelige fellesrådene og menighetsrådene*
- h. økonomisk virksomhet og hvor kompensasjon til denne virksomheten er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.*

Organisasjoner nevnt i bokstav a til c, og i bokstav g, kan ikke motta kompensasjon for merverdiavgiftskostnader. I vurdering av om en organisasjon faller utenfor ordningen tas det normalt utgangspunkt i organisasjonens vedtekter, årsregnskap, revisjonsberetning, årsmelding og annen relevant informasjon.

Virksomheter nevnt i bokstav d til f, og i bokstav h, kan heller ikke motta slik kompensasjon. Søknadsberettigede organisasjoner som driver virksomhet både utenfor og innenfor formålet med ordningen, må selv vurdere hvilke kostnader som skal inkluderes i søknadsgrunnlaget ved å foreta organisatoriske eller økonomiske skillelinjer innenfor den enkelte organisasjon, jf. forskriften § 5 niende ledd. Det kan for eksempel avgrensnes for alle kostnader til en avdeling eller et prosjekt, eller en prosentandel av kostnaden dersom den dekker virksomhet som både er innenfor og utenfor ordningen. Organisasjonene skal utarbeide dokumentasjon på hvordan avgrensningen er beregnet. Søkerorganisasjoner som har virksomhet både innenfor og utenfor formålet med ordningen, og som ikke har foretatt en slik avgrensning ved søknad, kan etter en totalvurdering få avslag på søknaden fra Lotteritilsynet.

I høringsnotatets pkt. 5.2.1, 5.3.1 og 5.4.1 under redegjør departementet nærmere for bestemmelsene som avgrenser ordningen mot virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler eller dekker det som normalt anses for å være kostnader av privat karakter (§ 3 tredje ledd bokstav d) og virksomhet som kommer offentlige oppgaver og næringsinteresser til gode (§ 3 tredje ledd bokstav f).

5.2 Avgrensning mot virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler og kostnader av privat karakter

Sett i lys av formålet med momskompensasjonsordningen og hvordan frivillig virksomhet er definert i momskompensasjonsforskriften, står avgrensningen mot virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler sentralt.²¹

En slik avgrensning av momskompensasjonsordningen har også bred støtte i frivillig sektor. I forbindelse med EY-rapporten har for eksempel Frivillighet Norge uttalt at «Det styrker oppslutningen om ordningen at man sikrer at momskompensasjonen går til frivillig aktivitet og ikke til privatøkonomiske interesser. Virksomhet som er opprettet alene for å dekke private kostnader skal åpenbart ikke ha momskompensasjon.»²²

I EY-rapporten legges det til grunn at dagens forskriftsbestemmelse som avgrenser ordningen mot privatøkonomiske fordeler ikke synes å medføre vanskelige grensedragninger i praksis. Departementet vurderer likevel at det er behov for å tydeliggjøre grensedragningen mellom hvilke kostnader som kan kompenseres og hvilke kostnader det skal avgrenses mot med hjemmel i forskriften § 3 tredje ledd bokstav d.

5.2.1 Gjeldende rett

Momskompensasjonsforskriften § 3 tredje ledd bokstav d avskjærer kompensasjon for «virksomhet som [...] gir privatøkonomiske fordeler eller dekker kostnader som normalt anses å være av privat karakter». En slik avgrensning av ordningen ble innført i forskriften i 2019 som en regelfesting av etablert forvaltningspraksis.

I departementets høringsnotat²³ til gjeldende forskrift § 3 bokstav d er det i pkt. 2.4.2 uttalt at: «Det er ikke intensjonen med ordningen at privatøkonomiske interesser eller virksomhet av privat karakter skal motta kompensasjon. For å sikre at midlene kommer reell frivillig virksomhet til gode vil departementet tydeliggjøre dette i forskrift. I dagens ordning kan for eksempel ikke veilag eller antennelag motta kompensasjon, da disse arbeider for medlemmenes privatøkonomiske interesser. Tilsvarende skal heller ikke organisasjoner motta kompensasjon for kostnader knyttet til vedlikehold av fellesarealer og andre kostnader knyttet til bolig, vedlikehold og snøbrøyting av private veier og andre kostnader knyttet til private eiendeler, interesser ol.»

Bestemmelsen er ment å sikre at kompensasjon for kostnader til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester kommer reell frivillig virksomhet til gode, og at disse ikke tilfaller organisasjoner som primært ivaretar medlemmenes privatøkonomiske interesser. Dette

²¹ Se forskriften § 1 og § 2 bokstav a.

²² Frivillighet Norge (28. august 2023) «Frivillighet Norge sin kommentar til EY-rapporten».

²³ Kulturdepartementet (11. desember 2017) «Høringsnotat om ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner».

kan blant annet gjelde yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, borettslag, hytteforeninger, veilag og antennelag.

Begrepene «privatøkonomiske fordeler» og «kostnader [...] av privat karakter» er ikke entydige. I likhet med andre forskriftsbestemmelser åpner begrepene opp for en viss grad av skjønn. Eksempler på hva som anses for å være privatøkonomiske fordeler og kostnader av privat karakter, er kostnader forbundet med å eie og drifte private eiendeler. Dette kan for eksempel være veteranbiler, motorsykler eller båter i privat eie. For disse søkerorganisasjonene vil kostnader knyttet til drift og vedlikehold av private eiendeler ikke kunne inngå i søknadsgrunnlaget, mens organisasjonen kan få kompensasjon for driftskostnader som ikke er knyttet til de private eiendelene som for eksempel kurs, festivaler, samlinger etc.²⁴

Andre eksempler er vedlikehold av fellesarealer knyttet til bolig, hytter, kolonihager ol., kostnader til eierskap og drift av båt, kostnader til jakt og fiskeløyver, kostnader til egen privat rekreasjon, vedlikehold mv av private veier/garasjer ol., samt kostnader til «ferielignende reiser». Aktiviteter som leirer, festivaler, ferie- og aktivitetstilbud til barn og unge vil derimot ikke ansees å være kostnader av privatøkonomisk karakter. Eksempler på dette er *Ferie for alle* i regi av Røde Kors eller *Sommerleir* i regi av CP-foreningen.

Lotterinemnda har i sin praksis ansett følgende kostnader knyttet til å tilby båt plasser til medlemmer som private: båt plasser båtutstyr, vår- og vinterutsett av båter, elforsyning, vannavgift, regnskap og fakturering, kai, kran, lysmaster, pullerter for lys og vann, lanterner, slipp, molo, naust mv. Som pekt på i EY-rapporten²⁵ synes det som at nemnda i disse sakene legger avgjørende vekt på at det er privatpersoner som i særlig grad blir tilgodesett. Andre eksempler er interesser i å eie eller bruke en bestemt type formuesgode slik som en hytte, kjøretøy el. Et annet eksempel er kulturminner som er i privatpersoners eie, men hvor ansvaret for å restaurere, vedlikeholde og ivareta kulturminnet er lagt til en forening, stiftelse etc. Lotterinemnda har i dette tilfellet lagt til grunn at søkerorganisasjonens virksomhet gir privatøkonomiske fordeler, og at kostnadene dekker det som normalt må anses for å være kostnader av privat karakter. Det er uten betydning at kostnadene kan gi positive ringvirkninger for andre for eksempel i form av kulturell verdi for allmennheten etc.

5.2.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til EY-rapporten, hvor det uttales at «Avgrensningen mot kostnader av privatøkonomisk karakter må nødvendigvis kunne bli skjønnsmessig slik det også vil være etter merverdiavgiftsloven. Det vil neppe være en god lovteknisk løsning med en kasuistisk oppregning av ulike typer kostnader».²⁶

Dagens avgrensning i forskriften § 3 tredje ledd bokstav d kan derfor etter departementets vurdering knyttes til rapportens generelle anbefaling om å gi ytterligere veiledning, herunder benytte flere eksempler for å tydeliggjøre grensedragningen mellom hvilke kostnader som anses å være kompensasjonsberettiget og hvilke kostnader som faller utenfor ordningen på grunnlag av forskriften § 3 tredje ledd bokstav d.

²⁴ <https://lottstift.no/for-frivilligheten/momskompensasjon-pa-varer-og-tjenester/se-om-organisasjonen-deres-kan-soke-momskompensasjon/>

²⁵ EYs rapport (27. mars 2023) «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen», kapittel 4 punkt 4.4 flg.

²⁶ Ibid., s. 24.

Den generelle anbefalingen er også sammenfallende med Frivillighet Norge sitt innspill til EY-rapporten, hvor det fremheves at «Det må tydeliggjøres hva som menes med begrepene i veiledningen til søknad om momskompensasjon i et språk som forstås på lokallagsnivå. I vurderingen av dette bør et sentralt element være hva som er formålet ved virksomheten og om den er innrettet slik at den utelukkende kommer egne medlemmer til gode».²⁷

Mot denne bakgrunnen er det departementets vurdering at behovet for å klargjøre forskriftens avgrensning mot virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler eller dekker kostnader som normalt anses å være av privat karakter kan ivaretas gjennom ytterligere veiledning fra Lotteritilsynet.

Departementet er kjent med at Lotteritilsynet allerede har oppdatert dagens veiledningsmateriale, blant annet ved å vise til aktuelle klagesaker fra Lotterinemnda. Departementet vil likevel følge opp denne delen av EY-rapporten ved å be Lotteritilsynet om å gjennomgå dagens veiledningsmateriale både for å ivareta behovet for klarspråk og at det i veiledningsmaterialet benyttes ytterligere eksempler fra praksis slik at forskriftens avgrensning mot privatøkonomiske fordeler og kostnader av privatøkonomisk karakter klargjøres. Bedre veiledning er for øvrig ett av flere forenklingstiltak som foreslås i dette høringsnotatet (Se kapittel 8 flg.).

Departementets forslag

Departementet foreslår ingen endringer i dagens forskriftsbestemmelse. Behovet for å klargjøre ordningens avgrensning mot privatøkonomiske kostnader i forskriften § 3 tredje ledd bokstav d kan i hovedsak ivaretas gjennom veiledning, og vil følges opp ved at Lotteritilsynet gis i oppdrag å oppdatere og utarbeide ytterligere veiledningsmateriale.

5.3 Avgrensning mot offentlig virksomhet

Etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f kan det ikke gis kompensasjon for merverdiavgiftskostnader knyttet til «virksomhet som kommer [...] offentlige oppgaver til gode». EY-rapporten viser til at flere av de frivillige organisasjonene opplever denne avgrensningen som vanskelig å praktisere. Rapporten peker blant annet på at det kan være til dels store variasjoner både om, og hvordan frivillig sektor er involvert i samarbeidet om tjenesteleveranser i kommunene, og at dette kan føre til «at kompensasjon for den frivillige aktiviteten nektes/innvilges avhengig av hvordan tilbudene er organisert.»²⁸ Rapporten peker også på at det er uklart hva som ligger i begrepet «offentlige oppgaver».

Frivillig sektor har også selv tatt til orde for at forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet må tydeliggjøres slik at det skapes større grad av forutberegnelighet for de frivillige søkerorganisasjonene. Flere organisasjoner ønsker at det gis en tydeligere oversikt over hvilken virksomhet eller aktivitet som anses å komme «offentlige oppgaver til gode», og som organisasjonene derfor skal trekke ut av søknadsgrunnlaget. Frivillighet Norge har i sitt innspill til EY-rapporten uttalt følgende om dagens avgrensning:

Frivillighet Norge mener at disse formuleringene er for uklare, overlater for mye til forvalterens skjønn og at dagens praksis av regelverket fører til at for mye av virksomheten i frivillige organisasjoner faller innenfor definisjonen». I brev til

²⁷ Frivillighet Norge (28. august 2023) «Frivillighet Norge sin kommentar til EY-rapporten».

²⁸ EYs rapport (27. mars 2023) «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen», s.4.

departementet 13. desember 2023 uttales videre at «Tilbakemelding fra våre medlemsorganisasjoner i forbindelse med årets søknadsrunde tyder på at forvaltningspraksis utvikler seg i retning av at stadig flere typer virksomhet faller utenfor ordningen som følge av en for tett kobling til det offentlige. Dette oppleves som en innstramning av ordningen, skaper usikkerhet og har store økonomiske konsekvenser for flere organisasjoner». Frivillighet Norge peker også på at det har vært en gradvis økning av medlemsorganisasjoner som får sine søknadsbeløp redusert med begrunnelse at virksomheten deres «kommer offentlige oppgaver til gode». Særlig i 2023 er det langt flere organisasjoner som har fått søknader redusert på dette grunnlaget. Utviklingen skaper bekymring for de økonomiske konsekvensene av reduksjonen både på kort og lang sikt.²⁹

5.3.1 Gjeldende rett

Momskompensasjonsforskriften § 3 tredje ledd bokstav f avskjærer rett til kompensasjon for virksomhet som «kommer offentlige oppgaver til gode». Bestemmelsen, som også avgrenser ordningen mot næringsvirksomhet, ble inntatt i forskriften fra 2019. Forskriftens avgrensning mot næringsvirksomhet og offentlige oppgaver ble i departementets høringsnotat fra 2017 begrunnet med at en slik avgrensning skulle «støtte opp under formålet med ordningen», og dermed bidra til å sikre at kompensasjonsmidlene kommer reell frivillig virksomhet til gode. Bestemmelsen var samtidig en regelfesting av hvordan momskompensasjonsordningen ble avgrenset mot næringsvirksomhet og offentlige oppgaver gjennom forvaltningspraksis.

Verken begrepet «offentlige oppgaver» eller begrepet «til gode» er nærmere definert i forskriften. Virksomhet som kommer offentlige oppgaver «til gode» er gjennom forvaltningspraksis forstått som at den aktuelle virksomheten må tilgodese eller skape økonomiske fordeler for de aktuelle nærings- eller offentlige interessene. Bestemmelsens avgrensning mot næringsinteresser omtales i pkt. 5.4 under.

Hva som menes med «offentlige oppgaver» er heller ikke nærmere definert i forskriften. Forvaltningspraksis har til en viss grad bidratt til å tydeliggjøre hva som omfattes. Lotteritilsynet har på grunnlag av gjeldende praksis gitt følgende veiledning på sine nettsider: «[m]ed virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode menes oppgaver og aktiviteter som typisk oppfattes som offentlige og som utføres for stat, kommune eller fylkeskommune. Vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode er ofte knyttet til lovpålagte oppgaver, men det kan også være andre oppgaver som ikke er lovpålagte eller ikke utføres på bestilling.»³⁰ Videre uttales at «offentlige oppgaver kan blant annet være helse-, undervisnings- og sosiale tjenester.»³¹

I vurderingen av hva som kommer «offentlige oppgaver til gode» har Lotteritilsynet og Lotterinemnda også sett hen til regulering av virksomheten i for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven og NAV-loven.³² Avgrensningen mot offentlige oppgaver er benyttet i

²⁹ Frivillighet Norge (28. august 2023) «Frivillighet Norge sin kommentar til EY-rapporten».

³⁰ <https://lottstift.no/for-frivilligheten/momskompensasjon-pa-varer-og-tjenester/>

³¹ Ibid.

³² Se Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. og lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

de tilfeller hvor søkerorganisasjonen i det vesentlige har blitt ansett å utføre oppgaver som er sammenfallene eller overlappende med oppgaver pålagt det offentlige gjennom lov.

5.3.2 Departementets vurdering og forslag

Sett i lys av momskompensasjonsordningens formål er det en klar forutsetning at midler i ordningen ikke skal finansiere oppgaver som det offentlige (kommuner, fylkeskommuner og stat) har ansvar for. I tillegg vil oppgaver som det offentlige har ansvar for normalt gjennomføres uten bruk av frivillig innsats, og dermed heller ikke ivareta ordningens formål om å fremme frivillig aktivitet. Dette begrunner behovet for å utforme momskompensasjonsforskriften på en slik måte at ordningen ikke gir økonomiske insentiv til at det offentlige legger ansvaret for ivaretakelsen av offentlige oppgaver over på frivillige organisasjoner. Disse hensynene er forsøkt ivaretatt gjennom forskriftens avgrensning mot «virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode», jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Som pekt på i EY-rapporten opplever enkelte organisasjoner dagens avgrensning mot offentlig virksomhet som utfordrende, og at dette kan begrunne et behov for å klargjøre forskriften på dette området. Departementet legger til grunn at forvaltningspraksis fra Lotteritilsynet og Lotterinemnda til en viss grad har bidratt til en tydeliggjøring av forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet, ved at det gis enkelte føringer for den nærmere avgrensningen av momskompensasjonsordningen mot «virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode» etter § 3 tredje ledd bokstav f. Samtidig fremstår ikke dagens forvaltningspraksis som entydig. Dette har tidvis bidratt til å skape usikkerhet og mindre grad av forutsigbarhet for et mindre antall organisasjoner. Siden 2019 har rundt 40 organisasjoner (av 23 000) fått avslag på sine søknader om momskompensasjon med begrunnelsen at søkers virksomhet er ansett å komme «offentlige oppgaver til gode». I tillegg har et fåtall organisasjoner fått avkortet sitt søknadsgrunnlag med samme begrunnelse.

Selv om problemstillingen ikke berører flertallet av organisasjonene, ser departementet likevel behov for å klargjøre forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet. Departementet mener det bør presiseres i forskriften hva som er en «offentlig oppgave» slik at det blir enklere for organisasjonene å avgrense søknadsgrunnlaget for offentlig virksomhet, jf. § 3 tredje ledd bokstav f og § 6 bokstav a i forskriften. Dette vurderes nærmere i pkt. 5.3.2.1 under.

Videre mener departementet at dagens «til gode»-begrep (virksomheten må komme offentlige oppgaver «til gode») er lite presist. I forvaltningspraksis er dette forstått som et krav til at virksomheten må tilgodese eller skape fordeler for offentlige interesser (stat, fylkeskommune eller kommune). Departementet viser til at de frivillige organisasjonene er viktige bidragsyttere innenfor sentrale samfunnsområder, og at mye av dagens virksomhet som drives av frivillige organisasjoner derfor i realiteten vil kunne anses å komme det offentlige «til gode» i vid forstand. Sett i lys av at momskompensasjonsordningens formål er å fremme frivillig aktivitet, mener derfor departementet at begrepet er lite egnet som avgrensningskriterium. Departementet foreslår derfor at begrepet ikke videreføres i når det gjelder forskriftens avgrensning mot offentlig virksomhet i § 3 tredje ledd bokstav f. Departementet viser også til at begrepet heller ikke er benyttet i den nye pengespilloven som trådte i kraft 1. januar 2023. Begrepet fremgikk av departementets lovforslag som

ble fremmet for Stortinget, men ble tatt ut av lovforslaget i tråd med innstillingen fra Stortingets familie- og kulturkomite.

Departementet peker for øvrig på at en klargjøring av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f må ses i sammenheng med avgrensningen etter bestemmelsens tredje ledd bokstav e om organisatorisk kontroll. Dette vil etter departementets vurdering bidra til at momskompensasjonsforskriften samlet sett får en tydeligere avgrensning mot offentlig virksomhet.

5.3.2.1 Offentlig oppgaver

Hva som er en «offentlig oppgave» er ikke nærmere definert i dagens forskrift, og begrepet favner vidt. Det nærmere innholdet i begrepet kan også endre seg over tid.

Flere frivillige organisasjoner opptrer på samme arena som det offentlige, og organisasjonene kan ofte ha tilbud eller tjenester som anses som et supplement til offentlige oppgaver. I tillegg utføres en rekke oppgaver av det offentlige og frivillige organisasjoner i samarbeid. Enkelte organisasjoner kjennetegnes ved at de både er frivillige og ideelle organisasjoner. De frivillige organisasjonene kjennetegnes ved at de ikke er organisert av det offentlige, er ikke-fortjenestebaserte og har frivillig innsats. Ideelle organisasjoner har ideelle formål, men har ikke nødvendigvis frivillig innsats som del av sin virksomhet og inngår dermed ikke i målgruppen for momskompensasjonsordningen. De ideelle organisasjonene har ofte aktivitet på samme arena som de kommersielle aktørene slik som arbeidsmarkedstiltak, helsetjenester, kriminalomsorg, barnehager, skoler, barnevern, eldreomsorg, asylmottak og spesialisthelsetjenester innenfor rus, psykiatri og rehabilitering.

EY-rapporten viser at dagens avgrensning mot offentlig virksomhet særlig kommer på spissen i de tilfeller der det offentlige ikke har styremedlemmer eller bestiller en tjeneste, men der den frivillige organisasjonen selv tar initiativ til, eller inngår samarbeid med det offentlige (kommune, fylkeskommune eller stat).

Lotteritilsynet har i sin praksis lagt til grunn at organisasjoner som i all hovedsak driver virksomhet som anses som sammenfallende med en offentlig lovpålagt oppgave ikke kan motta kompensasjon. Denne praksisen følger opp Lotterinemndas avgjørelser etter den tidligere lotteriloven og ny pengespillov. Nemnda har i sin praksis lagt vekt på om organisasjonenes formål og virksomhet er overlappende med offentlige lovpålagte oppgaver. Det vil si at det i praksis er oppstilt et skille mellom oppgaver som er pålagt det offentlige (kommune, fylkeskommune og stat) i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov, og oppgaver som ikke er pålagt det offentlige i lov. Det er i praksis også åpnet for at bestemmelsen gir hjemmel for å avgrense mot andre oppgaver som ikke er pålagt det offentlige i lov, eller utføres på bestilling, men som det likevel forventes at det offentlige ivaretar.

Etter departementets vurdering vil offentlige oppgaver typisk være oppgaver som er pålagt stat, fylkeskommuner og kommuner i lov eller forskrift med hjemmel i lov. En frivillig organisasjon vil derfor ikke kunne motta kompensasjon for kostnader knyttet til virksomhet eller aktivitet som er overlappende eller sammenfallende med oppgaver som er pålagt det offentlige i lov. Som det fremgår i pkt. 5.3.2.1 over er dette også lagt til grunn i dagens forvaltningspraksis og må anses som gjeldende rett. Departementet mener derfor at dette bør presiseres i forskriften.

En slik presisering vil etter departementets syn også synliggjøre den uttalte forutsetningen om at midlene i momskompensasjonsordningen ikke skal bidra til å finansiere kostnader som kommuner, fylkeskommuner eller staten ellers har ansvar for. Oppgaver som er pålagt det

offentlige i lov skal også normalt finansieres av det offentlige. Forslaget vil derfor også kunne bidra til å unngå tilpasninger ved at det offentlige helt eller delvis unnlater å følge opp en lovpålagt oppgave fordi frivilligheten på eget initiativ har etablert virksomhet eller aktivitet som ivaretar den aktuelle offentlige oppgaven. Dette er likevel ikke til hinder for at det offentlige kan velge å overlate til frivilligheten eller andre å utføre lovpålagte oppgaver på det offentliges vegne gjennom konkrete avtaler, anbud mv. Det vil imidlertid fortsatt være en offentlig oppgave som stat, fylkeskommune eller kommune har ansvaret for.

Departementet viser samtidig til at den foreslåtte presiseringen er sammenfallende med pengespilloven § 19, som regulerer bruk av overskudd fra pengespill som tilbys av ikke-fortjenestebaserte organisasjoner. Etter bestemmelsens andre ledd kan overskudd fra pengespill «[...] ikke finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer». Alle tjenester og oppgaver som det offentlige (kommune, fylkeskommune og stat) er pålagt å tilby innbyggerne i lov eller forskrift med hjemmel i lov omfattes. Pengespilloven § 19 er en regelfesting av forvaltningspraksis etter tidligere pengespillregelverk (blant annet den tidligere lotteriloven³³), hvor avgrensningen mot offentlig virksomhet i praksis ble ansett sammenfallende med offentlige lovpålagte oppgaver.³⁴ Departementets forslag vil derfor også følge opp den uttalte forutsetningen om harmonisering på tvers av de søknadsbaserte ordningene for frivillig sektor som forvaltes av Lotteritilsynet. Se nærmere om dette i høringsnotatets kapittel 8.

5.3.2.2 Nærmere om offentlige lovpålagte oppgaver

Hvilke oppgaver som kan sies å være pålagt det offentlige i lov eller forskrift med hjemmel i lov er imidlertid ikke i alle tilfeller like enkelt å fastslå. Kommunesektoren er for eksempel underlagt rammelovgivning som på flere områder gir kommunene en stor grad av handlingsrom til å bestemme hvordan ulike tilbud skal innrettes og organiseres innenfor rammelovgivningen. Særlig ideelle organisasjoner har ofte aktivitet på samme arena som offentlige (og kommersielle) aktører. Aktiviteten kan for eksempel være knyttet til arbeidsmarkedstiltak, kriminalomsorg, barnehager, skoler, barnevern, eldreomsorg, asylmottak og spesialisthelsetjenester innenfor rus, psykiatri og rehabilitering. I praksis vil spørsmålet om en oppgave kan sies å være lovpålagt komme på spissen i tilfeller der organisasjonene har virksomhet som er overlappende med det offentliges lovpålagte ansvar, eller der organisasjonens virksomhet bidrar til å oppnå det samme formålet som oppgaver det offentlige skal ivareta gjennom lov eller forskrift.

Fra Lotterinemndas praksis finnes flere eksempler på saker som har ført til avkortning av søknadsbeløpet fordi de frivillige organisasjonenes virksomhet ble ansett som sammenfallende med oppgaver pålagt det offentlige i lov. Det kan blant annet vises til eksempler fra følgende områder:

- Utvikling og produksjon av skolemateriell som inngår i den obligatoriske undervisningen (læreplanverket i grunn- og videregående opplæring)
- Dagtilbud andre tilbud for personer med nedsatt funksjonsevne
- Arbeidstrening
- Oppfølging av personer med psykisk helseutfordringer og/eller rusproblemer

Lotterinemnda har for eksempel i vurderinger om brukergrupper innenfor psykisk helse og rus vist til at det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby disse brukergruppene relevante

³³ Tidligere Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv. (lotteriloven).

³⁴ Prop. 220 L (2020–2021) kapittel 14.4 flg. Se også Ot.prp. nr. 84 (1998–1999) s. 27 flg.

tilbud. Dersom det kan avledes et lovpålagt ansvar har nemnda lagt til grunn at virksomheten eller aktivitetene må anses som lovpålagte oppgaver. Et annet eksempel er skolemateriell. I disse sakene har Lotterinemnda lagt til grunn at når frivillige organisasjoner utarbeider skolemateriell eller undervisningsopplegg som blir brukt i den obligatoriske undervisningen er dette med på å oppfylle kommunens lovpålagte ansvar om grunnskoleopplæring i tråd med aktuelt regelverk.³⁵ Nemnda synes likevel å åpne for at det kan være unntakstilfeller hvor det ikke foreligger en plikt hos det offentlige til å oppfylle et tilleggstilbud utover det lovpålagte, og hvor organisasjoner dekker et slikt tilbud. Det forutsettes da at det kan vises til konkret frivillig innsats i aktiviteten for at den skal kunne være kompensasjonsberettiget. Departementet legger til grunn at dersom en virksomhet kan sies å komme til erstatning for en offentlig lovpålagt oppgave vil virksomheten anses å være en offentlig lovpålagt oppgave som det skal avgrenses mot etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Dette vil samtidig innebære at virksomhet som ikke kan sies å komme til erstatning for offentlige lovpålagte oppgaver, men som kommer i tillegg til disse, ikke vil være offentlig lovpålagte oppgaver. Kostnader knyttet til slike tilleggssoppgaver vil derfor kunne være kompensasjonsberettiget etter ordningen.

Hva som er en offentlig lovpålagt oppgave spenner vidt, og kan dreie seg om svært konkrete oppgaver til oppgaver på et mer overordnet «sørge for-ansvar», som i liten grad konkretiserer nærmere hva oppgaven eller plikten skal gå ut på. Departementet ser derfor at det i praksis kan oppstå vanskeligheter med å avgjøre hva som er en offentlig *lovpålagt oppgave* som det skal avgrenses mot i momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Den nærmere vurderingen av dette må nødvendigvis innebære en viss grad av skjønn, og tidvis være gjenstand for konkrete vurderinger i den enkelte sak. Det bør imidlertid trekkes en grense for hvor overordnet og skjønnsmessig en offentlig lovpålagt oppgave kan være for at det med hjemmel i forskriften § 3 tredje ledd bokstav f kan avgrenses mot denne. Etter departementets vurdering bør utgangspunktet for en slik vurdering være at det må vises til mer konkrete tjenester og oppgaver enn det som ligger i et overordnet «sørge for- ansvar» for at det skal være snakk om en offentlig lovpålagt oppgave det skal avgrenses mot etter forskriften.

Et eksempel på konkrete offentlige lovpålagte oppgaver er ytelser som den enkelte innbygger kan ha en lovfestet rett til å motta. Samtidig er ikke alle tjenester en kommune tilbyr nødvendigvis begrunnet i et slikt rettskrav. Som eksempel kan det vises til helse- og omsorgstjenesteloven³⁶ (hotjl) § 3-1 som pålegger kommunene å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Lovens § 3-2 lister opp en rekke deltjenester kommunen må kunne tilby for å oppfylle sin forpliktelse til å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester. For enkelte av disse tjenestene, for eksempel personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring (hotjl § 3-2 nr. 6 bokstav b) er det en glidende overgang fra det som er en lovpålagt oppgave til det som må anses for å falle utenfor det offentlige ansvaret. For eksempel vil matlaging kunne være en lovpålagt oppgave (praktisk bistand) overfor en hjemmeboende tjenestemottaker som er ute av stand til å håndtere dette selv. Overfor en tjenestemottaker som selv er i stand til å tilberede sin egen mat, vil matlaging være en kommunal servicetjeneste.

³⁵ Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og Lov 4. juli 2023 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

³⁶ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

Et annet eksempel er omsorg og rehabilitering av rusavhengige, som både kan være offentlige lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver. Etter hotjl. § 3-1 har kommunen ansvar for å tilby helse- og omsorgstjenester for personer med rusmiddelproblemer. Generell hjelp til rusavhengige vil likevel ikke uten videre innebære at oppgaven er offentlig lovpålagt. Kommunene har derimot en plikt i noen tilfeller til å tilby plass i institusjon, etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2. Dersom en kommune kjøper institusjonsplass hos en frivillig organisasjon, vil derfor plassen typisk regnes som en offentlig lovpålagt oppgave.

5.3.2.3 Organisasjoner som tjenesteleverandører av offentlige oppgaver

De ideelle organisasjonene har ofte aktivitet på samme arena som kommersielle aktører, og det er som nevnt vanlig å finne frivillig aktivitet innenfor ulike sentrale samfunnsområder. Se eksempler på dette under pkt. 5.3.2.2.

Det offentlige har overtatt driften og finansieringen av mange av de aktuelle tjenestene. Likevel er bidragene fra de ideelle organisasjoner fortsatt betydelige, og utgjør en viktig del av det samlede velferdstilbudet i samfunnet. I NOU 2024:1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører* er det vist til at begrepet ideelle organisasjoner i de senere årene i økende grad er avgrenset til å gjelde «de organisasjonene som bidrar til å levere velferdstjenester for det offentlige, med lønnet arbeidskraft og en drift som på mange måter likner det offentlige». ³⁷ I forlengelsen av dette uttaler utvalget at

[...] ideelle aktører som leverandører av offentlig finansierte velferdstjenester kan ha frivillig innsats som en viktig del av sitt virke, men anser ikke den frivillige innsatsen som avgjørende for å kunne regnes som ideell aktør. Frivillig innsats kan likevel være en indikasjon på at aktøren er ideell. Det legges også til grunn at ideelle aktører kan påta seg en oppgave fra det offentlige for å levere en lovpålagt tjeneste, og at hovedandelen av inntektene kan være offentlig finansiering til drift av tjenester som utføres på oppdrag fra det offentlige. Oppsummert vil enkelte ideelle aktører ha mange likhetstrekk med frivillige organisasjoner, mens andre aktører på vesentlige punkter vil skille seg fra den øvrige frivilligheten. Blant annet kan enkelte falle utenfor statlige ordninger og tiltak som vektlegger frivillig innsats og som trekker et skille mot organisasjoner som utfører lovpålagte tjenester og virksomhet som tilsvare det offentlige. ³⁸

Departementet viser til at det er en etablert praksis i frivillighetspolitikken å avgrense mot aktører eller aktiviteter som enten er organisert av det offentlige eller som utføres på vegne av det offentlige. Blant annet har momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner bidratt til å etablere en slik praksis. I en uttalelse fra 2011 om hvordan daværende forskrift om momskompensasjon for frivillige organisasjoner skulle tolkes når det gjaldt offentlig tilknytning (nåværende avgrensning mot offentlig virksomhet) uttalte departementet følgende:

Institusjoner eid av frivillige organisasjoner der hovedaktiviteten er knyttet til konkrete bestillinger av spesifikke tjenester fra det offentlige og der hovedaktiviteten er finansiert av det offentlige vil kunne falle ut av ordningen. ³⁹

³⁷ NOU 2024:1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører*, punkt 3.5, s. 40.

³⁸ Ibid.

³⁹ Kulturdepartementet (12. mai 2011), Brev til Lotteritilsynet og Lotterinemnda om momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner.

Departementet legger til grunn at innføringen av § 3 tredje ledd bokstav f i forskriften har bidratt til å tydeliggjøre momskompensasjonsordningens avgrensning mot offentlig virksomhet, blant annet ved at virksomhet knyttet til bestilling av tjenester fra det offentlige som nevnt over ikke omfattes. Dette følger også av etablert forvaltningspraksis, hvor det avgrenses mot oppgaver som organisasjoner utfører på vegne av stat, fylkeskommune eller kommune med begrunnelse om at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode etter § 3 tredje ledd bokstav f. En slik praksis gjelder i hovedsak oppgaver som utføres på oppdrag fra det offentlige for eksempel gjennom offentlige anbud etter anskaffelsesregelverket eller på grunnlag av andre former for samarbeidsavtaler og godkjenninger, og som fullfinansieres av det offentlige. Det er ikke uvanlig at for eksempel kommuner har behov for å kjøpe tjenester fra ideelle aktører for å få utført oppgaver eller tjenester kommunene er pålagt å utføre i lov eller forskrift. Selv om det i disse tilfellene ikke er det offentlige som i realiteten utfører de aktuelle lovpålagte oppgavene, vil likevel ideelle organisasjoner anses å utføre en offentlig lovpålagt oppgave når stat, fylkeskommune eller kommune setter ut de aktuelle tjenestene til andre. Eksempler på dette er blant annet virksomhet knyttet til drift av skoler, barnehager, barnevernstjenester, sykehjem og enkelte rustilbud. Kostnader knyttet til denne delen av organisasjonenes virksomhet eller aktiviteter er ikke kompensasjonsberettiget, jf. forskriften § 7 andre ledd bokstav d. I praksis blir dette ivaretatt ved at de frivillige organisasjonene selv foretar avgrensninger i søknadsgrunnlaget for kostnader knyttet til virksomhet eller den delen av virksomheten som gjelder oppgaver som utføres på oppdrag fra det offentlige, og som dermed blir finansiert av det offentlige. Se forskriften § 5 niende ledd og § 6 bokstav a, jf. § 3 tredje ledd.

Departementet legger til grunn at en slik forståelse av dagens bestemmelse er i tråd med etablert forvaltningspraksis, og foreslår derfor at det presiseres i forskriften at avgrensningen mot offentlige oppgaver også omfatter lovpålagte oppgaver som utføres på vegne av det offentlige i form av tjenestekjøp.

Departementets forslag

Sett i lys av momskompensasjonsordningens formål, og behovet for å sikre at midlene i ordningen skal kompensere kostnader knyttet til reell frivillig innsats, vurderer departementet at dagens begrep «til gode» er lite egnet som avgrensningskriterium mot offentlig virksomhet. Departementet foreslår derfor at begrepet ikke videreføres.

Departementet foreslår samtidig at det presiseres i forskriften hva som er en «offentlig oppgave». Med utgangspunkt i vurderingene over, vil dette omfatte oppgaver som er pålagt det offentlige i lov eller forskrift med hjemmel i lov, eller oppgaver som utføres på vegne av det offentlige. Etter departementets vurdering vil en slik klargjøring av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, sammen med § 3 tredje ledd bokstav e om organisatorisk kontroll, bidra til at momskompensasjonsordningen samlet sett får en tydeligere avgrensning mot offentlig virksomhet.

5.4 Avgrensning mot næringsvirksomhet

Etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f kan det ikke gis kompensasjon for merverdiavgiftskostnader knyttet til «virksomhet som kommer næringsinteresser [...] til gode». Både erfaringer fra forvaltningen av momskompensasjonsordningen og tilbakemeldinger fra frivillig sektor tyder på at ordningens avgrensning mot

næringsvirksomhet er enklere å foreta sammenliknet med avgrensning mot offentlig virksomhet (jf. punkt 5.3 over). Dette underbygges i EY-rapporten⁴⁰.

Departementet mener likevel det er behov for å drøfte enkelte problemstillinger knyttet til anvendelsen av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f når det gjelder «virksomhet som kommer næringsinteresser til gode». Dette gjelder særlig innenfor kulturfrivilligheten, og spørsmålet om hvilke deler av kulturfrivillighetens virksomhet som skal anses som næringsvirksomhet (fortjenestebasert virksomhet).

Kulturfrivilligheten defineres i *Rom for deltakelse – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023–2025)* som «den frivillige virksomheten som foregår på områdene musikk, scenekunst, visuell kunst, litteratur, dataspill, film og kulturarv.»⁴¹ Det er blant annet tett samarbeid og samspill mellom frivillige, amatører og profesjonelle og det offentlige innenfor dette feltet. Dette gjør at det tidvis kan være krevende å skille mellom det som må anses som næringsvirksomhet og det som må anses som den ikke-fortjenestebaserte og frivillige delen av aktiviteten eller virksomheten. Om dette uttaler Kulturfrivillighetsstrategien at: «Kulturfrivilligheten og det profesjonelle kulturlivet inngår allerede i et tett samspill, og flere enkeltaktører og organisasjoner er både en del av kulturfrivilligheten og virker som profesjonelle. Hvem som er profesjonell, og hvem som er frivillig, er ikke nødvendigvis alltid like tydelig.»⁴²

5.4.1 Gjeldende rett

Momskompensasjonsforskriften § 3 tredje ledd bokstav f avskjærer rett til kompensasjon for virksomhet som «kommer næringsinteresser til gode». Bestemmelsen, som også avgrenser ordningen mot offentlig virksomhet, ble inntatt i forskriften i 2019 og er som nevnt begrunnet med at avgrensningen skal «støtte opp under formålet med ordningen» og dermed bidra til å sikre at kompensasjonsmidlene kommer reell frivillig virksomhet til gode. Se nærmere om dette i pkt. 5.3.1 over.

Begrepet «næring» er ikke nærmere definert i forskriften, men må ses i sammenheng med forskriftens definisjon av hva som skal anses som frivillig virksomhet. Etter § 2 bokstav a er frivillig virksomhet definert som «aktivitet som ikke er fortjenestebasert». Definisjonen korresponderer med frivillighetsregisterlovens definisjon gjennom direkte henvisning til denne lovens § 3.⁴³ Forskriftens avgrensning mot virksomhet som kommer næringsinteresser til gode må derfor forstås i lys av momskompensasjonsordningens formål om å fremme frivillig aktivitet.

Lotteritilsynet utdyper begrepet «fortjenestebaserte» slik: «Med begrepet fortjenestebasert mener vi aktiviteter som kan generere fortjeneste for de som står bak aktivitetene. For eksempel kan det være at det blir utdelt overskudd til stifter eller medlemmer, at private eiendeler får en verdiøkning eller at det blir overført verdier ved en oppløsning. Denne delen av virksomheten er ikke kompensasjonsberettiget, og må tas ut av søknadsgrunnlaget. En organisasjon kan drive en aktivitet som er egnet til å gå med

⁴⁰ EYs rapport (27. mars 2023) «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen», punkt 4.3.

⁴¹ Kultur- og likestillingsdepartementet, *Rom for deltakelse – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023–2025)* s. 6.

⁴² *Ibid.*, s. 32.

⁴³ Lov om register for frivillig virksomhet 29. juni 2007 nr. 88 (frivillighetsregisterloven).

overskudd, for eksempel kioskdirift, men overskuddet må i sin helhet bli ført tilbake til den frivillige virksomheten.»⁴⁴

Forvaltningspraksis har bidratt til å klargjøre det nærmere innholdet i bestemmelsen. Når det gjelder begrepet «komme næringsinteresser til gode» viser Lotteritilsynet til at «virksomhet som kommer næringsinteresser til gode kan blant annet være at organisasjonen fremmer næring knyttet til private interesser, eller virksomhet som kommer medlemmene som driver næring til gode. Et eksempel kan være at flertallet av medlemmene i en forening består av organisasjoner som ikke kvalifiserer til momskompensasjon, der medlemmene får fordeler de kan benytte i sin egen virksomhet. Medlemmene kan for eksempel være bedrifter, grunneiere, ikke-ideelle aksjeselskap, sameier og lignende. Et annet eksempel kan være organisasjoner som har virksomhet som kommer annen næring til gode, eksempelvis som å arbeide for eller ha prosjekter for turisme- og næringsutvikling i lokalområdet. I vurderingen av om virksomheten kommer næringsinteresser til gode blir det ofte sett på hva formålet til organisasjonen er, hvem som er medlemmer og hvilken aktivitet dere har».⁴⁵

Det finnes ulike eksempler på klagesaker hvor Lotterinemnda har opprettholdt Lotteritilsynets avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon med begrunnelse om at virksomheten i hovedsak har blitt ansett å komme næringsinteresser til gode etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Nemnda har i sin praksis blant annet lagt til grunn at selv om aktiviteten eller virksomheten kommer allmenheten til gode vil dette i seg selv ikke være tilstrekkelig for å kunne motta kompensasjon for kostnadene.

5.4.2 Departementets vurdering og forslag

Det er ikke uvanlig at organisasjoner innen idrett, kultur mfl. benytter kommersielle aktører for å få midler til den frivillige aktiviteten eller for å tilrettelegge for slik aktivitet. Det kan for eksempel dreie seg om trenere, dirigenter eller arrangementer i form av festivaler profesjonelle artister. I tillegg er det ofte et samspill mellom det frivillige og næringsinteresser. Som vist til over synes forskriftens avgrensning mot næringsinteresser etter § 3 tredje ledd bokstav f å være enklere å foreta i praksis enn avgrensningen mot offentlig virksomhet. Det kan likevel oppstå utfordringer i tilfeller hvor det er tette bånd mellom en forening eller organisasjons virksomhet, og virksomhet i ett eller flere enkeltmannsforetak eller aksjeselskap.

Lotterinemnda har i sin praksis lagt til grunn et krav om at 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». I disse klagesakene blir det fra klagers side ofte vist til at også allmenheten nyter godt av virksomheten eller aktivitetene. Eksempler kan være muligheten til å delta på ulike aktiviteter, økt tilgjengelighet i naturen mv. I tråd med dagens forvaltningspraksis vil det forhold at en virksomhet *delvis* kommer allmenheten til gode ikke være tilstrekkelig for at kostnadene er kompensasjonsberettiget. Nemnda legger altså til grunn at det er den primære nytten av virksomheten som er avgjørende. I dette ligger at en såkalt sideeffekt av virksomheten ikke alene kan gi grunnlag for kompensasjon av kostnader til merverdiavgift etter forskriften⁴⁶ for eksempel dersom et band utgjør organisasjonen, og hvor bandet selv arrangerer konserter og mottar overskudd fra disse. Når

⁴⁴ [Spørsmål og svar om momskompensasjon på varer og tjenester - Lottstift](#)

⁴⁵ [Se om organisasjonen deres kan søke momskompensasjon - Lottstift](#)

⁴⁶ EY (27. mars 2023) «Gjennomgang av momskompensasjonsordningen», punkt 4.3.

det vesentlige av organisasjonens virksomhet har direkte koblinger mellom personene som organiserer aktiviteten og de som får betalt for å gjennomføre konserten, blir virksomheten vurdert «å komme næringsinteresser til gode». Kostnader knyttet til denne delen av virksomheten skal derfor trekkes ut av søknadsgrunnlaget etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. I slike tilfeller vil også den frivillige innsatsen som legges ned i organisasjonen ofte ha gjenytelser knyttet til seg. Se nærmere om dette i kapittel 6 i høringsnotatet.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for å klargjøre dagens avgrensning mot næringsinteresser etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, men at behovet i hovedsak kan ivaretas gjennom veiledning og konkrete eksempler som bidrar til å tydeliggjøre grensedragningen mot virksomhet som kommer næringsinteresser til gode. Det foreslås derfor ingen endring i forskriften på dette punktet.

Departementets forslag

Departementet foreslår ingen endringer i dagens forskriftsbestemmelse. Behovet for å tydeliggjøre avgrensningen mot næringsvirksomhet i forskriften § 3 tredje ledd bokstav f kan i hovedsak ivaretas gjennom veiledning. Dette vil departementet følge opp ved å gi Lotteritilsynet i oppdrag å oppdatere og utarbeide nytt veiledningsmateriale.

6 Frivillig innsats

6.1 Innledning

Frivillig innsats er et sentralt vilkår for å kunne motta kompensasjon i momskompensasjonsordningen. Dette kan begrunnes med at ordningen skal legge til rette for frivillig aktivitet over hele landet, uavhengig av organisasjonens formål. Det sentrale i ordningen er dermed ikke om organisasjonen har et ideelt formål som kommer samfunnet til gode, men at disse bidrar til å styrke frivilligheten.

I Frivillighetsmeldingen⁴⁷ ble det uttalt at «Ein sterk frivillig sektor med brei deltaking og mangfaldige aktivitetar er eit mål i seg sjølv – uavhengig av kva dei frivillige engasjerer seg i. Dette målet skal ein nå gjennom å sikre ei heilskapleg og robust forvaltning av dei midlane fellesskapen har til frivillig innsats, ved å gjere det enkelt å leggje til rette for aktivitet og deltaking, og ved å samordne statens samarbeid med sektoren. Dei overordna rammevilkåra skal bidra til at frivilligheita finst og held fram med å ta ansvar på alle samfunnsområde.»⁴⁸

Momskompensasjonsordningens formål om å fremme frivillig aktivitet er synliggjort i forskriftens formålsbestemmelse (§ 1), og som fastsetter et førende prinsipp som om at midler som kompenseres skal komme frivillig virksomhet til gode. Det vil derfor kunne være mange organisasjoner som har gode formål, men som likevel faller utenfor målgruppen i momskompensasjonsordningen. Departementet vil i det følgende belyse enkelte utfordringer knyttet til forskriftens vilkår om frivillig innsats.

⁴⁷ Meld. St. 10 (2018–2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken.

⁴⁸ Ibid., s.18

6.2 Definisjoner på frivillig innsats

Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) definisjon av frivillig arbeid er allment akseptert som førende. Definisjonen lyder: «Ulønnet innsats som ikke er obligatorisk og som kommer andre enn en selv eller personer i egen familie til gode.»⁴⁹

Definisjonen vektlegger at frivillig arbeid innebærer at tjenesten eller aktiviteten blir foretatt uten at det utbetales lønn. I tillegg må tjenesten eller aktiviteten være til fordel for samfunnet, miljøet, eller andre enn nære slektninger eller personer som kan regnes til egen husholdning.

Frivillighet Norge definerer frivillig innsats slik: «Ulønnet innsats som ikke er obligatorisk og som kommer andre enn en selv eller personer i egen familie til gode.»⁵⁰ Frivillighet Norge regner ikke følgende typer ulønnet innsats som frivillig innsats:

- Hjelp til personer i egen familie eller husholdning, for eksempel som barnevakt for egne barnebarn.
- Ulønnet arbeid som utføres av pårørende.
- Arbeid som følge av aktivitetsplikt fra NAV.
- Ulønnet arbeid utført som en del av formell utdanning eller opplæring.
- Verv eller oppgaver som man mottar lønn eller honorar for å utføre, ut over dekning av kostnader som for eksempel kjøregodtgjørelse.⁵¹

I befolkningsundersøkelsen til Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og Statistisk Sentralbyrå defineres frivillig innsats som «Ulønnet arbeid gjort for organisasjoner eller personer i løpet av de siste 12 månedene. Inkluderer ikke medlemsaktivitet som deltakelse i trening, øvelser, medlemsmøter og lignende.»⁵²

6.3 Vilkår om frivillig innsats i momskompensasjonsordningen

I momskompensasjonsordningen er det i tillegg til gratis arbeidsinnsats vurdert at medlemskontingenter og gaver skal være med i vurderingen av om frivillig innsats er en viktig del av organisasjonens aktiviteter, jf. forskriften § 5 femte ledd.

Medlemskontingenter og gaver er frie midler for organisasjonen og kan brukes til å realisere organisasjonens formål på samme måte som gratis arbeidsinnsats. Det er ikke alle som har muligheten til å stille opp fysisk. Gaver eller medlemskap bidrar også til organisasjonens aktivitet. Det er stor variasjon i hvordan fordelingen mellom de ulike elementene som utgjør frivillig innsats er for søkerorganisasjonene i ordningen. Flertallet vil likevel ha en kombinasjon av de tre kriteriene i sin vurdering.

Gaven eller medlemskapet må være frivillig, blant annet at det ikke er et pliktig medlemskap, at medlemskapet ikke er motivert av store økonomiske fordeler eller at det kommer sterke bindinger med gaven som gis. For eksempel har velforeninger og hytteforeninger ofte pliktig medlemskap for eiendommer innenfor vellets eller hytteforeningens område. Dette er normalt regulert gjennom vedtektene, og skiller seg fra

⁴⁹https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_162119.pdf

⁵⁰ <https://www.frivillighetnorge.no/tooltip-ordbok/151870>

⁵¹ <https://www.frivillighetnorge.no/tooltip-ordbok/151870>

⁵² Fladmoe, A., I. Eimhjellen og K.H. Sivesiden (2024) *Tilbake til normalen? Frivillig engasjement i Norge, 1998–2023*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

medlemskap i en idrettsklubb, en kulturvernorganisasjon eller en amatørteatergruppe ved at medlemmene selv har valgt å betale for et medlemskap i organisasjonen. I enkelte organisasjoner er det krav om at frivillige også må ha medlemskap i organisasjonen. Dette anses ikke som «plikting medlemskap» i momskompensasjonsordningen, da personer selv står fritt til å velge om de vil være frivillig/medlem.

6.4 Gjeldende rett

Forskriften § 5 fastsetter generelle vilkår som organisasjonen må oppfylle både på søknadstidspunktet og på tidspunkt for utbetaling av kompensasjonsmidlene. Femte ledd i bestemmelsen fastsetter krav til at frivillig innsats må være en *viktig del* av virksomheten det søkes kompensasjon for. Bestemmelsen 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.

For sentralledd, stiftelser og paraplyorganisasjoner gir § 5 sjetten til åttende ledd nærmere føringer for hvordan kravet til frivillig innsats skal vurderes:

Ved vurdering av frivillig innsats hos sentralledd kan det legges vekt på frivillig innsats hos underleddene.

Ved vurdering av frivillig innsats hos stiftelser vil ikke utdeling av midler til frivillig virksomhet tilfredsstille kravet. Det er stiftelsens egenaktivitet som danner grunnlag for vurderingen av om det drives virksomhet som faller inn under ordningen.

Ved vurdering av frivillig innsats hos paraplyorganisasjoner kan det legges vekt på frivillig innsats hos medlemsorganisasjonene dersom disse tilfredsstiller kravene i denne forskriften.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med aktuelle definisjoner gitt i forskriften § 2.

Vilkåret om frivillig innsats som en viktig del av virksomheten det søkes kompensasjon for åpner for en viss grad av skjønn. Det nærmere innholdet i dette vilkåret er tydeliggjort gjennom forvaltningspraksis. Lotterinemnda har lagt til grunn at det er den samlede frivillige innsatsen til organisasjonen som har søkt om kompensasjon som skal legges til grunn ved vurderingen av vilkåret om frivillig innsats er oppfylt.⁵³ Dette medfører at en organisasjon likevel kan være kompensasjonsberettiget selv om den frivillige innsatsen i all hovedsak er knyttet til virksomhet som faller utenfor momskompensasjonsordningen etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav d til f og bokstav h.

Sivilombudet ga en uttalelse 2. november 2018 om frivillig innsats som en viktig del av virksomheten på bakgrunn av en klagesak fra et aksjeselskap. Etter Sivilombudets syn var det ikke rettslig grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot Lotterinemndas tolkning av forskriften §§ 5 og 7, men ombudet uttalte likevel at «Formålsbetraktninger taler for et strengt krav til omfanget av den frivillige aktiviteten. Det foreligger en konsekvent og fast praksis fra Lotterinemnda som støtter en slik tolkning. Selv om

⁵³ Se sak 2021/1195.

nemndas avgjørelser viser en noe ulik bruk av ord, synes realiteten i vurderingene å være den samme for alle typer søkere.»⁵⁴

I forlengelsen av dette ble departementet anmodet om å vurdere en endring i momskompensasjonsforskriften for å sikre at forskriftens ordlyd i større grad samsvarer med hvordan vilkåret praktiseres.

6.4.1 Frivillig innsats som en viktig del av virksomheten

Vilkåret om frivillig innsats krever i tråd med forskriften § 5 femte ledd at innsatsen er en *viktig del* av virksomheten det søkes kompensasjon for. Utover ordlyden gir bestemmelsen ingen føringer for hva som skal til for at den frivillige innsatsen kan sies å utgjøre en «viktig del» av virksomheten.

I Kulturdepartementets instruks til Lotteritilsynet av 12. mai 2011 uttales følgende om kravet til frivillig innsats: «Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats. Det innebærer for eksempel at treningsavgift, deltakeravgift, egenandeler og lignende som det er knyttet gjenytelser til ikke blir ansett som kontingent eller gave i forhold til frivillig innsats. Tilsvarende vil ikke medlemsavgift hvor formålet primært er å sørge for økonomiske goder for medlemmene bli ansett som kontingent i forhold til vurderingen av kravet til frivillig innsats.»⁵⁵

Mange organisasjoner har medlemsfordeler knyttet til seg i varierende grad, som at medlemskap i idrettslaget gir rabatt på den lokale sportsbutikken eller at en rednings- og beredskapsorganisasjon gir rabatt på førstehjelpskurs. Dette er eksempler som ikke gir store økonomiske fordeler for medlemmene. Samtidig påfører det heller ikke organisasjonene økte kostnader, og vil dermed ikke redusere verdien av den frivillige innsatsen. Dersom en organisasjon derimot får økte kostnader som følge av fordeler organisasjon tilbyr medlemmene, vil dette være en indikasjon på at det foreligger gjenytelser som påvirker verdien av den frivillige innsatsen (reduksjon av den frivillige innsatsen). Rabatt hos den lokale sportsbutikken for medlemmene gir for eksempel hverken kostnader eller reduserte inntekter for et idrettslag.

Problemstillingen knyttet til medlemsfordeler gjør seg oftest gjeldende når det er nasjonale organisasjoner og avstanden mellom medlem og organisasjonen er større. Dette skyldes at det ikke er vanlig at medlemmene i disse organisasjonene yter gratis arbeidsinnsats, og organisasjonen oppfyller dermed ikke dette kriteriet i vurderingen av frivillig innsats. I vurderingen av om innsatsen er en viktig del av virksomheten, er forholdet mellom lønnet og ulønnet innsats relevant, tilsvarende hvor mye medlemskontingent og gaver utgjør av de samlede inntektene, og om det er gjenytelser knyttet til innsatsen.

Den samme frivillige innsatsen kan ikke legges til grunn for flere organisasjoner.⁵⁶ Det er ikke uvanlig at frivillige organisasjoner samarbeider om ulike aktiviteter som festivaler o.l. I slike tilfeller kan det være uklart hvor den ulønnede arbeidsinnsatsen hører hjemme. Et idrettslag som jobber dugnad på en festival vil for eksempel ikke kunne regnes som

⁵⁴ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/merverdiavgiftskompensasjon-til-frivillige-organisasjoner/>

⁵⁵ Kulturdepartementet (12. mai 2011) Brev til Lotteritilsynet og Lotterinemnda – «Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner».

⁵⁶ Unntak gjelder for sentralledd og paraplyorganisasjoner, jf. forskriften § 5 sjettede og åttende ledd.

frivillig innsats for festivalen, men for idrettslaget. Det vil derfor ikke være mulig for festivalen å regne idrettslagets innsats som egen frivillig innsats.

I vurdering av frivillig innsats er det i de fleste organisasjonene en kombinasjon av ulønnet innsats, gaver og medlemskontingent som ligger til grunn. Organisasjonene har ulik vektning av disse. For det store flertallet er ulønnet innsats den vesentlige faktoren. Gratis arbeidsinnsats, gaver og medlemskontingent likestilles i vurderingen av frivillig innsats etter forskriften § 5 femte ledd. En del stiftelser har gaver som eneste frivillige innsats. De har ikke medlemmer og sjeldent ulønnet innsats. For organisasjoner som primært benytter gaver for å oppfylle vilkåret om frivillig innsats kan det ifølge Lotteritilsynet tidvis være krevende å vurdere om den frivillige innsatsen utgjør en *viktig* del av virksomheten når den totale summen av gaver utgjør en mindre prosentandel av organisasjonens totale inntekter.

I høringsnotatet fra 2017 har departementet omtalt og presisert forskriftens vilkår om frivillig innsats, og viser til at det blir stilt strengere krav til å kunne dokumentere frivillig innsats for å sikre at midler når ut til frivillige organisasjoner. I punkt 4.2 i høringsnotatet uttales at: «Gratis arbeidsinnsats og gaver likestilles i forhold til å oppfylle kravet til frivillig innsats. Gratis arbeidsinnsats fra en liten gruppe personer, for eksempel gratis styreinnsats, blir ikke vurdert å tilfredsstille kravet til frivillig innsats. På samme måte vil ikke store gaver fra enkeltpersoner eller organisasjoner tilfredsstille kravet til frivillig innsats. Gaver eller gratis arbeidsinnsats må mottas av et tilstrekkelig antall av organisasjonens medlemmer og/eller givere og utgjøre en viktig del av grunnlaget for organisasjonens virksomhet. Medlemskontingent likestilles her med gaver. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent/gaver og gratis arbeidsinnsats og gjenytelser.»⁵⁷

I vurderingen av om kravet til frivillig innsats er oppfylt, vil mange små gaver ha større betydning enn få store gaver. Et eksempel kan være om en organisasjon har mange faste givere som gir 100 kroner i måneden. Dette sier noe om nedslagsfeltet og støtten organisasjonen har i samfunnet. En organisasjon som får en stor enkeltstående gave på 10 millioner kroner sier imidlertid lite om legitimiteten til organisasjonen. Om gavene utgjør en viktig del av virksomheten må også vurderes opp mot størrelsen på den kompensasjonsberettigede virksomheten. Mange små gaver i en organisasjon med stor total kompensasjonsberettiget virksomhet, vil likevel kunne utgjøre en lite omfattende del i vurderingen av kravet til frivillig innsats.

6.4.2 Krav om frivillig innsats i aksjeselskap

I forbindelse med høringen av forslag til endringer i momskompensasjonsforskriften i 2017 presiserte departementet kravet til frivillig innsats hos aksjeselskap og eierorganisasjonen slik:

[...] Det er imidlertid to forhold som har vist seg utfordrende i vurdering av aksjeselskap i ordningen: 1) Tilhører den frivillige innsatsen aksjeselskapet eller eierorganisasjonen? Medlemmer i eierorganisasjonen kan utføre frivillig innsats både i eierorganisasjonen og aksjeselskapet. Den samme frivillige innsatsen (aktiviteten) kan imidlertid ikke benyttes til å dokumentere forskriftens krav om tilstrekkelig grad av frivillig innsats både i

⁵⁷ Kulturdepartementet (11. desember 2017) «Høringsnotat om ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner».

eierorganisasjonen og aksjeselskapet. Det er kun frivillig innsats knyttet til selve virksomheten i aksjeselskapet som kan legges til grunn.

[...] Grunnet utfordringer med å dokumentere om frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i aksjeselskap foreslår departementet å stille tydeligere krav til dokumentasjon. Hensikten er å tydeliggjøre at frivillig innsats skal være en viktig del av selve driften av virksomheten i aksjeselskapet og at den frivillige innsatsen i eierorganisasjonen ikke kan overføres til aksjeselskapet [...].⁵⁸

For aksjeselskap kan ikke den samme frivillige innsatsen i eierorganisasjonen bli brukt til å dokumentere frivillig innsats i aksjeselskapet.

6.4.3 Frivillig innsats i ulike organisasjonsledd

Enkeltstående søkere, underledd og aksjeselskap må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten det søkes om kompensasjon for. Ved vurdering av frivillig innsats hos sentralledd kan det legges vekt på frivillig innsats hos underledd. Ved vurdering av frivillig innsats hos paraplyorganisasjoner kan det legges vekt på frivillig innsats hos medlemsorganisasjonene dersom disse tilfredsstiller kravene i forskriften, jf. § 5. For stiftelser er det stiftelsens egenaktivitet som danner grunnlag for vurderingen av om det drives virksomhet som faller inn under ordningen.

I forskriften § 2 er det lagt til grunn følgende definisjoner:

- sentralledd: juridisk selvstendig enhet som organisatorisk eller gjennom vedtekter samordner regional- og/eller lokalledd med felles formål
- regionalledd: juridisk selvstendig enhet som organisatorisk eller gjennom vedtekter er tilknyttet et sentralledd, og som har ett eller flere lokalledd tilknyttet seg
- lokalledd: juridisk selvstendig enhet på lokalt plan som organisatorisk eller gjennom vedtekter har tilknytning til regionalledd- og/eller sentralledd
- underledd: samlebetegnelse for regional- og lokalledd

6.5 Departementets vurdering og forslag

6.5.1 Vilåret om frivillig innsats

For å kunne motta momskompensasjon må den frivillige innsatsen utgjøre en viktig del av virksomheten det søkes om kompensasjon for. Slik bestemmelsen er formulert er det noe uklart om det med virksomhet vises både til organisasjonen og aktiviteten i denne. Departementet vurderer samtidig at det er behov for å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet «viktig del».

I vurderingen av vilåret om frivillig innsats skal det legges til grunn den frivillige innsatsen knyttet til aktivitetene som er kompensasjonsberettiget i organisasjonen, og departementet mener dette bør tydeliggjøres i forskriften i tråd med dagens praksis. I begrepet viktig del ligger det et krav til at den frivillige innsatsen skal være sentral for organisasjonen, men det kan ikke utledes av bestemmelsens ordlyd at det ligger et krav til at den frivillige innsatsen skal utgjøre hovedaktiviteten. Begrunnelsen for at det ikke stilles krav til at den frivillige innsatsen må utgjøre hovedaktiviteten i organisasjonen, er at dette ville avskåret en større andel av frivillige organisasjoner fra å kunne motta

⁵⁸ Ibid., pkt. 2.4.3 flg.

kompensasjon. Det har derfor vært departementets intensjon å ikke legge en for høy terskel for hvor mye frivillig innsats som skal kunne kreves. Dette gjenspeiles i ordlyden i forskriften § 5 femte ledd om at frivillig innsats skal utgjøre en viktig del av virksomheten (framfor en vesentlig del).

I vurderingen av om vilkåret om frivillig innsats kan sies å utgjøre en viktig del av organisasjonens aktiviteter, skal det som nevnt i punkt 6.3 blant annet legges vekt på «gratis arbeidsinnsats», jf. forskriften § 5 femte ledd. Departementet foreslår at begrepet erstattes med «ulønnet innsats» i tråd med ILOs definisjon på frivillig innsats (om dette se punkt 6.2). Etter departementets vurdering vil forslaget tydeliggjøre at det er arbeid som ikke lønnes det siktes til. Forslaget innebærer ingen materielle endringer, og vil derfor ikke få konsekvenser for søkerorganisasjonene.

I dagens organisasjonslandskap er det store variasjoner når det gjelder hva som kreves av frivillige. For eksempel kreves det særlig opplæring for å kunne veilede barn og unge som er utsatt for vold og overgrep over telefon, visitortjeneste i fengsel eller frivillige beredskapsressurser. Det betyr også at enkelte aktiviteter kan ha få frivillige, men at disse er nødvendige for å kunne gjennomføre aktiviteten. Samtidig kan en organisasjon ha mange frivillige, men det er ikke nødvendigvis antallet frivillige som avgjør om gjennomføringen av aktiviteten blir god. Enkelte organisasjoner har frivillig innsats i alle grener eller deler av organisasjonens aktiviteter, mens andre har frivillig innsats kun i deler av organisasjonen. De største organisasjonene kan ha en komplisert organisasjonsstruktur med mange organisasjonsnivå og underledd, mens andre organisasjoner har en enkel organisasjonsmodell med kun et eller to nivåer.

Dagens forskrift er derfor utformet på en slik måte at det hensyntar variasjonene mellom ulike organisasjoner. Departementet ser likevel et behov for å foreslå enkelte endringer i forskriften for å sikre en større grad av likebehandling av organisasjonene. Etter dagens forskrift stilles det krav til at alle underledd skal kunne vise til frivillig innsats på eget nivå. I praksis vil det imidlertid kunne være frivillige som benyttes på ulike nivåer i den enkelte organisasjon. Dette gjør det utfordrende både å vurdere hvor den frivillige innsatsen skal plasseres, og om vilkåret om frivillig innsats er oppfylt. Dette gjelder både i organisasjonen og i Lotteritilsynets saksbehandling av søknadene.

Departementet foreslår derfor et nytt krav til alle underledd om at disse, ved kontroll/tilsyn, må kunne dokumentere at vilkåret om frivillig innsats tilligger den enkelte organisasjon. Organisasjoner som har frivillige som deltar både i egen organisasjon og i samarbeidsorganisasjoner eller eierorganisasjoner, må synliggjøre fordelingen av innsatsen mellom disse organisasjonene.

Sentralledd kan ta inntil 1 prosent i administrasjonstilskudd for å koordinere og levere søknad på vegne av egen organisasjon, jf. forskriften § 9 femte ledd. Dersom sentralleddet unnlater å ta med, eller oppgir feile søknadsopplysninger for et underledd eller aksjeselskap i den samlede søknaden, kan Lotteritilsynet likevel legge til eller korrigere søknadsopplysninger for underleddet eller aksjeselskapet i den samlede søknaden, jf. § 9 fjerde ledd. Departementet vil vurdere om sentralledd bør tillegges en tydeligere plikt til å kvalitetssikre om vilkåret om frivillig innsats er oppfylt hos sine underledd.

6.5.2 Frivillig innsats i regionalledd

Regionalledd inngår i søknader med sentralledd. Lotteritilsynet viser til at enkelte regionalledd har lite frivillig innsats i egen organisasjon. Regionalledd har normalt ikke personlige medlemmer i motsetning til lokalledd, men kan ha lønnede administrasjoner og det kan være uklart hvor representantene fra lokallagene som arbeider på fylkesnivå har sin frivillige innsats. Samtidig er flere regionallag større enn mange sentralledd. Regionallagene tilrettelegger ofte for aktiviteter i egen region, og bistår lokallagene med administrative gjøremål. Dette kan derfor tale for at enkelte regionalledd bør sidestilles med sentralledd i vurderingen av vilkåret om frivillig innsats.

Norsk Jazzforum og Klassisk har i innspill til departementet uttalt at: «Vi mener at frivillig innsats som skjer som del av virksomhet som søker står ansvarlig for må være avgjørende, uavhengig av om det er organisasjonen som selv utøver virksomheten, eller om virksomheten skjer i organisasjonens regi, men utøves gjennom samarbeidspartnere, herunder underledd. Dette vil også kunne innebære at forskriften må endres slik at også den frivillige virksomheten i regionsledd kan vurderes ut fra virksomhet som utøves i underleddene, men som regionsleddet står ansvarlig for, sml. nåværende forskrift § 5 (6).». Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om store regionalledd som har en slik koordinerende funksjon bør omfattes av samme unntaksbestemmelse i forskriften som sentralledd.

6.5.3 Frivillig innsats i paraplyorganisasjoner

Paraplyorganisasjoner er ikke nærmere definert i forskriften, men er organisasjoner som består av selvstendige organisasjoner som er medlemmer i paraplyorganisasjonen. Eksempler på paraplyorganisasjoner er Frivillighet Norge, Norsk Friluftsliv og LNU. Paraplyorganisasjoner har normalt ikke egen frivillig virksomhet.

I høringsnotatet fra 2017 uttalte departementet blant annet at «dersom frivillig innsats ikke er en viktig del av virksomheten i selve paraplyorganisasjonen, kan forvalter legge vekt på antall medlemsorganisasjoner og den samlede virksomheten hos disse. Videre kan forvalter legge vekt på type tjenester og støtte paraplyorganisasjonen yter medlemmene». ⁵⁹ I dagens forvaltningspraksis har Lotteritilsynet lagt til grunn at minst 50 prosent av medlemsorganisasjonene må tilfredsstille vilkårene for kompensasjon for at paraplyorganisasjoner uten større grad av egen frivillig innsats skal kunne oppfylle kravet. Lotteritilsynet viser til at det er vanskelig for både søker og forvalter å vurdere om medlemsorganisasjoner er kompensasjonsberettiget i tråd med regelverket dersom disse ikke selv har søkt om momskompensasjon.

I likhet med sentralledd er det etter dagens forskrift også gitt særlige regler for vilkåret til frivillig innsats for paraplyorganisasjoner, dersom medlemsorganisasjonene oppfyller vilkåret. Det er en forutsetning at medlemsorganisasjonene skal være i målgruppen for ordningen. I motsetning til sentralledd har paraplyorganisasjoner ikke kontroll på hvem som ønsker å bli medlemmer. En paraplyorganisasjon vil kunne ha medlemmer som er utenfor målgruppen for ordningen, mens hos sentralledd skal det være en organisatorisk eller vedtektsfestet tilknytning. Dermed vil det få uheldige konsekvenser å stille krav om at alle medlemmene i en paraplyorganisasjon må kvalifisere til momskompensasjon.

⁵⁹ Kulturdepartementet (11. desember 2017) «Høringsnotat om ny forskrift om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner»

Samtidig er det viktig at momskompensasjon, også til paraplyorganisasjoner, kommer reell frivillig virksomhet til gode.

Departementet ser at dagens praksis åpner for at paraplyorganisasjoner kan ha mange medlemmer utenfor målgruppen for momskompensasjonsordningen. Dette er uheldig og bryter med intensjonen med ordningen, som er å fremme frivillig aktivitet. Departementet foreslår derfor at det innføres et krav i forskriften om at minst 75 prosent av medlemsorganisasjonene i en paraplyorganisasjon må få utbetalt momskompensasjon i søknadsåret for at dette skal kunne kvalifisere som frivillig innsats for paraplyorganisasjonen. Et slikt forslag vil ta høyde for at enkeltmedlemmer ikke kvalifiserer, glemmer å søke etc. uten at det får utilsiktede konsekvenser. Det må vurderes om paraplyorganisasjonene i sin søknad skal legge ved en medlemsoversikt for å forenkle forvaltningen av kravet om frivillig innsats etter forskriften.

Departementets forslag

Departementet foreslår en presisering av forskriftens krav om at frivillig innsats som en viktig del av virksomheten skal være et selvstendig vilkår for alle juridiske enheter. Dette innebærer samtidig en tydeliggjøring av at kravet om frivillig innsats ikke kan gjenbrukes flere ganger innenfor samme organisasjon. For å sikre likebehandling mellom organisasjonene foreslår departementet et krav til alle underledd om at disse, ved kontroll/tilsyn, må kunne dokumentere at vilkåret om frivillig innsats tilligger den enkelte organisasjon. Organisasjoner som har frivillige som deltar både i egen organisasjon og i samarbeidsorganisasjoner eller eierorganisasjoner, må synliggjøre fordelingen av innsatsen mellom disse organisasjonene.

Departementet foreslår også at det innføres et krav om at minst 75 prosent av medlemsorganisasjonene i en paraplyorganisasjon må være i målgruppen for ordningen, og samtidig oppfylle vilkårene for å motta momskompensasjon i søknadsåret for at paraplyorganisasjonen skal kunne oppfylle vilkåret om frivillig innsats.

I tillegg foreslår departementet følgende endringer:

- en tydeligere plikt for sentralledd til å kvalitetssikre at vilkåret om frivillig innsats er oppfylt hos sine underledd
- begrepet «gratis arbeidsinnsats» i forskriften § 5 femte ledd erstattes med «ulønnet innsats» i tråd med ILOs definisjon av frivillig innsats

7 Generelt om dagens forvaltningspraksis

7.1 Innledning

Lotteritilsynet forvalter momskompensasjonsordningen, og Lotterinemnda er klageinstans for Lotteritilsynets vedtak fattet med hjemmel i momskompensasjonsforskriften. For at ordningen i størst mulig grad skal være forutsigbar for organisasjonene, er det viktig at søkerne har god regelverksforståelse. Lotteritilsynet og Lotterinemnda har gjennom sin forvaltningspraksis de siste årene bidratt til en viss klargjøring av regelverket. Deler av frivillig sektor er imidlertid bekymret for at dagens rettsutvikling gjennom forvaltningspraksis vil bidra til å svekke kompensasjonsordningen på sikt, og at dette er i strid med formålet med ordningen.

Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner er i stor grad tillitsbasert. Dette underbygges blant annet ved at 80 prosent av mottakerne i ordningen ikke gjør fradrag i egne søknadsbeløp, og det foreligger heller ingen rapporteringsplikt for bruken av kompensasjonsmidlene. Det legges opp til at ordningen også fremover skal være enkel og ubyråkratisk.

I en ordning som er på nærmere 2,5 milliarder kroner er det imidlertid behov for å kontrollere at søknadsbeløpene som oppgis er riktige. Selv om bare 20 prosent av organisasjonene gjør fradrag, er de totale fradragene så store at de utgjør 50 prosent av driftskostnadene til alle søkerorganisasjonene i ordningen. Det er derfor viktig at Lotteritilsynet foretar kontroller for å sikre at fradragene er på korrekt nivå. I dagens forskrift stilles det ikke krav om at organisasjonene skal sende inn dokumentasjon på hvordan disse fradragene er beregnet. Noen fradrag som gjelder avskrivinger på bygg og anlegg er enkelt å kontrollere gjennom organisasjonenes årsregnskap, men de fleste av fradragene er ikke mulig å kontrollere på grunnlag av årsregnskap, årsmelding eller annen innsendt dokumentasjon. Dette medfører at Lotteritilsynet har behov for å kontrollere på annen måte om enkelte aktiviteter inngår i søknadsgrunnlaget eller hvordan organisasjonen har beregnet sitt fradrag. Det er et krav etter dagens forskrift at organisasjonene skal ha utarbeidet dokumentasjon på hvordan avgrensningene og fradragspostene er vurdert og beregnet. Et alternativ er at det innføres en plikt for organisasjonene til å sende inn denne dokumentasjonen i forbindelse med søknaden. Dette vil bidra til å sikre at midlene når den frivillige- og ikke-fortjenestebaserte delen av organisasjonenes virksomhet, i tråd med ordningens formål.

For at Lotteritilsynet skal kunne sikre en forsvarlig og effektiv forvaltning av ordningen er det nødvendig å sette frister for organisasjonene til å sende inn etterspurt dokumentasjon. For organisasjoner som ikke ber om utsatt frist eller som ikke leverer etterspurt dokumentasjon blir søknaden behandlet på grunnlag av den informasjonen som er sendt inn i forbindelse med søknaden. I en del tilfeller vil den etterspurte dokumentasjonen være nødvendig for å kunne avgjøre saken. Dersom søker ikke følger opp krav om etterspurt dokumentasjon kan Lotteritilsynet i tråd med forskriften § 18 andre ledd avslå søknaden.

Søknadskontrollen er både basert på obligatoriske vedlegg, nettsider, innsendt dokumentasjon og stikkprøver etter tildeling (etterkontroll). Ved stikkprøver i etterkant av tildeling av kompensasjonsmidler blir det særlig lagt vekt på kontroll av underledd og aksjeselskapers dokumentasjon av søknadsopplysninger, herunder om det enkelte underledd eller aksjeselskap oppfyller vilkårene for å motta kompensasjon i ordningen, jf. § 18 andre og tredje ledd i forskriften. I praksis innebærer dette at en organisasjon kan oppleve at Lotteritilsynet vil kunne be om tilleggsdokumentasjon i forbindelse med en søknad uten at dette har vært gjort for foregående eller tidligere søknadsår. Dette er i tråd med dagens forskrift.

7.2 Dokumentert modell

Totalt er det rundt 23 000 organisasjoner som mottar midler i ordningen, hvorav 95 prosent av disse får tildelt kompensasjon etter forenklet modell.⁶⁰ Det er i hovedsak enkeltstående organisasjoner (uten underledd) som søker etter dokumentert modell. I

⁶⁰ Lotteritilsynets estimat for 2024 er at tallet vil øke til over 24 000 organisasjoner.

dag mottar i overkant av 1 000 organisasjoner kompensasjon gjennom dokumentert modell. Sentralledd velger søknadsmodell og søker på vegne av sine underledd. Tabellen under viser fordelingen av antall organisasjoner og tildelte beløp mellom de ulike søknadsmodellene i 2023.

Tabell 2

Søknadsmodell	Antall organisasjoner	Tildelt beløp (millioner kroner)
Forenklet modell	21 900	2 316
Dokumentert modell	1 150	134

En av anbefalingene fra EY-rapporten er å undersøke de nærmere konsekvensene av å innføre krav om søknad etter dokumentert modell for store organisasjoner. I rapporten beskriver EY at de gjennom dialog med et utvalg organisasjoner har fått tilbakemelding på at bruk av regnskapssystemer gjør selve søknadsprosessen lite problematisk. Organisasjoner som benytter regnskapssystemer, vil kunne identifisere sine faktiske merverdiavgiftskostnader. De 100 største mottakerne i momskompensasjonsordningen mottar nærmere 30 prosent av kompensasjonen som utbetales. Under 10 prosent av disse søker etter dokumentert modell. I 2023 var det i overkant av 100 organisasjoner som hadde mer enn 50 millioner kroner i driftskostnader, mens rundt 60 organisasjoner hadde mer enn 100 millioner kroner i driftskostnader. Departementet ber særlig om høringsinstansenes vurdering av hvilke implikasjoner et krav om søknad etter dokumentert modell for disse organisasjonene vil kunne ha.

Departement legger i denne omgang ikke opp til at det skal åpnes for at underleddene skal kunne velge søknadsmodell uavhengig av hva sentralleddet har valgt. EY-rapporten har gjort en begrenset undersøkelse av dette spørsmålet. Sentralleddene som er forespurt er i utgangspunktet positive til en slik løsning, men peker samtidig på at dette vil skape utfordringer for både sentralledd og underledd. Frivillighet Norge har spilt inn denne valgfriheten som et ønske, men påpeker også at NIF mener at underledd som velger dokumentert modell da må søke direkte til Lotteritilsynet. Departementet vurderer at en slik valgfrihet vil skape utfordringer i forvaltningen av ordningen ved at sentralleddenes kontroll av søknader blir dårligere. Dersom det åpnes for at underledd kan søke direkte til Lotteritilsynet, vil dette generere mange flere søknader og usikkerhet om hvordan underleddene skal søke. Potensielt vil flere organisasjoner få avslag på sin søknad fordi disse ikke har klart å følge opp kravene i forskriften.

7.3 Særlig om drift av skoler

I KUDs instruks til Lotteritilsynet og Lotterinemnda av 12. mai 2011 uttales at «Skoler har ikke vært vurdert til å være en del av målgruppen i ordningen. Drift av skoler vil ofte være regulert gjennom egne lover og i stor grad være finansiert av det offentlige, jf. forskriften § 5. Det vil allikevel kunne være enkelte unntak dersom disse inngår som en del av formålet til organisasjonen og frivillig innsats er en viktig del av virksomheten.»⁶¹

Det følger av etablert forvaltningspraksis at kostnader til skoledrift i tråd med opplæringsloven og privatskoleloven normalt ikke vil kunne kompenseres gjennom momskompensasjonsordningen. Enkelte skoler har imidlertid mottatt kompensasjon

⁶¹ Kulturdepartementet (12. mai 2011) Brev til Lotteritilsynet og Lotterinemnda – «Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner».

gjennom momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, se punkt 5.5 i høringsnotatet. Dette dreier seg i hovedsak om skoler som er godkjent etter kapittel 6A i privatskoleloven, og som driver yrkesrettet opplæring (såkalte «diverse-skoler»). 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. Flertallet av de rundt 30 skolene som er godkjent og i drift etter privatskoleloven kapittel 6A er bibelskoler. I tillegg er det enkelte kunstsikoler m.m. Skoler godkjent etter kapittel 6A har rett til statstilskudd med 65 prosent av tilskuddsgrunnlaget.

Våren 2024 ble departementet gjort oppmerksom på at enkelte av disse skolene mottar et tillegg i tilskuddssatsen fra Utdanningsdirektoratet (Udir) som kompensasjon for merverdiavgiftskostnader for kjøp av varer og tjenester. Ifølge en oversikt fra Udir for skoleåret 2023/2024 har 12 skoler mottatt kompensasjon for merverdiavgiftskostnader både fra Udir og fra Lotteritilsynet.

Departementet ser derfor at det foreligger behov for å sikre likebehandling med andre organisasjoner og samtidig unngå muligheten for at det innvilges dobbeltkompensasjon i momskompensasjonsordningen. Høringsinstansene bes særlig om å uttale seg om dette. Departementet vil i etterkant av denne høringen komme tilbake med forslag om hvordan disse hensynene best kan ivaretas gjennom endring i dagens forskrift.

7.4 Særlig om arbeid med vern av kulturminner

Frivilligheten, både i form av den enkeltes engasjement og frivillige organisasjoner, tar samfunnsansvar for kulturmiljø. Det er et stort mangfold av organisasjoner som både eier, forvalter eller på andre måter gir uvurderlige bidrag til varetakelsen av både enkeltkulturminner og større kulturmiljøer. Varetakelsen av kulturmiljø skjer også gjennom økonomiske bidrag, rådgivning, kurs, organiserte dugnader eller kunnskapsformidling.

I saker på kulturmiljøfeltet er det gjennom nyere praksis fra Lotterinemnda blitt lagt til grunn at organisasjoner som arbeider med kulturmiljø driver virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode». Til støtte for vurderingen om at varetakelse av kulturmiljø er en «offentlig oppgave» viser Lotterinemnda til kulturminnelovens⁶² formålsparagraf som fastsetter at det er et «nasjonalt ansvar». Nemnda har i sin praksis også lagt vekt på hvorvidt organisasjonenes driftsutgifter blir dekket av tilskudd og gaveforsterkning fra det offentlige.⁶³

Departementet viser til at selv om varetakelsen av kulturmiljø også skjer gjennom virksomhet initiert av det offentlige, kan ikke slikt arbeid anses utelukkende som et offentlig ansvar. Vurderingen av at varetakelse av kulturmiljø er en «offentlig oppgave» etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, med henvisning til kulturminnelovens formålsbestemmelse som viser til at varetakelse av kulturminner og kulturmiljøer er et «nasjonalt ansvar», er etter departementets syn ikke treffende. En slik vurdering har støtte i Klima- og miljødepartementets (KLD) uttalelse fra 21. februar 2024 om kulturmiljøfeltet og sammenhengen mellom formålsbestemmelsen og

⁶² Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

⁶³ Se for eksempel sak LOTN-2018-141, LOTN-2010-12, LOTN-2023-79, LOTN-2023-197.

momskompensasjonsforskriften for frivillige organisasjoner.⁶⁴ KLDs vurdering er at kulturminnelovens formålsparagraf ikke uttrykker at ansvaret for varetakelsen av kulturminner og kulturmiljøer utelukkende er plassert hos offentlige myndigheter, og at det dermed er en «offentlig oppgave» etter momskompensasjonsforskriften. Tolkningen har støtte i lovens ordlyd og forarbeider.

I kulturminneloven § 1 heter det at «[d]et er et nasjonalt ansvar» å ivareta «[k]ulturminner og kulturmiljøer». Formålsparagrafen sier ikke noe nærmere om hvem som er ansvarssubjekt for det nasjonale ansvaret. Ordet «nasjonalt» peker etter alminnelig språkforståelse ikke utelukkende til statens/nasjonens myndigheter eller den offentlige forvaltningen.» Av Ot.prp. nr. 51 (1991–1992) s. 23 fremgår det hva lovgiver mente med å legge ansvaret for kulturminner og kulturmiljøer til «nasjonen». Det heter her at «[b]estemmelsen gjør det ... klart at kulturminner og kulturmiljøer er nasjonale verdier som alle, både statlige, regionale og lokale myndigheter, samt enkeltpersoner, har et ansvar for».⁶⁵

Formålsparagrafen oppstiller et kollektivt ansvar som gjelder for alle. Det er derfor ikke riktig at varetakelsen av kulturminner utelukkende er en «offentlig oppgave». Det kan dermed ikke anføres at alle organisasjoner som driver med slik varetakelse driver virksomhet på vegne av det offentlige eller som kommer offentlige oppgaver til gode. Den praktiske ansvarsfordelingen på feltet underbygger tolkningen.

Forvaltningen av egne kulturminner er eierens ansvar. Med dette menes at de konkrete tiltakene for å bevare, vedlikeholde og istandsette de enkelte kulturminner gjennomføres av eierne. Motsatt bidrar offentlige organer til private eieres varetakelse gjennom et virkemiddelapparat med rettslig, organisatorisk og økonomisk infrastruktur på feltet. Eksempler på dette er vedtak om fredning etter kulturminneloven eller planvedtak etter plan- og bygningsloven, tilskuddsordninger, pålegg om vedlikehold til eiere som ikke selv tar initiativ til dette, eller veiledning fra forvaltningen. Når det offentlige selv eier bygninger av kulturhistorisk verdi, har det eiende organet varetakelsesansvar på linje med private eiere. Det kan derfor etter KLDs syn ikke legges til grunn at organisasjoner som tar vare på, finansierer, deler ut priser til, eller på andre måter arbeider med kulturmiljø og kulturmiljøspørsmål utøver «offentlige oppgaver», uten at dette er nærmere begrunnet i forhold ved den konkrete virksomheten.

Mot denne bakgrunn legger departementet til grunn at frivillig arbeid med varetakelse av kulturmiljø ikke på generelt grunnlag kan anses for å være en «offentlig oppgave» etter § 3 tredje ledd bokstav f i forskrift om momskompensasjon for frivillige organisasjoner.

7.5 Erfaringer fra forvaltning av statlige tilskuddsordninger til frivillig sektor under pandemien

I mars 2020 stengte Norge ned som følge av covid-19-pandemien. Det fikk store konsekvenser for frivillig sektor og regjeringen innførte raskt ordninger for å avhjelpe situasjonen. Disse ble forvaltet av Lotteritilsynet. Stortinget ba innledningsvis

⁶⁴ Klima- og miljødepartementets brev av 21. februar 2024 «Tolkningsuttalelse – kulturminnelovens formålsparagraf i spørsmål om momskompensasjon til frivillige organisasjoner på kulturmiljøfeltet». (saksnr. 24/226).

⁶⁵ [Ot.prp. nr. 51 \(1991–1992\)](#)

departementet om å sikre at midler fra kriseordningene ble prioritert og at midler ble raskt utbetalt.

For å sikre at midlene kom tidlig ut til organisasjonene ble maskinell saksbehandling benyttet i stor grad. Forskriftene i de midlertidige ordningene endret seg ofte og det var begrenset med veiledning og forvaltningspraksis fra starten av. Dette medførte at det ble et større behov for etterkontroll av maskinelt godkjente søknader der risikoen ble justert som følge av tilgang til mer informasjon og mer forvaltningspraksis.

Erfaringene fra pandemien viser at det ble svært krevende for de organisasjonene som hadde fått utbetalt for mye midler eller mottatt midler på feilaktig grunnlag, når det ble fattet vedtak om tilbakebetaling. Lotteritilsynet har fortsatt noen tilbakebetalingskrav fra disse tildelingene som organisasjonene ikke er ferdig med å nedbetale. Etter departementets syn vil det derfor være hensiktsmessig at det legges opp til at Lotteritilsynets søknadskontroll i hovedsak skal gjennomføres før kompensasjonsmidler tildeles slik at risikoen for at slike situasjoner oppstår reduseres.

7.6 Nye saksbehandlingsrutiner i Lotteritilsynet

I 2020 innførte Lotteritilsynet et nytt søknadsskjema og saksbehandlingssystem. Systemet gjør det mulig å gjennomføre et stort antall automatiske kontroller. Søkerne får i stor grad feilmeldinger i søknadsskjemaet, dersom det er feil eller mangler ved en søknad. Dette gjelder blant annet dersom organisasjonen ikke er registrert i Frivillighetsregisteret, eller ikke har lagt ved de obligatoriske vedleggene til søknaden. Videre medfører systemet at det er mulig å sortere søknadene etter avvik og risiko, slik at saksbehandlingen i størst mulig grad kan gjennomføres i de søknadene med flest avvik og størst risiko. I 2023 ble 44 prosent av søknadene automatisk behandlet, basert på ingen identifiserte avvik og lav risiko. Et utvalg av de automatisk behandlede søknadene blir hvert år kontrollert for å sikre kvaliteten av saksbehandlingen.

I forvaltningen av en ordning med mer enn 23 000 mottakere vil det ikke være mulig å undersøke alle organisasjoner like grundig hvert år. Saksbehandlingen gjennomføres derfor på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderinger. Nye søkere vil være gjenstand for grundigere saksbehandling fordi deres søknader ikke tidligere har vært vurdert opp mot krav i forskriften. Likebehandling av organisasjonene medfører at organisasjoner med lignende aktiviteter i størst mulig grad blir vurdert opp mot hverandre. Disse forvaltningsrutinene medfører at det vil kunne gå noe tid mellom hver gang en organisasjon har en risiko som medfører at søknadsgrunnlaget blir kontrollert.

For å unngå at organisasjoner får krav om tilbakebetaling i tråd med forskriften § 20 har Lotteritilsynet i større grad hatt fokus på gjennomgang av risikoområder under saksbehandlingen på grunnlag av §§ 3, 5, 6 og 7 i forskriften. I tråd med generelle anbefalinger fra EY-rapporten foreslår departementet at det legges ut informasjon om Lotteritilsynets forvaltningsrutiner for ordningen på lottstift.no.

I tillegg mener departementet at det bør innføres krav til vedlegg til søknad i tråd med forskriften § 7 tredje ledd slik at det er mulig å se hvordan avgrensningene og fradragspostene er vurdert og beregnet. Det er for de fleste avgrensningene og fradragene ikke mulig å lese ut fra regnskapet hvor store de ulike fradragspostene skal være. Det vil være naturlig at plikten bør gjelde for alle søkere. Det bør vurderes om sentralledd skal innhente tilsvarende dokumentasjon for sine underledd. Dette er allerede

informasjon organisasjonene skal utarbeide, og som Lotteritilsynet kan be søker om å fremlegge, jf. § 7 tredje ledd.

8 Forenklingstiltak

8.1 Innledning

Stortinget har i Innst. 249 S (2022–2023) – *Bedre støtteordninger for organisasjoner og frivilligheten* bedt regjeringen «igangsette et arbeid for å harmonisere og forenkle de mange søkbare ordningene som forvaltes av departement, direktorat og statlig sektor, herunder vurdere mer samkjørte systemer for søknader og rapportering for statlige tilskuddsordninger, samkjørte søknadsfrister og tidspunkt for svar/utbetaling, og innføre raskere saksbehandling av tilskudd og regler for overføring av tilskudd til neste budsjettår når tildelingen kommer seint, og en tilrettelegging for at tilskudd i større grad gis som flerårige tilskudd og driftstilskudd.»

Lotteritilsynet forvalter i dag ulike søknadsbaserte ordninger for frivillig sektor. I tillegg til momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner forvalter Lotteritilsynet tilskuddsordningen til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner⁶⁶ og søknadsordningen om tillatelse fra ikke-fortjenestebaserte organisasjoner til å tilby pengespill i tråd med pengespilloven og tilhørende bestemmelser i pengespillforskriften.⁶⁷ Departementet legger opp til at innhold og forvaltningspraksis knyttet til likelydende begreper som benyttes i de nevnte ordningene bør harmoniseres på tvers av ordningene så langt dette er mulig. En slik harmonisering vil øke forutsigbarheten for organisasjonene og samtidig forenkle saksbehandlingen i Lotteritilsynet. Tilsvarende utgangspunkt er lagt til grunn i forarbeidene til ny pengespillov (Prop. 220L (2020–2021) Lov om pengespill kapittel 14 pkt. 14.4.2 s. 121), hvor departementet uttaler at:

Videre er departementets utgangspunkt at 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. Dette vil kunne gi økt forutsigbarhet for organisasjonene og forenkle saksbehandlingen i Lotteritilsynet. Dette innebærer også at innholdet i begrepene knyttet til pengespilloven bør utvikles i tråd med utviklingen av regelverk og praksis også innenfor andre ordninger [...].

Med utgangspunkt i EY-rapporten, erfaringer fra endringer i momskompensasjons i 2019 og innspill fra frivillig sektor foreslår departementet ulike tiltak som skal bidra til å gjøre ordningen enda enklere og mer forutsigbar for søkerorganisasjonene.

⁶⁶ Forskrift 12. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping. Tilskuddsordningen er finansiert gjennom midler fra Norsk Tippings overskudd fra pengespill (pengespilloven § 12 første ledd nr.5).

⁶⁷ Forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill. Se §§ 37 og 38.

8.2 Departementets vurdering og forslag

8.2.1 Utleie av bygg mv.

I dagens forskrift skal alle organisasjoner gjøre avgrensinger for sine drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder utleie av bygg, anlegg eller annen fast eiendom. Dette gjelder både for permanent utleie av et fast areal (slik som kjellerleilighet, kontorlokaler mv.) og sporadisk utleie (for eksempel konfirmasjon, bryllup mv.). En andel av alle relevante, kostnader, både faste og variable, skal være med i avgrensningen. Dette gjelder for eksempel kostnader til forsikring, kommunale avgifter, strøm, renhold, vedlikeholdskostnader o.l. Lotteritilsynet viser til at mange organisasjoner har utfordringer med å forstå hvordan denne avgrensningen skal foretas og beregne riktig sum kostnader. EY-rapporten peker også på at det er utfordrende for organisasjoner som ikke har god kunnskap om avgiftsregler å forstå de ulike beregningsmodellene som Lotteritilsynet presenterer i sin veiledning.

I dagens ordning er det to terskler organisasjonene må forholde seg til i vurderingen av om de må gjøre en reduksjon i søknadsgrunnlaget. Alle organisasjoner må først vurdere om det skal gjøres *avgrensninger*, deriblant avskrivninger på bygg eller anlegg, kostnader til utleie av bygg og anlegg eller kostnader til nye bygg. Deretter skal alle organisasjoner med mer enn fem millioner kroner i driftskostnader gjøre en vurdering om det skal gjøres *fradrag* i søknadsgrunnlaget. Fradragsposter inkluderer kostnader i utlandet, overføringer til andre organisasjoner, mva.-pliktig omsetning mfl. I 2023 var det fem prosent av organisasjonene i momskompensasjonsordningen som hadde driftskostnader på mer enn fem millioner kroner. Dette dreier seg i hovedsak om organisasjoner som har bedre forståelse av avgiftsregelverket, og dermed bedre forutsetninger for å forstå hvordan fradragspostene skal beregnes på grunnlag av momskompensasjonsforskriftens bestemmelser.

I 2023 var det i underkant av 1 600⁶⁸ organisasjoner som hadde en avgrensning for kostnader til utleie. De aller fleste av disse er små organisasjoner som driver med sporadisk utleie. Rundt 50 prosent disse organisasjonene hadde driftskostnader på under 1 million kroner, og er hovedsakelig organisasjoner uten ansatte og hvor alle aktiviteter er drevet av gratis arbeidsinnsats. For disse organisasjonene vil det oppleves som komplisert å beregne riktig avgrensning for sin utleievirksomhet. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at utleie i stedet omgjøres til en fradragspost. Endringen medfører at nesten 1 300 organisasjoner som i 2023 gjorde avgrensninger ikke lenger trenger å gjøre denne vurderingen. Samtidig står de 300 organisasjonene som fortsatt skal gjøre fradrag for 65 prosent av kostnadene som ble trukket ut av søknadsgrunnlaget. Hadde endringen vært gjennomført i 2023 ville den medført at godkjent søknadsbeløp ville blitt 10,5 millioner kroner høyere.

8.2.2 Utbetaling av kompensasjon

Momskompensasjonsordningen har de siste årene hatt i overkant av 200 søknader fra sentralledd. For disse organisasjonene utbetaler Lotteritilsynet kompensasjonen til sentralleddet som igjen har ansvar for å utbetale midler til sine underledd i løpet av tre uker. De siste årene har utbetalingene skjedd tett opp mot jul, noe som har skapt ekstra

⁶⁸ Gjelder organisasjoner som hadde søkt etter forenklet modell, og som utgjør 95 prosent av alle organisasjonene.

belastning for sentralleddene. Totalt er det over 21 500 underledd som inngår i disse søknadene, og det kan variere fra noen få underledd til over 6 000 underledd, slik tilfellet er i søknaden til NIF. En del av disse organisasjonene har gode interne systemer for å sikre raske og effektive utbetalinger til sine underledd. Samtidig er det mange sentralledd som ikke har slike systemer og rutiner på plass, og som derfor er avhengige av å lage egne lister til utbetalingene eller manuelt utbetale til hvert enkelt underledd. Dette er krevende for mange av de mindre sentralleddene.

Norsk Tipping har gjennom mange år hatt god erfaring med å bruke bankkontoen som er registrert i Frivillighetsregisteret til å utbetale grasrotandelen til mer enn 30 000 organisasjoner. Et stort flertall av grasrotmottakere mottar også momskompensasjon. Det er et krav i grasrotordningen at mottaker må være registrert i Frivillighetsregisteret. I Frivillighetsregisteret er det i dag omtrent 49 000 organisasjoner som har registrert kontonummer. Av organisasjonene som fikk utbetalt moms i 2023 var det 21 000 organisasjoner som har registrert kontonummer. Dette utgjør over 91 prosent av mottakerne. Det vil være enklere og raskere for organisasjonene om utbetaling kan skje direkte til enkeltmottakere framfor at midlene går gjennom sentralleddet. Lotteritilsynet innførte nytt saksbehandlingssystem i 2020 slik at det nå er mulig å legge til rette for at det utbetales kompensasjon direkte til alle mottakere i ordningen. Departementet foreslår derfor at det bør legges til rette for at utbetaling av kompensasjon skal skje direkte til underledd.

Det er en forutsetning at alle organisasjoner må ha sitt kontonummer registrert i Frivillighetsregisteret for at utbetalingen skal kunne skje direkte til organisasjonen. Dette forslaget må sees i sammenheng med prosessene som foregår i forbindelse med videreutvikling av Frivillighetsregisteret og arbeidet med endringer i frivillighetsregisterloven.⁶⁹

8.2.3 Krav om statsautorisert revisor, revisorrapport og når det skal gjøres fradrag

I dagens forskrift stilles det krav til revisjon for mottakere som har mer enn 5 millioner kroner i driftskostnader, jf. §§ 10, 11, 12, 13. Siden forrige revidering av forskriften er det skjedd endringer i aksjeloven om terskelverdier for når et aksjeselskap må ha revisjon. Det følger av ny terskelverdi at når driftsinntekter er under syv millioner kroner kan organisasjonen velge å ikke revidere regnskapet. I mangel av annet regelverk som regulerer krav til revisjon for foreninger, mener departementet det kan det være hensiktsmessig å se hen til terskelverdier benyttet i annet relevant regelverk. Ved å heve terskelen for når organisasjoner har krav til statsautorisert revisor, revisorrapport og skal gjøre fradrag etter § 7 i forskriften, vil det medføre at i overkant av 300⁷⁰ organisasjoner ikke lenger trenger å gjøre fradrag i sine søknader. Disse organisasjonene gjorde i 2023 fradrag på nesten 200 millioner kroner, noe som utgjorde i overkant av 12 prosent av deres søknadsgrunnlag. Samtidig utgjør dette under 1 prosent av de totale fradragene som alle organisasjonene gjør i momskompensasjonsordningen.

Departementet mener at det ikke er naturlig å stille strengere krav til foreninger enn til aksjeselskap, og foreslår derfor å heve terskelen for krav til revisjon og revisorrapport fra 5 millioner kroner til 7 millioner kroner. Dette vil være en betydelig besparelse for frivillig

⁶⁹ Lov 29. juni nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven).

⁷⁰ Tall fra søkere etter forenklet modell.

sektor. For å sikre at regelverket er så enkelt og brukervennlig som mulig, mener departementet at det er viktig at det i forskriften benyttes så få ulike terskelverdier som mulig. En heving av terskelen for når det stilles krav til at en organisasjon skal ha statsautorisert revisor og revisorrapport bør sees i sammenheng med når en organisasjon skal gjøre fradrag. Departementet foreslår derfor at terskelen for når det skal gjøres fradrag heves fra 5 millioner kroner til 7 millioner kroner. Dette fører til at disse organisasjonene får et høyere søknadsbeløp. Basert på tallene fra 2023 antas endringen å medføre at det totale søknadsbeløpet i ordningen øker med rundt 12 millioner kroner.

8.2.4 Veiledningsmateriale

Lotteritilsynet gjennomfører årlige revideringer av sine nettsider. Endringene blir gjort på bakgrunn av interne og eksterne tilbakemeldinger. Det er samtidig viktig at nye avgjørelser fra Lotterinemnda blir innarbeidet i tekstene og tilgjengelig veiledningsmaterieil. I tråd med de generelle anbefalingene fra EY-rapporten har Lotteritilsynet publisert de mest relevante avgjørelsene fra Lotterinemnda i sin helhet på sine nettsider. Dette inkluderer avgjørelser knyttet til følgende problemstillinger:

- Lukket organisasjon
- Privatøkonomiske fordeler
- Kostnader av privat karakter
- Virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode
- Virksomhet som kommer næringsinteresser til gode
- Frivillig innsats

Lotteritilsynet har på bakgrunn av EY-rapportens anbefaling utarbeidet en egen veiledningsside om statsstøtte for å gjøre det enklere for organisasjonene å forstå og få bedre oversikt over forvaltningspraksis på grunnlag av momskompensasjonsforskriften. Veiledningen inneholder også konkrete eksempel på saker som har vært til behandling i Lotterinemnda. Departementet vil i samråd med Lotteritilsynet følge opp videre arbeid med å gjennomgå og forbedre dagens veiledningsmaterieil for momskompensasjonsordningen. Dette gjelder særlig veiledningen knyttet til fast eiendom, delvis kompensasjonsberettiget virksomhet og avgrensninger mot offentlige- og næringsinteresser. Et viktig fokus i dette arbeidet vil være å utarbeide et veiledningsmaterieil i klarspråk for å sikre en større grad av brukervennlighet.

8.2.5 Innhenting av regnskap

Det er et uttalt mål i offentlig forvaltning at organisasjoner kun skal sende inn dokumentasjon en gang til offentlige myndigheter. Det er i dag ingen stor andel av mottakerne i momskompensasjonsordningen som er regnskapspliktige, og som derfor må sende inn sitt godkjente årsregnskap til Regnskapsregisteret. Lotteritilsynet har imidlertid registrert at enkelte organisasjoner likevel frivillig sender sitt årsregnskap til Regnskapsregisteret. Dette betyr at det er en andel av organisasjonene i momskompensasjonsordningen som allerede har levert sitt regnskap til offentlige myndigheter før de søker om momskompensasjon. For å gjøre søknadsprosessen enklere for disse organisasjonene, foreslår departementet at forvalter skal hente godkjent

årsregnskap fra Regnskapsregisteret fremfor å etterspørre dette i søknadsskjema for momskompensasjon.

Departementets forslag

For å gjøre momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner enda enklere og mer forutsigbar for søkerorganisasjonene foreslår departementet følgende tiltak:

- Omgjøre utleie av bygg mv. til fradragspost framfor avgrensning
- Utbetaling av kompensasjon direkte til underledd
- Heve terskel for når det stilles krav om statsautorisert revisor, revisorrapport og når det skal gjøres fradrag
- Utarbeide ytterligere og mer brukervennlig veiledningsmateriale
- Bruk av regnskapsregisteret for innhenting av regnskap

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner er en rammestyrte ordning og det gis kompensasjon innenfor rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Siden 2021 har organisasjonene mottatt full kompensasjon av godkjent søknadsbeløp.

Eventuelle økonomiske konsekvenser som følge av forslagene som fremgår av dette høringsnotatet vil dekkes innenfor den årlige rammen.

Departementet foreslår flere forenklingstiltak, deriblant å endre vurderingen av utleie og å øke grensen for når organisasjonene må levere revisorrapport. Dette vil føre til mindre ressursbruk hos organisasjonene. Tiltakene vil samlet sett kunne medføre noe merarbeid for Lotteritilsynet i en overgangsperiode, blant annet i forbindelse med implementering av endringene i søknadsskjema og saksbehandlingssystemet. Forslaget om utbetaling av kompensasjon direkte til alle organisasjonene forutsetter at mottakere har registrert kontonummer i Frivillighetsregisteret. Det må derfor påregnes at forslaget i en overgangsperiode vil kreve noe oppfølging fra sentralledd og Lotteritilsynet for å sikre at gjenstående organisasjoner får registrert kontonummer i Frivillighetsregisteret.

For øvrig legger departementet ikke opp til vesentlige forskriftsendringer når det gjelder vilkårene for å kunne søke om momskompensasjon i ordningen. Departementets forslag til endring i dagens bestemmelse som avgrenser ordningen mot offentlig virksomhet (se pkt. 5.3 flg.) er en tydeliggjøring av dagens forvaltningspraksis, og viderefører i hovedsak gjeldende rett på dette området. Både dette forslaget, det påpekte behovet for å klargjøre enkelte andre bestemmelser i forskriften (se pkt. 5.3 og kapittel 6 i høringsnotatet) og forenklingstiltakene som foreslått i kapittel 8 gir imidlertid behov for å justere saksbehandlingsrutiner og veiledningsmateriell hos Lotteritilsynet.

Som nevnt i kapittel 2 i dette høringsnotatet legger departementet opp til en ny høring av konkrete forslag til forskriftsendringer i etterkant av denne høringen. Departementet vil i forbindelse med dette arbeidet foreta en nærmere vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de forskriftsendringene som foreslås.