

# Fordelingsutvalgets årsmelding for 2018

## 1. Innledning

Fordelingsutvalget (FUV) har gjennomført 7 ordinære møter i 2018, som er to færre enn i 2017. Årsaken til at det var færre møter i 2018 var at nytt utvalg ikke ble samlet for første gang før i november 2018.

Utvalget har fordelt tilskudd i tre omganger – i januar, juni og desember.

Det var 99 organisasjoner som søkte om nasjonal grunnstøtte i 2018. Det er to flere enn i henholdsvis 2016 og 2017. Dermed har antallet søknader stabilisert seg på øvre halvdel av 90-tallet. Det er i gjennomsnitt 3-4 «nye» organisasjoner som søker hvert år, og det er i gjennomsnitt 1-2 som klarer å etablere seg i ordningen over tid.

Det var 30 organisasjoner som søkte om internasjonal grunnstøtte i 2018, to færre enn i 2017.

2018 var det andre året med bruk av det elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet Insights Grant. Tilbakemeldingene fra brukerne er fortsatt positive, og etter hvert som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fortsetter å utvikle systemet regner utvalget med at brukertilfredsheten vil øke enda mer. Tilbakemeldingene fra saksbehandlerne i utvalgets sekretariat er at systemet sikrer høy effektivitet. Sekretariatet hadde saksbehandlet nesten alle de ordinære søknadene for 2019 innen midten av desember 2018, i motsetning til tidligere år hvor nærmere halvparten av søknadene som regel behandles av utvalget etter nyttår. Dette gjør at organisasjonene får tilsendt tilskuddsbrev tidlig i januar og dermed kan planlegge årets aktiviteter på et tidligere stadium. Det frigjør også kapasitet i utvalgets sekretariat i januar og februar som gjør at sekretariatet kan begynne med den ordinære kontrollen på et tidligere tidspunkt, slik at alle kontrollsaker kan være ferdig til 2. fordeling av tilskuddet i juni. Dette skaper igjen kapasitet i sekretariatet til å veilede organisasjonene i søknadsprosessen på et tidligere tidspunkt og i langt større grad enn tidligere.

Utvalgets leder har i 2018 gitt innspill til departementet vedrørende en mulig sammenslåing av administrasjonen av den nasjonale grunnstøtten og Frifond organisasjon. Utvalgets leder, nestleder og ett av utvalgets medlemmer har også, i likhet med utvalgets sekretariat, bidratt i denne prosessen ved å delta på arbeidsmøter arrangert av konsulentselskapet Rambøll.

### 1.1 Fordelingsutvalgets sammensetning

Utvalget bestod frem til 31. august 2018 av:

- Leder: Kirsti Marie Stokkeland – oppnevnt direkte av departementet
- Nestleder: Lasse Birkeland – oppnevnt direkte av departementet
- Medlem: Bodil Rake Lystrup – oppnevnt direkte av departementet
- Medlem: Jørgen Kaurin – oppnevnt direkte av departementet
- Medlem: Jonas Wasa Amin Farshchian – oppnevnt etter forslag fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
- Medlem: Signe Lindbråten – oppnevnt etter forslag fra LNU
- Medlem: Adrian Wilhelm Kjølø Tollefsen – oppnevnt etter forslag fra organisasjonene utenfor LNU
- Varamedlem: Elin Kjeldstadli Hatlestad – vara til de direkte departementsoppnevnte
- Varamedlem: Stian Seland – vara til medlemmene oppnevnt etter forslag fra LNU

Varamedlem: Benedikte Vivaas Kise – vara til medlemmet foreslått fra organisasjonene utenfor LNU

Fra og med september 2018 består utvalget av:

Leder: Kirsti Marie Stokkeland – oppnevnt direkte av departementet

Nestleder: Lasse Birkeland – oppnevnt direkte av departementet

Medlem: Lars Tore Flåten – oppnevnt direkte av departementet

Medlem: Qasim Bhatti – oppnevnt direkte av departementet

Medlem: Agnes Ellinor Skagemo – oppnevnt etter forslag fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

Medlem: Signe Lindbråten – oppnevnt etter forslag fra LNU

Medlem: Adrian Wilhelm Kjølø Tollefsen – oppnevnt etter forslag fra organisasjonene utenfor LNU

Varamedlem: Jonas Wasa Amin Farshchian – vara til de direkte departementsoppnevnte

Varamedlem: Liv Hauge Norheim – vara til medlemmene oppnevnt etter forslag fra LNU

Varamedlem: Annika Fallsen Huhtala – vara til medlemmet foreslått fra organisasjonene utenfor LNU

Både leder, Kirsti Marie Stokkeland, og de øvrige medlemmene og varamedlemmene i utvalget har mandatperiode til 31.8.2021.

Buudir er sekretariat for Fordelingsutvalget. I 2018 har de ansatte med ansvaret for Fordelingsutvalgets sekretariat vært Carl F. Gjerdrum og Ellen Gjeruldsen.

### **1.2 Fordelingsutvalgets møter**

Fordelingsutvalget hadde til sammen 7 ordinære møter og to møter med departementet. I tillegg hadde utvalget et heldags opplæringsseminar for de nye medlemmene i utvalget 20. november 2018.

Fordelingsutvalget gjennomførte det årlige opplæringsseminaret for nyansatte i organisasjonene og nye organisasjoner i to omganger, 13. juni og 20. august, for å få med flest mulig organisasjoner, blant annet en del nye organisasjoner som hadde vurdert å søke om tilskudd for første gang. Det deltok 45 personer fra 42 organisasjoner på arrangementet i juni og 22 personer fra 21 organisasjoner på arrangementet i august. Sett under ett deltok til sammen 67 personer fra 58 organisasjoner i 2018. I 2017 deltok det 40 personer fra 29 organisasjoner. Utvalget vil derfor også gjennomføre to seminarer i 2019 for å se om årsaken til doblingen av antall organisasjoner som deltok på opplæringsseminar skyldes at utvalget gjennomførte opplæring både vår og høst.

### **1.3 Økonomiske rammer**

Fordelingsutvalget disponerte i 2018 kr 136 480 000 til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Det fordelte seg med kr 132 380 000 fra kap. 846 post 70 i statsbudsjettet til grunnstøtte til nasjonalt arbeid og kr 4 100 000 fra kap. 846 post 79 i statsbudsjettet til grunnstøtte til internasjonalt arbeid.

Fordelingsutvalgets driftsbudsjett var for 2018 på kr 379 139. Regnskapet for 2018 viser at utvalget har hatt kostnader på kr 235 103. Årsaken til underforbruket er hovedsakelig færre møter i utvalget i 2018 enn hva det var budsjettet med. Det er ikke tatt med overheadkostnader eller lønn for sekretariatet i denne summen. Disse kostnadene går over Bu\_dirs ordinære driftsbudsjett.

FUV har for 2019 vedtatt et budsjett på kr 353 867 (se vedlagte budsjett). Inkludert i dette ligger blant annet ni utvalgsmøter og to opplæringsseminarer for organisasjonene. Utvalget tar fra og med 2017 ikke med kostnader som først og fremst er knyttet til sekretariatets arbeid.

## 2. De ulike typer tilskudd

I det følgende redegjøres det for de tilskuddene som er fordelt.

### 2.1 Grunnstøtte til nasjonalt arbeid

#### 2.1.1 Statistikk

Antall søkere i 2018 var 99. Antall søkere i 2016 og 2017 var 97.

93 organisasjoner fikk innvilget sine søknader, og mottok nasjonalt driftstilskudd.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ordinært tilskudd § 13	56	57	60	62	61	67	65	67	68
Mindre organisasjoner § 14	11	14	16	17	16	19	20	19	19
Etableringstilskudd	13	10	12	10	12	6	4	3	4
Uttrapping	2	1	0	0	1	0	2	2	2
Avslag	6	15	7	3	4	1	6	6	6
Ant. søknader	87	97	95	92	94	93	97	97	99
Kr/poeng	25,13	24,83	26,30	26,49	26,37	28,05	28,52	31,89	35,32

Vietnamesisk barne- og ungdomsforening (VBUF) fikk sin søknad avvist på grunn av manglende dokumentasjon, se forskriften § 30 annet ledd. Organisasjonen klaget på vedtaket, og utvalget tok klagen til følge.

Blekkulfklubben, Junior Chambers International Norway, Motorførernes Avholdsforbunds Ungdom og Norturk fikk avslag på sine søknader om tilskudd fordi organisasjonene ikke hadde nok tellende medlemmer, tellende lokallag eller fylker med tellende lokallag, se forskriften § 17 andre ledd bokstavene f) og g). Norturk klaget på vedtaket. Departementet opprettholdt utvalgets avslag.

Det Kurdiske Ungdomsforbundet i Norge – Lawan fikk avslag på sin søknad om tilskudd fordi organisasjonen hadde for få tellende medlemmer og at utvalget mente at organisasjonen hadde forfalsket underskrifter på årsrapportene fra lokallagene og dermed ikke tilfredsstilte kravene til antall lokallag i henhold til forskriften § 14. I forbindelse med en forutgående kontroll av LAWANs beregningsgrunnlag for tilskuddsåret 2018 (grunnlagsåret 2016) ble organisasjonen bedt om å fremlegge grunnlagsdokumentasjon for organisasjonens oppgitte tellende medlemmer og tellende lokallag. Gjennomgangen av medlemsdokumentasjonen viste at organisasjonen kun hadde betalte kontingenter for 78 medlemmer under 26 år. Det er mindre enn kravet til 100 tellende medlemmer i forskriften § 14 første ledd bokstav a). Organisasjonen ble også bedt om å fremlegge årsrapporter for de seks tellende lokallagene som var oppgitt i søknaden. Fordelingsutvalget vurderte disse årsrapportene og mente at signaturene på rapportene var forfalsket for at årsrapportene skulle fremstå som ekte. Grunnlaget for denne vurderingen var en gransking av en anerkjent internasjonal skriftekspert som mente at det var samme personen som hadde signert alle de seks årsrapportene. Utvalget har mottatt skriftlige tilbakemeldinger fra to av lokallagslederne som står oppført på årsrapportene, og disse bekreftet innholdet i årsrapportene og at det var de som hadde signert rapportene. Utvalget festet imidlertid ikke lit til disse tilbakemeldingene av den ovennevnte grunn.

Fordi organisasjonen ikke hadde godkjente årsrapporter for sine lokallag kunne disse dermed ikke godkjennes som tellende lokallag, se forskriften § 9. Organisasjonen hadde dermed færre enn 2 tellende lokallag i 2 fylker, som er kravet i forskriften §14. Organisasjonen klaget ikke på vedtaket. Bufdir har politianmeldt saken etter oppfordring fra Fordelingsutvalget.

Xercize fikk avslag på sin søknad om støtte i 2017 fordi utvalget mente at organisasjonen måtte regnes som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon", se forskriften § 2 tredje ledd bokstav b). Xercize påklaget vedtaket og fordi departementet ikke var ferdig med klagebehandlingen ved søknadstidspunktet, valgte organisasjonen å sende inn en søknad om tilskudd for tilskuddsåret 2018 i påvente av departementets klagebehandling. Departementet opprettholdt utvalgets vedtak i 2017 og utvalget avslo organisasjonens søknad for tilskuddsåret 2018. Xercize påklaget ikke vedtaket.

Nasjonalt driftstilskudd ble utbetalt i tre omganger; januar, juni og desember.

I alt kroner 132 380 000 ble utbetalt fra kap. 846 post 70 i statsbudsjettet. Det var ingen avkortninger etter tidligere kontroller.

### **2.1.2 Dispensasjoner fra forskriftens krav til antall tellende medlemmer og tellende lokallag**

Landsforeningen for Nyrepasienter og transplanterte (LNT) fikk dispensasjon fra kravet til 100 tellende medlemmer i forskriftens § 14 første ledd bokstav a) i medhold av § 14 annet ledd.

Changemaker og Juvente fikk uttrappingstilskudd på grunn av at de hadde færre enn 700 tellende medlemmer.

### **2.2 Grunnstøtte til internasjonalt arbeid**

Antall søkere i 2018 var 30, mot 32 i 2017 og 31 i 2016. 30 søkere er gjennomsnittet for de siste ni årene.

Alle organisasjonene fikk innvilget sine søknader og mottok internasjonal grunnstøtte.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ant. søknader	33	28	28	29	25	31	31	32	30
Fikk tilskudd	33	28	28	29	25	31	29	30	30
Avslag	0	0	0	0	0	0	2	2	0
Kr/poeng	1 398,-	2 518,-	1 892,-	1 214,-	2 030,-	1 185,-	2 172,-	1 001,-	1 476,-

Ingen organisasjoner nådde taket på 20 % av den totale bevilgningen til internasjonal grunnstøtte, se forskriftens § 23 fjerde ledd.

Fordelingsutvalget utbetalte til sammen kroner 4 100 000 til internasjonal grunnstøtte for tilskuddsåret 2018. Det var ingen avkortninger etter kontrollen tidligere år.

### **3. Kontroll**

I instruksjonen for utvalget, punktene 3.1 og 3.2, settes det krav til at det skal tas ut minst 15 organisasjoner med nasjonalt grunntilskudd og 7 med internasjonalt grunntilskudd til ordinær kontroll. Fordelingsutvalget gjennomførte i 2018 ordinær kontroll av 16 organisasjoner som mottok nasjonal grunnstøtte og 7 organisasjoner som mottok internasjonal grunnstøtte. Utvalget gjennomførte forutgående kontroll - kontroll av beregningsgrunnlaget før tilskuddet utbetales - av syv organisasjoner.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ant. søknader nasj.	87	97	95	92	94	93	97	97	99
Ant. org. i nasj. kontroll	15	21	21	18	21	32	27	23	16
%-andel	17	22	22	20	22	34	28	23,7	16
Ant. søknader int.	33	28	28	29	25	31	31	32	30
Ant. org. i int. kontroll	9	9	10	8	9	10	13	11	7
%-andel	27	32	36	28	36	32	42	37,5	23
Ant. org. i forutgående kontroll	20	13	12	11	10	5	9	1	7
%-andel	23	13	13	12	11	5	9	0,8	7

Årsaker til utvelgelse av organisasjonene til kontroll i 2018 var blant annet:

- oppfølging av tidligere kontroller
- usikkerhet knyttet til organisasjonens rutiner for innhenting og kvalitetssikring av grunnlagsdokumentasjon
- grunnlagstall på grensen til minimumskravene i §§ 13 og 14
- funn og kommentarer i søknaden
- organisasjonene hadde ikke blitt kontrollert de siste fire årene
- samordning av nasjonal og internasjonal kontroll

Det var færre oppfølginger av tidligere kontroller og samordning av nasjonal og internasjonal kontroll i 2018, noe som ført til et lavere antall kontroller enn tidligere år.

Fordelingsutvalget lager en årlig kontrollrapport. Denne oversendes til departementet og legges ut på utvalgets hjemmeside. Rapporten er således offentlig tilgjengelig. Utvalget viser til rapporten for ytterligere detaljer om utvalgets kontrollarbeid og funn i 2018.

Fordelingsutvalgets sekretariat er medlem av en samarbeidsgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet, Miljødirektoratet og Utdanningsdirektoratet, hvor hensikten er å utveksle informasjon om de frivillige organisasjonene som søker og gis tilskudd i de forskjellige tilskuddsordningene som disse direktoratene forvalter. Gruppen ble startet opp i 2008, og målsetningen er å hindre at tilskudd gis til useriøse aktører. Gruppens arbeid vil således være et risikodempende tiltak i tilskuddsordningene. Det er også et møtested hvor det diskuteres forvaltningsmessige utfordringer ved tilskudd. Det utarbeides jevnlig samlede strategier for kontroll av enkelte organisasjoner, og flere av medlemmene i gruppen har deltatt på samlede, stedlige kontroller. I 2016, 2017 og 2018 ble det imidlertid ikke gjennomført noen møter i gruppen, og Fordelingsutvalget har derfor tatt opp med departementet om dette samarbeidet bør forankres på et høyere plan for at gruppens arbeid kan bli gjenopptatt.

### Utvidet kontroll

Fordelingsutvalget gjennomførte av utvidede kontroller av organisasjonene Det Kurdiske Ungdomsforbundet i Norge – LAWAN (LAWAN), Kristen Idrettskontakt og Norsk Forening for Ehlers Danlos Syndrom (EDS).

Utvalget tar hvert år ut til kontroll en organisasjon som bruker elektronisk registrering av årsrapporter og medlemslister. I 2018 valgte utvalget ut Kristen Idrettskontakt. EDS og LAWAN ble kontrollert på grunn av funn i den ordinære kontrollen.

#### **4. Vurdering av måloppnåelse**

Utvalget gjennomførte en undersøkelse blant tilskuddsmottakerne i 2013. Denne undersøkelsen viste at tilskuddsordningen har god måloppnåelse av ordningens formål. Utvalget mente imidlertid at det var litt liten deltakelse i undersøkelsen, og at for å få en bedre gjennomgang av måloppnåelse i ordningen, bør det eventuelt gjennomføres en større effektevaluering av et eksternt firma på et senere tidspunkt.

Utvalget har de siste årene ment at det ikke har vært nødvendig å prioritere evaluering så kort tid etter undersøkelsen. Ettersom det heller ikke hadde gått særlig lang tid siden de siste endringene i forskriften og det fremdeles var en del overgangsordninger, ville utvalget kun vise til den nevnte undersøkelsen blant tilskuddsmottakerne. Fra og med 2018 er imidlertid Bufdir også i gang med å se på endringer i forskriften, og utvalget mener at en eventuell ekstern evaluering av ordningen enten bør gjennomføres før de nye endringene trer i kraft slik at resultatene kan tas med i arbeidet, eller at undersøkelsen bør utsettes til noen år etter at de nye endringene har tredd i kraft.

Utvalget skrev i årsrapporten for 2017 at vi ville forsøke å utvikle en metode for å måle mål- og resultatoppnåelse i ordningen i løpet av 2018. Dette arbeidet har blitt forsinket på grunn av at sekretariatet til utvalget har blitt trukket inn i arbeidet med de nevnte forskriftsendringene, men vil bli tatt opp igjen i 2019.

Utvalgets vurdering av måloppnåelse basert på organisasjonenes årsmeldinger:

##### 1. Legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene.

Organisasjonene har krav gjennom forskriften om at alle over 15 år skal ha fulle demokratiske rettigheter i organisasjonen, se forskriften § 6 og 13 første ledd bokstav b). Dette innebærer stemmerett, lik møterett, tale- og forslagsrett, og rett til å la seg velge som representant. Det er også et krav om at organisasjonene skal legge til rette for at også de under 15 år skal ha arenaer hvor de kan uttrykke sine synspunkter. I tillegg er det et krav om at alle lokallag skal ha minst en medlemsrettet aktivitet i året.

Alle organisasjonene tilfredsstiller de to første kravene per i dag, og alle lokallagene som er tellende i ordningen gjør det samme. Dette innebærer at det er muligheter for at alle kan delta på lik linje i organisasjonen, samt at det er gitt insentiver gjennom tilskuddsordningen til å skape aktiviteter for medlemmene.

Hvorvidt det er reell deltakelse er vanskeligere å si, men de aller fleste organisasjonene har tiltak for at flest mulig kan delta på sine arrangementer. Organisasjonene har seminarer for å lære om hvordan man deltar på lands- og årsmøter, lokallagslederkonferanser, samlinger for unge deltakere (under 15 år) mm.

Frivillig arbeid har lenge stått sterkt i Norge. Ifølge Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor ligger andelen organisasjonsfrivillige på et stabilt høyt nivå, og antall timer brukt på frivillig arbeid er også høyt sammenlignet med andre land. Organisasjonene som mottar tilskudd i denne tilskuddsordningen rapporterer antall betalende medlemmer under 26 år gjennom de årlige søknadene om tilskudd, og disse tallene viser at det er en jevn vekst i organisasjonene (se vedlegg 5). Dette kan

være en indikasjon på at barn og unge finner muligheter for aktiviteter og deltakelse i organisasjonene, og ut ifra organisasjonenes egne tilbakemeldinger til utvalget gjennom spørreundersøkelsen fra 2013 er midlene fra denne tilskuddsordningen svært viktige for at organisasjonene skal kunne gjennomføre og legge til rette for aktiviteter for deres medlemmer.

Ifølge Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor viser deres forskning at personer som er aktive i organisasjoner gjennomgående har bedre helse og uttrykker større tilfredshet med livet. Dette kan skyldes at deltakelsen i seg selv har positive effekter, men det kan også henge sammen med at frivillige organisasjoner i utgangspunktet tiltrekker seg personer som har god helse og livskvalitet. Sammenholdt med at medlemstallene i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene vokser, legger vi til grunn at denne tilskuddsordningen har positiv samfunnsmessig effekt. Tilskuddsordningen er med på å sikre et fritidstilbud til barn og unge hvor de i tillegg til utvikling av sosiale ferdigheter går en «skole i demokrati» og gis muligheten til å delta i og øve innflytelse på utviklingen av samfunnet.

Ifølge Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektors rapport «Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter» tyder landsrepresentative undersøkelser fra de siste tiårene på at andelen aktive unge i organisasjoner som speider, korps, kor og religiøse foreninger har vært synkende. Fordelingsutvalgets tall viser derimot at antallet betalende medlemmer under 26 vokser blant de organisasjonene som mottar tilskudd i denne ordningen. Selv om deltakelsen i de mer tradisjonelle aktivitetene synker, kan våre tall tyde på at barn og unge i stedet deltar i andre organiserte aktiviteter. Flere undersøkelser har også tidligere pekt på at ungdom i dag er mer opptatt av aksjonsrettede og lokale aktiviteter enn generell deltakelse i ideologibaserte organisasjoner. Landsrådet for Norges Barne og ungdomsorganisasjoner (LNU) skriver imidlertid i sin rapport «Ung frivillighet» fra 2018 at «Trendene som er synlige i andre deler av frivillig sektor, som lav organisasjonslojalitet og tilbakegang for hierarkiske og demokratisk oppbygde organisasjoner, ser ikke ut til å påvirke barne- og ungdomsorganisasjonene i samme grad. Det viser at demokratiske og medlemsstyrte organisasjoner ikke har gått ut på dato. Tvert imot ser vi at barne- og ungdomsorganisasjonene fortsatt står sterkt, og at de rekrutterer bredere enn andre deler av frivilligheten. (...) Etter at LNU i 2016 dokumenterte at støtten i den nasjonale grunnstøtten hadde stagnert over en rekke år, har støtten blitt styrket over statsbudsjettet med til sammen 20 millioner. Dette har ført til sterkere sentralledd som har mer ressurser til å arrangere sommerleirer, drive verving og følge opp lokallag. Resultatet har vært økt aktivitet i den unge frivilligheten og en vekst i antall medlemmer.».

I sin utredning om en eventuell sammenslåing/samordning av Frifond organisasjon og den nasjonale grunnstøtten skriver Rambøll at «Tilskuddsordningene ivaretar i dag et betydelig mangfold av organisasjoner. (...) har et bredt perspektiv på hvilke typer organisasjoner som er omfattet og har unntak for organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag, noe som sikrer at tilskuddene fordeles til et bredt spekter av organisasjoner med ulike formål, aktivitetstyper og størrelser».

## 2. Tilskuddsordningene skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt.

Gjennom organisasjonenes årsrapporter ser Fordelingsutvalget at de aller fleste organisasjonene har et interessepolitisk arbeid og engasjerer seg på vegne av sine medlemmer. Organisasjonene deltar i offentlige fora, skriver leserinnlegg og kronikker, driver lobbyvirksomhet og har mediekampanjer. Utvalgets inntrykk er at det er få organisasjoner som ikke driver med interessepolitikk.

I gjennomsnitt deltar 30 organisasjoner hvert år på internasjonale aktiviteter. Disse organisasjonene deltar på møter i nettverk med søsterorganisasjoner eller paraplyorganisasjoner i utlandet, deltar på internasjonale seminarer og konferanser, og sender sine medlemmer på sommerleirer og liknende. Ut fra hva utvalget kan se i organisasjonenes årsrapporter, har de et større internasjonalt engasjement enn det som fremkommer i deres søknader om internasjonalt driftstilskudd. Til sammen har 47 organisasjoner mottatt internasjonal driftstilskudd de siste 10 årene. Dette er med på å fylle ut bildet om at organisasjonene har et internasjonalt engasjement, og dermed bidrar til at tilskuddsordningens mål om internasjonalt engasjement oppfylles.

### 3. Organisasjonene skal sikres som arena for medbestemmelse og demokrati.

Det er et inngangskrav for å få tilskudd gjennom denne ordningen at organisasjonene både har en oppbygging som sikrer alle tellende medlemmer som har fylt 15 år fullverdige demokratiske rettigheter i organisasjonen, dvs. stemmerett, lik møterett, tale- og forslagsrett, og rett til å la seg velge som representant, se forskriften §§ 6 og 13 første ledd bokstav b). Det er også et krav om at organisasjonene skal ha arenaer som sikrer at medlemmer under 15 år kan fremme sine synspunkter eller øve innflytelse over arbeidet i organisasjonen. Dette målet er dermed oppfylt for alle organisasjonene som mottar tilskudd.

Det er i tillegg et krav om at organisasjonenes vedtekter ikke skal skape hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, se forskriften § 2 første ledd bokstav c). Her er det riktignok et unntak ved forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, se forskriften § 2 annet ledd. Per i dag er det ingen organisasjoner som har unntak fra dette kravet.

## **5. Vurdering av tilskuddsordningene**

I henhold til utvalgets instruks, punkt 2.7, kan utvalget gi uttrykk for sin vurdering av tilskuddsordningen.

Utvalget viser her til våre innspill i kapittel 4 «Vurdering av måloppnåelse». Vi vil også trekke frem Rambølls utredning om sammenslåing eller samordning av Frifond organisasjon og den nasjonale grunnstøtten, der et utvalg av organisasjonene i ordningen ble spurt om deres opplevelser av tilskuddsordningen. Under følger et utvalg av de tilbakemeldingene som ble gitt:

- «Organisasjonene som søker tilskudd fra de to tilskuddsordningene i dag vurderer dem i all hovedsak som positive og svarer at de opplever at tilskuddsordningene i sin helhet bidrar til å nå ordningens mål i svært stor grad. Dette tyder på at de to tilskuddsordningene i dag er forvaltet på en måte som i stor grad bidrar til å støtte opp om organisasjonenes aktivitet.»
- «Et flertall av organisasjonene er enige i at tildelingskriterier i begge ordninger både er tydelige/forståelige og at de er i tråd med ordningenes formål. (Respondentene mener imidlertid at den nasjonale tilskuddsordningen er litt mindre tydelig, fleksibel og ubyråkratisk enn Frifond organisasjon. FUVs kommentar). Intervjuene kan tyde på at forskjellen i hvordan respondentene vurderer nasjonal grunnstøtte og Frifond organisasjon på dette området kan ha en sammenheng med at nasjonal grunnstøtte har et betydelig mer omfattende regelverk. Videre fremkommer det i spørreundersøkelsen at tilskuddene vurderes i all hovedsak – og særlig Frifond organisasjon – å fordeles relativt rettferdig mellom organisasjonene.»
- «Det er videre noen forskjeller i vurderingen av fleksibiliteten i tildelingskriteriene i de to ordningene, hvor kriteriene knyttet til Frifond organisasjon vurderes som mer fleksible sammenlignet med kriteriene for nasjonal grunnstøtte. Dette kan ha sammenheng med at



forvalterne av Frifond organisasjon i større grad enn Fordelingsutvalget og Bufdir gjør en skjønnsmessig vurdering i sin forvaltning, noe som igjen har en sammenheng med at nasjonal grunnstøtte er underlagt forvaltningsloven. Det innebærer at risikoen for å utelate organisasjoner som ikke passer bestemte kriterier i ordningene, men fremdeles er viktige for formålet for ordningen, er mindre. For eksempel gir dette muligheter for å gi unntak for Elevorganisasjonen. Enkelte minoritetsorganisasjoner har også påpekt at LNUs forvaltning og skjønnsmessige vurdering gir bedre anledning til å rette feil i innleverte dokumenter som skyldes utfordringer med å forstå det norske forvaltningssystemet, slik at de kan motta støtte allikevel. På den annen side er det, i et forvaltningsmessig perspektiv, utfordringer knyttet til å gi for mye skjønn i en tilskuddsforvaltning, ettersom det vil kunne utfordre rettssikkerhetsprinsipper og tilliten i tilskuddsforvaltningen. Enkelte organisasjoner opplever at forvaltningen av ordningene i for liten grad ivaretar barneorganisasjoner. Dette gjelder i noen grad også Frifond organisasjon, men særlig nasjonal grunnstøtte. Det samme gjelder mindre organisasjoner, som i vesentlig mindre grad er enige i at tilskuddet fordeles rettferdig mellom organisasjonene.»

- «I spørreundersøkelsen til søkerne på de to ordningene etterspurte vi tilbakemeldinger på ordningenes søknads- og rapporteringssystemer. Det fremkommer her at respondentene i all hovedsak opplever søknads- og rapporteringssystemene som tilfredsstillende. Hovedforskjellen i vurderingene er knyttet til at nasjonal grunnstøtte har en bedre teknisk tilrettelagt søknads- og rapporteringsløsning, mens det oppleves enklere å fremskaffe dokumentasjon og få bistand av forvalter i søknads- og rapporteringsprosessen i Frifond organisasjon.»
- «I intervjuer viser organisasjonene stor forståelse for dokumentasjonskravene i begge ordningene, men informantene oppgir samtidig at det er tidkrevende å samle inn årsrapporter og liknende fra lokallagene i organisasjonen. Dette er en særlig stor utfordring for større organisasjoner med mange lokallag. Spesielt er dette en utfordring ettersom mange organisasjoner ikke har gode digitale systemer for å rapportere inn dette.»
- «En tydelig tilbakemelding i intervjuene er at både Frifond organisasjon og nasjonal grunnstøtte skiller seg i betydelig grad fra øvrige tilskuddsordninger ved at de oppleves som forutsigbare. Begge ordningene er innrettet som rammetilskudd og det er i hovedsak konkrete og objektive kriterier som danner grunnlaget for utmåling av tilskuddene. Dette gir rom for at organisasjonene kan planlegge i et lenger tidsperspektiv enn det mer prosjektbaserte tilskuddsordninger åpner opp for. Dette gjelder både for sentralleddene som kan tenke utviklingsarbeid og lokallagene som får tydeligere rammer å operere innenfor. Dette fremheves derfor som en viktig verdi ved disse tilskuddsordningene.»
- «Flere organisasjoner som mottar nasjonal grunnstøtte uttrykker at regelverket oppleves som omfattende, og at ordningen er noe tungrodd. Forskriften inneholder mange terskler og vilkår for tilskuddsberettigelse og utmåling av tilskudd, og endringer i regelverket medfører potensielt mye arbeid for den enkelte organisasjon. Enkelte mottakere oppgir at ordningen fremstår som lite fleksibel, og at den er lettest tilgjengelig for de største og mest veletablerte organisasjonene. Som eksempel faller enkelte organisasjoner for minoriteter og unge med funksjonshemming utenfor ordningen som følge av lav medlemsmasse, strenge kriterier for tilskuddsberettigelse og omfattende søknad- og rapporteringsprosess. Søknads- og rapporteringsprosessen kan fremstå som omfattende, og prosjektskriving og rapportering oppgis å være kostnadsdrivende. Det rammer spesielt organisasjoner med mange kurs og/eller lokallag.»
- «I tillegg til at enkelte mindre organisasjoner opplever det som særskilt krevende å søke nasjonal grunnstøtte, oppgir også de større organisasjonene at søknad og rapportering er tidkrevende, spesielt dersom man arrangerer mange kurs eller har omfattende medlemslister

som hvert år må vaskes for dobbeltmedlemsskap. Flere mottakere trekker frem at det er uheldig at ordningen ikke åpner for at grunnstøtte fordeles til regionleddet i organisasjonen. Dette er spesielt utfordrende i organisasjoner der deler av oppfølging og kursing delegeres fra sentralleddet til regionleddet.»

- «Begge ordningene virker med dagens forvaltning å ha svært god måloppnåelse. Rambøll har ikke hatt anledning til å gjøre en utvidet evaluering av måloppnåelsen i ordningene og tilbakemeldingene baserer seg i all hovedsak på organisasjoner og forvaltere som befinner seg i en av ordningene. Dette utgjør en metodisk utfordring. Vi anser det likevel som rimelig å konkludere med at begge ordningene har en god måloppnåelse i den forstand at de treffer et bredt mangfold av organisasjoner og midlene oppleves å bidra til relativt mye aktivitet blant barn og unge sammenlignet med størrelsen på tilskuddsordningene.»
- «Organisasjonene selv oppgir at (...) tilskuddet fra nasjonal grunnstøtte bidrar til økt rekruttering og sikrer landsdekkende aktivitet i de nasjonale organisasjonene og muliggjør et mer profesjonelt barne- og ungdomsarbeid.»
- «Flere organisasjoner oppgir at nasjonal grunnstøtte reguleres av et klart regelverk med åpent poengsystem og at fordelingen av midler oppleves som forståelig og rettferdig.»

Utvalget stiller seg til rådighet for Bufdir i deres arbeid med gjennomgangen av forskriften.

## **6. Prinsippaker**

Ifølge utvalgets instruks skal Fordelingsutvalget gi en oversikt over prinsippaker som er avklart med departementet.

NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner» og NOU 2006:13 "Fritid med mening" er de viktigste forarbeidene til regelverket, sammen med departementets høringsbrev og følgebrev til forskriftsendringer. I tillegg har BLD og Fordelingsutvalget truffet vedtak i en del enkeltsaker og generelle saker som har prinsipiell karakter.

Det ble i 2018 videresendt en klage til BLD. I tillegg kom departementets beslutning i klagesaken fra Xercize fra 2017 i 2018. Begge vises her.

### **6.1 Om at tilskudd ikke gis til idretts- og gymnastikkorganisasjoner – brev fra departementet til Xercize i forbindelse med klagesak, datert 26. februar 2018**

#### **«Prosessuelle spørsmål**

Departementet viser til Fordelingsutvalgets vedtak av 7. april 2017, klage datert 27. april 2017, oversending fra Bufdir til departementet av 28. august 2017 og brev fra Advokatfirmaet Hjort datert 21. november 2017.

Klagen ble sendt med e-post 29. april 2017, men kom ikke frem innen klagefristen, jf. forvaltningsloven (fvl.) av 10. februar 1967 § 29. Fordelingsutvalgets vedtak ble formidlet ca. en uke etter at vedtaket ble fattet. Derfor er klagen sendt innenfor fristen på tre uker, jf. fvl. § 29. Fordelingsutvalgets sekretariat ble gjort oppmerksom på klagen i august i 2017. Fordelingsutvalget skriver at Xercize har sannsynliggjort at de har forsøkt å levere klagen innen fristen. Fordelingsutvalget har derfor vurdert det slik at klager ikke kan lastes for å ha oversittet fristen. Departementet slutter seg til Fordelingsutvalgets vurdering, og tar derfor saken under behandling, jf. § 31 første ledd bokstav a.

Klagen ble oversendt til departementet 28. august 2017. Klager har senere via telefon tatt kontakt med saksbehandler i departementet, og bedt om mulighet for å sende inn tilleggsmerknader. Klager har også i e-post av 18. november 2017 bedt om at saken ikke blir ferdigbehandlet før dette innspillet er hensyntatt. 21. november oversendte Advokatfirmaet Hjort tilleggsmerknader på vegne av klager.

### **Redegjørelse for Fordelingsutvalgets vedtak**

Xercize fikk sin søknad om nasjonal grunnstøtte avslått i Fordelingsutvalgets vedtak av 7. april 2017. Fordelingsutvalget anså ikke organisasjonen som tilskuddsberettiget etter forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner av 29. november 2007 (heretter omtalt som grunnstøtteforskriften) § 2 tredje ledd bokstav b. Det følger av bestemmelsen at tilskudd ikke gis til "idretts- og gymnastikkorganisasjoner". Fordelingsutvalget viste til avslaget de gav Xercize (da Xercize Zport) i 2015, hvor Fordelingsutvalget la stor vekt på konkurranseelementet i organisasjonens aktiviteter. Videre viste Fordelingsutvalget til at Xercize hadde opplyst om at de vurderte medlemskap i Norges Idrettsforbund, men at de hadde valgt å stå utenfor fordi Norges Idrettsforbund i større grad ønsker å styre medlemsorganisasjonene, og at NIF ikke tillater sammenblanding mellom idrett og religion.

Utvalget viste til at Xercize i 2016 har gjort endringer i organisasjonen fra 2015. Fordelingsutvalget stilte spørsmål ved om de nevnte kulturelle og verdimessige endringene er innarbeidet i organisasjonens arbeid og aktiviteter. Fordelingsutvalget la vekt på NOU 1997:1 kap.7.2.1 og St.meld. nr. 32 (1996-1997) kapittel 4 punkt 1.2 i forståelsen av grunnstøtteforskriften § 2 tredje ledd bokstav b. I vurderingen av om Xercize faller inn under unntaket la Fordelingsutvalget vekt på hvilke aktiviteter Xercize sier de tilbyr på nettsidene og på vedtekter og årsrapport.

For ytterligere detaljer viser departementet til Fordelingsutvalgets vedtak av 7. april 2017.

### **Klagers anførsler**

27. april 2017 klaget Xercize på avslaget. I klagen anfører Xercize at Fordelingsutvalget har "lagt til grunn en feil forståelse av foreningens formål og virksomhet, samt brudd på likebehandlingsprinsippet". Xercize understreker at de "først og fremst er en kristen forening for barn og ungdom". Xercize viser også til at Kristen Idrettskontakt er godkjent, og har fått tilskudd. Advokatfirmaet Hjort, ved advokat Kristian Brandt, har på vegne av Xercize anført tre hovedpunkter: For det første anfører han at Xercize ikke er en idrettsorganisasjon, og legger vekt på at "det avgjørende må være om organisasjonen har det å drive idrett eller gymnastikk som sitt hovedformål". For det andre mener advokat Brandt at Xercize ikke hovedsakelig driver med idrett, og viser til vedtektenes formålsbestemmelse, arbeidsplanen og årsmeldingen. For det tredje anfører advokat Brandt at det foreligger usaklig forskjellbehandling, og viser til at Kristen Idrettskontakt har mottatt støtte uten at utvalget har pekt på konkrete, saklige forhold som begrunner forskjellsbehandlingen.

For ytterligere detaljer henviser departementet til klage datert 27. april 2017 og brev fra advokat Brandt av 21. november 2017.

### **Rettslig grunnlag**

Grunnlaget for vurderingen er grunnstøtteforskriften, som regulerer tildelingen av nasjonal og internasjonal grunnstøtte. Det prinsipale spørsmålet i denne saken er om Xercize er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon", jf. grunnstøtteforskriften § 2 tredje ledd bokstav b. Slike organisasjoner gis ikke tilskudd etter grunnstøtteforskriften. Bestemmelsen oppstiller ikke spesielle kriterier for hva som regnes som "idretts- og gymnastikkorganisasjoner".

Forskriften bygger på St.meld. nr. 32 (1996-1997). Denne meldingen bygger i hovedsak på NOU 1997:1. Disse er således sentrale for å forstå grunnstøtteforskriftens innhold, noe også Fordelingsutvalgets praksis viser.

I NOU 1997:1 punkt 7.2.1 diskuterer Stensrudutvalget hvilken type organisasjoner som bør få støtte.

De skriver:

"Utvalget forutsetter at det er barne- og ungdomsorganisasjoner i tradisjonell forstand som er utgangspunktet".

Videre skriver Stensrudutvalget:

"Utvalget blir stående ved at barne- og ungdomsprofil, selvstendighet, demokratisk oppbygging og aktivitetsnivå er det essensielle."

"Det er ikke ønskelig å 'kvalitetsprøve' organisasjonene ut fra deres primære virksomhet. En slik gradering reiser vanskelige verdispørsmål. Det positive er samhandling, at barn og unge kommer sammen i organisasjonene, driver aktiviteter og derigjennom lærer. Det gjelder både det som er lagets primære virksomhet og det organisasjonsmessige arbeidet. Utvalget er enig i den liberale holdning som er vist ved å innlemme nye organisasjonstyper, så lenge organisasjonene fungerer som 'arena for medbestemmelse og demokrati og som barn og unges redskaper for deltakelse i samfunnet'".

Videre viser Stensrudutvalget til at det er tre grupper som tradisjonelt har vært holdt utenfor ordningene, og foreslår en videreføring av disse. Utvalget skriver:

"For det andre gjelder det idretts- og gymnastikkorganisasjoner tilsluttet Norges Idrettsforbund (NIF). De har sine egne tilskuddsordninger, særlig basert på spillemidler, og hører naturlig under Kulturdepartementet. Noen organisasjoner ligger i et grenseland: de som driver fysisk aktivitet uten å være egentlige idrettsorganisasjoner og idrettsorganisasjoner som ikke er tilsluttet NIF. Det har gjort at slike som Kristen idrettskontakt er tatt med i Barne- og familiedepartementets tilskuddsordninger".

I St. Meld nr. 32 (1996-1997) skriver departementet:

"Stensrudutvalget viser til at det ikke er ønskelig å 'kvalitetsprøve' organisasjonene ut fra deres primære virksomhet. Det siktes her til at det viktige er positiv samhandling, at barn og unge kommer sammen i organisasjonene og har medbestemmelse, driver aktiviteter og derigjennom lærer. Dette gjelder både det som er lagets primære virksomhet og det organisatoriske arbeidet. Utvalget foreslår derfor at den liberale holdning som er vist ved å innlemme nye organisasjonstyper videreføres, så lenge organisasjonene fungerer som 'arena for medbestemmelse og demokrati og som barn og unges redskaper for deltakelse i samfunnet'".

Videre skriver departementet:

"I likhet med Fordelingsutvalget ser vi at den foreslåtte bestemmelsen om at idretts- og gymnastikkorganisasjoner som er tilsluttet Norges Idrettsforbund ikke kan få tilskudd, vil kunne føre til tvil om hvorvidt idrettsorganisasjoner som ikke er tilsluttet Norges Idrettsforbund vil omfattes av ordningen eller ikke. Det er her behov for en presisering idet departementet mener at ingen idretts- eller gymnastikkorganisasjoner omfattes av ordningen. Vi foreslår derfor at vilkåret om tilslutning til Norges Idrettsforbund sløyfes."

Både Stensrudutvalget og departementet har altså lagt en nokså liberal holdning til grunn ved å vurdere hvilke organisasjonstyper som faller inn under forskriften. Det sentrale i vurderingen er at barn og unge kommer sammen og deltar i barne- og ungdomsorganisasjonene, og at organisasjonene

er en arena for medbestemmelse og demokrati, og som barn og unges redskaper for deltakelse i samfunnet. Dette reflekteres også i formålet med ordningen, jf. grunnstøtteforskriften § 1.

Både Stensrudutvalget og departementet omtaler en rekke unntak der tilskudd ikke gis. Disse finnes i grunnstøtteforskriften § 2 tredje ledd. Unntakene har ulike begrunnelse. Når det gjelder idretts- og gymnastikkorganisasjoner viser Stensrudutvalget til at de som er tilsluttet Norges Idrettsforbund har sine egne tilskuddsordninger. Utvalget viser til at det finnes organisasjoner i grenseland som ikke er tilsluttet Norges Idrettsforbund. Departementet påpeker at Stensrudutvalget sitt forslag skaper tvil om det er tilknytning til Norges Idrettsforbund som er avgjørende for om de kan få tilskudd eller ikke. Departementet presiserer at ingen idretts- eller gymnastikkorganisasjoner omfattes av ordningen. Noen ytterligere veiledning til hvordan "idretts- eller gymnastikkorganisasjoner" skal forstås gis ikke.

Norges idrettsforbunds lover peker i § 1-2 på at idrett, i deres sammenheng er å forstå som: "Med idrett menes aktivitet som oppfyller følgende vilkår:

- a) det er fysisk aktivitet av konkurranse-, trenings- og/eller mosjonskarakter,
- b) aktiviteten er som konkurranseaktivitet målbar etter godkjent regelverk,
- c) aktiviteten tilfredsstiller de etiske normer idretten i Norge bygger sin aktivitet på."

### **Departementets vurdering**

*Hvordan vurdere hva som er en "idretts- og gymnastikkorganisasjon"?*

De organisasjonene som i stor grad driver med arbeid basert på idrett og fysisk aktivitet, men som ikke er medlem i Norges Idrettsforbund, faller i grenseland for hva som er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon". Som Fordelingsutvalget har påpekt, er det ikke noe i veien for at organisasjonene som mottar grunnstøtte har sports- og idrettsaktiviteter som en del av sin virksomhet. Hvorvidt en organisasjon er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon" må vurderes gjennom en konkret helhetlig vurdering av den aktuelle søkeren. Vurderingen må se hen til hvordan organisasjonen fremstår i formelle dokument som vedtekter og årsrapport. Det er likevel ikke tilstrekkelig å holde seg utelukkende til vedtekter, foreningens arbeidsplan og årsmelding. Xercize ved advokat Brandt har anført at det må kreves sterke holdepunkter for å fravike dette. Departementet mener de formelle dokumentene må kunne støttes opp av den faktiske aktiviteten som utøves, og hvordan denne er dokumentert i tilgjengelige kilder. Om ikke disse kildene vektlegges vil organisasjoner kunne tilpasse seg ordningen proforma. Grunnstøtteforskriftens formål i § 1 realiseres i all hovedsak i det faktiske arbeidet som utøves. En organisasjon kan tilpasse seg ordningen, men da må tilpassingen være reell og gjennomgående. Dette er en metode som har parallell til metoden som NIF bruker for å vurdere om idrettslag skal innvilges medlemskap i NIF, jf. Kommentarutgaven til NIFs lov, s. 49.

For å kartlegge hva som er en alminnelig språklig forståelse av "idrett- og gymnastikkorganisasjon" er det relevant å se til NIFs definisjon av "idrett". Definisjonen er også relevant for forståelsen av grunnstøtteforskriftens ordlyd på grunn av måten forarbeidene til grunnstøtteforskriften knytter "idretts- og gymnastikkorganisasjon" til muligheten for støtte fra NIF. Medlemskap i Norges Idrettsforbund er et vilkår for å ha rett til støtte fra NIF, jf. Kulturdepartementets tildelingsbrev til NIF av 12. mai 2017. Definisjonen tilsier at en idretts- og gymnastikkorganisasjon vil kjennetegnes ved at den består av konkurranseaktivitet som er målbar etter godkjent regelverk og om organisasjonen selv står for konkurranser innen disse aktivitetene. Med andre ord er konkurranseelementet en fremtredende del i idretten. I tillegg vil idretts- og gymnastikkorganisasjoner kjennetegnes ved at aktivitetene som bedrives i stor grad er sportsaktiviteter som kan konkurreres i etter godkjent regelverk, f.eks. fotball, håndball, volleyball,

langrenn, alpint eller friidrett. I hvilken grad søker har disse kjennetegnene vil ha betydning for om de er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon".

I forarbeidene diskuteres det som vist til, om tilknytning til NIF skal være et avgjørende kriterium. Departementet slo den gang fast at unntaket var videre ved å presisere at "ingen idretts- eller gymnastikkorganisasjoner omfattes av ordningen". Forarbeidene er altså tydelige på at de som mottar støtte fra NIF er å regne som "idretts- og gymnastikkorganisasjoner". En naturlig følge av presiseringen i forarbeidene er at den helhetlige vurderingen må legge vekt på om søkeren driver en aktivitet som ville kunne gi støtte fra NIF.

*Er Xercize en "idretts- og gymnastikkorganisasjon"?*

Problemstillingen er altså om Xercize er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon", jf. grunnstøtteforskriften § 2 tredje ledd bokstav b.

Vedtektene til Xercize sier følgende:

"§1-1 Organisasjon

Xercize er en frivillig og uavhengig kristen barne- og ungdomsforening som har til hensikt å drive kristent arbeid blant barn og ungdom som er engasjert i idrett.

Personer og lokallag er XZs medlemmer.

Disse vedtekter gjelder for alle organisasjonsledd og all aktivitet organisert under XZ.

§1-2 Formål

Xercize har som formål å tilby barn og ungdom som er interessert i idrett, et kristent fellesskap gjennom å tilby camper, stevner, arrangementer, aktiviteter og konkurranser med kristelig og idrettsrelatert innhold.

Arbeidet i organisasjonen skal preges av frivillighet, likeverd og respekt. Xercize deler verdigrunnlag med Brunstad Christian Church. For å oppnå disse mål kan XZ samarbeide med nærstående organisasjoner og andre virksomheter i Norge og andre land."

Vedtektene plasserer Xercize i grenseland for hva som er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon". I vedtektene fremheves de som en barne- og ungdomsforening i både organisasjons- og formålsbestemmelsen. Idrettsaktiviteten, herunder konkurranseelementet og elementet av regulerte idrettsaktiviteter er ikke fremtredende. Vedtektene taler derfor isolert sett for at Xercize ikke er en "idretts- og gymnastikkorganisasjon".

Det samme gjelder for standardvedtektene Xercize har utarbeidet for lokallagene.

Årsrapporten til Xercize bruker flere formuleringer som ligner vedtektene. Forkynnelse og målet om å motivere barn og ungdom til et kristent liv gjennom idrett og aktivitet fremheves flere ganger. Samtidig er idrettselementet langt mer fremtredende i årsrapporten sammenlignet med vedtektene. Når Xercize omtaler sine aktiviteter er disse i stor grad konsentrert rundt aktiviteter som volleyball, ishockey, fotball og golf. Xercize har egne faggrupper "med ansvar for idrettsgrenenes faglige innhold, seriespill, kurs og opplæring og den sportslige delen av nasjonale arrangementer". Disse faggruppene er knyttet opp til fotball, ishockey, volleyball og golf, alle regulerte idretter med særforbund i NIF. Når Xercize beskriver arbeidet som er gjort inn mot de ulike idrettsgrenene er det i stor grad knyttet til idrettsrelatert innhold med et klart preg av konkurranse. Det foreligger

beskrivelser av gjennomførte sportslige arrangementer der sluttspill, finaler, og rangering av ulike lag inngår. Xercize viser blant annet til sine egne fotballigaer, Oslofjordligaen og Vestlandsligaen. I tillegg har de eget ligaspill i volleyball og ishockey, samt egne turneringer i golf. Det regulerte konkurranseelementet i Xercizes aktivitet er fremtredende i årsrapporten. I tillegg omtaler Xercize lokallagene sine både som idrettslag, medlemslag og lokallag i årsrapporten. Vi viser i denne forbindelse til at de lokale enhetene under NIF også omtales som idrettslag, og er regulert i NIFs lover kapittel 10. Årsrapporten inneholder derfor flere klare kjennetegn på at aktiviteten som bedrives er sportsaktiviteter det kan konkurreres i, og at konkurranseelementet er fremtredende. Årsrapporten taler derfor for at Xercize er en "idretts- og gymnastikkorganisasjon".

I arbeidsplanen for 2017, som er lagt ved søknaden, løftes både deltakelse, engasjement og demokrati frem. Videre omtales en del aktiviteter som styremøter og landsmøter, samt en rekke aktiviteter som er rettet mot medlemmene. Blant disse er Kickoff for fotballinteresserte, Breivoll camp, Brunstad camp og Volleyballskole og –turnering. Alle disse har omtaler som viser at de driver aktivitet som innehar kjennetegnene på idrett. Arbeidsplanen taler derfor også etter vår vurdering, for at Xercize er en idretts- og gymnastikkorganisasjon.

Xercize har ved advokat Brandt, anført at det er "vanskelig å se relevansen av innholdet på lokallagenes hjemmesider. Xercize påser at lokallagenes formål er i tråd med vedtektene § 5-1, men kan ikke instruere lokallagene i deres daglige drift, herunder bestemme hvordan lokallagene skal profilere seg". Departementet er enig med klager i at hjemmesidene kan utformes på bakgrunn av andre hensyn enn vedtekter, arbeidsplaner og årsmeldinger. Samtidig gir de et inntrykk av den aktiviteten som faktisk utøves, og kan bidra til en helhetlig vurdering av søkeren. Departementet mener lokallagenes navn, profil og aktivitet er relevant for å si noe om helheten av aktiviteten Xercize søker støtte på grunnlag av. Lokallag og medlemmer i lokallag er i stor grad det som gir grunnlaget for grunnstøtte, i tillegg til kurs. Det er også i hovedsak i lokallagene at en organisasjons aktivitet skjer.

Oversikten over lokallagene viser at lokallagene i stor grad er fotballklubber, sportsklubber, tennisklubber, ishockeyklubber, idrettsforeninger og idrettslag. Departementet har undersøkt enkelte av lokallagene nærmere, slik som Løkka Sportsklubb, Mordal Sportsklubb og Skatthund Volleyball. Aktiviteten det gis uttrykk for at utøves er i stor grad knyttet opp til regulerte idretter, og med klare innslag av konkurranseaktivitet, blant annet med henvisning til egne turneringer og ligaer. Dette underbygger inntrykket som gis i årsrapporten, og viser at Xercize sin aktivitet innehar de typiske kjennetegnene på idrett. Dette taler for at Xercize er å regne som en idretts- og gymnastikkorganisasjon.

Oppsummert mener departementet at vedtektene og standardvedtektene for lokallag kan tale for at Xercize ikke er en "idretts- og gymnastikkorganisasjon". I årsrapporten fremstår imidlertid Xercize tydelig som en "idretts og gymnastikkorganisasjon". Årsplanen for 2017, samt profilen til lokallagene og presentasjonen i årsrapporten og på nettsidene av den faktiske aktiviteten som utøves, taler også for at Xercize er en "idretts- og gymnastikkorganisasjon". Med vekt på at helheten av aktiviteten det søkes støtte på grunnlag av i tilgjengelig dokumentasjon innehar kjennetegnene på idrettsaktivitet, har departementet kommet til at Xercize er å regne som en "idretts- og gymnastikkorganisasjon". Organisasjonen har etter dette ikke krav på støtte etter forskriften § 2 tredje ledd bokstav b.

Som vist til er det relevant om Xercize har mulighet til å motta støtte fra NIF. Fordelingsutvalget opplyser om at Xercize i samtaler med utvalget har opplyst om at de har vurdert medlemskap i Norges Idrettsforbund, men "at de har valgt å stå utenfor fordi NIF i større grad ønsker å styre sine

medlemsorganisasjoner, og at NIF ikke tillater sammenblanding mellom idrett og religion". Denne uttalelsen gir uttrykk for at årsaken til at Xercize ikke søker støtte fra NIF ikke er knyttet til aktivitetens innhold. Xercize har heller valgt å stå utenfor NIF av hensyn til selvstendighet og ønske om å forene idrett og religion.

I Kulturdepartementets tilskuddsbrev til NIF av 15. juni 2017 skriver departementet: "Tilskudd skal kun gis til lag som har idrett eller fysisk aktivitet som sitt primære formål, og driver idrettslig virksomhet for barn og/eller ungdom". Både aktiviteten og formålet må således være idrett for å være omfattet av ordningen. I St. Meld. 32. (1996-1997) presiserer departementet "at ingen idretts- eller gymnastikkorganisasjoner omfattes av ordningen". Grensene for hva som er en idretts- eller gymnastikkorganisasjon trekkes altså ikke av om man er innenfor NIFs tilskuddsordninger.

#### *Konklusjon:*

Xercize er en "idretts- og gymnastikkorganisasjon", jf. forskriften § 2 tredje ledd bokstav b.

#### *Vurdering av om det foreligger usaklig forskjellsbehandling*

Klager, ved advokat Brandt, har anført at vedtaket må oppheves på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Klager viser til at KRIK i en årrekke har mottatt tilskudd under ordningen. Klager viser til at formålet i KRIK og Xercize "i all hovedsak er sammenfallende, i den forstand at begge foreningene er kristne organisasjoner som benytter idrett som en plattform for det kristne og verdimesseige arbeidet foreningen driver".

Det er klart at Kristen Idrettskontakt (KRIK) og Xercize er forskjellsbehandlet, da den ene har fått innvilget søknad om støtte og den andre ikke. Spørsmålet er om denne forskjellsbehandlingen er saklig.

I den offentlige forvaltningen gjelder det ulovfestede prinsippet at like saker skal behandles likt. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet.

Departementet må i vurderingen av om det foreligger usaklig forskjellsbehandling vurdere om sakene er sammenlignbare både rettslig og faktisk.

Rettslig er sakene sammenlignbare da både KRIK og Xercize begge vurderes opp mot unntaket for "idretts- og gymnastikkorganisasjoner", jf. grunnstøtteforskriften § 2 tredje ledd bokstav b.

Det neste spørsmålet er om KRIK og Xercize faktisk er sammenlignbare. Denne vurderingen må ta utgangspunkt i hele organisasjonen, slik som i vurderingen over, av om Xercize er en idretts- og gymnastikkorganisasjon. Vurderingen tar da, som Fordelingsutvalget har gjort, utgangspunkt i vedtekter, arbeidsplaner, årsmeldinger og nettsider.

Fordelingsutvalget skriver i sin oversendelse til departementet av 28. august 2017 følgende: "Xercize mener at de forskjellsbehandles fra Kristen Idrettskontakt (KRIK). Utvalget deler ikke den oppfatningen. Utvalget er opptatt av viktigheten av å sikre likebehandling av søknader. Det er flere organisasjoner i tilskuddsordningen som også har sports- og idrettsaktiviteter som en del av sin virksomhet. Tilskuddsordningen er ikke til hinder for det. Imidlertid går det en grense for når en



organisasjon kan vurderes å være en idrettsorganisasjon etter forskriften § 2 tredje ledd bokstav b), også sett i lys av forarbeidene til forskriften (se vårt vedtak formidlet til organisasjonen 7. april i år)." Utvalget skiller altså Kristen Idrettskontakt (KRIK) fra Xercize på bakgrunn av en konkret helhetlig vurdering av vedtekter, arbeidsplaner, årsmeldinger og nettsider.

I KRIKs vedtekter står følgende:

#### "§ 1 FORMÅL

1. Formålet med Kristen Idrettskontakt (KRIK) er å bevare, inspirere og vinne idrettsfolk til kristent liv både i idrettslag og menighet.
2. KRIK ønsker å inkludere idrettsfolk fra forskjellige tros- og kirkesamfunn. KRIK bygger på det objektive frelsesgrunnlag som er lagt ved Jesus Kristus og hans soning for våre synder og hans oppstandelse til rettferdiggjøring slik som det står uttrykt i Den Hellige Skrift og i den apostoliske trosbekjennelse.

#### § 2 BEKJENNELSE

Bare de som bekjenner seg som kristne og er positivt innstilt til KRIK sitt arbeid, kan velges eller oppnevnes til tillitsverv innen KRIK.

#### § 3 OPPBYGGING

1. KRIK består av idrettsaktive, idrettsledere og andre idrettsengasjerte som enkeltvis er direkte innmeldt.
2. Generalforsamlingen er KRIK sitt høyeste vedtaksføre organ."

Vedtektene til KRIK har i likhet med Xercize sine, innslag av forkynnelse. KRIK har et formål og en målgruppe som retter seg mot idrettsfolk, til sammenligning med Xercize som retter seg mot idrettsinteresserte. Vedtektene tilsier derfor ingen faktisk forskjell mellom de to.

Årsmeldingen til KRIK for 2015 har en helt annen oppbygging enn Xercize sin. Også i årsmeldingen fremhever KRIK målet om å nå idrettsfolk, og å skape idretts glede. Samtidig fremheves fellesskap, familiararbeid, internasjonalt utviklingsarbeid, utvikling av medlemmene (utover den sportslige), og samspill som sentrale kjennetegn på KRIKs virksomhet. Konkurranseselementet og omtalen av aktiviteter det kan konkurreres i, er langt mindre tilstede enn i årsmeldingen for Xercize. KRIK viser ikke til egne arrangementer der de gjennomfører målbar konkurranseaktivitet i samsvar med vedtatt regelverk, slik Xercize har flere av. KRIK har kompetansegrupper innenfor ski, villmark, surf, fotball, elvekajakk, paraKRIK, media og kondis. Flere av disse har titler som indikerer at de er knyttet til sportsaktiviteter det kan konkurreres i, for eksempel fotball og ski. Som vist til i neste avsnitt er ikke innholdet av en tilsvarende karakter som hos Xercize. KRIK har også kompetansegrupper som ikke er knyttet til regulert idrett, som media og villmark. Årsmeldingen samlet sett tilsier derfor at det er en faktisk forskjell på organisasjonene, da særlig knyttet til hvor sentralt konkurranseelementet står i de ulike organisasjonene.

På KRIKs nettsider underbygges denne faktiske forskjellen. KRIK fremstår med langt flere aktiviteter og tilbud enn de som retter seg mot regulerte idretter som fotball, volleyball og ishockey. Konkurranseselementet er lite synlig, i motsetning til hos Xercize. Nettsidene gir også mer innsikt i KRIKs kompetansegrupper. Deres kompetansegruppe på fotball arrangerer samlinger hvor man ser fotball på TV, spiser pizza og spiller fotballspillet FIFA. I tillegg arrangerer de det som de omtaler som "løkkefotball". Heller ikke i kompetansegruppen for ski og surf er konkurranseelementet synlig. Xercize sine faggrupper har til sammenligning ansvaret for gjennomføring av arrangement, seriespill, kurs, opplæring og den sportslige delen av nasjonale arrangementer. I disse arrangementene er

konkurranseselementet fremtredende, som omtalt andre steder i årsrapporten til Xercize. KRIKs nettsider tilsier derfor også at det er en faktisk forskjell på organisasjonene.

Oppsummert mener departementet at organisasjonenes vedtekter ikke er egnet til å skille de faktisk fra hverandre, men det er noe årsrapportene og nettsidene gjør. Departementet legger særlig vekt på at Xercize i langt større grad driver med regulert idrett og at konkurranseselementet er langt mer fremtredende. Dette er forhold det er saklig å legge vekt på, jf. drøftelsen tidligere i dette brevet. Dermed er det en faktisk forskjell på Xercize og KRIK som begrunner forskjellsbehandlingen.

#### *Konklusjon:*

Det foreligger ikke usaklig forskjellsbehandling.

#### *Vedtak*

Fordelingsutvalgets vedtak opprettholdes.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.»

## **6.2 Om å ha demokratiske rettigheter for alle tellende medlemmer for å være tilskuddsberettiget – brev fra departementet til Norturk barn og ungdomsforening i forbindelse med klagesak, datert 2. juli 2018**

«Norturk søkte 15. desember 2017 om søknad om tilskudd fra nasjonal grunnstøtte. Norturk bruker også Ung Røst, men departementet bruker i det videre Norturk. Fordelingsutvalget avsto søknaden i sitt vedtak av 26. april 2018. 24. mai klaget Norturk. Fordelingsutvalget opprettholdt sitt vedtak og oversendte saken til departementet for behandling.

### **Konklusjon**

Departementet opprettholder Fordelingsutvalgets vedtak av 26. april 2018. Fordelingsutvalget er orientert gjennom å motta dette brevet som kopimottaker.

### **Sakens bakgrunn**

Fordelingsutvalget ga følgende begrunnelse for vedtaket av 26. april 2018:

"Søknaden om nasjonal grunnstøtte fra Norturk barn og ungdomsforening for tilskuddsåret 2018 avslås fordi organisasjonen ikke tilfredsstillter kravene til demokratisk oppbygging, se forskriften §§ 17 andre ledd bokstav b) og 13 første ledd bokstav b).

I organisasjonens vedtekter, § 5, heter det at "Alle medlemmer over 16 år har stemmerett og er valgbare til tillitsverv i foreningen". Dette er i strid med forskriften § 17 andre ledd bokstav b) hvor det heter at "For å motta etableringstilskudd må en organisasjon ved 31. desember i grunnlagsåret ha: (...) demokratisk oppbygging", og forskriften § 13 første ledd bokstav b) hvor det heter at "For å kunne motta basistilskudd, må organisasjonen ha (...) en demokratisk oppbygging som sikrer alle tellende medlemmer som har fylt 15 år fullverdige, demokratiske rettigheter i organisasjonen, dvs. stemmerett, lik møterett, tale og forslagsrett, og rett til å la seg velge som representant"

#### Norturk klaget på vedtaket med følgende begrunnelse:

Ung Røst med organisasjonsnummer 918 325 093 ville klage på vedtaket av Fordelingsutvalget av følgende grunner:

- Organisasjonen vår hadde ikke avholdt årsmøte siden stiftelsen 10.10.2016. Stiftelsekomiteen brukte året 2017 til å bygge opp en demokratisk organisasjon ved å besøke

til forskjellige fylker, organisere møter, veilede og opplære ungdommer, og faktisk rekruttere medlemmer. 15-åringene var fullt involvert i denne prosessen og stiftelsekomiteen fikk mye støtte fra dem.

- Organisasjonen avholdt sitt første årsmøte 29. april 2018. Vi var klar over at organisasjonens vedtekter, §5 må endres og derfor innkalte 15-åringene også til årsmøtet for å påvirke organisasjonen på en demokratisk måte.

- Organisasjons vedtekter som er registrert i Brønnøysundregisteret da organisasjonen stiftet aldri hadde begrenset 15-åringene siden vi ikke hadde avholdt et årsmøte. Derfor synes vi at organisasjonen er demokratisk og vedtekter oppfyller Fordelingsutvalgets krav, ikke begrenset 15-åringene i 2017 og ber dere om å behandle søknaden vår igjen.

- Årsmøtet endret organisasjonens vedtekter, §5 på det første årsmøtet 29. april 2018.»

Fordelingsutvalget har oversendt klagen til departementet med følgende begrunnelse:

"Fordelingsutvalget har vurdert om det fremkommer nye opplysninger i klagen fra Norturk barn og ungdomsforening (Ung Røst). Utvalget kan ikke se at organisasjonen har sendt inn opplysninger som tilsier at utvalget skal endre sitt vedtak. Utvalget opprettholder derfor sitt vedtak og oversender saken til departementet for klagebehandling, se fvl. § 28.

I forskriften § 17 heter det at organisasjonen må ha en demokratisk oppbygging per 31. desember i grunnlagsåret, som for Ung Røst sin del var 2017. Vedtektene som Ung Røst sendte inn med søknaden var de som ble vedtatt på stiftelsesmøtet og som gjaldt for organisasjonen per 31. desember 2017. Selv om organisasjonen tok med 15-åringene på arbeidet i organisasjonen det året, hadde disse etter vedtektene verken stemmerett eller rett til å bli valgt til tillitsverv i foreningen. Således tilfredsstilte ikke Ung Røst forskriften § 17 andre ledd (eller § 13 første ledd bokstav b)) per 31. desember 2017, og organisasjonen er dermed ikke tilskudsberettiget for tilskudsåret 2018."

### **Departementets vurdering**

#### *Rettslig grunnlag*

Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner av 29. november 2007 (heretter grunnstøtteforskriften) er bestemmende for tildelinger av nasjonal og internasjonal grunnstøtte.

For å motta etableringstilskudd på vilkårene i grunnstøtteforskriften § 17 være oppfylt 31. desember i grunnlagsåret, herunder kravet i bokstav b om "demokratisk oppbygging". Innholdet i vilkåret er nærmere forklart i grunnstøtteforskriften § 13 bokstav b:

*"b) en demokratisk oppbygging som sikrer alle tellende medlemmer som har fylt 15 år fullverdige, demokratiske rettigheter i organisasjonen, dvs. stemmerett, lik møterett, tale- og forslagsrett, og rett til å la seg velge som representant,"*

#### *Vurdering*

Forskriftens ordlyd oppstiller klare krav til hva som menes med fullverdige demokratiske rettigheter i § 13 bokstav b. Forskriften viser til at medlemmer som har fylt 15 år skal ha stemmerett, lik møterett, tale og forslagsrett, og rett til å la seg velge som representant. I vedtektene Norturk la ved søknaden fremgår det av § 5 at det er medlemmer over 16 år som har stemmerett og er valgbare til tillitsverv i foreningen.

Klager har vist til en rekke forhold som departementet forstår som argumenter for at 15-åringene likevel har demokratisk innflytelse i organisasjonen. Spørsmålet er om disse faktorene er av en slik karakter at de oppfyller grunnstøtteforskriftens krav om at medlemmer som har fylt 15 år skal ha fullverdige demokratiske rettigheter i organisasjoner.

De fleste tiltakene Norturk har vist til er tiltak for å styrke 15-åringers innflytelse i organisasjonen i grunnlagsåret. Selv om tiltakene styrker 15-åringers innflytelse, gir de ikke fulle demokratiske rettigheter slik § 17 bokstav b krever. Norturk viser også til at årsmøtet endret vedtektene på årsmøtet 29. april 2018. Det fremgår av § 17 andre ledd at vilkårene for å motta etableringstilskudd, herunder vilkåret om demokratisk oppbygging, må være oppfylt 31. desember i grunnlagsåret. Vedtektene er endret i 2018, som er tilskuddsåret. Denne endringen vil først ha betydning for søknad der 2018 er grunnlagsåret.

Selv om Norturk har gjort tiltak for å styrke 15-åringers innflytelse, er ikke kravet om demokratisk oppbygging oppfylt. Departementet opprettholder derfor Fordelingsutvalgets vedtak.

Departementets vedtak er endelig, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.»

Vedlegg:

- 1) Rapport grunnstøtte til nasjonalt arbeid
- 2) Rapport grunnstøtte til internasjonalt arbeid
- 3) Nasjonal grunnstøtte fordelt pr organisasjon i hver gruppe – graf
- 4) Nasjonal grunnstøtte fordelt på hver gruppe – graf
- 5) Medlemsutvikling i alle organisasjonene – graf
- 6) Budsjett for 2019