

DANIEL ARNESEN OG KARL HENRIK SIVESIND

# Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor

Endringer, tilpasninger, konsekvenser



Daniel Arnesen og Karl Henrik Sivesind

---

Finansiering og rammevilkår  
for frivillig sektor

Endringer, tilpasninger, konsekvenser

---

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2017



© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017  
Rapport 2017:7

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
Co/Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)

ISBN (print): 978-82-7763- 570-5  
ISBN (online): 978-82-7763- 571-2

ISBN (print): 1891-2168  
ISBN (online): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.



---

# Innhold

Innhold .....	5
Forord.....	9
Innledning .....	11
Mot en helhetlig frivillighetspolitikk? .....	12
Begreper og perspektiver .....	15
Rapportens oppbygning .....	17
Data og metode .....	19
Foreliggende undersøkelser og statistikk .....	19
Hopkins-undersøkelsen.....	20
Organisasjonsarkivet.....	21
Undersøkelser om nasjonale organisasjoner og lokale lag .....	21
Økonomiundersøkelsen.....	22
Utvalg av lag og organisasjoner.....	22
Organisasjonskategorier.....	22
Økonomisk størrelse .....	24
Geografisk område.....	25
Utvelgelse av enheter og datainnsamling .....	26
Nasjonale organisasjoner .....	26
Lokale lag og foreninger.....	27
Intervju med nøkkelpersoner .....	28
Etikk og personvern hensyn.....	29
Et endret økonomisk landskap .....	31
Endringer i økonomisk omfang.....	32
Fordeling mellom lokalt og nasjonalt nivå .....	33
Fordeling av inntekter fra ulike kilder.....	35
Fordeling i ulike organisasjonskategorier .....	36
Fordeling mellom små, mellomstore og store organisasjoner .....	37
Endringer i offentlig støtte .....	38
Momskompensasjon .....	39

Grasrotandel .....	40
Oppsummering .....	41
<b>Tilpasninger til endrede rammevilkår .....</b>	<b>43</b>
Endringer i organisasjonenes inntektsbilde .....	43
Utvikling og differensiering .....	44
Sammensetning av inntektskilder .....	46
Fordeling av inntekter .....	48
Fordeling av inntekter på økonomisk størrelse .....	52
Endringer og tilpasninger .....	55
Oppsummering .....	56
<b>Rekruttering, aktivitet og økonomi .....</b>	<b>59</b>
Medlemsrollen i endring .....	59
Medlemskap og offentlig tilskudd .....	61
Koordinert frivillighet? .....	63
Betydning for inntektsbringende aktivitet .....	64
Sosiale medier .....	65
Lokaler .....	65
Oppsummering .....	66
<b>Fra pengespill til pengegaver .....</b>	<b>69</b>
Basaren som forsvant? .....	70
Spilleautomatforbudet .....	71
Innsamlingsmarkedet i endring .....	72
Fastgivere og testamentariske gaver .....	73
Sponset frivillighet? .....	74
Grasrotandelen .....	75
Oppsummering .....	76
<b>Organisasjonene og det offentlige .....</b>	<b>77</b>
Endringer i det offentlige tilskudsregimet .....	77
Departementale relasjoner .....	78
Ulike former for offentlig støtte .....	79
Momskompensasjon .....	81
Regelverk og prosedyrer .....	82
Rapportering og dokumentasjon .....	83
Påvirkning og lobbyisme .....	85
Oppsummering og diskusjon .....	85
<b>Konklusjon og drøfting .....</b>	<b>87</b>
Et endret økonomisk landskap .....	87
Endringer i offentlig støtte .....	88
Tilpasninger til endrede rammebetingelser .....	89
Endringer og utfordringer .....	90
Tilpasninger og inntektsstrategier .....	91
Sentrale trender og utviklingstrekk .....	93



---

Rekruttering, aktivitet, økonomi .....	93
Fra pengespill til pengegaver .....	94
Organisasjonene og det offentlige .....	95
Avsluttende diskusjon .....	96
Litteratur .....	100
Sammendrag/Abstract.....	104



---

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet som del av forskningsprosjektet «Finansiering og rammevilkår» ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Prosjektet har hatt til hensikt å undersøke endringer i inntektsgrunnlaget til frivillige lag og organisasjoner i Norge. Det er behov for mer kunnskap om hvordan ulike endringer i organisasjonssamfunnet, og ikke minst frivillighetspolitikken, påvirker vilkårene for frivillig aktivitet. Rapporten sikter å være et bidrag i denne sammenheng.

En stor takk rettes til organisasjonene som har bidratt med data til bruk i prosjektet, og ikke minst alle informanter som har stilt opp til intervju. Takk rettes også til forskningsassistent Hanna Bugge som har deltatt i gjennomføringen av datainnsamling i prosjektet, samt kolleger ved senteret som har gitt nyttige innspill underveis i arbeidet.

Oslo, november 2017

Daniel Arnesen og Karl Henrik Sivesind



---

## Innledning

Det har i løpet av de siste par tiårene skjedd omfattende endringer i inntektsgrunnlaget og rammevilkårene til frivillige lag og organisasjoner i Norge. Sett fra et økonomisk ståsted har den frivillige sektorens omfang vokst kraftig over denne perioden, både i form av inntektene som genereres og det frivillige, ulønnede arbeidet som gjøres innenfor rammene av frivillige organisasjoner. Men det har samtidig også vært betydelige endringer når det gjelder hvordan organisasjonene og deres aktivitet finansieres, noe som dels kan ses i sammenheng med en dreining fra medlemsbaserte organisasjoner til nye former for organisering og deltagelse (Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016).

Medlemmene utgjør fortsatt grunnstammen i organisasjonenes økonomi. Samtidig ser man at aktiviteter som basarer og loddsalg i økende grad hører det tradisjonelle organisasjonssamfunnet til. I den nye frivilligheten kommer inntektene i større grad fra andre enn medlemmene, for eksempel gjennom salg og arrangementer, innsamlinger og pengegaver og sponsing (Sivesind, 2011). Organisasjonene har dessuten blitt mer profesjonaliserte ved at betalte ansatte i tiltakende grad har fått ansvaret for daglig drift og økonomistyring. Dette kan tyde på at en markedsorientering har fått større innpass i organisasjonssamfunnet, med organisasjoner som opptrer mer som tilbydere i et marked.

Flere av endringene i frivillige organisasjoners finansiering og rammevilkår har imidlertid også å gjøre med den politikken som blir ført av myndighetene. Bare de senere årene har det skjedd viktige forandringer i støtteordningene til frivillige organisasjoner, blant annet en opptrapping av momskompensasjon og endringer i fordelingen av spillemidler. Forbudet mot gevinstautomater ble dessuten fulgt av en egen overgangsordning som nå ser ut til å bli omgjort til en bredere, permanent støtteordning. Mye tyder dessuten på at antallet tilskuddsordninger har vokst seg stadig større, noe som har bidratt til en økning i omfanget av offentlig økonomisk støtte som utbetales til frivillige lag og organisasjoner. Lorentzen (2010) finner at de offentlige tilskuddene hadde blitt tredoblet siden midten av 1990-tallet og var på til sammen 4,7 mrd. kroner i 2009.

Formålet med denne rapporten er å undersøke hvordan endringer i inntektsgrunnlag og rammevilkår for frivillig sektor påvirker lag og organisasjoner. Problemstillingene som vi søker å besvare er som følger:

- Hvilke endringer har skjedd i sammensetningen og fordelingen av inntekter i frivillig sektor, og hvordan arter utviklingen seg på ulike organisasjonsfelter?
- Hvordan påvirkes små, mellomstore og store lag og organisasjoner av endringer i inntektsgrunnlaget, og på hvilken måte tilpasser de seg disse?
- Hva er konsekvensen av disse endringene for lag og organisasjoners autonomi og handlingsrom, og hvordan påvirkes deres muligheter til å spille en samfunnsrolle?

Som en inngang til disse spørsmålene skal vi i det følgende først beskrive den historiske utviklingen i frivillighetspolitikken i Norge, for deretter å redegjøre for noen sentrale teoretiske perspektiver.

## Mot en helhetlig frivillighetspolitikk?

Historisk har forholdet mellom frivillige organisasjoner og stat i Norge vært «nært og tillitsbasert, sjølv om deler av organisasjonssamfunnet har for ein stor del har vore sjølvdrøve og utan offentleg støtte» (Selle & Strømsnes, 2012, s. 5). Det har dreid seg om små og oversiktlige forhold, særlig på lokalt nivå, og med mye uformelt samarbeid og lite tung kontroll. Områdene hvor samspillet har vært sterkest institusjonalisert er nærings- og arbeidsliv og innen velferdsfeltet. Utover dette har organisasjonene hatt knapt med formell representasjon i det politiske systemet, og i liten grad vært nevnt i offentlige dokumenter (Kuhnle & Selle, 1992).

De første endringene i det offentliges forhold til organisasjonene skjedde med den nye kulturpolitikken på 1970-tallet. Kulturtilbudet skulle bli folkeliggjort og mer allment tilgjengelig, med aktiv deltagelse fra befolkningens side. Idrett og barne- og ungdomsarbeid ble innlemmet i kulturbegrepet. Dette bidro til at organisasjoner, lag og foreninger på kultur- og fritidsfeltet ble tettere integrert med det politiske og administrative systemet (Eimhjellen, 2012).

Med fremveksten av den såkalte høyrebølgen på 1980-tallet, som brakte med seg nye ideer om utformingen av velferdsstaten, kan man for alvor begynne å snakke om et politisk skifte på frivillighetsfeltet. I Langtidsprogrammet til regjeringen Willoch ble de frivillige organisasjonene tilskrevet en langt mer aktiv rolle i velferdssamfunnet og det norske demokratiet enn tidligere (St. meld. nr. 79 (1980–81)). Det ble satt økt fokus på individets ansvar i nærmiljøet og de små sosiale fellesskapene, og flere oppgaver innen kultur, religion, idrett og økonomi skulle nå delegeres til lokale samarbeidsorganer og nettverk. Frivillige organisasjoner og lag fikk i den sammenheng en viktig rolle.

På bakgrunn av dette skiftet ble det i 1985 også nedsatt et offentlig utvalg, ledet av Lars Korvald, som skulle se på organisasjonenes virksomhet og foreslå tiltak for å bedre samarbeidet mellom myndigheter og organisasjoner. Utvalget kom frem til at myndighetene fastla mange av betingelsene for frivillighetsfeltet, og at offentlige tilskudd ofte var en grunnleggende forutsetning for aktiviteten på en del områder (NOU 1988:17). Fremfor å øke denne støtten gikk utvalget imidlertid inn for å bruke endringer i skatte- og avgiftsreglene som virkemiddel for å styrke organisasjonenes økonomiske rammevilkår. Dette forslaget møtte motstand i forvaltningen med Finansdepartementet i spissen, og fikk derfor likevel ingen praktisk betydning for den statlige tilskuddspolitikken med det første (Kloster, Lidén & Lorentzen, 2003).

Selv om utredningen ikke hadde noen umiddelbar påvirkning på frivillighetspolitikken, var den likevel med på å sette agendaen. Etter et forslag lagt frem i St. meld. nr. 16 (1993–94) under regjeringen Brundtland III ble det i 1995 besluttet å opprette Frivillighetens Samarbeidsorgan (FriSam). FriSam skulle ha til oppgave «å stimulere, samordne og videreutvikle det frivillige arbeidet i Norge og legge til rette for bedre samspill mellom frivilligheten og det offentlige». FriSam ble administrativt underlagt det daværende Helse- og sosialdepartementet, men skulle ha en mest mulig fri stilling. Styret ble oppnevnt av departementet etter forslag fra organisasjonene som var medlem i forumet. Etter alt å dømme spilte FriSam en betydningsfull rolle i å skape et begrep om frivilligheten som eget felt (Eimhjellen & Mjåland, 2012).

På midten av 1990-tallet ble det også lagt frem en stortingsmelding som, med bakgrunn i Korvald-utvalgets rapport, skulle drøfte og klargjøre statens forhold til frivillige organisasjoner (St. meld. nr. 27 (1996–1997)). Meldingen konkluderte med at tilskuddspolitikken bar preg av å være fragmentert, med den følge at tildelingene fra forskjellige departementer «ofte foregikk ut fra ulike og til dels motstridende prinsipper». Det ble fremhevet at det var behov for å samordne praksisen og finne frem til rutiner på tvers av departements- og sektorgrensene. Samtidig understreket man utfordringene med å utforme kontroll- og rapporteringskrav som kunne ivareta statens oversyn uten å gå på bekostning av egenarten og innholdet i frivilligheten.

Meldingen foreslo videre å ta i bruk skatte- og avgiftslettelser for å legge bedre til rette for lokal frivillig aktivitet. Dette ledet til at man i 1998 innførte fritak fra skatteplikt for frivillige lag og organisasjoner med inntil 140 000 kroner i omsetning, i tillegg til et begrenset fritak fra arbeidsgiveravgiften og forenklinger i rapporteringskrav i forbindelse med arbeidsgiveransvaret. Etter årtusenskiftet har det også skjedd andre endringer i skatte- og avgiftspolitikken som har ført til opprettelsen av særskilte økonomiske ordninger rettet inn mot frivillighetsfeltet, deriblant skattefradragsordningen for gaver til frivillige organisasjoner som ble etablert av regjeringen Bondevik i 2000.

I 2001 ble det innført en ordning for å kompensere organisasjonene for kostnadene til merverdi-avgift ved kjøp av tjenester som følge av merverdi-avgiftsreformen samme år. En annen vesentlig endring i denne perioden var forbudet mot spilleautomater som ble vedtatt i 2005. Det ble imidlertid opprettet en ordning da vedtaket ble iverksatt, som skulle kompensere organisasjonene det gjaldt for bortfallet av automatinntekter. For 2008–2009 var omfanget av ordningen på én milliard kroner, mens de fra 2010 fikk en andel av Norsk Tippings overskudd.

Merverdiavgiftsreformen og opprettelsen av momskompensasjonsordningen spilte også en viktig rolle i å fremme en frivillig sektoridentitet, fordi organisasjonene så at de hadde felles økonomiske rammevilkår og at det fantes rom for ytterligere forbedringer. Diskusjonen begynte å gå om de frivillige organisasjonene ville være bedre tjent med en interesseorganisasjon for frivillig sektor med en generalforsamling og et valgt styre, og som dermed hadde klarere grenser mot den offentlige forvaltningen (Sivesind, 2008: 52). Frivillighet Norge ble formelt opprettet i 2005 som en etterfølger til FriSam, men da som en uavhengig paraplyorganisasjon som var institusjonelt adskilt fra det offentlige. Organisasjonen fikk til formål å arbeide for å bidra til utviklingen av frivillighetspolitikken og å bedre de økonomiske rammevilkårene for frivillig sektor.

Stoltenberg II-regjeringen satte seg samtidig i Soria Moria-erklæringen som mål å utvikle en helhetlig frivillighetspolitikk med sikte på å redusere det administrative arbeidet og stimulere til økt frivillig aktivitet. Et ledd i denne politikken var å samle det koordinerende ansvaret hos Kulturdepartementet. Fra at ansvaret gikk mellom ulike departementer fikk organisasjonene nå ett departement å forholde seg til, som også ble tillagt ansvaret for å samordne på tvers av de andre departementene når det gjaldt saker av tverrgående karakter.

På bakgrunn av Soria Moria-erklæringen fikk man også den første stortingsmeldingen om frivillige organisasjoner, *Frivillighet for alle* (St. meld. nr. 39 (2006–07)). Denne meldingen skisserte en rekke overordnede prinsipper for myndighetenes politikk overfor frivillig sektor, i tillegg til målsettinger som tok sikte på å bedre rammebetingelsene for ulike deler av frivillighetsfeltet. På mange måter var meldingen også en anerkjennelse av sektorens betydning, og markerte slik sett et endelig skifte i myndighetenes forståelse av feltet. En viktig ordning som fulgte av dette arbeidet var Frivillighetsregisteret, som hadde til hensikt å forbedre og forenkle samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter, samt bidra til systematisk informasjon for å legge til rette for offentlig politikk.

I 2009 kom dessuten ordningen med Grasrotandelen, som lar spillere på Norsk Tippings spill gi en andel av deres gevinst til et lag eller en forening. Siden Soria Moria-erklæringen har det også vært en gradvis opptrapping av momskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner. Denne ordningen ble ansett som et generelt virkemiddel for å fordele støtte til organisasjoner og



lag, ved siden av andre, mer målrettede tilskuddsordninger. Bevilgningene til ordningen rundet i 2014 over én milliard kroner. Med Frivillighetserklæringen som ble lagt frem av regjeringen Solberg i 2014 legges det opp til et fortsatt sterkt samspill mellom frivillig sektor og offentlige myndigheter også i fremtiden (Kulturdepartementet, 2014). Alle ordningene som ble opprettet fra årtusenskiftet og fremover har blitt videreført også under Solberg-regjeringen.

## Begreper og perspektiver

Som en inngang til rapportens tema skal vi helt kort trekke inn noen perspektiver på finansiering av frivillige organisasjoner. Først skal vi imidlertid klargjøre hva vi mener med en frivillig organisasjon og avgrensninger som gjøres i denne rapporten.

Basert på *United Nations Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (2003) definerer vi frivillig sektor som å omfatte organisasjoner med varig og regelmessig aktivitet av mer eller mindre formell art. De er ikke underlagt offentlig styring, står ansvarlige for sine egne aktiviteter og kan nedlegges på eget initiativ. Fortjeneste videreføres ikke til eiere, direktører, medlemmer eller andre, og overskudd må brukes i samsvar med organisasjonenes formål. Medlemskap eller frivillig innsats er ikke lovpålagt eller obligatorisk. Vi avgrenser oss videre til å studere organisasjoner, lag og foreninger, det vil si selveiende sammenslutninger med medlemmer eller frivillige som fremmer ett eller flere formål av ideell, politisk eller annen art. Dette utelater ideelle velferdsprodusenter, stiftelser, kooperativer, gjensidige selskaper og sosiale entreprenører, selv om disse organisasjonsformene faller innenfor definisjonen av frivillig sektor.

På lik linje med andre typer organisasjoner er frivillige organisasjoner, lag og foreninger avhengige av økonomiske, humane og organisatoriske ressurser for å kunne ha en virksomhet. Men til forskjell fra bedrifter, som primært baserer seg på opptjente inntekter, og staten, som i hovedsak får sine inntekter fra skatt, har frivillige organisasjoner en blanding av inntekter fra mange ulike kilder (Anheier, 2005). I grove trekk kan det gjøres et skille mellom tre hovedtyper av inntekter:

- *Egengenererte inntekter*, som omfatter medlemskontingenter, deltageravgifter, basar, bingo og utlodning og salg av ulike varer og tjenester, i tillegg til finansinntekter.
- *Private bidrag*, som omfatter pengegaver inkludert arv og testamentariske gaver fra individer, bedrifter, og andre organisasjoner, samt tilskudd fra stiftelser og sponsing.
- *Offentlig støtte*, som omfatter tilskudd fra stat, fylke og kommune, enten i form av grunn- eller aktivitetsstøtte, i tillegg til at vi også regner spillemidler og Grasrotandel inn i denne kategorien.

Man snakker i denne sammenheng gjerne om at frivillige organisasjoner mobiliserer ulike typer ressurser, men det handler også om at folk velger å støtte frivillig aktivitet på ulike måter. Forskjellige ressurser kan dessuten ha større eller mindre betydning innen ulike deler av sektoren. Generelt er det imidlertid slik at medlemmer og frivillige bidrar med viktig innsats for organisasjonene, både når det gjelder å støtte organisasjonene med penger gjennom kontingenter og avgifter, og ved deltagelse i inntektsbringende arbeid. Betalte ansatte er også viktige for å drive administrativt arbeid og koordinere medlemmer og frivillige, og kanskje i enda større grad enn før (Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016).

Et viktig perspektiv på frivillige organisasjoners finansiering er ressursbindingsperspektivet. Dette legger til grunn at organisasjoner er avhengige av andre i sine omgivelser for å skaffe seg ressursene de trenger for å fungere tilfredsstillende og, i siste instans, overleve (Pfeffer & Salancik, 1978). Organisasjoner kan håndtere ressursbindinger gjennom ulike strategier. Den enkleste strategien er å rette seg etter kravene som «tilbyderne» setter for å få tilgang til ressursene man trenger. Det kan imidlertid bety at en må gjøre tilpasninger som går på akkord med grunnleggende målsettinger og verdier i organisasjonen. For å unngå dette kan man alternativt forsøke å etablere «utlignende» makt som gjør at man kan øve innflytelse på tilbyderne og moderere kravene som stilles. Det kan for eksempel gjøres ved å tilegne seg ressurser som motparten trenger, eller ved å inngå allianser med andre organisasjoner for slik å stå sterkere.

Til sist kan man også arbeide for å gjøre seg mindre avhengig av tilbyderne ved å skaffe seg ressurser fra flere ulike kilder (Froelich, 1999: 248). Dette er det som i moderne porteføljeteorier kalles inntektsdiversifisering. Grunntanken er at man sprer risikoen ved å få flere bein å stå på og slik gjør seg mindre sårbar. Dersom en inntektskilde skulle falle bort vil man fortsatt kunne skaffe inntekter fra andre kilder. Man blir dermed også mer motstandsdyktig overfor kravene fra de enkelte ressurstilbyderne, siden trusler om å stoppe tilgangen på ressurser vil slå ut mindre hardt for organisasjonenes del.

Nyinstitusjonell teori retter fokus på hvordan organisasjonsformer speiler og tar opp i seg de sosiale strukturene som de også er del av (DiMaggio & Powell, 1983). Endringer i kultur, ideologi, normer, osv. påvirker organisasjonene. En viktig mekanisme er i denne sammenheng likedanning (isomorfisme), som innebærer at organisasjoner tilpasser seg endringer i sosiale strukturer ved å bli mer like hverandre og sine ressurstilbydere. Et eksempel på dette vil være at organisasjoner som får sine inntekter fra det offentlige vil bli mer profesjonaliserte og byråkratiserte fordi det både gjør interaksjonen lettere og fordi krav som stilles ved støtten driver organisasjonene i denne retningen. Slik sett er det også visse linjer til ressursbindingsperspektivet.

Målforskryvning er et annet fenomen som kan plasseres i dette perspektivet. Det innebærer at organisasjonens opprinnelige mål blir skjøvet til side til fordel for alternative mål (Jacobsen & Thorsvik, 2006). Det kan skje på flere måter.

En form for målforskyvning er at målene byttes ut med midlene, f.eks. at det å opprettholde organisasjonen blir viktigere enn å realisere formålet som den ble opprettet for å realisere. Det kan videre dreie seg om endringer i målsettinger som følge av press utenfra fra ressurstilbydere, f.eks. som følge av de mål og betingelser som settes for å få tilgang til offentlig støtte. Det kan også skje som følge av at man må bruke tid og ressurser på oppgaver som ligger på siden av organisasjonens hovedmål.

Satt innenfor rammen av disse ulike perspektivene kan de endringene som har funnet sted i organisasjonssamfunnet og forholdet til offentlige myndigheter ha en rekke ulike konsekvenser. Ulike endringer kan virke på måter som gjør at de svekker eller forsterker hverandre. Endringer i rekruttering og aktivitet kan eksempelvis påvirke tilgangen på offentlig støtte dersom det settes betingelser om medlemstall og lokallag. Det vil også kunne være slik at ulike endringer kan ha utilsiktede konsekvenser som det ikke er mulig å se rekkevidden av før de inntreffer. For eksempel kunne man tenke seg at det å binde opp organisasjoner i offentlige tilskudd vil medføre målforskyvninger som gjør at de blir i dårligere stand til å realisere sine formål. Støtten vil dermed ikke ha den effekten man egentlig ønsker seg. En annen mulig utilsiktet konsekvens er at offentlige tilskudd fører til en profesjonalisering av frivillige organisasjoner som gjør at innslaget av frivillig innsats blir mindre. Slike problemstillinger danner noe av rapportens innfallsvinkel.

## Rapportens oppbygning

Rapporten er bygd opp på følgende måte: I kapittel 2 redegjør vi for metode og datagrunnlaget til rapporten, som omfatter foreliggende spørreskjemadata og en egen kvalitativ undersøkelse av frivillige lag og organisasjoners inntektsbilde. Deretter kartlegger vi i kapittel 3 sentrale endringer i frivillig sektors økonomi og utviklingen i ulike offentlige støtteordninger, inkludert momskompensasjon, spillemidlene og Grasrotandelen. I kapittel 4 innleder vi den empiriske analysen ved å se nærmere på hvordan lag og organisasjoner påvirkes av og tilpasser seg endringene i finansieringen og rammebetingelsene til frivillig sektor. Kapittel 5 tar dernest for seg utfordringer i rekruttering av medlemmer og frivillige sett i tilknytning til innteksbringende aktivitet og offentlige tilskudd. I kapittel 6 undersøker vi endringer i inntekter fra basarer og lotterier, og betydningen av private bidrag fra innsamlinger, givere og stiftelser, før vi i kapittel 7 ser på organisasjonenes erfaringer med og synspunkter på offentlige tilskudd og overføringer. Avslutningsvis oppsummerer og diskuterer vi i kapittel 8 noen av hovedfunnene i rapporten med henblikk på hvilke konsekvenser de har for frivillige lags og organisasjoners autonomi og handlingsrom.



## Data og metode

Det har etter hvert blitt gjennomført en lang rekke undersøkelser om frivillige organisasjoner i Norge. Med utgangspunkt i dette materialet kan vi utarbeide tidsserier som gir mulighet til å undersøke utviklingen i den frivillige sektorens inntektsgrunnlag over tid. Disse dataene gjør det med andre ord mulig for oss å få et bilde av hvordan de økonomiske betingelsene til lag og organisasjoner har endret seg i løpet av de siste tiårene.

For få en bedre forståelse av hvordan frivillige organisasjoner påvirkes av og tilpasser seg endringer i finansiering og rammevilkår, har vi også gjennomført en egen økonomiundersøkelse. Vi har i den forbindelse samlet inn regnskaper og gjort intervjuer med nøkkelpersoner i et utvalg av lag og organisasjoner. På grunnlag av dette datamaterialet kan vi utdype og eksemplifisere utviklingen i inntekter i ulike deler av den frivillige sektoren, og slik komplementere analyser basert på allerede foreliggende data.

I det følgende gir vi en oversikt over foreliggende kvantitative data som ligger til grunn for rapportens innledende analysekapitler. Deretter går vi nærmere inn på økonomiundersøkelsen og redegjør for utvalg, datainnsamling og etiske betraktninger i forbindelse med denne.

### Foreliggende undersøkelser og statistikk

Tabell 1 gir en oversikt de foreliggende data som ligger til grunn for deler av analysene i rapporten. Dokumentasjon av undersøkelsene er tilgjengelig i egne publikasjoner, og vi henviser leseren til referansene for en mer detaljert gjennomgang av metodologien som ligger til grunn.

*Tabell 1. Oversikt over foreliggende kvantitative datakilder.*

Årstall	Navn	Beskrivelse	Dokumentasjon
1997	Hopkins-undersøkelsen	Undersøkelse blant lokallag i Hordaland og strukturstatistikk om interesseorganisasjoner (medlemsorganisasjoner)	Sivesind m.fl. (2002) Wollebæk & Selle (2002)
2004	Hopkins-undersøkelsen (rev.)	Oppdatering basert på økonomidata fra momskompensasjon og satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner	Sivesind (2007)
2005	Organisasjonsarkivet	Undersøkelse blant landsomfattende frivillige organisasjoner eller interesseorganisasjoner (som eksisterte i 1992)	Thesen og Ågotnes (2006)
2009	Undersøkelse av lokale lag og foreninger	Undersøkelse blant lokallag i Hordaland og et landsdekkende, representativt utvalg av kommuner	Christensen m.fl. (2011) Sivesind (2012)
2013	Undersøkelse av nasjonale frivillige organisasjoner	Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner, både sentralledd, enkeltstående og paraplyorganisasjoner	Gulbrandsen og Sivesind (2013)

### Hopkins-undersøkelsen

Institutt for samfunnsforskning og LOS-senteret gjennomførte i 1997 en kartlegging av frivillig sektor i Norge som del av det store internasjonale *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, også kjent som Hopkins-undersøkelsen. I denne sammenheng ble det gjennomført en undersøkelse i Hordaland med registrering av og en rundspørring blant lokallagene i fylket. Undersøkelsen omfattet spørsmål om ulike sider ved lagenes virksomhet, blant annet aktiviteter, medlemskap, sysselsetting, myndighetskontakt, driftskostnader og inntekter. Resultatene har blitt dokumentert både i rapport- og bokform (se Sivesind m.fl., 2002; Wollebæk & Selle, 2002).

Statistisk sentralbyrå stod videre for en undersøkelse om sysselsetting og økonomi i medlemsorganisasjoner registrert i Bedrifts- og foretaksregisteret (Sivesind m.fl., 2002: 124–125). Undersøkelsen rettet seg mot foretak, som er enheter som ikke er oppført som avdelinger av andre organisasjoner, slik at den i stor grad omfattet sentralnivået. Det ble sendt ut et spørreskjema til de 15 største organisasjonene og et stratifisert, tilfeldig utvalg på 750 organisasjoner basert på informasjon om betalt sysselsetting, sektorkoder og næringsgrupper. Organisasjonene ble bedt om å gi opplysninger om hovedaktivitet, betalt arbeid og inntekter fra ulike kilder. Dataene var grunnlag for SSBs strukturstatistikk om interesseorganisasjoner i 1997 (SSB, 1999).

I 2007 ble det foretatt en revisjon av tallene om driftskostnader, inntekter fra ulike kilder og betalt arbeid, med 2004 som grunnlagsår. Tallene skulle brukes som grunnlagsmateriale for «Frivillighet for alle» (St. meld. nr. 39 (2006–07)). Denne oppdateringen baserte seg på data om organisasjoner som søkte momskompensasjon og tallmateriale fra satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner, i tillegg til at det ble hentet inn tallmateriale om velforeninger og borettslag fra NBBL, OBOS og Norges Velforbunds medlemsundersøkelse. Undersøkelsen er dokumentert i en egen rapport, som også gir en oversikt over endringer i organisasjoner, medlemstall, frivillig

arbeid, sysselsetting, driftskostnader og inntekter fra ulike kilder (se Sivesind, 2007).

### Organisasjonsarkivet

Siden 1960-tallet har det blitt gjennomført en lang rekke spørreundersøkelser blant landsomfattende, frivillige organisasjoner i Norge. Undersøkelsene var del av prosjekter ved universitetene i Oslo og Tromsø. Datamaterialet er lagret i det såkalte Organisasjonsarkivet<sup>1</sup> hos NSD (se Andersen & Lauritsen, 1990). Disse undersøkelsene ble fulgt opp med en undersøkelse i samarbeid mellom International Research Institute of Stavanger og Norsk senter for forskningsdata i 2005/06 (se Thesen & Ågotnes, 2006). Bruttoutvalget i undersøkelsen var organisasjonene som hadde deltatt i den siste av undersøkelsene i arkivet, som ble gjennomført i 1992.

Selv om undersøkelsen ikke rettet seg mot hele universet av organisasjoner som eksisterte i 2005, gir dataene opplysninger om et utsnitt av populasjonen. Det omfatter også informasjon om driftskostnader og inntekter fra ulike kilder som kan brukes for oversikt over de nasjonale organisasjonenes inntekter på dette tidspunktet. Gjennom å supplere disse dataene med de reviderte tallene for Hopkins-undersøkelsen fra 2007 kan vi dessuten tegne et mer helhetlig bilde av frivillige organisasjoners økonomi på midten av 2000-tallet.

### Undersøkelser om nasjonale organisasjoner og lokale lag

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor gjorde i 2009 en landsdekkende lokallagsundersøkelse i et tilfeldig, stratifisert utvalg av norske kommuner. Utvalget av kommuner ble stratifisert for å representere små, mellomstore og store kommuner samt storbyer, i tillegg til syv ulike landsdeler. Samtidig ble det også gjennomført en ny undersøkelse i Hordaland fylke med registrering av alle lokale lag og foreninger, i tillegg til en undersøkelse. Spørreskjemaet var, med unntak av mindre tillegg og endringer, identisk med det som ble brukt i undersøkelsen i 1997, med spørsmål om alt fra organisasjonsstruktur og aktiviteter til medlemmer og økonomi (se Christensen, Strømsnes & Wollebæk, 2011; Sivesind 2012).

Det ble ved sivilsamfunnssenteret også gjennomført en spørreundersøkelse blant nasjonale organisasjoner i 2013, i den hensikt å utfylle lokallagsundersøkelsen og få et mer komplett bilde av organisasjoner, lag og foreningers rolle, aktivitet og betydning. Undersøkelsen rettet seg mot alle typer nasjonale organisasjoner, herunder sentralledd, enkeltstående organisasjoner, paraplyorganisasjoner og norske avdelinger av internasjonale organisasjoner. Disse fikk tilsendt et spørreskjema som inkluderte både

---

1. Organisasjonsarkivet forvaltes av Norsk senter for forskningsdata (NSD, 2005).

spørsmål stilt i undersøkelsene i Organisasjonsarkivet og i lokallagsundersøkelsene, i tillegg til at også andre temaer ble dekket.

## Økonomiundersøkelsen

Undersøkelsen som har blitt gjennomført i forbindelse med prosjektet har som nevnt omfattet innsamling av årsregnskaper og intervjuer med nøkkelpersoner i nasjonale og lokale frivillige organisasjoner. Denne undersøkelsen har hatt fokus på endringer i perioden fra 2005 til 2015, i tillegg til at det også er gjort en rekke avgrensninger med hensyn til organisasjonstype, økonomisk størrelse og geografisk område. Gjennomføringsperioden var fra april til august 2016.

I det følgende redegjør vi nærmere for utvalget, utvelgelse av enheter, innsamling av regnskapstall, intervju med nøkkelpersoner og personvern i intervjuene.

### Utvalg av lag og organisasjoner

Et første grunnleggende utvelgelseskriterium var at enhetene måtte være organisasjoner, lag eller forening, det vil si en selveiende sammenslutning med medlemmer som fremmer et eller flere formål av ideell, politisk eller annen art. Med dette utelukket vi stiftelser, kooperativer, gjensidige selskaper og sosiale virksomheter fra undersøkelsen. I tillegg besluttet vi å ekskludere organisasjoner som utelukkende fungerer som profesjonelle tjenesteleverandører eller paraplyorganisasjoner.

Undersøkelsen omfattet videre både nasjonale organisasjoner og lokale lag. Nasjonale organisasjoner ble i denne sammenheng forstått som å inkludere både sentralledd i medlemsorganisasjoner og enkeltstående nasjonale organisasjoner. Hovedkriteriet var at de skulle dekke hele eller store deler av landet, slik at det i prinsippet er mulig å bli medlem eller benytte seg av tjenester eller aktiviteter de tilbyr uavhengig av hvor man bor. Lokale lag er definert som lag eller foreninger som har sin aktivitet avgrenset til region- fylkes-, kommune- eller lavere nivå. Vi inkluderer også lag som er tilsluttet en nasjonal organisasjon.

Sammenslutningene måtte også være etablert før 2005 og være aktive i dag, slik at det ville være mulig å innhente opplysninger om dem for de siste ti årene. Det var ønskelig med en blanding av eldre og yngre organisasjoner, både for å fange opp forskjeller i finansiering mellom tradisjonelle og nyere organisasjoner, og fordi alder antas å ha betydning for inntektsgrunnlaget. Organisasjoner som har overlevd over tid kan antas å ha mer stabile inntekter enn forholdsvis nyetablerte organisasjoner.

### *Organisasjonskategorier*

Utvalget skulle også omfatte organisasjoner innen ulike felter og kategorier for å fange opp forskjeller i inntektskilder og inntektssammensetning knyttet til formål og aktiviteter. Det ble i denne forbindelse gjort noen avgrensninger innenfor



ulike organisasjonstyper. Tabell 2 gir en oversikt over hvilke typer organisasjoner som var innenfor og utenfor utvalget.

*Tabell 2. Organisasjonstyper i utvalget*

Kategorier	Innenfor utvalget (eksempler)	Utenfor utvalget
<b>Kultur og fritid</b>		
Kunst og kultur	Musikk, teater og dans, kunst,	Medieproduksjon, museer
Idrett	arkitektur, historie, litteratur, språk,	
Hobby og fritid	idrett, friluftsliv, motor og båt, sosiale klubber, hagelag, rollespill	
<b>Velferd</b>		
Utdanning og forskning	Studie- og opplysningsforbund,	Ideelle velferdsprodusenter og
Helse, pleie og redningsarbeid	folkehelsearbeid, redningsarbeid,	tjenesteleverandører (barnehager,
Sosiale tjenester	selvhjelp, familierådgivning	skoler, sykehus o.l.), forskningsinstitusjoner
<b>Samfunnsrettede</b>		
Miljø- og dyrevern	Natur- og dyrevern, organisasjoner	Politiske partier, frivillighetssentraler,
Rettighets- og støttearbeid	for syke og personer med nedsatt funksjonsevne, vern av rettigheter,	skoler, sykehus o.l.), forsknings-
Fremme av frivillighet	sosiale bevegelser, internasjonalt freds- og rettighetsarbeid	nødhjelpsorganisasjoner
Internasjonale aktiviteter		
<b>Bolig og økonomi</b>		
Bolig og samfunnsutvikling	Velforeninger, lokalsamfunnsutvalg,	Borettslag, boligbyggelag, bransje-
Bransje-, yrkes- og fagforeninger	næringsforeninger, elev- og studentorganisasjoner	organisasjoner, profesjonsforbund, fagforeninger
<b>Tro og livssyn</b>		
	Organisasjons tilknyttet Den norske kirke, frikirker, misjonsforbund, andre religioner og livssyn	

Enkelte kategorier ble definert som utenfor utvalget fordi de opererer på felter med spesielle rammevilkår som vi ikke har hatt mulighet til å studere. Det gjelder blant annet organisasjonstyper som finansieres ved særegne støtteordninger og som er underlagt regelverk og betingelser som ikke gjelder frivillig sektor generelt. På bakgrunn av dette har vi holdt utenfor frivilligsentraler, politiske partier og rene bistands- og nødhjelpsorganisasjoner. I tillegg ekskluderer vi borettslag og boligbyggelag og nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fordi inntektene stort sett er innbetaling fra medlemmer og de i liten grad berøres av de generelle rammevilkårene til den frivillige sektoren. Lokale næringsforeninger som arbeider for lokal-samfunnsutvikling er likevel tatt med i utvalget.

Det er også noen organisasjonstyper vi har vektlagt å inkludere som går på tvers av kategoriene, fordi det her har skjedd viktige endringer i finansieringsgrunnlag og rammebetingelser. Offentlige myndigheter har bl.a. hatt fokus på å tilrettelegge for aktiviteter for barn og unge ved å opprette tilskuddsordninger for organisasjoner, lag og foreninger som har medlemmer under en viss alder. Barne- og ungdomsorganisasjoner har derfor vært viktige å inkludere i utvalget. Et annet område hvor det har vært en satsning på frivillighet fra det offentliges side er folkehelsearbeid. Vi har derfor valgt ut

organisasjoner som arbeider på dette området, ettersom dette gir mulighet til å undersøke virkningen av økning i offentlige tilskudd.

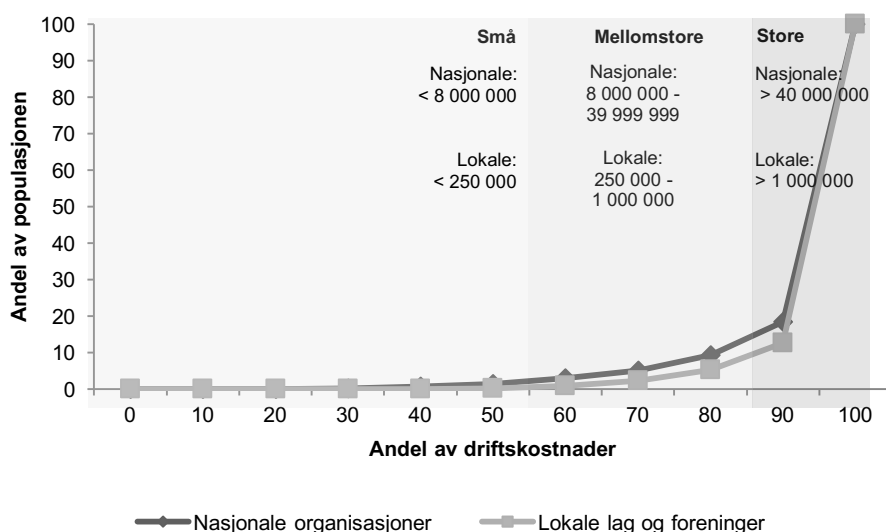
### *Økonomisk størrelse*

Videre skulle undersøkelsen gjøre det mulig å se nærmere på forskjeller mellom organisasjoner og lag av ulike størrelser. Det ble i denne sammenheng gjort et skille mellom små, mellomstore og store organisasjoner basert på størrelsen på organisasjonenes driftskostnader. For å komme frem til rimelige skiller mellom de ulike størrelsene undersøkte vi hvordan driftskostnadene fordeler seg blant organisasjoner på nasjonalt og lokalt nivå. Figur 1 viser fordelingen i populasjonen og inndelingen i undersøkelsen.

På det nasjonale nivået kom vi frem til en inndeling hvor organisasjoner med under 8 millioner kroner i driftskostnader regnes som små, mellom 8 millioner og 40 millioner kroner regnes som mellomstore, og over 40 millioner kroner regnes som store. Fordi mange av de nasjonale organisasjonene har en svært begrenset økonomisk aktivitet valgte vi å rette oss mot de med minst en million i driftskostnader. Samtidig ønsket vi heller ikke å ha med mange organisasjoner med flere hundre millioner kroner i driftskostnader, ettersom disse i noen grad kunne tenkes å operere under andre betingelser enn andre store organisasjoner.

Når det gjelder lokale lag og foreninger ble de med under 250 000 kroner i driftskostnader regnet som små, mellom 250 000 og 1 million kroner regnet som mellomstore, og mer enn 1 million regnet som store. Mange av de største lagene finner man først og fremst på fylkes- og krets nivå, selv om enkelte lag og foreninger på kommunenivå og lavere også har en betydelig økonomi. Siden svært mange av lagene så å si ikke har noen inntekter, satte vi som kriterium at det måtte ha minst 10 000 kroner i inntekter (i 2015).

Figur 1. Økonomiske størrelser i målgruppen.



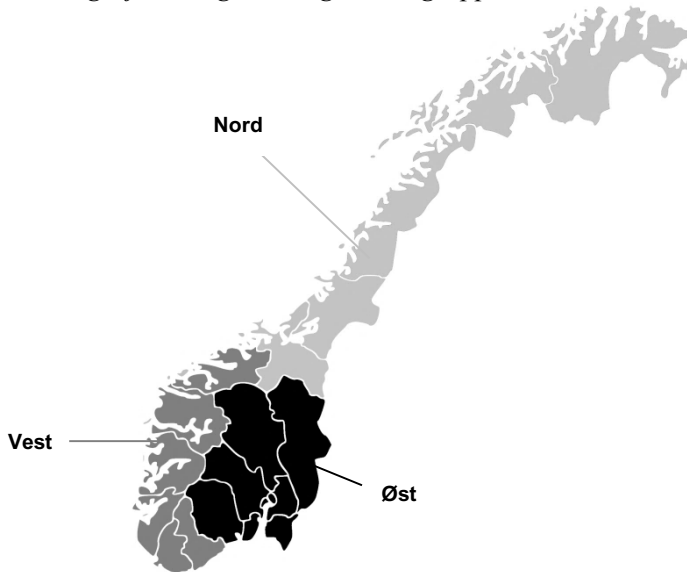
### Geografisk område

Det har også vært et mål å undersøke forskjeller mellom geografiske områder. Det kan være forskjell på inntekter mellom organisasjoner som holder til i byer og i mer landlige områder, f.eks. vil det gjerne være færre kommersielle tilbud som organisasjonene må konkurrere med på bygda enn i byene. Geografisk nærhet til politiske institusjoner kan også gjøre det lettere å påvirke utformingen av og få tilgang til offentlige tilskuddsordninger. Dette har vi forsøkt å ta høyde for i definisjonen av målgruppen i undersøkelsen. Figur 2 viser den geografiske avgrensningen av utvalget.

Geografisk lokalisering har i større grad vært et kriterium for utvelgelsen av lokale lag og foreninger enn nasjonale organisasjoner. Det store flertallet av nasjonale organisasjoner befinner seg i østlandsområdet, og gitt de øvrige kriteriene ville det derfor være vanskelig å få en jevn spredning på ulike landsdeler. Vi har likevel hatt som målsetting å ha med noen organisasjoner som har sitt hovedkontor og/eller styre lokalisert i vest og nord, slik at det vil være mulig å undersøke betydning av geografi nærmere på dette nivået.

Når det gjelder lokale lag og foreninger har vi valgt ut noen kommuner i ulike fylker nord, vest og øst i landet, som i sin tur har blitt gruppert som små, mellomstore og store etter innbyggertall. Innbyggertall sier riktignok ikke noe om spredning av befolkningen, som også vil være relevant i denne sammenheng, men gir en indikasjon på størrelsen på kommunens administrasjonssenter. Kommunene som er valgt ut befinner seg i Nordland, Hordaland og Østfold, i tillegg til at vi har tatt med Oslo som et eget område i undersøkelsen.

Figur 2. Geografiske avgrensning av målgruppen.



## Utvelgelse av enheter og datainnsamling

### *Nasjonale organisasjoner*

Utvelgelsen av enheter på nasjonalt nivå ble gjort på grunnlag av opplysninger fra undersøkelsen blant nasjonale organisasjoner som ble gjennomført i 2013. Med dette som utgangspunkt kunne vi enkelt finne frem til organisasjoner som tilfredstilte de overnevnte kriteriene, og sortere ut dem som eventuelt ikke var i målgruppen for undersøkelsen. For å sikre at oversikten var oppdatert samkjørte vi vår liste med de siste tilgjengelige opplysninger fra Brønnøysundregistrene. Dette gav oss bl.a. oppdatert informasjon om antallet ansatte i organisasjonene, som vi kunne bruke som en indikator på driftskostnader.

Basert på oversiktene lagde vi en prioritert liste over 35 organisasjoner som vi ønsket skulle delta i undersøkelsen. Det ble også gjort vurderinger basert på foreliggende informasjon om deres aktiviteter og økonomi fra årsberetninger, som ble samlet inn underveis i prosessen. Vi satte også opp en liste med erstattere dersom en organisasjon ikke skulle ønske å delta.

De utvalgte organisasjonene fikk tilsendt invitasjon til undersøkelsen per e-post, i tillegg til at vi tok vi kontakt per telefon for å informere ytterligere om prosjektet. Organisasjonene ble bedt om å sende inn sine regnskaper for årene 2005, 2010 og 2015, eventuelt de nærliggende år dersom de ikke hadde dem tilgjengelig for disse tidspunktene. I hovedsak fikk vi inn regnskaper for de nevnte årene, men i enkelte tilfeller fikk vi tilsendt for året før eller etter. Det ble sendt ut påminnelser i to runder til organisasjoner som ikke hadde svart.

Enkelte av organisasjonene i det opprinnelige utvalget ble erstattet, da ikke alle hadde anledning til eller ønske om å delta i undersøkelsen.

Driftskostnader oppgitt i det siste tilgjengelige årsregnskapet ble brukt for å klassifisere organisasjonene som enten små, mellomstore eller store. Utvalget er presentert i tabell 3.

*Tabell 3. Oversikt over nasjonale organisasjoner.*

	<b>Små</b>	<b>Mellomstore</b>	<b>Store</b>
<b>Kultur</b>	Noregs Ungdomslag Frilynt Ungdom	4H Norge FolkOrg	Det Frivillige Skyttervesen Norges Musikkorps Forbund Norges Friidrettsforbund
<b>Velferd</b>	Home-Start Familiekontakten Folkehelseforeningen	Norges Kvinne- og familieforbund. Norske Redningshunder Norske Kvinners Sanitetsforening	Norsk Folkehjelp Nasjonalforeningen for folkehelse
<b>Samfunn</b>	Natur- og Ungdom Spire	Noregs Mållag MA-Ung	Norges Blindeforbund Norges Handikapforbund Mental Helse
<b>Økonomi</b>	Norske Bygdeallmenninger Ungdom og Fritid	ANSA Det Norske Skogselskapet	Norges Vel Norges Jeger- og Fiskerforbund Norges Bondelag
<b>Religion</b>	Norges Unge Katolikker Indremisjonsforbundet UNG	Norges KFUK-KFUM ACTA Barn og Unge Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn	Human-Etisk Forbund Frelsesarmeen

### *Lokale lag og foreninger*

For utvelgelsen på lokalt nivå laget vi en liste over lag og foreninger basert på en oversikt fra Brønnøysundregistrene som omfattet alle enheter registrert som forening, lag eller innretning. Alle organisasjoner som ikke var i målgruppen ble sortert ut, slik at vi stod igjen med oversikt over organisasjoner innenfor utvalgte kategorier med tilhold i Nordland, Hordaland, Østfold og Oslo. Denne listen ble deretter gjennomgått for å finne frem til organisasjoner innenfor hver av målgruppene basert på foreliggende informasjon fra registrene og nettsider. Gjennom søk på internett ble det innhentet e-postadresser og eventuelle andre oppdaterte kontaktopplysninger. Den første listen bestod av 316 foreninger.

Lokalutvalget fikk tilsendt en invitasjon til å delta enten per e-post eller brevpost, alt etter hvilken kontaktinformasjon som vi hadde tilgjengelig. Henvendelsen ble sendt til styreleder og/eller kasserer i laget eller foreningen. De ble bedt om å sende inn regnskaper for årene 2005, 2010 og 2015, eventuelt de nærliggende år. Det ble som for det nasjonale utvalget sendt ut en påminnelse til de som ikke hadde svart. Fordi det var vanskelig å få svar ble vi nødt til å utvide til et større antall foreninger, og vi sendte derfor samme forespørsel per e-post eller brev til ytterligere 195 organisasjoner.

Som for de nasjonale organisasjonene tok vi utgangspunkt i driftskostnader i siste tilgjengelige årsregnskap for å klassifisere lagene og foreningene som små,

mellomstore eller store. Utvalget av lokale organisasjoner er presentert i tabell 4. Av personvern hensyn har vi valgt ikke å oppgi navnet på organisasjonene, da det i mange tilfeller vil være enkelt å finne frem til kontaktpersonene. Vi gir derfor i stedet en mer detaljert oversikt over de ulike typene av lag og foreninger som er med i utvalget.

*Tabell 4. Oversikt over lokale organisasjoner (organisasjonstyper).*

	<b>Små</b>	<b>Mellomstore</b>	<b>Stor</b>
<b>Kultur</b>	Musikkensemble	Skiklubb	Turistforening
	Soppforening	Idrettslag	Jeger- og fiskerforening
	Ungdomslag		
<b>Velferd</b>	Kvinne- og familielag	Sanitetsforening	Røde Kors
	Folkeakademi	Helselag	Psykisk helse
	Helsesport		
<b>Samfunn</b>	Avholdsforening	Pasientforening	Naturvernforbund
	Mållag	Funksjonshemmede	Rettighetsorganisasjon
	Pensjonistorganisasjon		
<b>Økonomi</b>	Studentorganisasjon		Næringsforening
	Lokalsamfunnsutvalg	Studentsamfunn	
	Birøtterlag		
<b>Religion</b>	Søndagsskole	Livssynsforbund	Menighet
	KFUM-speider	Frikirke	Misjonsorganisasjon
	Menighet		

### Intervju med nøkkelpersoner

I tillegg til at det ble samlet inn årsregnskaper fra organisasjonene, har det også blitt gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner. Formålet med intervjuene var ikke bare å utdype opplysninger fra regnskapene, men også å få vite mer om organisasjonenes og lagenes virksomhet og hvordan de eventuelt har tilpasset seg endringer i finansieringsgrunnlaget og rammevilkårene.

En tid etter at vi først hadde mottatt regnskapene sendte vi ut en forespørsel om det gikk an å gjøre et intervju med en nøkkelperson i organisasjonen, fortrinnsvis en med kjennskap til endringer i organisasjonens eller lagets økonomi i løpet av de siste ti årene. Dette kunne for eksempel være en sittende eller tidligere leder, eller økonomiansvarlig. De fleste, men ikke alle, hadde mulighet til å delta i intervjuet, slik at vi fikk et variert utvalg og i stor grad fikk dekket opp de ulike kriteriene også i denne delen av studien.

Selve intervjuet ble gjort enten ved personlig oppmøte eller telefon, med en varighet på rundt en time og i noen tilfeller mer. Alle informantene fikk på forhånd tilsendt en e-post med opplysninger om prosjektet samt en intervjuguide med oversikt over tema og spørsmål. Det ble benyttet en fast mal som kunne tilpasses den enkelte organisasjon alt etter hvilke tema som var mest aktuelle. Intervjuguiden inneholdt også informasjon om ivaretagelse av anonymitet og personvern i prosjektet.

### *Etikk og personvern*

Ettersom prosjektet omfatter innsamling av data som kan inneholde personopplysninger, har det vært å betrakte som meldepliktig jf. Personopplysningsloven. Prosjektet er derfor meldt inn til og godkjent av personvernombudet ved Norsk senter for forskningsdata.

Organisasjonene fikk informasjon om prosjektet og dets formål da det ble samlet inn årsregnskaper. Den samme informasjonen ble også gitt til personene som deltok i intervjudelen av prosjektet, i tillegg til ytterligere informasjon om hva det ville si å delta i et slikt intervju. Både organisasjonene og informantene fikk opplyst at det var frivillig å delta i undersøkelsen, og at de når som helst kunne trekke sin deltagelse. Vi understreket også at vi var interessert i opplysninger om organisasjonen og ikke enkeltpersoner.

Alle data som har blitt samlet inn i forbindelse med intervjuene har blitt transkribert og rådataene deretter slettet. I forbindelse med transkripsjonen har vi anonymisert alle personopplysninger som eventuelt kom frem i intervjuene. For å ivareta personvernet er det også lagt opp til at det i de videre analysene ikke refereres til organisasjoner eller lag på en måte som vil gjøre det mulig å identifisere enkeltpersoner. Dette er særlig viktig i tilknytning til lokale lag og foreninger, hvor det ofte er få personer som er involvert i driften.





---

## Et endret økonomisk landskap

Det har i løpet av de siste tiårene skjedd en rekke store endringer i det norske organisasjonssamfunnet, ikke bare når det gjelder organisering og deltagelse, men også i finansieringen av virksomheten. Foreliggende forskning har vist at flere av de inntektene som tradisjonelt har dannet grunnlag for aktiviteten på lokalt nivå i frivillig sektor, slik som for eksempel loddsalg, basar og bingo, ikke lenger er så framtrедende i lagenes inntektsbilde (Christensen et al., 2011). Samtidig ser man både på sentralt og lokalt nivå at innsamlinger, gaver og arv, sponing fra næringsliv og tilskudd fra stat og kommune, har kommet til å bli viktige inntektskilder (Sivesind, 2011). Med andre ord endrer det økonomiske landskapet for frivillige lag og organisasjoner seg.

Selv om det er gjort flere studier av endringer i frivillig sektors økonomi er det behov for mer kunnskap om hvordan inntektsgrunnlaget har utviklet seg. Mange av de forandringene som kan tenkes å ha innvirkning på finansieringen til frivillige organisasjoner, og spesielt de som har å gjøre med offentlig politikk, har først begynt å gjøre seg gjeldende de senere årene (se Gulbrandsen, 2012). Det har også tidligere i liten grad vært mulig å se endringer i inntektsbildet på sentralt og lokalt nivå i sammenheng, som følge av manglende datagrunnlag. Med tilgang på tidsserier om inntektene til nasjonale organisasjoner og lokale lag og foreninger kan vi nå imidlertid danne oss et klarere bilde av utviklingen i sektorens økonomisk omfang og inntekter fra ulike kilder.

I dette kapittelet undersøker vi hvilke endringer som har skjedd i inntektsgrunnlaget til frivillige lag og organisasjoner i perioden fra 1997 til 2013. Det vi mer konkret ser på er hvilke forandringer som har skjedd i sammensetningen og fordelingen av inntekter fra ulike kilder, og i hvilken grad utviklingen kan sies å variere mellom ulike organisasjonskategorier. Først begynner vi med å ta frivillig sektors økonomiske omfang i nærmere øyesyn, før vi retter fokuset mot endringer på inntektssiden. Til sist oppsummerer vi noen av hovedtrekkene som vi ser i finansieringen i denne perioden.

## Endringer i økonomisk omfang

Vi skal begynne med å se nærmere på endringer i omfanget av den økonomiske aktiviteten i frivillig sektor. Siden frivillige organisasjoner leverer aktiviteter og tjenester gratis eller til ubetydelige priser regner man driftskostnader som det beste målet på deres økonomiske aktivitet. I tråd med dette baserer vi oss i det følgende på estimater av lag og organisasjoners driftskostnader for å gi et bilde av økonomien i sektoren som helhet og i ulike organisasjonskategorier.

Tabell 5 viser at de totale driftskostnadene i frivillig sektor kan estimeres til å være 53,2 mrd. kr. i 2013 mot 44,6 mrd. kr. i 2005 og 36,0 mrd. kr. i 1997. Dette tilsvarer en prosentvis økning på 32 prosent for perioden sett under ett. Merk at disse tallene ikke omfatter rene ideelle velferdsprodusenter, stiftelser, kooperativer eller sosiale entreprenører.

*Tabell 5. Fordeling av driftskostnader i frivillig sektor, 1997–2013.*

	1997		2005		2013		1997-2013	
	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent
<b>Kultur og fritid</b>	<b>8 427</b>	<b>23</b>	<b>12 884</b>	<b>29</b>	<b>11 412</b>	<b>21</b>	<b>2 985</b>	<b>-2</b>
Kunst og kultur	1 801	5	2 208	5	2 651	5	850	0
Ildrett	4 500	13	8 227	18	7 041	13	2 541	0
Hobby og fritid	2 126	6	2 449	5	1 720	3	-406	-3
<b>Velferd</b>	<b>1 376</b>	<b>4</b>	<b>1 784</b>	<b>4</b>	<b>5 277</b>	<b>10</b>	<b>3 901</b>	<b>6</b>
Utdanning og forskning	707	2	242	1	2 218	4	1 511	2
Helse, pleie og redningsarbeid.	352	1	483	1	1 299	2	947	1
Sosiale tjenester	317	1	1 059	2	1 760	3	1 443	2
<b>Samfunnsrettede</b>	<b>1 775</b>	<b>5</b>	<b>4 252</b>	<b>10</b>	<b>12 512</b>	<b>24</b>	<b>10 737</b>	<b>19</b>
Miljø- og dyrevern	230	1	574	1	587	1	357	0
Rettighets- og støttarbeid	916	3	2 644	6	5 061	10	4 145	7
Fremme av frivillighet	175	0	215	1	314	1	139	1
Internasjonale aktiviteter	453	1	821	2	6 550	12	6 097	11
<b>Bolig og økonomi</b>	<b>20 831</b>	<b>58</b>	<b>21 096</b>	<b>47</b>	<b>21 173</b>	<b>40</b>	<b>342</b>	<b>-18</b>
Bolig og utvikling	448	1	850	2	1 650	3	1 202	2
Nærings- og arbeidsliv	20 383	57	20 247	45	19 523	37	-860	-20
<b>Tro og livssyn</b>	<b>3 586</b>	<b>10</b>	<b>4 572</b>	<b>10</b>	<b>2 779</b>	<b>5</b>	<b>-807</b>	<b>-3</b>
Total	35 995	100	44 588	100	53 153	100	17 158	0

*Kilde: Hopkins-undersøkelsen 1997, Organisasjonsarkivet 2005, Lokallagsundersøkelsen 2009 og Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner 2009*

Dersom vi ser på endringene for ulike kategorier finner vi at økningen i totale driftskostnader i stor grad kan tilskrives vekst innen rettighets- og støttarbeid og internasjonale aktiviteter. For disse kategoriene har det samlet sett skjedd en økning i driftskostnadene på omkring 10,2 milliarder kroner fra 1997 til 2013. Medregnet miljø- og dyrevern, og fremme av frivillighet, går derfor samfunnsrettede organisasjoners andel av driftskostnadene frem med 19 prosentpoeng i

perioden, fra 5 til 24 prosent. Det speiler dels økt organisering og deltagelse på dette området i sektoren (Arnesen m.fl., 2016), og dels endringer i inntektsgrunnlaget.

Det er også vekst på andre områder i sektoren. Tabellen viser at på velferdssfeltet vokser driftskostnadene med 3,9 milliarder kroner, og at feltets andel av totale driftskostnader går frem fra 4 til 10 prosent. På kultur- og fritidsfeltet øker de med 2,9 milliarder, noe som i hovedsak skyldes vekst innen kultur og idrett. Fordi driftskostnadene på feltet ikke øker mer enn de totale driftskostnadene, samt at hobby og fritid går tilbake, går andelen likevel ned fra 23 til 21 prosent. Bo- og nærmiljø har dessuten en økning tilsvarende 1,2 milliarder kroner, men står bare for 3 prosent av totalen.

Samtidig kan vi observere at andelen til nærings- og arbeidsliv går tilbake med 20 prosentpoeng, fra 57 prosent i 1997 til 37 prosent i 2009, og det på tross av en relativt liten reduksjon i driftskostnadene på feltet. Det er derfor snarere et uttrykk for vekst i andre deler av organisasjonssamfunnet enn en tilbakegang i økonomisk rettet organisering. Man kan imidlertid ikke si det samme om tro og livssyn, hvor driftskostnadene reduseres med 860 millioner kroner og andelen går tilbake fra 10 til 5 prosent. Dette er nok et uttrykk for nedgangen i aktiviteten innen misjonsbevegelsen som dokumentert også i andre studier (Wollebæk & Selle, 2002; Christensen m.fl., 2011).

Det generelle bildet er altså at den frivillige sektorens økonomiske omfang vokser seg større over denne perioden, om enn mer på noen områder enn andre. Nå er veksten imidlertid ikke like stor som man finner ellers i den norske fastlandsøkonomien, men det kan forklares av at dette er en periode som *sett under ett* har vært preget av sterk vekst, også på tross av at det har vært en finanskriser. Samtidig må det legges til at vi i fremstillingen ikke har tatt med de mange timene frivillig arbeid som utføres i lag og organisasjoner, som i SSBs satellittregnskap for frivillig og ideell sektor estimeres til 76,8 mrd. kr. i 2013. Regner man med dette arbeidet er omfanget enda større.

### Fordeling mellom lokalt og nasjonalt nivå

For å få en bedre forståelse av endringene i økonomisk omfang kan vi bryte ned tallene på nasjonalt og lokalt nivå i frivillig sektor. Det kan for det første gi en indikasjon på om veksten som vi ser i sektoren totalt har å gjøre med endringer i aktivitetsnivået til nasjonale organisasjoner og/eller lokale lag og foreninger. Videre er det interessant å se hvilke forskjeller som er mellom organisasjonskategorier på de ulike nivåene, ettersom vi vet fra tidligere forskning at profilen på aktiviteten er forskjellig nasjonalt og lokalt (Arnesen m.fl., 2016).

Tabell 6 viser endringer i de totale driftskostnader på nasjonalt og lokalt nivå basert på estimatene for 2005 og 2013.

Tabell 6. Driftskostnader på nasjonalt og lokalt nivå, 2005–2013

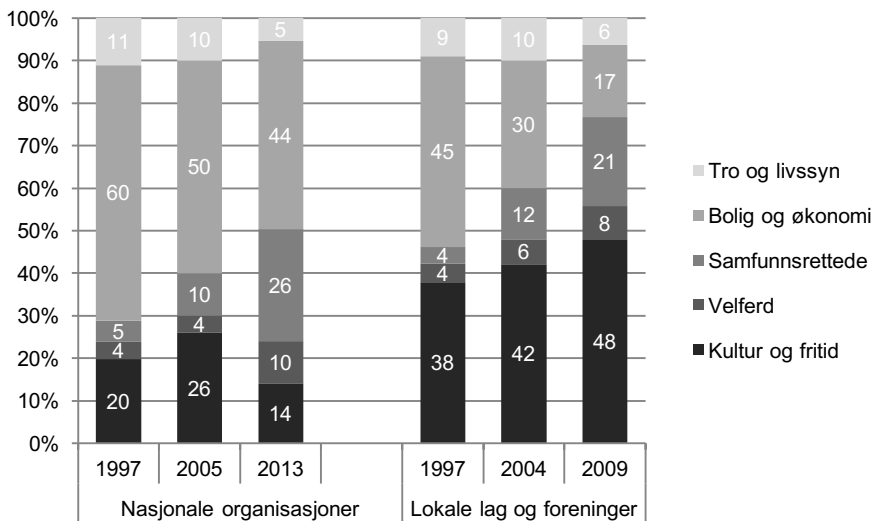
	2005		2013		Endring		Prosentvis økning
	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	
Nasjonalt nivå	36 500	82	40 200	76	3 700	-6	10
Lokalt nivå	8 100	18	12 900	24	4 800	6	59
Totalt	44 600	100	53 100	100			

Kilder: Organisasjonsarkivet 2005, Lokallagsundersøkelsen 2009 og Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner 2013

Som det fremgår av tabellen anslår vi at de totale driftskostnader øker fra 36,5 til 40,2 milliarder kroner på nasjonalt nivå, og fra 8,1 til 12,9 milliarder kroner på lokalt nivå i denne perioden. Men selv om driftskostnadene til de nasjonale organisasjonene er flere ganger større enn for lokale lag og foreninger, vokser økonomien på lokalt nivå raskere enn den gjør på det nasjonale nivået. Dette tyder på at aktiviteten lokalt driver mye av veksten (se også Sivesind, 2011)

Figur 3 viser fordelingen av driftskostnader på ulike kategorier på lokalt og nasjonalt nivå fra 1997 til 2013.

Figur 3. Fordeling av driftskostnader på nasjonalt og lokalt nivå, 1997–2013.



Kilde: Hopkins-undersøkelsen 1997, Organisasjonsarkivet 2005, Lokallagsundersøkelsen 2009 og Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner 2009

Som vi ser av figuren er det på begge nivåer en økning i andelen til velferd og samfunnsrettede, mens andelen går tilbake for bolig, økonomi og tro og livssyn. En forskjell er at kultur og fritid sin andel av driftskostnadene øker fra 38 til 48 prosent på lokalt nivå, mens den går ned fra 20 til 14 prosent på

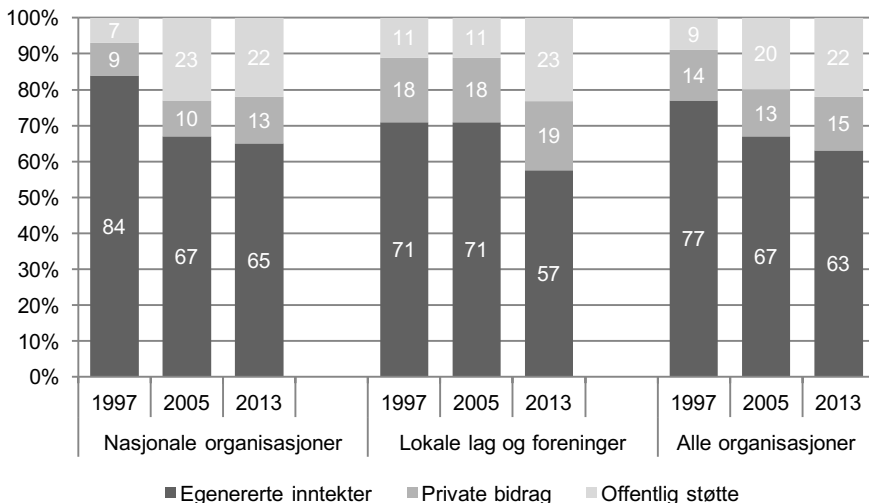
nasjonalt nivå. Dette tyder på at veksten i driftskostnader på dette feltet skjer på lokalt nivå, og faktisk reduseres noe på nasjonalt nivå.

## Fordeling av inntekter fra ulike kilder

Vi skal i det følgende rette fokus mot endringer i fordelingen av ulike inntekter. Utviklingen i frivillig sektor som helhet i perioden fra 1997 til 2013 viser at det har skjedd viktige endringer. Som fremgår av figur 6 går andelen egengenererte inntekter tilbake fra 77 prosent i 1997 til 63 prosent i 2013, mens offentlig støtte i samme periode øker fra 9 til 22 prosent og private bidrag fra 14 til 15 prosent. Hovedendringen er med andre ord at det er en økning i andelen som er offentlig støtte, selv om det må legges til at de andre inntektene også vokser målt i kroner

Sammensetningen av inntekter varierer noe mellom nasjonale organisasjoner og lokale lag, men endringene i fordelingen trekker i samme retning på tvers av nivåene. På nasjonalt nivå synker egengenererte inntekter fra 84 til 65 prosent, mens private bidrag øker fra 9 til 13 prosent og offentlig støtte fra 7 til 22 prosent. På lokalt nivå ser vi en tilsvarende utvikling, ved at egengenererte inntekter går ned fra 71 til 57 prosent, mens private bidrag samtidig øker fra 18 til 19 prosent og offentlig støtte fra 11 til 23 prosent. Det indikerer at veksten i driftskostnader på både det nasjonale og lokale nivå skyldes en økning i offentlig støtte, selv om noe også kan tilskrives økte inntekter fra gaver og arv.

Figur 4. Fordelingen av egengenererte inntekter, private bidrag og offentlig støtte på nasjonalt og lokalt nivå og totalt for frivillig sektor, 1997–2013.



Kilde: Hopkins-undersøkelsen 1997, Organisasjonsarkivet 2005, Lokallagsundersøkelsen 2009 og Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner 2009

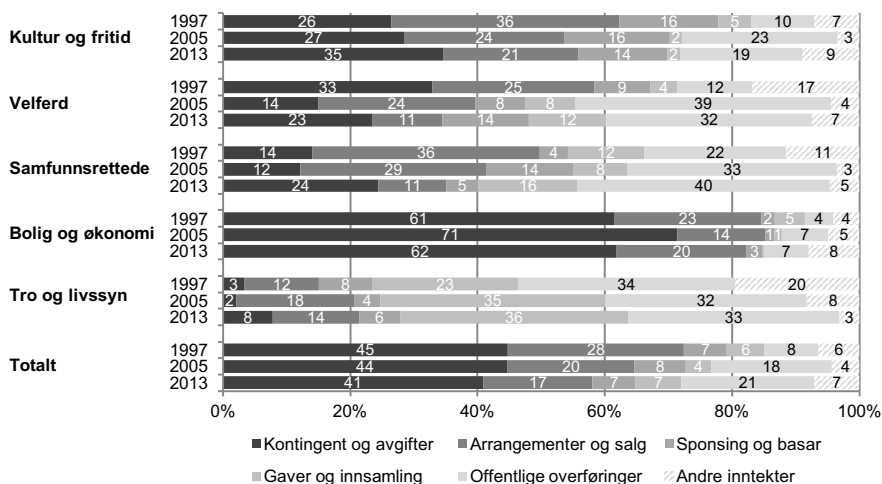
## Fordeling i ulike organisasjonskategorier

Figur 5 viser endringer i fordelingen av inntekter fra ulike kilder for forskjellige organisasjonskategorier fra 1997 til 2013. Denne viser at totalt sett reduseres andelen inntekter fra kontingenter fra 45 til 41 prosent og arrangementer og salg fra 28 til 17 prosent, mens andelen offentlig støtte går frem fra 8 til 21 prosent. Andelen inntekter fra sponing og basar og gaver og innsamling ligger begge på rundt 7 prosent og endrer seg lite i perioden. Det er også en andel som er uspesifiserte inntekter som ikke har latt seg plassere i andre kategorier.

Figuren viser også at det er store variasjoner i inntektssammensetningen mellom ulike organisasjonskategorier. Det har vært en markant økning i andelen inntekter fra offentlige overføringer innen velferd og samfunn, fra henholdsvis 12 til 32 prosent og 22 til 40 prosent. Samtidig ser vi at andelen kontingentinntekter øker blant samfunnsrettede, mens den går noe tilbake på velferdsfeltet. Begge har det til felles at andelen inntekter fra arrangementer og salg reduseres. På velferdsfeltet er det også en økning i inntektene fra gaver og innsamlinger og sponing og basar, mens bare førstnevnte øker blant samfunnsrettede.

Utviklingen innen kultur og fritid har likhetstrekk med samfunnsrettede og velferd, men sammensetningen er litt annerledes. Her er det store inntekter fra medlemskontingenter og avgifter, som også øker fra 26 til 32 prosent, og vi ser også at andelen offentlig overføringer går frem fra 10 til 19 prosent. Sponing og basar og gaver, arv og innsamling ligger på rundt samme nivå gjennom perioden, på henholdsvis 14 og 2 prosent. Andelen fra arrangementer og salg går på sin side tilbake fra 36 til 21 prosent.

Figur 5. Fordeling av inntekter etter organisasjonstype, 1997–2013. Prosent.



Kilde: Hopkins-undersøkelsen 1997, Organisasjonsarkivet 2005, Lokallagsundersøkelsen 2009 og Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner 2009

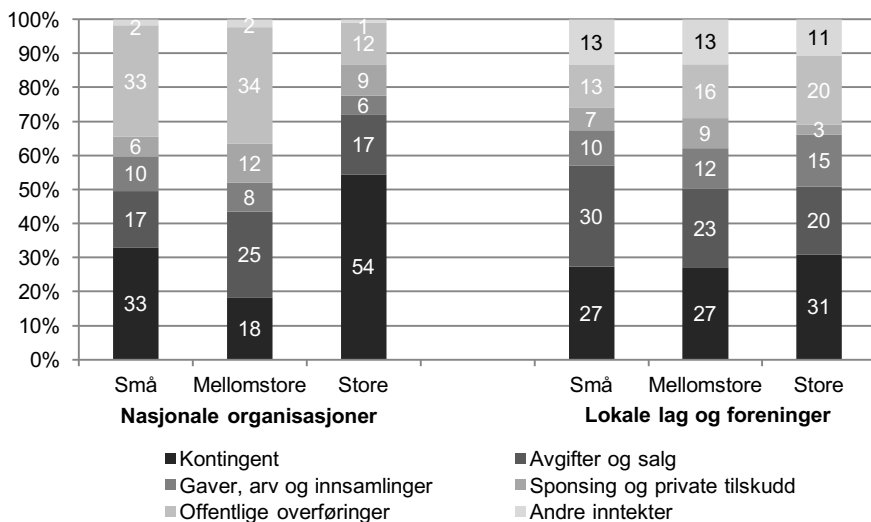
På tros- og livssynsfeltet er inntektene i hovedsak fra gaver, arv og innsamlinger og offentlige overføringer. Vi ser at andelen fra førstnevnte kilde øker fra 23 til 36 prosent, men her det imidlertid også en stor andel andre inntekter i 1997, slik at det er usikkert om dette faktisk representerer en reell endring. Om noe er det en svak økning i andelen kontingenter, mens det er liten endring i andre inntekter fra de øvrige kildene.

Bolig og økonomi skiller seg på sin side fra de øvrige kategoriene, både ved at sammensetningen av inntekter er annerledes, og at den holder seg relativt stabil over tid. Som vi ser av figur 5 kommer 62 prosent av inntektene på feltet fra medlemskontingenter, i tillegg til at deltageravgifter og salg står for 20 prosent. Bare en liten andel er sponsing og basar, gaver, arv og innsamlinger og offentlige overføringer. Det må dog legges til at feltet likevel har store inntekter også fra disse andre kildene målt i kroner og øre, men at de er små relativt til inntekter fra kontingenter, deltageravgifter og salg av varer og tjenester.

### Fordeling mellom små, mellomstore og store organisasjoner

Figur 6 presenterer fordelingen av inntekter fra ulike kilder etter økonomisk størrelse på nasjonalt og lokalt nivå.

Figur 6. Fordeling av inntekter på størrelse og nivå, 2013. Prosent.



Kilde: Lokallagsundersøkelsen 2009 og Undersøkelse blant nasjonale organisasjoner 2013

På nasjonalt nivå ser vi at det er en del variasjon mellom de ulike gruppene. Små organisasjoner har en overvekt av egengenererte inntekter, det vil si fra kontingenter, arrangementer og salg, men en tredjedel er også offentlig støtte. Mellomstore organisasjoner har en lignende sammensetning, men andelen fra arrangementer og salg er høyere og kontingent lavere enn i små organisasjoner.

Store organisasjoner har derimot en svært høy andel fra medlemskontingenter og arrangementer og salg, mens en relativt lav andel inntekter er fra det offentlige. Dette skyldes imidlertid at vi i denne gruppen finner mange nærings- og arbeidslivsorganisasjoner.

På lokalt nivå er fordelingen likere på tvers av gruppene. Omtrent halvparten av inntektene kommer fra egengenererte inntekter, mens 20–30 prosent i de ulike gruppene er fra offentlig støtte. Vi ser en tendens til at andelen offentlig støtte og gaver og innsamling øker med lagenes størrelse, samtidig som andelen fra arrangementer og salg synker. Det er også en lavere andel fra sponsing og basar blant store organisasjoner enn blant små og mellomstore.

## Endringer i offentlig støtte

Som vi har sett i det foregående er noen av de viktigste endringene i inntektsbildet til frivillige lag og organisasjoner knyttet til offentlig støtte. Mer konkret er det slik at andelen som denne kilden står for av inntektene øker betydelig i perioden fra 1997 til 2013, mens andelen egengenererte inntekter går tilbake. Det vil være rimelig å se dette dels i sammenheng med bortfallet av automat-inntekter og endringer i ordninger som momskompensasjon og spillemidlene. Vi skal i det følgende derfor se nærmere på hvilke offentlige støtteordninger som driver denne veksten, og hvilken betydning den har for frivillig sektors økonomi i stort.

Tabell 7 viser endringer i inntekter fra spilleautomater og store offentlige støtteordninger fra 2005 til 2013, både i kroner og som andel av totale inntekter i frivillig sektor. Tallene for inntektskilder og totale inntekter i frivillig sektor er basert på estimatene vi har vist tidligere i kapitlet, men vi har utelatt bolig- og økonomifeltet ettersom de ikke har noen inntekter av denne typen. Tallene for store inntektskilder er hentet fra statsbudsjettet og rapportene *Norske pengespel* (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2005; 2013) og fra Fordelingsutvalget.

*Tabell 7. Inntekter fra spilleautomater og ulike store offentlige støtteordninger i 2005 og 2013, i kroner (løpende priser) og som andel av totale inntekter i frivillig sektor.*

	Kronebeløp. Løpende priser.		Andel av totale inntekter i frivillig sektor*	
	2005	2013	2005	2013
Automatinntekter	2 582 190 000	-	10,6	-
Spillemidler	689 130 000	1 547 800 000	2,8	4,6
Momskompensasjon	189 139 702	714 457 913	0,8	2,1
Fordelingsutvalget (BLD)	76 637 312	110 590 664	0,3	0,3
Grasrotandelen	-	339 554 110	-	1,0
<b>Totalt</b>	<b>3 537 097 014</b>	<b>2 712 402 687</b>	<b>14,5</b>	<b>8,1</b>

\* Bolig og økonomi inngår ikke i beregningsgrunnlaget.



## Momskompensasjon

Etter at det ble innført merverdiavgift på en rekke nye tjenester i 2001 ble det etablert en ordning for å kompensere frivillige lag og organisasjoner for utgifter de ble påført som følge av reformen. Ordningen hadde en årlig bevilgning på opp under 200 millioner kroner og fungerte frem til 2009. Det kom deretter en ny rammestyrte ordning med kompensasjon for moms på både varer og tjenester lagt under Kulturdepartementet med Lotteri- og stiftelsestilsynet som forvalter. Man økte i denne sammenheng bevilgningen til 396 millioner kroner, men med mål om å trappe den opp til 1,2 milliarder kroner innen 2014. Dette målet ble innfridd og dagens ramme ligger like over dette beløpet.

Momskompensasjonsordningen har fra 2010 vært åpen for organisasjoner som innfrir kravet til registrering i Frivillighetsregisteret og som kan vise til at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten. For organisasjoner som består av flere organisasjonsledd søker sentralløst på vegne av hele organisasjonen, men også enkeltstående organisasjoner, lag og foreninger kan delta. Organisasjonene søker enten på grunnlag av en dokumentert modell basert på dokumenterte kostnader, eller en forenklet modell hvor man oppgir totale driftskostnader og fradrag for kostnader som faller utenfor. Det er for hver modell ulike minstegrenser for å søke kompensasjon, og i tillegg er også bestemte krav til dokumentoppbevaring og revisjon av regnskaper knyttet til modellene.

En evaluering utført av PWC i 2012 fant at utformingen av den forenklede modellen medførte skjevheter i tildelingene av kompensasjon, og at kravene til dokumentoppbevaring og revisjon var for høye (Berger & Ingebrigtsen, 2012). Det ble påfølgende år derfor gjort endringer i ordningen, bl.a. lempinger i disse kravene slik at ordningen skulle bli mer tilgjengelig for mindre organisasjoner. På denne bakgrunn vil man kunne forvente at antallet søkere har blitt større og at påtrykket på ordningen har økt. Noe som også vil kunne være medvirkende til dette er at bevisstheten rundt ordningen har blitt større, særlig som følge av at sektorens egen paraplyorganisasjon – Frivillighet Norge – har arbeidet for å få større politisk oppmerksomhet rundt den.

Tabell 8 gir en oversikt over antall søkere og tildelt beløp for momskompensasjonsordningen.

*Tabell 8. Nøkkeltall for momskompensasjonsordningen, 2010–2016.*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antall organisasjoner	12 800	14 000	16 000	17 900	19 000	20 000	23 000
Tildelt beløp	392	600	620	940	1 191	1 220	1 290
Avkortning	65 %	49 %	51 %	30 %	17 %	22 %	24 %

*Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet*

Tabellen viser at antallet søkere nesten har doblet seg siden ordningen ble relansert, fra 12 800 i 2010 til 23 000 i 2016. Med opptrappingen av ordningen de senere par årene har imidlertid avkortningen blitt mindre. Som vi ser utgjorde avkortningen 17 prosent i 2014 mot 65 prosent i 2010, men fra 2014 til 2016 har den økt igjen til 24 prosent. De siste årenes økning i bevilgningen har dermed ikke vært tilstrekkelig, slik at andelen av søknadsbeløpet som kompenseres har begynt å gå ned.

### Grasrotandel

Grasrotandelen er en ordning som ble etablert i 2009 som innebærer at man som spiller hos Norsk Tipping kan gi en andel av spillinnsatsen direkte til et lag eller en forening. Dette gjelder for alle spill bortsett fra fysiske Flax-lodd og Belago, og andelen ligger i dag på 5 prosent for alle vanlig spill og 10 prosent for terminalspillene Multix og Instaspill. Ordningen kom med omleggingen av pengespillpolitikken, og har til hensikt å stimulere til lokalt frivillig arbeid ved å styrke lokale organisasjoners økonomiske rammevilkår.

For at et lag eller en forening skal kunne delta i Grasrotandelen må den være registrert i Frivillighetsregisteret. Ordningen er også begrenset til organisasjoner innenfor kultur og fritid, sosiale tjenester, grendelag og velforeninger, natur-, miljø- og dyrevern, legater og fremme av frivillighet, internasjonale aktiviteter, tro og livssyn, barne- og ungdomsarbeid, samt inkludering og mangfold. Den omfatter således ikke organisasjoner innen utdanning og forskning, politiske partier eller yrkes-, bransje- eller fagforeninger.

Tabell 9 viser utviklingen i antall givere og mottagere, og det totale beløpet som har blitt utbetalt over Grasrotandelen.

*Tabell 9. Nøkkeltall for grasrotandelen, 2009-2016*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Givere	546 400	662 700	733 000	807 000	846 000	898 000	947 000	1 016 100
Mottagere	14 498	17 111	19 511	23 229	25 502	26 487	28 549	30 678
Beløp	210,9	264,2	295,6	340,1	339,6	357,5	394,8	448,0
% av NTs overskudd	5 %	7 %	8 %	8 %	9 %	8 %	9 %	9 %

Som vi kan se har ordningen vokst kraftig i omfang siden den først ble lansert. Antallet spillere som gir en andel av sin innsats har økt fra rundt 500 000 til en million i løpet av de siste åtte årene. Spillerne ga i 2016 i alt 448 millioner kroner til totalt 30 700 lag og foreninger, som tilsvarer rundt 9 prosent av midlene utdelt fra Norsk Tippings overskudd. Sammenlignet med 2009 representerer dette en dobling både når det gjelder antall lag og foreninger som deltar i ordningen, og beløpet de blir tildelt.

## Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet den overordnede utviklingen i den frivillige sektorens økonomi. Analysene viser at sektorens driftskostnader har vokst kraftig i løpet av de siste tiårene. Når det gjelder sammensetningen av inntekter fra ulike kilder finner vi at egenererte inntekter, det vil si fra kontingenter, avgifter, arrangementer og salg, fortsatt utgjør kjernen i frivillig sektors finansiering. Samlet sett kommer mer enn halvparten av de totale driftsinntektene fra disse typene inntektskilder. Andelen fra gaver og sponing ligger på omtrent det samme nivået som før og utgjør rundt en sjettedel av driftsinntektene, selv om de øker i absolutt forstand. Men det har samtidig også skjedd viktige endringer i inntektssammensetningen. Likevel har de egenererte inntektene blitt noe redusert, mens offentlig støtte har vokst til å utgjøre nærmere en fjerdedel av inntektene. Det kan tyde på at offentlige tilskudd og overføringer er en viktig driver i den økonomiske veksten i sektoren.



---

## Tilpasninger til endrede rammevilkår

Det har skjedd store endringer i inntektsgrunnet til frivillige organisasjoner. Fortsatt er det riktignok slik at de genererer mye av inntektene sin selv gjennom kontingenter, arrangementer og salg, men som vi har sett i det foregående har offentlig støtte og i noen grad gaver og innsamlinger kommet til å utgjøre en større andel av frivillig sektors inntekter. Samtidig finner vi også at det er en del variasjoner mellom ulike organisasjonskategorier, og på tvers av små, mellomstore og store organisasjoner. Til tross for at det tegner seg noen hovedtrekk, er bildet altså ikke helt entydig når man ser på endringer i finansieringen over de siste par tiårene.

På grunnlag av regnskapsdataene og intervjuene med nøkkelpersoner som er fra økonomiundersøkelsen skal vi utdype noen av de endringstrekkene vi har beskrevet i forrige kapittel. Spørsmålet er på hvilken måte disse endringene slår ut for små, mellomstore og store lag og organisasjoner i ulike kategorier, og hvordan de påvirkes og tilpasser seg disse endringene. Dette søker vi å besvare ved å se nærmere på utviklingen i inntektene til organisasjonene, i tillegg til å undersøke hvilke endringer og utfordringer de selv ser på som de aller viktigste. Hensikten er å belyse i større detalj hvordan endringer i inntektsgrunnet kan gjøre seg gjeldende i ulike deler av frivillig sektor.

Vi innleder kapittelet med overordnet å beskrive utviklingen i inntektene til lagene og organisasjonene i utvalget i økonomiundersøkelsen. Deretter tar vi for oss ulike endringer med betydning for finansieringen av organisasjonene og ser på hvilke utfordringer de opplever som følge av disse. Til sist peker vi ut noen temaer til videre analyse i de påfølgende kapitlene.

### Endringer i organisasjonenes inntektsbilde

Basert på regnskapsdataene skal vi først undersøke utviklingen i inntektene til lagene og organisasjonene. Til forskjell fra analysene i forrige kapittel ser vi her ikke på et tverrsnitt, men forsøker i stedet å belyse noen overordnede trekk i inntektsbildet til små, mellomstore og store organisasjoner sentralt og lokalt.

Tabell 10 viser gjennomsnittlige inntekter i små, mellomstore og store lag og organisasjoner i økonomiundersøkelsen i 2005, 2010 og 2015.

Tabell 10. Inntektene til små, mellomstore og store lag og organisasjoner i utvalget. Gjennomsnitt, 2005–2015.

		2005	2010	2015	Endring (%)		
					2005–2010	2010–2015	2005–2015
Nasjonale	Små	4 263 800	4 782 900	4 685 700	12	-2	10
	Mellomstore	11 348 700	13 518 300	14 990 900	19	11	32
	Store	153 094 800	155 717 400	164 045 100	2	5	7
	Alle	67 161 800	69 102 800	72 967 900	3	6	9
Lokale	Små	57 400	82 600	70 100	44	-15	22
	Mellomstore	275 700	325 000	339 400	18	4	23
	Store	1 752 800	2 079 100	2 426 700	19	17	38
	Alle	711 500	848 200	968 700	19	14	36

Kilde: Økonomiundersøkelsen

Som det fremgår av tabellen har det generelt sett vært en økning i inntektene gjennom perioden fra 2005 til 2015. Det er en sterkere absolutt vekst for de nasjonale organisasjonene, mens de lokale lagene derimot har større prosentvis økning i sine inntekter. Endringene er slik sett i tråd med det mer generelle bildet vi beskrev i forrige kapittel.

Når det gjelder forskjeller mellom små, mellomstore og store organisasjoner ser vi at store nasjonale organisasjoner har størst absolutt inntektsvekst, men det er de mellomstore sine inntekter som vokser raskest. For små organisasjoner er det en relativt begrenset økning i inntektene, og vi ser dessuten at det er en – om enn liten – nedgang i den andre delen av perioden. Blant de lokale lagene fortøner det seg noe annerledes ved at veksten er større på tvers av de ulike kategoriene, og at det er de store foreningene som vokser mest både absolutt og relativt. Men også her ser vi at inntektene til de små foreningene går noe frem for deretter å gå tilbake.

Selv om dette ikke representerer noe tverrsnitt, gir det likevel indikasjoner på en tendens til at organisasjoner som allerede er ressurssterke har lettere for å skaffe seg ytterligere finansiering. Samtidig klarer de mindre organisasjonene seg etter alt å dømme bra, selv om inntektene går noe tilbake i perioden etter 2010. Det kan skyldes at mindre lag og organisasjoner er mer sårbare for plutselige endringer i inntektsgrunnlaget, eller simpelthen at de ikke har klart å holde på de inntektene som de har skaffet seg i perioden. I det følgende skal vi se litt nærmere på inntektsutviklingen i organisasjonene, særlig med hensyn til konsentrasjonen av inntekter.

### Utvikling og differensiering

For å få bedre innblikk i hvilke endringer som har skjedd i inntektene til organisasjonene og lagene i utvalget kan vi se på tabell 11. Denne viser andelen som har opplevd økning og nedgang i sine inntekter, samt i hvilken grad de kan sies å være stabile eller preget av større endringer. En prosentvis

endring på 10 prosent eller lavere regnes som stabilt, mens 25 prosent eller mer regnes som en større endring.

*Tabell 11. Utviklingen i inntektene til lag og organisasjoner i utvalget. 2005–2015. Prosent.*

	Nasjonale organisasjoner			Lokale lag og foreninger		
	2005–2010	2010–2015	2005–2015	2005–2010	2010–2015	2005–2015
Økning	91 %	66 %	74 %	81 %	65 %	71 %
Nedgang	11 %	34 %	26 %	19 %	35 %	29 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100,0
Endring > 25 %	51 %	23 %	68 %	54 %	58 %	80 %
Stabile < 10 %	31 %	40 %	11 %	39 %	35 %	11 %

*Kilde: Økonomiundersøkelsen 2016*

Tabell 11 viser at flertallet av lagene og organisasjonene har opplevd økning i sine inntekter i perioden sett under ett, selv om det også er organisasjoner hvor utviklingen har vært mer negativ. Generelt sett preges inntektsbildet av til dels store endringer også når vi ser på enkeltorganisasjoner, med svingninger i de totale inntektene over tid.

Disse endringene dreier seg dels om at organisasjonene i denne perioden utvider sitt inntektsgrunnlag. For å undersøke bredden i inntektsgrunnlaget til lagene og organisasjonene kan vi se på tabell 12. Vi har her delt inn organisasjonene i fire typer basert på antallet inntektskilder, fra sterkt konsentrert til sterkt diversifisert (av i alt 15 ulike kilder).

*Tabell 12. Konsentrasjon av inntekter blant nasjonale organisasjoner og lokale lag og foreninger i utvalget i 2005–2015. Prosent.*

	Nasjonale organisasjoner			Lokale lag og foreninger		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Sterkt konsentrert (1–2)	3	3	3	8	4	0
Konsentrert (3–5)	19	6	19	27	15	19
Differensiert (6–9)	56	69	56	62	65	62
Sterkt differensiert (10+)	22	22	22	4	15	19
Totalt	100	100	100	100	100	100

*Kilde: Økonomiundersøkelsen 2016*

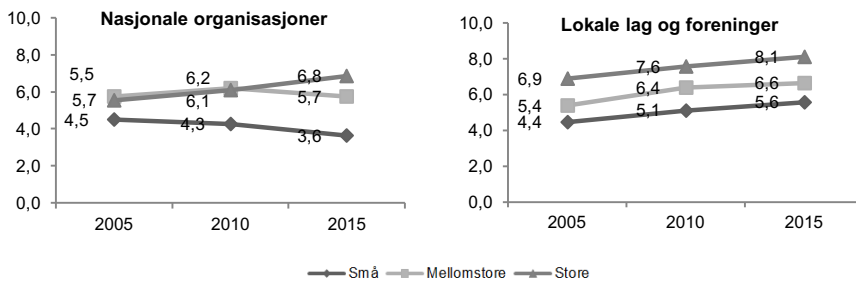
Som vi ser av tabellen har flertallet av lagene og organisasjonene og lokale en differensiert inntektsstruktur, med mellom seks og ni inntektskilder. Dernest er det litt under en fjerdedel som kan karakteriseres som henholdsvis sterkt diversifiserte, altså at de har mer enn ti ulike inntektskilder, og konsentrerte, det vil si at de har mellom tre og fem ulike inntektskilder. Bare noen helt få av de nasjonale organisasjonene har en sterkt konsentrert inntektsstruktur med inntil to ulike inntektskilder, mens det ikke gjelder noen av lokallagene.

Det skjer bare mindre endringer i antallet inntektskilder blant de nasjonale organisasjonene. Blant lokallagene ser vi at inntektsstrukturen har blitt mer

differensiert. Men i hvilken grad disse tendensene for små, mellomstore og store organisasjoner? Figur 7 viser gjennomsnittlig antall inntektskilder blant de nasjonale organisasjonene og lokale lagene, gruppert etter økonomisk størrelse. Om vi først ser på de nasjonale organisasjonene finner vi at antall inntektskilder går noe ned blant små organisasjoner, mens de øker svakt blant store organisasjoner. Det er derimot ingen endring blant mellomstore. Når det gjelder lokale lag og foreninger ser vi at det er en økning i antallet inntektskilder både blant små, mellomstore og store lag.

Generelt ser vi også at de store organisasjonene har flere inntektskilder enn mellomstore og små organisasjoner. Det kan skyldes at organisasjoner med mange inntektskilder har større og mer stabile inntekter, som gjør at de også er bedre rustet til å skaffe nye inntektskilder så vel som å stå i mot svikt i allerede eksisterende kilder. Mindre organisasjoner kan på sin side tenkes å være mer sårbare for endringer i finansieringsgrunnlaget, noe som kan ligge bak nedgangen vi ser blant de nasjonale organisasjonene.

Figur 7. Gjennomsnittlig antall inntektskilder i små, mellomstore og store lag og organisasjoner i økonomiundersøkelsen, 2005–2010.



Kilde: Økonomiundersøkelsen 2016

Dette peker i retning av at organisasjonenes inntektsgrunnlag utvides og blir mer differensiert, spesielt når det gjelder de lokale lagene. Blant de nasjonale organisasjonene er utviklingen mer blandet.

For å gå dypere inn i disse overordnede utviklingstrekkene skal vi i neste del se nærmere på hvilke inntektskilder organisasjonene har og i hvilken grad det har skjedd endringer i sammensetningen av inntekter. Deretter skal vi også undersøke hvordan inntektene fra de ulike kildene fordeler seg.

### Sammensetning av inntektskilder

Tabell 13 viser hvor mange av de nasjonale organisasjonene og lokale lagene som har inntekter fra ulike kilder.



*Tabell 13. Andel nasjonale organisasjoner og lokale lag og foreninger med inntekter fra ulike kilder i økonomiundersøkelsen*

	Nasjonale organisasjoner			Lokale lag og foreninger		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
<b>Egengenererte</b>						
Medlemskontingenter	84 (30)	84 (30)	81 (28)	88 (31)	88 (31)	88 (31)
Deltageravgifter	34 (12)	31 (11)	25 (9)	65 (23)	69 (24)	69 (24)
Utleie av lokaler	25 (9)	28 (10)	28 (10)	31 (11)	27 (9)	23 (8)
Salg av varer og tjenester	78 (27)	81 (28)	69 (24)	62 (22)	73 (26)	69 (24)
Utlodning og basar	28 (10)	19 (7)	19 (7)	46 (16)	42 (15)	46 (1)
<b>Private bidrag</b>						
Individuelle	44 (15)	47 (16)	47 (16)	19 (7)	27 (9)	38 (13)
Bedrifter	9 (3)	6 (2)	6 (2)	0 (0)	4 (1)	4 (1)
Organisasjoner	34 (12)	41 (14)	34 (12)	31 (11)	38 (13)	31 (11)
Stiftelser	25 (9)	25 (9)	28 (10)	12 (4)	23 (8)	27 (9)
Sponsing	38 (13)	38 (13)	38 (13)	23 (8)	15 (5)	19 (7)
<b>Offentlig støtte</b>						
Tilskudd fra staten	91 (32)	100 (35)	97 (34)	31 (11)	31 (11)	27 (9)
Tilskudd fra fylke/kommune	9 (3)	13 (4)	16 (5)	65 (23)	73 (26)	58 (20)
Spillemidler	3 (1)	3 (1)	13 (4)	4 (1)	8 (3)	8 (3)
Momskompensasjon	0 (0)	41 (4)	56 (20)	12 (4)	23 (8)	46 (16)
Automatkompensasjon	0 (0)	9 (3)	9 (3)	-	-	-
Grasrotandelen	-	-	-	0 (0)	23 (8)	38 (13)

Kilde: Økonomiundersøkelsen 2016

Medlemskontingent er en sentral inntektskilde for de fleste av organisasjonene i utvalget. Ved siden av medlemskontingent har også en del av organisasjonene andre typer av egengenererte inntekt, som deltageravgifter, utleie av lokaler og utstyr, salg av varer og tjenester og lotteri og basarer. De nasjonale organisasjonene har i mange tilfeller salgsinntekter i tillegg til kontingentinntekter, mens det blant de lokale lagene også er vanlig med inntekter fra avgifter og egenandeler i forbindelse med arrangementer, kurs og seminarer o.l. Mange av de lokale lagene har dessuten loddsalg som en viktig inntektskilde. Andelen av de nasjonale organisasjonene som har inntekter fra salg av varer og tjenester og utlodning og basar går noe tilbake i perioden. Dette skyldes bl.a. bortfallet av automatinntekter som følge av forbudet mot gevinstautomater, og vi ser da også at andelen som mottar automatkompensasjon øker tilsvarende i perioden. Blant de lokale lagene i utvalget er det noen som opplever å miste utleie som inntektskilde, men ellers skjer det ikke noen større forandringer i sammensetningen av egengenererte inntektskilder.

Private bidrag står også for en viktig del av inntektsgrunnlaget til mange av organisasjonene. Det er imidlertid forskjeller mellom organisasjonskategorier med hensyn til hvilke av de ulike inntektskildene de har, f.eks. er det i hovedsak sosiale, humanitære og religiøse organisasjoner som i vårt materiale mottar individuelle bidrag. Andre typer bidrag, som støtte fra andre organi-

sasjoner og stiftelser, legater og fond, finner vi derimot i større grad på tvers av kategorier. Når det gjelder endringer i utbredelsen av private bidrag kan vi merke oss at stadig flere av de lokale lagene får individuelle bidrag i form av gaver, arv og innsamlede midler, i tillegg til at det også er en økning i andelen som får støtte fra stiftelser, legater og fond. Dette er i tråd med funnene vi gjorde i analysene på populasjonsnivå, hvor vi observerte en økning i andelen som har inntekter fra gaver, arv og sponing. Blant de nasjonale organisasjonene er det på sin side i liten grad endringer i typen private bidrag.

De aller fleste av organisasjonene og lagene mottar i tillegg en eller annen form for offentlig støtte. Blant de nasjonale organisasjonene ser vi at nær sagt alle har statlige tilskudd som en inntektskilde, i tillegg til at det ser ut til at det er noen av dem som har begynt å motta (fylkes)kommunale midler. Blant de lokale lagene er det vanligere å få tilskudd fra fylket eller kommunen, men vi finner også at det er en andel som har statlige tilskudd. Dette omfatter bl.a. Frifond-midler og voksenopplæringsmidler. Andelen som får kompensert utgifter til merverdiavgift øker, og både blant de nasjonale organisasjonene og lokale lagene mottar rundt halvparten støtte via momskompensasjonsordningen. Spillemidler er derimot en mindre utbredt kilde blant organisasjonene i utvalget, men vi ser samtidig at det er flere som får slike midler i takt med at ordningen har blitt gjort mer tilgjengelig. Blant de lokale lagene og foreningene ser vi også at det er økning i andelen som mottar midler gjennom Grasrotandelen.

### Fordeling av inntekter

Hvordan ser så sammensetningen av ulike inntekter ut blant organisasjonene, og hvilke endringer har skjedd i sammensetningen? Tabell 14 viser hvordan fordelingen av inntekter fra ulike kilder har endret seg innenfor forskjellige organisasjonskategorier fra 2005 til 2015, avgrenset til de nasjonale organisasjonene i utvalget.

Ser vi først på fordelingen blant organisasjonene på kultur- og fritidsfeltet finner vi at andelen egengenererte inntekter går tilbake fra 36 til 30 prosent. Det skyldes en tilbakegang i andelen salgs- og lotteriinntekter. På samme tid øker offentlig støtte fra 43 til 52 prosent, mye som følge av at de får inntekter fra spillemidler og momskompensasjon i tillegg til andre tilskuddsordninger. Private bidrag utgjør bare 10 prosent av inntektene i denne kategorien, hvor det i hovedsak er snakk om støtte fra organisasjoner og sponing og reklame. Det må imidlertid også legges til at noe av endringen skyldes at det i 2005 er en stor andel som er uspesifiserte inntekter som ikke har latt seg kategorisere.

På velferdsfeltet har organisasjonene en stabilt stor andel av sine inntekter fra offentlig støtte. Egengenererte inntekter står på sin side for en liten del av inntektene. Andelen inntekter fra lotteri, bingo og basar går tilbake, noe som her skyldes at enkelte organisasjoner har opplevd bortfall av automatinntekter. Samtidig ser vi at andelen som er fra spillemidler og momskompensasjon går noe frem og har blitt viktigere som følge av at andre inntekter har forsvunnet.

Private bidrag i form av gaver, arv og innsamling utgjør imidlertid også en stor og økende andel av inntektene på dette feltet, fra 39 til 47 prosent. Det kan peke i retning av at man orienterer seg mot nye former for finansiering.

Når det gjelder inntektene til de samfunnsrettede organisasjoner finner vi at andelen egengenererte inntekter går tilbake fra 44 til 32 prosent, men her går dette sammen med redusert andel finansinntekter. De øvrige inntektene av denne typen er derimot forholdsvis stabile over tid. Private bidrag står for 34 prosent av inntektene, hvor storparten er gaver, arv og innsamlinger, men vi ser også at det er en økning i andelen støtte fra stiftelser, legater og fond. Det mest markante trekket er imidlertid en kraftig økning i offentlig støtte, fra 11 til 22 prosent av inntektene. Det omfatter både statlige tilskudd, spillemidler og momskompensasjon.

På bolig- og økonomifeltet bærer inntektssammensetningen preg av å være stabil over tid. Egengenererte inntekter står for rundt 50 prosent av inntektene til organisasjonene, mens offentlig støtte utgjør rundt 30 prosent og private bidrag 13–14 prosent. Tro og livssyn har også forholdsvis stabile inntekter, selv om andelen egengenererte inntekter går svakt tilbake fra 20 til 15 prosent. Gaver og innsamlinger utgjør brorparten av inntektene, hele 42 prosent, samtidig som det også er noe inntekter i form av tilskudd fra stat og fylke/kommune. Den offentlige støtten på dette feltet omfatter i stor grad tilskudd til tros- og livssynsorganisasjoner.

Tabell 14. Fordeling av inntekter fra ulike kilder blant nasjonale organisasjoner i utvalget. 2005–2015. Prosent.

	Kultur og fritid			Velferd			Samfunnsrettede			Bolig og økonomi			Tro og livssyn			Totalt		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
<b>Egengenererte</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>44</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>47</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>17</b>
Medlemskontingenter	15	16	14	1	1	1	23	20	20	36	36	36	5	5	5	7	8	8
Deltageravgifter	0	0	3	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Utleie av lokaler	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	4	0	1	2	2	1	1	1
Salg av varer og tjenester	15	14	12	3	2	2	8	9	6	8	8	6	11	10	6	6	6	5
Utlodning og basar	6	1	1	8	5	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	6	3	1
Finansinntekter	1	1	1	1	2	1	11	10	4	4	4	5	2	2	2	2	2	2
<b>Private bidrag</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>42</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>38</b>
Individuelle	0	0	0	12	17	18	31	27	28	0	0	0	48	45	42	15	18	18
Bedrifter	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0
Organisasjoner	2	4	5	23	19	24	5	1	1	0	0	0	0	0	1	15	12	14
Stiftelser	0	0	0	3	1	1	0	0	5	8	8	7	0	0	0	3	2	2
Sponsing	6	6	5	0	3	3	1	1	1	7	6	5	0	0	0	1	3	3
<b>Offentlig støtte</b>	<b>43</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>42</b>	<b>43</b>
Stat	43	49	45	43	43	39	11	22	22	28	31	30	21	22	22	37	38	36
Fylke/kommune	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	2	8	11	13	2	2	3
Momskompensasjon	0	2	5	0	0	2	1	1	6	1	0	0	0	0	3	0	1	2
Spillemidler	0	0	3	0	2	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
<b>Overføringer fra org.ledd.</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Andre inntekter</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Økonomiundersøkelsen 2016

Tabell 15 viser tilsvarende tall for de lokale lagene og foreningene i utvalget. Når det gjelder kultur og fritid ser vi at storparten av inntektene, til forskjell fra de nasjonale organisasjonene, er egengenererte – 64 prosent. De har store inntekter både fra medlemskontingenter, deltageravgifter, utleie av lokaler og salg, noe som har å gjøre med at aktiviteten i stor grad foregår nettopp på lokalt nivå. Private bidrag, som utgjør 17–15 prosent av inntektene, består i hovedsak av inntekter fra sponsing og reklame. Det er en svak reduksjon i andelen offentlig støtte, fra 15 til 12 prosent.

På velferdsfeltet går andelen egengenererte inntekter tilbake fra 22 til 16 prosent, samtidig som andelen offentlig støtte øker fra 8 til 11 prosent. Private bidrag øker, men vi ser at andelen gaver, arv og innsamlinger går noe ned, og at det er støtte fra stiftelser, legater og fond som står for økningen. Den største inntektskilden er imidlertid overføringer fra nasjonalledd, som ligger på rundt 50 prosent av inntektene. Det har å gjøre med store overføringer i ett spesifikt lag i utvalget som bidrar til å fordreie bildet. Jevnt over har foreningene på feltet en jevn blanding av egengenererte inntekter, private bidrag og offentlig støtte.

Blant de samfunnsrettede foreningene finner vi mer markante endringer. Andelen offentlig støtte øker fra 29 til 42 prosent, mens egengenererte inntekter synker fra 61 til 49 prosent i perioden sett under ett. Det skyldes på den ene siden økte inntekter i form av tilskudd fra fylke/kommune, og på den andre siden en nedgang i inntekter fra medlemskontingent.

På samfunnsområdet kan det altså se ut til at de lokale lagene opplever svikt i tradisjonelle inntektskilder, og bøter på dette ved å søke inntekter fra det offentlige. Private bidrag står på sin side for en liten og fallende andel av inntektene, fra 6 til 3 prosent.

På bolig- og økonomifeltet er grunnlagsdataene noe svakere som følge av manglende data for enkelte av årene og utfordringer med sammenligningen. Overordnet ser vi at de lokale foreningene på dette området har omtrent en tredjedel av sine inntekter fra tilskudd fra fylke/kommune, i tillegg til en betydelig andel inntekter fra kontingenter og avgifter. Når det gjelder tros- og livssynsorganisasjoner ser vi at andelen inntekter fra private bidrag øker fra 30 til 42 prosent, mens andelen offentlig støtte går tilbake fra 24 til 19 prosent og egengenererte inntekter fra 25 til 17 prosent. Det er en økning i inntekter fra gaver, arv og innsamlinger som driver endringene. I tillegg har foreningene på tros- og livssynsfeltet også en stor andel av sine inntekter i form av overføringer fra sentralledd (rundt 19–20 prosent).

Tabell 15. Fordeling av inntekter fra ulike kilder blant lag og foreninger i utvalget. 2005–2015. Prosent.

	Kultur og fritid		Velferd		Samfunnsrettede		Bolig og økonomi		Tro og livssyn		Totalt							
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015						
<b>Egengenererte</b>	<b>64</b>	<b>67</b>	<b>64</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>61</b>	<b>38</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>70</b>	<b>40</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>49</b>
Medlemskontingenter	17	19	23	7	1	2	33	23	22	20	31	21	11	10	8	15	16	18
Dei tageravgifter	12	16	11	3	6	2	11	7	9	11	26	18	3	2	1	8	11	7
Utleie av lokaler	15	14	15	1	1	1	4	0	0	0	0	0	7	6	4	12	11	12
Salg av varer og tjenester	17	17	13	7	4	7	11	3	14	2	13	0	2	2	3	12	12	10
Utlodning og basar	2	1	2	1	1	1	3	4	4	0	0	0	2	1	0	2	1	1
Finansinntekter	1	1	1	3	4	3	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0
<b>Private bidrag</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>24</b>
Individuelle	0	0	2	14	15	12	0	1	0	0	0	13	28	26	42	10	9	15
Bedrifter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	2	0
Organisasjoner	3	1	0	0	0	0	3	4	2	0	0	0	1	1	0	2	1	0
Stiftelser	1	1	0	0	6	4	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Sponsing	13	12	12	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	8	8	8
<b>Offentlig støtte</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>29</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>14</b>
Stat	7	4	6	0	4	0	2	3	2	6	7	2	15	17	10	10	9	7
Fylke/kommune	8	4	4	8	9	5	27	41	36	26	22	31	8	8	8	8	5	5
Momskompensasjon	0	0	0	0	0	6	0	2	4	0	0	4	0	0	2	0	0	1
Grasrotandel	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Overføringer fra org.ledd.</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>54</b>	<b>48</b>	<b>56</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>32</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>Andre inntekter</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Økonomiundersøkelsen 2016

*Fordeling av inntekter på økonomisk størrelse*

Avslutningsvis skal vi også se nærmere på endringer i fordelingen av inntekter blant små, mellomstore og store organisasjoner.

Som vi ser av tabell 16 er andelen offentlig støtte større blant de små nasjonale organisasjonene. De små har 68 prosent av sine inntekter fra slike kilder mot 47 prosent blant mellomstore og 42 prosent blant store organisasjoner. Andelen er også noe økende over tid. De store organisasjonene har på sin side en større andel inntekter fra private bidrag enn andre organisasjoner, 40 prosent. Det har sammenheng med at vi i denne gruppen finner sosiale og humanitære organisasjoner som har en stor del av sine inntekter fra gaver, arv og innsamlinger, i tillegg til at mange her også har fått støtte fra andre organisasjoner. Mellomstore organisasjoner har noe større andel egengenererte inntekter enn små og store organisasjoner.

Tabell 16 presenterer også en tilsvarende fordeling for lokale lag og foreninger i utvalget. Denne viser noen markante forskjeller sammenlignet med nasjonale organisasjoner. De store og mellomstore foreningene har en større andel inntekter fra offentlige støtte enn mellomstore og små, 21 og 19 prosent mot 6 prosent. Andelen slike inntekter har gått noe tilbake over tid blant de små organisasjonene som følge av en nedgang i andelen tilskudd fra fylke/kommune. Videre ser vi at de mellomstore organisasjonene i større grad får tilskudd fra staten, selv om det har vært en tilbakegang, mens det er en overvekt av fylkeskommunale og kommunale tilskudd blant de store. Små organisasjoner har storparten av sine inntekter fra kilder som kontingent, deltageravgifter, salg og utlodning, totalt 75 prosent. Blant de mellomstore står egengenererte inntekter for 47 prosent av inntektene, mens de for store ligger stabilt på rundt 27 prosent. Store organisasjoner har imidlertid en større andel inntekter fra private bidrag enn de øvrige organisasjonene.





## Endringer og tilpasninger

Mange av de endringene som skjer i inntektsbildet til lagene og organisasjonene knytter seg til utviklingen i organisasjonssamfunnet i stort. Endringer i forholdet mellom individ og organisasjon, framveksten av nye organisasjoner og former for organisering og økt konkurranse fra andre, kommersielle aktører er viktige trekk i dette landskapet. Samtidig har også endringer i myndighetenes politikk overfor organisasjonene betydning, spesielt med hensyn til offentlige tilskuddsordninger. Vi har blant annet sett hvordan momskompensasjon og spillemidler er med på å drive den økonomiske veksten i frivillig sektor.

Hvilke strategier bruker lag og organisasjoner for å tilpasse seg endringer i inntektsgrunnlaget? Noen gjør endringer i organisering og oppbygning med henblikk på å få bedre økonomistyring og en mer effektiv utnyttelse av de ressursene man har til disposisjon. Det kan for eksempel være å profesjonalisere og rasjonalisere driften for å kutte utgifter og skape mer forutsigbarhet, at man sentraliserer administrative oppgaver fra lokalt til sentralt nivå, eller utvikler støttefunksjoner sentralt som skal understøtte aktiviteten på lokallagsnivået m.m. Andre måter dette kommer til uttrykk på er i måten organisasjonene tilpasser sin posisjon til stat og marked. Lag og organisasjoner som opplever press fra kommersielle aktører vil potensielt selv kunne omfavne former for markedstenkning fordi de ellers ikke vil kunne konkurrere på samme vilkår.

En strategi for å motvirke sårbarhet er å bygge egenkapital. Dette har vært mindre vanlig i frivillige organisasjoner fordi normen for ikke-fortjeneste-baserte virksomheter er at man skal styre mot et nullresultat. Overskudd føres tilbake til formålet ved at man bruker dette på aktiviteter for medlemmer og frivillige. De vi har snakket med i de nasjonale organisasjonene gir imidlertid uttrykk for at man har blitt mer opptatt av å spare opp egenkapital for bedre å kunne klare seg gjennom vanskelige perioder i fremtiden.

Det finnes flere eksempler på organisasjoner som har møtt utfordringer fordi de har mistet inntekter, og samtidig hatt begrenset egenkapital å trekke på. Norges Musikkorps Forbund fikk på midten av 2000-tallet problemer som følge av at organisasjonen over flere år hadde underskudd i driftsresultatet, samtidig som egenkapitalen nærmest gikk tapt. Dette var delvis en konsekvens av svikt i rutineene knyttet til økonomistyring samt oppfølgingen av regnskapsføringen. Andre organisasjoner har forsøkt å bygge opp en reserve for å unngå å havne i økonomisk uføre. Norges Blindeforbund begynte etter årtusenskiftet å sette av penger med sikte på å få en reserve tilsvarende 20 prosent av årsomsetningen. Dette gjorde de for å være bedre rustet etter at automatinntektene forsvant som konsekvens av forbudet mot spilleautomater i 2007 (Gulbrandsen, 2012).

En del organisasjoner arbeider også med å mobilisere flere ressurser fra de allerede eksisterende inntektene, f.eks. å intensivere rekrutteringen eller sette opp medlemskontingent, utvikle nye produkter og tjenester som man kan selge, bruke mer tid på innsamlingsaktiviteter, og søke nye typer offentlige tilskudd. Her kan det være forsterkende prosesser med andre typer organisasjons-

endringer. Et eksempel er at man velger å sentralisere administrasjon og koordinering av frivillige for mer effektivt å kunne planlegge og avholde aktivitet, samt styrke det dugnadsbaserte, inntektsbringende arbeidet.

Inntektsdiversifisering er annen viktig strategi i en del lag og organisasjoner. Strategien innebærer at de forsøker å skaffe nye inntektskilder som kan supplere den allerede eksisterende finansieringen. Det gjør man både for å få flere bein å stå på, slik at man sikrer seg mer stabile rammer, men også for å gjøre seg mindre avhengig av enkelte inntektskilder. Mange av lagene og organisasjoner fortalte at de så seg om etter nye former for finansiering, også godt utenfor den etablerte inntektsporteføljen. Men i hvilken grad man lykkes med å gjøre det beror for det første på hvilket felt organisasjonene tilhører. Folk støtter, som vi har sett, organisasjoner i ulike deler av frivillig sektor på ulike måter, og det er ikke bare å legge om til nye inntektskilder.

For det andre krever det å skaffe nye inntekter også at man har ressurser for å bygge opp ny finansiering. Spesielt ser vi at organisasjonene kobler seg på offentlige støtteordninger. For nystiftede organisasjoner er tilskudd attraktive fordi de gir muligheter for å skaffe inntekter som gjør det mulig å etablere seg i kompetitive omgivelser. Spire, som er barne- og ungdomsorganisasjonen til Utviklingsfondet, har eksempelvis aktivt søkt finansiering fra det offentlige. Fra årene like etter oppstarten i 2003 og frem til i dag har de gått fra ingenting til å hente i alt 1,5 millioner kroner fra Norad og LNU, i tillegg til at de nå også vil få støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet. De totale driftsinntektene var i 2015 på om lag 2 millioner kroner, og bestod i hovedsak av offentlige tilskudd foruten inntekter fra kontingent og gaver.

Denne økningen har vært resultat av målrettet arbeid i organisasjonen:

Vi har arbeidet aktivt med å finne nye inntektskilder, bl.a. gjennom å sette ned en egen gruppe med ansvar for dette. Nå forsøker vi å skaffe inntekter også fra andre typer kilder, som å verve flere faste givere og medlemmer.

Man bruker dermed denne finansieringen ikke bare for å drive organisasjonen, men også som springbrett til å utvide inntektsgrunnlaget. Dette er noe som har blitt mer vanlig i sektoren.

## Oppsummering

Mange av de endringstrekkene som gjør seg gjeldende for sektoren i stort speiles i inntektsbildet til lagene og organisasjonene som vi har undersøkt i økonomiundersøkelsen. Gjennom analysen av regnskapstallene har vi imidlertid fått et mer detaljert innblikk i utviklingen i ulike deler av den frivillige sektoren og for små, mellomstore og store organisasjoner.

Flertallet av lagene og organisasjonene i utvalget har opplevd en økning i sine inntekter fra 2005 til 2015, men inntektsbildet kan likevel ofte være skiftende og uforutsigbart. Det ser vi blant annet i de store endringene som har

skjedd i inntektsgrunnlaget til organisasjonene i denne perioden. Hovedtrekket er at organisasjonene utvider sitt inntektsgrunnlag gjennom å skaffe seg og få tilgang på nye former for finansiering. Inntektsbildet er imidlertid noe ulikt på forskjellige felter i sektoren slik vi også så i forrige kapittel. Endringene arter seg dermed også noe forskjellig, for eksempel øker nasjonale organisasjoner på velferdsfeltet sine inntekter fra gaver og innsamlinger. Det kan dels ses i sammenheng med bortfallet av automatinntekter.

Men det er også noen fellestrekk på tvers av de ulike feltene. Egengenererte inntekter, og spesielt medlemskontingent, er en viktig del av inntektsgrunnlaget til de fleste av lagene og organisasjonene. Det er også en tendens til at offentlig støtte utgjør en større andel av inntektene, som følge både av en økning i tilskudd fra stat, fylke og kommune, og i spillemidler, grasrotandel og momskompensasjon. Spillemidler, grasrotandel og momskompensasjon har særlig økt på kultur- og fritidsfeltet, men vi ser også at førstnevnte er viktig på velferdsfeltet. Det skyldes at de kompenserer for bortfallet av automatinntekter. Momskompensasjon ser også ut til å være en viktig inntekt for de samfunnsrettede organisasjonene.

Når vi ser på inntektsstrukturen i små, mellomstore og store organisasjoner finner vi forskjeller i sammensetningen av de tre hovedtypene inntektskilder. De små nasjonale organisasjonene har større innslag av offentlig støtte enn mellomstore og store, som på sin side får mer av inntektene fra private bidrag. Blant lokallagene ser vi derimot at de små får storparten av sine inntekter fra egengenererte kilder, mens overføringer fra sentralledet i tillegg er viktig for de mellomstore lagene. De store lagene har en stor andel inntekter fra offentlig støtte og private bidrag foruten at de også mottar bidrag fra sentralt hold.



---

## Rekruttering, aktivitet og økonomi

Noen av de endringene organisasjonene står overfor har å gjøre med tilknytning og deltagelse i foreningslivet. Et av gjennomgangstemaene i forskningen har vært svekkelsen av den tradisjonelle medlemsrollen til fordel for nye og mer fleksible former for frivillig deltagelse og engasjement. Man har også sett at den dominerende organisasjonsmodellen har gått fra en hierarkisk og demokratisk oppbygd modell til en mer desentralisert form etter hvert som det har kommet til mer spesialiserte og aktivitetsorienterte organisasjoner. I denne sammenheng kan man snakke om en dreining fra medlemsbasert organisering til koordinert frivillighet (Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016).

På denne bakgrunn kan man reise flere problemstillinger knyttet til finansieringen av frivillige lag og organisasjoner. For det første kunne man se for seg at denne utviklingen ville føre til færre inntekter fra medlemskontingenter, selv om det er lite som tyder på det i de foregående analysene. For det andre vil det kunne ha konsekvenser for inntektsbringende aktivitet i organisasjonene, men om det styrker eller svekker forutsetningene er i så måte uklart. For det tredje vil det potensielt ha betydning for tilgangen på offentlig støtte i de tilfeller det settes kriterier om medlemmer, lokallag og demokratisk struktur. For det fjerde kan det innebære et press for øke den administrative kapasiteten fordi det blir større behov for å koordinere frivillige.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan endringer i medlemskap og deltagelse påvirker rammebetingelsene for frivillige lag og organisasjoner. Først redegjør vi for utfordringer med rekruttering av medlemmer og frivillige, spesielt når det gjelder betydningen dette har for offentlig støtte, og hvordan organisasjonene tilpasser seg disse. Deretter går vi inn på konsekvensene disse endringene har hatt for inntektsbringende aktiviteter. Til sist ser vi også på noen andre, relaterte forutsetninger av frivillig aktivitet.

### Medlemsrollen i endring

Medlemskapet er en kjerneinstitusjon i det frivillige organisasjonssamfunnet. Det utløser demokratiske rettigheter og plikter, sikrer deltakernes eierskap til organisasjonene, og har en viktig sosial funksjon (Wollebæk & Sivesind, 2010). Men medlemmene yter også viktige bidrag til organisasjonene gjennom å betale

kontingent og utføre frivillig arbeid. Denne økonomiske dimensjonen får gjerne mindre oppmerksomhet enn den sosiale, men er like fullt viktig.

Som vi allerede har vært inne på har man i tidligere forskning funnet at det har skjedd viktige endringer i folks tilknytning til de frivillige organisasjonene. Den tradisjonelle medlemsrollen, med sin vektlegging av aktivt engasjement og ideologisk forpliktelse, har blitt satt under press av nye former for frivillighet der ønsker og behov, fleksibilitet og instrumentalitet står i fokus (Lorentzen, 2004). Gulbrandsen og Ødegård (2012) finner på denne bakgrunn at mange organisasjoner opplever utfordringer med både å rekruttere og beholde medlemmer, og å få folk til å forplikte seg til aktiv deltagelse og ta på seg frivillige tillitsverv.

Dette er også noe som mange av informantene i organisasjonene vi har vært i kontakt trekker frem som en av de helt grunnleggende utfordringene i dagens organisasjonsliv. Man erfarer at rekrutteringsarbeidet har blitt mer krevende og i større grad forutsetter en aktiv og målrettet innsats. Samtidig er det forskjell mellom ulike deler av organisasjonssamfunnet med hensyn til i hvor stor grad disse endringene gjør seg gjeldende og hvilke årsaker som ligger bak.

Ser man på kulturfeltet preges det både av innbyrdes konkurranse, som følge av at organisasjonslandskapet har blitt mer fragmentert, og med det store mylderet av egenorganiserte fritidsaktiviteter og kommersielle underholdnings-tilbud. Noe av det samme preger også den organiserte idretten som må hankses med at flere driver uorganisert trening enten på egenhånd eller i treningssentre. Innenfor hobby- og fritidsfeltet klarer de store, tradisjonelle organisasjonene seg derimot forholdsvis godt, mens de framvoksende delene av feltene gjerne preges av små og mer selvdrevne foreninger med et lite antall medlemmer.

Barne- og ungdomsorganisasjonene står overfor særlige utfordringer ved at medlemsmassen naturlig nok blir eldre, mens man på samme tid strever med å appellere til en generasjon unge som foretrekker å være frivillig fremfor medlem. Selv om mange av de tradisjonelle organisasjonene på området holder stand til tross for dalende medlemstall, er det i første rekke de som er aktivitetsorienterte som lykkes med å få rekruttere nye medlemmer. I lokallaget til en kulturorganisasjon for barn og unge fortalte man at:

Det er vanskelig å rekruttere fra denne gruppen. Noen av våre lokallag har forsøkt, men etter hvert måttet gi opp fordi det har blitt for utfordrende. Bare ett av lagene våre kan sies å ha mange unge medlemmer, og det beror på en aktiv og målrettet innsats fra lagets side.

Innen helse og pleie vil det potensielt være utfordringer knyttet til det at aktiviteten kan forutsette at medlemmer og frivillige besitter faglig kompetanse, og at det derfor må brukes mye ressurser på opplæring. I noen typer organisasjoner, slik som spesialiserte redningsorganisasjoner, vil medlemskap som regel være forbeholdt personer som har kompetanse på søk og redning.

Men her er det også organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp som har bredere tilbud. En utfordring her er imidlertid at det krever at folk forplikter seg mer enn bare til å gjøre tidvis frivillig arbeid (Gjerde & Winsvold, 2017).

Når det gjelder rettighets- og støttearbeid og andre samfunnsrettede organisasjoner baserer man seg ikke i like stor grad på medlemmer. Mange av disse organisasjonene er spesialiserte, med medlemmer som tilhører ulike grupper. Videre har dette også å gjøre med at aksjoner og kampanjer er en viktigere del av aktiviteten enn tradisjonell medlemsaktivitet, i alle fall har det i større grad blitt slik. Men samtidig er også mye av legitimiteten til organisasjonene bundet til i hvilken grad de representerer ulike grupper. Det kan også ha innvirkning på tilgangen til offentlige myndigheter og derigjennom også offentlige tilskudd.

Bolig- og økonomifeltet har en stor del av sine inntekter fra medlemskontingent, men feltet preges samtidig ikke i like stor grad de endringene som vi har skissert. Det har dels å gjøre med at organisasjonene på feltet i større grad representerer medlemmenes interesser, og at det slik sett er en mer direkte sammenheng disse og organisasjonenes formål. Noen av organisasjonene som er med utvalget har heller ikke kun individuelle medlemmer, men også bedrifter og organisasjoner. På tros- og livssynfeltet er medlemskap viktig fordi det kan bidra til å utløse offentlig støtte. Imidlertid er også denne støtten avhengig av antallet medlemmer i Den norske kirke, noe som organisasjonene naturligvis ikke har noen kontroll over. Mange lag og foreninger baserer seg derfor i større grad på gaver og kollekter enn medlemskontingenter i ordinær forstand. Det er likevel ofte de som er medlem i en menighet eller kirke som gir.

### Medlemskap og offentlig tilskudd

Medlemmene er en viktig del av organisasjonenes legitimitetsgrunnlag. Jo flere medlemmer man har, dess mer tyngde har man overfor myndighetene og i den bredere offentligheten. Dette kan ha betydning for evnen til politisk påvirkning og for å få offentlig støtte. Medlemmene kan også ha direkte betydning for organisasjonenes tilgang på offentlige støtte ved at det stilles krav til antall medlemmer for å motta tilskudd. Det er i dag i alt ti driftsstøtteordninger fordelt på seks departementer som har dette som et av vilkårene.

Vi skal i det følgende undersøke hvordan endringer i medlemstilknytningen påvirker fordelingen av tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. For å kunne motta grunnstøtte over denne tilskuddsordningen stilles det krav til organisasjonene om at de et bestemt antall betalende medlemmer under 26 år, eller det som i forskriften kalles «tellende medlemmer». Dette kravet er både for nasjonal og internasjonal grunnstøtte satt til 700 tellende medlemmer (men det kan gjøres unntak i tilfeller hvor særlig årsaker, for eksempel rekrutteringsgrunnlaget, gjør det vanskelig å innfri dette kravet). Medlemstallet har også betydning for hvor stort tilskudd organisasjonene mottar.

Kravet kan skape utfordringer for foreninger som forsøker å etablere seg på feltet. Et eksempel på dette finner vi i miljø- og utviklingsorganisasjonen Spire, som lenge har slitt med å komme seg over grensen for antall medlemmer:

For oss har det vært en lang kamp for å få tilskudd fra Fordelingsutvalget. Vi har hatt mange medlemmer, men de fleste har vært mellom 26 og 30 år og det er først nå at vi har klart å nå grensen.

Spire fikk i 2017 ubetalt 250 000 i nasjonal grunnstøtte fra Fordelingsutvalget, som sin første tildeling over ordningen siden den ble stiftet i 2003. Det vil være et viktig bidrag til organisasjonens økonomi.

Organisasjoner som allerede får tilskudd kan på sin side risikere å få mindre støtte eller miste den helt dersom de ikke arbeider med å rekruttere medlemmer og opprettholde sin medlemsmasse. Som vi nevnte i gjennomgangen i kapittel 3 er det organisasjoner som har opplevd at omfanget av tildelt støtte har gått ned. Natur og Ungdom, som er med i vårt utvalg, fikk for eksempel redusert støtten fra 1,7 millioner kroner i 2005 til 1,5 millioner kroner i 2015. Det skyldes at de har opplevd en reduksjon i antall tellende medlemmer i denne perioden etter hvert som de eksisterende medlemmene er blitt eldre. Nettopp det er en typisk utfordring for mange barne- og ungdomsorganisasjoner.

Men det er samtidig forskjeller i medlemsutviklingen i organisasjonene som opererer på dette feltet. De større organisasjonene, som for eksempel Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Røde Kors og ACTA Barn og Unge, har hatt en økning i antallet tellende medlemmer i løpet av perioden fra 2005 til 2013. Det har bidratt til at disse organisasjonene har fått mer i støtte til sitt barne- og ungdomsarbeid. Norges Musikkorps Forbund har derimot opplevd en negativ medlemsutvikling, men det har likevel ikke samlet sett medført mindre støtte fordi organisasjonene har mange kursdeltakere. Norges Musikkorps Forbund har som vi allerede har nevnt slitt med nedgang i medlemsmassen, noe som også gjelder barn og unge. Bare siden 2005 har de mistet 9 000 medlemmer i denne gruppen. Men organisasjoner har også et stort antall deltagere på sine arrangementer som gjør at de kvalifiserer til støtte på bakgrunn av kurs. Organisasjonens støtte har derfor økt over tid.

En organisasjon som har mistet mange medlemmer, og som derfor også har tapt støtte, er Motorførernes Avholdsforbund Ungdom. Ved inngangen til 2000-tallet hadde organisasjonen rundt 2000 medlemmer. På slutten av tiåret gikk det ned til noen få hundre og organisasjonen forsvant til slutt ut. Organisasjonen har etter hvert endret seg fra å være en mer tradisjonell medlemsorganisasjon til i større grad å konsentrere sin aktivitet om informasjonsarbeid rettet inn mot ungdom. Det er dels også en følge av at den opererer på et felt som har blitt svekket etter hvert som de tradisjonelle folkebevegelsene har gått tilbake.



Store organisasjoner har antakelig bedre forutsetninger for å utvikle langsiktige rekrutteringsstrategier som gjør det mulig å få medlemmer som kan utløse inntekter og tilskudd. Som vi ser er det de små og mellomstore som kommer dårlig ut som følge av medlemsutviklingen. Det er for så vidt i tråd med det som er intensjonene bak ordningen. Samtidig er det noe paradoksalt at mindre organisasjoner, hvor det kan foregå mye frivillig arbeid, ikke får noen uttelling fra ordningen. På barne- og ungdomsfeltet er også rekrutteringen vanskeligere enn ellers fordi interesser og ønsker gjerne endrer seg i denne perioden av livet, i tillegg til at medlemmene etter hvert også vokser ut av organisasjonen når de blir eldre. Det gjør det vanskeligere å opprettholde de tilknytningsformer og strukturene som har betydning for å få offentlig støtte.

## Koordinert frivillighet?

En hovedutfordring for organisasjonene knytter seg altså til rekrutteringen av medlemmer. Dels dreier dette seg om at flere deltar i organisasjoner som frivillige uten at de nødvendigvis er medlemmer. Skiftende organisasjonslojaliteter er også medvirkende; organisasjonene bruker mye ressurser på rekruttering fordi det vanskeligere å få medlemmene til å bli. En konsekvens kan også være at det kreves større administrativ kapasitet med hensyn til å koordinere de som gjør frivillig arbeid fordi færre ønsker å påta seg tillitsverv.

At frivillige i hovedsak ønsker å drive med konkrete aktiviteter fremfor å ta del i styre og stell, innebærer altså et større press for øke organisasjonenes administrative kapasitet på sentralt nivå. Når ingen andre vil er det sentralledet som må ta ansvar for koordineringen av aktiviteten på lokalt nivå. Som de kunne fortelle i en av de nasjonale organisasjonene: «Alt det vi gjør sentralt dreier seg om å koordinere de frivillige rundt om i landet i forbindelse med de arrangementene vi har i organisasjonen». På denne måten kan et skifte fra medlemsbasert organisering til koordinert frivillighet føre med seg – eller i det minste bidra til – en sterkere profesjonalisering av organisasjonene. En konsekvens av dette vil kunne være en sentralisering av makt på de ansattes hender som svekker deltagerens eierskap til og innflytelse, og slik setter medlemsdemokratiet under press. Samtidig vil dette også kunne bidra til at organisasjonene blir mer profesjoniserte og effektive i sin styring.

Det at man koordinerer mer av aktiviteten fra sentralt hold har for eksempel gjort det mulig å standardisere handlingsplaner til bruk på lokalt plan. Som man fortalte i en av barne- og ungdomsorganisasjon:

I stedet for at de frivillige selv utarbeider planer for hva de skal gjøre står vi for dette slik at de slipper å tenke på det. Det har gjort dette lettere både for oss sentralt og i lokallagene.

Økende forutsetninger om profesjonalitet gjør seg også gjeldende på lokalt nivå. Det dreier seg om at man mangler tillitsvalgte som kan ta ansvar for aktiviteten, samtidig som deltagerne også stiller større krav til kompetanse hos de som leder aktiviteten og til selve gjennomføringen.

### Betydning for inntektsbringende aktivitet

Frivillig arbeid er en viktig innsatsfaktor i organisasjonene og spiller en stor rolle også i inntektsbringende aktivitet. Å bygge opp et stabilt frivilligapparat som gjør det mulig å opprettholde og videreutvikle slik aktivitet er derfor en prioritert oppgave i mange foreninger. Det krever imidlertid ressurser å lære opp, koordinere og veilede de frivillige, og den økonomiske situasjonen til organisasjonene har på den måten innvirkning på dette arbeidet. Organisasjonene arbeider også med å utvikle kurs og arrangementer for medlemmer og frivillige som både er del av kjerneaktiviteten, fungerer som sosialt tilbud og understøtter inntektsbringende arbeid. De arrangerer loppemarkeder, julemesser, konserter, debatter, m.m.

En utfordring er at konkurransen har blitt større etter hvert som det har blitt flere organisasjoner, og et bredere tilbud også fra kommersielle aktører. Det stiller krav til innovasjon i organisasjonene. En av foreningene vi snakket med kunne fortelle at de i dag arbeidet mer aktivt med å utvikle nye produkter for å selge på sitt julemarked. Mens de tidligere kunne oppleve stor pågang på sine hjemmelagede varer, uavhengig av om de tenkte strategisk om produktet sitt, opplever de nå at det kreves større innsats for å generere interesse for det de har å selge:

Tidligere solgte vi mye trearbeider og sånn som var ganske populært. Men nå selger vi i større grad ting som folk bruker, f.eks. selvplukket sopp, hjemmelaget syltetøy o.l. Det har vært en endring i hva folk ønsker seg og så har vi prøvd å endre oss deretter.

Sitatet illustrerer at organisasjonene også tilpasser seg når det gjelder den inntektsbringende aktiviteten. Selv om det ofte er viktig i mange organisasjoner å bevare tradisjonelle aktiviteter er man likevel åpen for å omstille seg i takt med at omgivelsene også endrer seg.

Leirer, kurs og lignende er en annen viktig aktivitet, som også er en viktig inntektskilde. I en av barne- og ungdomsorganisasjonene la man vekt på dette, både fordi det gir inntekter fra deltageravgifter og fordi det gir muligheter for å få offentlig støtte:

Leirskolene innebærer at vi får inntekter i form av deltakeravgifter, i tillegg til at vi også får utbetalt tilskudd til kurs fra staten. Men aktiviteten kan variere fra år til år. Noen ganger har vi fullpakkede leirer over hele landet, mens vi andre ganger har blitt nødt til å avlyse leirer fordi vi ikke har nok frivillige.

På denne måten henger aktivitet og tilskudd sammen. Men disse inntektene er samtidig sårbare fordi et år med lite aktivitet og mangel på frivillige kan gjøre at man får mindre å rutte med det påfølgende året. På kultur og fritidsfeltet er det noen foreninger som driver egne hytter og lignende, og i dette er de frivillige helt avgjørende. Frifond en viktig støtteordning som retter seg inn mot frivillig aktivitet. Noe av fordelene med ordningen er at den gir stor frihet når det gjelder typene prosjekter det kan søkes tilskudd til, samt at søknadsprosedyrene og oppfølgingen er forholdsvis enkel. Mange av lagene og foreningene får, som vi har sett, penger via Frifond. Støtte til kurs og opplæringsvirksomhet er også en viktig inntektskilde.

### Sosiale medier

Sosiale medier har blitt et viktig verktøy for lag, foreninger og organisasjoner. De gir ikke bare muligheter for å lette den interne kommunikasjonen, men også til å drive profileringsarbeid og markedsføring. Selv mange små foreninger har egne sider på sosiale medier som Facebook, som de benytter for å reklamere for arrangementer og tilstelninger. Det kan gjøre det mulig for dem å nå ut til et bredt publikum uten nødvendigvis å måtte betale for det slik de ellers ville ha gjort ved annonsering i tradisjonelle medier. Lederen i en lokal musikkforening i Nord-Norge kunne eksempelvis fortelle at de hadde opplevd en økning i publikumstallene etter å ha spredd informasjon om arrangementer i sosiale medier. I lokallaget til en rettighetsorganisasjon på Østlandet mente de at annonsering på sosiale medier hadde gjort at det dukket opp andre personer på den årlige julemessen enn det som ellers var vanlig.

Disse eksemplene illustrerer hvordan sosiale medier kan brukes til markedsføring for å understøtte inntektsbringende aktiviteter i mindre lag og foreninger. Likevel gir de fleste lag og foreninger i vårt utvalg uttrykk for at de i liten grad benytter seg av sosiale medier til dette formålet, og hovedsakelig verdsetter dem for muligheten til kommunikasjon med medlemmer og frivillige. Dette er i tråd med tidligere forskning på området (se f.eks. Eimhjellen, 2013). En mulig årsak er at det krever både digital kompetanse og kontinuerlig innsats for å håndtere og følge opp sosiale medier, og for små foreninger som er prisgitt frivillige kan byrden bli for stor. Mange kan ha dessuten ha vanskelig for å se noen effekt av å bruke denne teknologien utover at man får «likes» og følgere.

### Lokaler

En viktig forutsetning for lokal frivillighet er tilgangen på lokaler til å gjennomføre sine aktiviteter i. Tilgangen på kommunale lokaler – eller rettere sagt fraværet derav – rammer mange lokallag, men spesielt i det utøvende kulturlivet hvor man er avhengige av rom hvor medlemmene kan komme samme for drive aktiviteten. Det er etter alt å dømme store forskjeller mellom kommuner i hvorvidt de har muligheter til å tilby gratis eller rimelige lokaler. Noen foreninger velger derfor å leie privat i forbindelse med konserter og andre

arrangementer, men det kan være dyrt og representerer for de aller fleste ikke noen langsiktig løsning. Et problem er at man kan ende opp med å gå i minus fordi billettinntektene ikke er store nok til å dekke leiekostnadene.

Foreninger som eier sine egne lokaler nyter derimot godt av at de slipper å leie, i tillegg til at de gjennom utleie kan skaffe seg en del penger i kassa. Et eksempel på dette er en frikirkelig menighet i Oslo som har lokaler i et kjøpesenter i en av bydelene. De betaler leie for egen bruk, men kan også leie ut til privatpersoner eller grupper, noe som generelt gir menigheten viktige inntekter.

Noen organisasjoner på nasjonalt nivå har lokaler sammen med andre som de deler utgiftene med. Miljøhuset i Oslo er et eksempel på dette. Her holder bl.a. Utviklingsfondet og ungdomsorganisasjonen Spire til sammen med Regnskogfondet, Norges Naturvernforbund og Miljøagentene. Dette huset ble bygget med støtte fra kommunen. En fordel med å ha lokaler sammen er også at det styrker kontakten med andre lignende organisasjoner.

## Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt hvilken betydning endringer i medlemsrolle og deltagelseskultur har for de frivillige organisasjonenes økonomi. Som vi har sett er det flere endringer som gjør seg gjeldende som har konsekvenser for finansieringen av organisasjonene.

Mange organisasjoner peker på rekrutteringssvikt som en hovedutfordring. Det har blitt mer krevende å rekruttere og holde på medlemmer, og vanskeligere å få folk til å forplikte seg og påta seg tillitsverv. Man ønsker i stedet å delta i konkrete aktiviteter som frivillige. Dette er funn som vi kjenner fra tidligere forskning. Det som vi imidlertid har belyst i kapittelet er at det gjør at organisasjonene må bruke mer ressurser på dette arbeidet, samtidig som det også setter inntektene under press. Når det dessuten kan være store forskjeller i den administrative kapasiteten mellom små, mellomstore og store organisasjoner, vil det påvirke organisasjoner ulikt.

En utfordring er at de frivillige ikke ønsker å gjøre hva som helst: det må være noe konkret som de selv kan få noe ut av. Mye av det arbeidet som før ble gjort av tillitsvalgte er derfor blitt de ansattes domene. Dette kan bidra til en maktsentralisering i organisasjonene og sterkere profesjonalisering, men også gi mer effektive organisasjoner og styrket langsiktighet i driften – forutsatt at man evner å finansiere denne. Endringer i medlemstilknytningen kan også ha konsekvenser for tilgangen på offentlig støtte. Utformingen av offentlig støtte samspiller her med endringer i organisasjonssamfunnet på en måte som kommer en del organisasjonene til ulempe. Problemet er i første rekke at man på den ene siden har behov for klare og avgrensede kriterier for støtte, som medlemstall er et eksempel på, samtidig som det på den andre er tendenser som gjør at noen organisasjoner da har utfordringer med å komme inn på ordningene.

Mange av de samme prosessene som bidrar til endring i tilknytning og deltagelse legger også press på organisasjonene gjennom økt konkurranse når det gjelder utadrettet aktivitet. Spesielt gjelder det innenfor kultursektoren. Bredere underholdningstilbud, økte muligheter for egenaktivitet og flere kommersielle fritidsalternativ «stjeler» deltagere fra det frivillige kultur- og fritidsfeltet. Det skaper et press på organisasjonenes inntektsbringende arbeid. Men foreningene er også gode på å tilpasse seg slike endringer, og det finnes flere eksempler på at de er innovative i møte med dem. Innenfor kulturfeltet arbeider en del foreninger med å være mer målrettede, styrke markedsføringen og passe på at de ikke bruker seg opp. Sosiale medier er også et viktig verktøy i denne sammenheng.

En viktig forutsetning for en del av aktiviteten i lagene er tilgang på lokaler. Her er kommunen ofte en viktig tilrettelegger ved at den tilbyr lokaler enten gratis eller til redusert pris. Men presset på lokalene kan være stort, all den tid svært få lag eier dette selv, og tilbudet strekker derfor ikke alltid til. Det fører til at lagene i stedet må leie dette privat. Det kan i mange tilfeller bli dyrt og skape vesentlige utfordringer.



---

## Fra pengespill til pengegaver

Lotterier har vært en viktig del av finansieringen av frivillige organisasjoner. Basaren er en institusjon som har eksistert så lenge man har kunnet snakke om et organisasjonssamfunn, og har fungert både som sosial møteplass og kilde til inntekter for lokallagene. Mange av de nasjonale organisasjonene har dessuten hatt sine egne landslotterier som har eksistert nær sagt like lenge som dem selv. Disse har bidratt til å finansiere virksomheten både på sentralt og lokalt nivå, og stått som en av de tradisjonelt viktigste inntektskildene til de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene.

Endringer i pengespillpolitikken de senere årene ser imidlertid ut til å ha satt disse tradisjonelle inntektene under press. Landslotteriene har én etter én blitt utkonkurrert av Norsk Tippings spill, og om de ikke er forsvunnet helt kaster de i alle fall langt mindre av seg enn det de en gang gjorde. Forbudet mot pengespillautomater har på sin side medført bortfall av millioninntekter for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Men styrkingen av enerettsmodellen har imidlertid også ført til en økning i overskuddet til Norsk Tipping som kommer store deler av frivilligheten til gode gjennom spillemiddelordningen.

Mange av organisasjonene som hadde lotteri og pengespillautomater som sentral del av sitt inntektsgrunnlag har orientert seg mot innsamlingsmarkedet. Etter alt å dømme har det ført til at dette markedet er blitt likere det man finner i mange andre land, med mer profesjonell organisering og større fokus på faste givere og faddere. Samtidig ser man også at givergleden i befolkningen øker, med flere som gir pengegaver til frivillige organisasjoner (se Sivesind, 2016). Fra offentlig hold har man også søkt å bidra til økte inntekter fra gaver bidrag ved å opprette en egen skattefradragsordning.

I dette kapittelet undersøker vi hvordan omleggingen i pengespillpolitikken har påvirket inntektsbildet til de frivillige organisasjonene, og hvilke tilpasninger som har blitt gjort i møte disse endringene. Vi begynner med å se nærmere på utviklingen i basar- og lotterivirksomheten, før vi deretter går inn på det som har vært den viktigste endringen: forbudet mot pengespillautomater og betydningen dette har for inntektsgrunnlaget til organisasjonene. Til sist

beveger vi oss over til å undersøke det framvoksende markedet for innsamlinger og gaver, samt bidrag fra stiftelser og næringslivet.

## Basaren som forsvant?

Mange organisasjoner begynte med lotterier allerede i tiden etter at de først ble etablert, og har hatt dette som en tradisjonelt viktig inntektskilde. I løpet av de siste tiårene har det imidlertid skjedd endringer med betydning for denne delen av finansieringsgrunnlaget i frivillig sektor. Lanseringen av Flax-lotteriet i 1985 representerer i så måte et vendepunkt i utviklingen, ved at Norsk Tipping nå gav de frivillige organisasjonene konkurranse i lotterimarkedet. Siden den gang har inntektene fra landslotterier pekt nedover, og fra å være et marked med en omsetning på i alt over en milliard kroner, ligger det i dag på noen hundre millioner kroner (Norske Pengespel, 2016).

Noe av utfordringen med lotterivirksomhet har også vært å få medlemmer og andre til å drive med loddsalg. Det har man blant annet erfart innen idretten:

Mange var medlem i flere ulike idrettslag som alle skulle ha lotteri slik at folk måtte selge lodd både for den ene og andre klubben. Det endte til slutt med at loddene ble kjøpt av de samme som finansierte alt annet i klubbene, siden det egentlig ikke var noen som hadde lyst til å gå rundt og selge lodd.

Etter hvert ser man også at mange lag og foreninger har valgt å gå bort fra loddsalg til mer kommersielt orienterte aktiviteter, som salg av kaker og dopapir. De produserer ikke disse varene selv, men kjøper dem fra private firmaer som har spesialisert seg på produkter til videresalg av lag og foreninger. Noe av årsaken til dette er nok at det å selge lodd oppleves som en litt kjedelig oppgave for medlemmene. Det har også blitt mer krevende å drive loddsalg fordi man har beveget seg mot et kontantløst samfunn.

Fortsatt arrangerer likevel flere av de nasjonale organisasjonene landslotteri, men inntektene fra disse står i dag for en mer begrenset del av deres inntekter. Norges Blindforbund hadde tidlig på 1990-tallet en omsetning på omkring 100 millioner kroner fra sitt lotteri. Femten år senere, i 2006, var den blitt redusert til bare 3 millioner kroner, og det på tross av at organisasjonen hadde forsøkt tiltak som telefonsalg og brevpost. De prøvde også å etablere flere nye lotterikonsepter for å vinne tilbake sin posisjon i lotterimarkedet, men lyktes aldri helt med dette. Siden har landslotteriet først fungert som et inntektstiltak for fylkeslagene og man har som vi skal komme tilbake til gått bort fra lotteri som finansieringsgrunnlag (se også Gulbrandsen, 2012).

En av de mellomstore organisasjonene som arrangerer lotteri er 4H Norge. Overskuddet fra lotteriet går med til å finansiere både lokale klubber og fylkes- og sentralleddet, i tillegg til at en del også går til solidaritetsarbeid i utlandet. Lotteriet har aldri hatt et spesielt stort omfang, men er likevel viktig inntekt for organisasjonen. Det har hatt en stabil omsetning på rundt 3,6 millioner kroner,



og gav en inntekt på 2,6 millioner kroner i 2015. Som følge av at kostnadene til lotteriet har blitt noe større har det imidlertid vært noe reduksjon i overskuddet. Norges Kvinne- og familieforbund har også et landslotteri som de har fått inntekter fra. Overskuddet var på 126 000 kroner i 2015, som var noe lavere enn fem år før, da lotteriet gav en inntekt på 132 000 kroner.

Også på lokallagsnivået har man sett tegn til at lotteri ikke har den samme betydningen for finansieringen som før. Wollebæk & Selle (2002) finner i sin studie av foreningslivet i Hordaland at basaren er mindre utbredt blant nye lag og foreninger, og kan sies å høre det tradisjonelle organisasjonssamfunnet til. Noe av årsaken er at dette er en form for medlemsbasert aktivitet som ikke har samme gjennomslag i den nye frivilligheten som i folkebevegelsestradisjonen. Siden har man sett at denne utviklingen har fortsatt også de senere årene, selv om basar og loddsalg etter alt å dømme er en viktig inntektskilde for mange eldre foreninger (Christensen, Strømsnes & Wollebæk, 2011).

Som vi har sett tidligere har flere av lagene som vi har undersøkt inntekter fra basar og loddsalg, og for mange av disse er de faktisk økende. På det meste ligger inntekten på rett over 100 000 kroner, men for det fleste er det snakk om noen titusener av kroner i inntekter. Det er i første rekke snakk om organisasjoner innen samfunn og helse, men også noen lag innen kultur, idrett og fritid har slike inntekter.

## Spilleautomatforbudet

Som en del av omleggingen av pengespillpolitikken vedtok Stortinget i 2001 at det skulle bli forbudt å drive gevinstautomater for andre enn Norsk Tipping. Etter at forbudet trådte i kraft 1. juni 2007 opprettet man en overgangsordning som skulle kompensere organisasjonene for bortfallet av automatinntekter. For de første to årene ble det tilført 1 milliard kroner til organisasjonene finansiert over Norsk Tippings investeringsfond, i tillegg til at samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner nå skulle motta 18 prosent av det overskuddet Norsk Tipping skulle fordele til frivillige organisasjoner. Ordningen ble utformet slik at kompensasjonsbeløpet ble utregnet på basis av inntektene som organisasjonene hadde fra spilleautomater i 2001.

Som en organisasjon med ganske store inntekter fra spillautomater i årene forut for endringen ble Norges Blindeforbund hardt rammet av dette forbudet. I toppåret 2004 hadde organisasjonen så mye som 36,5 millioner kroner i inntekter fra sine gevinstautomater. Med ett forsvant denne finansieringen, og da de i tillegg også hadde mistet mye av sine lotteriinntekter, ble de satt i en ganske prekær situasjon. Organisasjonen var likevel ikke helt uforberedt på at disse inntektene ville forsvinne. Allerede fra tidlig på 2000-tallet hadde man begynt å bygge opp egenkapitalen for å være bedre rustet for bortfallet av automatinntekter. Dette kom etter en periode da forbundet hadde hatt en negativ egenkapital og de var derfor veldig bevisst dette.

Det var også mange mindre organisasjoner som hadde inntekter fra spilleautomater, men for disse utgjorde ikke dette en stor del av driftsinntektene og deres posisjon på dette markedet var begrenset. De opplevde det derfor ikke som like problematisk at automatene forsvant, og var ellers enig i at en mer ansvarlig spillpolitikk var et gode. Dessuten håpte organisasjonene at med en annen innordning av spillemidlene ville de etter hvert kunne få tilgang på penger som de ellers ikke ville kunne klart å skaffe seg gjennom spilleautomater. En effekt av måten ordningen ble utformet på, var også at noen organisasjoner som hadde forsøkt seg på spilleautomater tidlig på 2000-tallet, men ikke valgt å fortsette med dette, fikk utbetalt kompensasjon fra overgangsordningen.

Overgangsordningen har vært viktig som supplement til øvrige inntekter i Blindeforbundet, men samtidig har den vært langt ifra å kompensere det tapet som organisasjonen led som følge av endringene. Forbundet valgte derfor å bruke det apparatet de hadde etablert i sin lotteri- og spillvirksomhet til å arbeide med pengeinnsamling i stedet.

## Innsamlingsmarkedet i endring

Hvordan går disse organisasjonene frem for å samle inn pengegaver? Og hvilken betydning har disse gavene for deres økonomi? Har innføringen av skattefradrag for pengegaver hatt noen effekt på gaveinntektene til organisasjonene? Mange organisasjoner som tidligere ikke hadde slike inntekter har i løpet av de siste tiårene fått dette. Tidligere har det også blitt dokumentert en økning i andelen som gir pengegaver (Sivesind, 2011). Når det gjelder skattefradragsordningen viser tall fra SSB at andelen som gir til organisasjoner på ordningen øker og at beløpte de gir også har økt i de siste tiårene. Dette kommer nok imidlertid også som følge av en økning i antallet organisasjoner som er med, i tillegg til at det også kan skyldes andre faktorer enn ordningen selv. Behovet for å øke fastgivere kan også knytte seg til nettopp nedgang i andre typer inntekter.

Organisasjonene har blitt mer profesjonelle i sin tilnærming til innsamlingsarbeid – både med hensyn til å kartlegge markedet, rekruttering av givere og oppfølging av giveravtaler. De gjennomfører undersøkelser med sikte på å få mer kunnskap om befolkningens giverpotensial, tar i bruk både telefonsalg, dør-til-dør-verving og internett for å skaffe givere, og følger opp via tekstmeldinger, e-post og andre digitale verktøy. Det har også kommet bedrifter som tilbyr ulike løsninger for å holde orden på givene og optimalisere innsamlingsarbeidet.

Profesjonaliseringen av innsamlingsmarkedet skyldes nok dels at konkurransen om givene har blitt større etter hvert som det har kommet inn nye aktører. Det skaper et driv for å effektivisere og innovere slik at man kan vinne større andeler i markedet og øke inntektene.

Det er trolig også en konsekvens av at pengeinnsamling ikke er et tiltak som appellerer veldig sterkt til medlemmer og frivillige. Å være bøssebærer for en

dag som del av en nasjonal innsamlingsaksjon kan nok oppleves både som givende og meningsfullt, men å stå på torget hver uke og spørre folk om de vil gi penger er derimot trolig ikke like fristende. Slik sett inngår profesjonaliseringen i innsamlingsmarkedet i det mer generelle utviklingsmønsteret i organisasjonssamfunnet.

En mulig følge av profesjonaliseringen av innsamlingsmarkedet er at de mindre organisasjonene skvises ut fordi de ikke har ressursene som kreves for å holde tritt med utviklingen. De har ikke bemanningen til å drive fast innsamling eller storstilt rekruttering av givere, og det er heller ikke så enkelt å få medlemmer og frivillige til å gjøre dette utover konkrete aksjoner og kampanjer. De samme utfordringene som man har med rekruttering og aktivitet gjør seg altså gjeldende også her. Ofte begrenser dette seg derfor til gaver fra medlemmene selv eller andre støttespillere. Potensialet for inntekter er dermed sannsynligvis mindre for små enn store organisasjoner.

### Fastgivere og testamentariske gaver

Deloitte's (2016) kartlegging av markedet for «fundraising» viser en økning i antall fastgivere og faddere, og dermed en vekst i inntektene fra slike donasjoner. En årsak til at organisasjonene i større grad prioriterer fastgivere er å skaffe mer stabile gaveinntekter og øke omfanget av gaveinntektene. Dette vil kunne gjøre organisasjonene mer uavhengige og gir større frihet til å gjennomføre den aktiviteten de er opptatt av.

I vårt materiale er det ikke så enkelt skille slike bidrag fra andre typer innsamlede midler, men mye kan tyde på at andelen faste givere har økt i mange av de organisasjonene vi har undersøkt. Bruk av ny teknologi har blitt viktig i denne sammenheng. Ikke bare driver organisasjonene med rekruttering via internett og telefon, men de forsøker også å konvertere de som gir litt til å gi mer og oftere ved hjelp av slike virkemidler. Det er også en måte å skape interaktivitet og nærhet mellom organisasjon og giver, slik at giveren i større grad kan se resultatene av sitt bidrag.

En annen type gaveinntekt som har blitt noe mer utbredt er testamentariske gaver og arv. Det gjelder ikke majoriteten av organisasjoner, men f. eks. Frelsesarmeen, Kreftforeningen og Røde Kors har en del slike gaver (Sivesind, 2017.) Her spiller den ideologiske forbindelsen mellom giver og organisasjon antakelig en stor rolle. Derfor er slike inntekter mer utbredt blant religiøse organisasjoner. En del organisasjoner er også opptatt av å legge til rette for at man kan testamentere bort formuen sin til organisasjoner ved å bistå med veiledning og advokathjelp. Siden dette kan være et sårt tema er organisasjonene imidlertid forsiktige med å være for offensive når det gjelder dette. Det er imidlertid få i Norge som har opprettet et testamente og flere kan kanskje trenge en liten påminnelse om å tenke igjennom saken.

## Sponset frivillighet?

Pengeutdelende stiftelser er en annen type sponsor som har fått økt aktualitet som finansieringskilde, og mange av organisasjonene i undersøkelsen har enten fått eller prøvd å hente inntekter fra slike. Noe av det som verdsettes med stiftelser er at det ofte er forholdsvis enkle regler og prosedyrer for hvordan man skal gå frem for å søke, og at det stilles begrensede krav til dokumentasjon i etterkant. Vurdert opp mot deler av det offentlige støttesystemet oppfattes stiftelsene som mindre byråkratiske.

Samtidig kan det å forholde seg til stiftelsenes systemer kontra det offentlige sitt være utfordrende fordi det brukes ulike krav og prosedyrer. Det kan bidra til forvirring om hva en søknad innebærer, og lærings- og overføringsverdien mellom stiftelser og offentlige støtteordninger er således begrenset. Pågangen på stiftelsenes ordninger gjør dessuten at det er vanskelig å komme inn, noe som også presser opp kravene for prosjektene. Stiftelsenes ordninger er slik sett noe mer begrenset i tilgangen enn offentlige støtteordninger.

Ved siden av stiftelser har også sponning fra næringslivet eller andre blitt en viktigere inntektskilde. Dette har lenge vært vanlig innen idretten, men nå ser man at sponningen også gjør sin inntreden i andre deler av organisasjonslivet. Sponning kan ta ulike former, som illustrert av denne organisasjonen: «Bedrifter kjøper annonser på t-skjorter, i tillegg til at vi også har fått gratis annonser i en regionavis som vi fører som sponsorinntekter». Noe av bakgrunnen for at sponning øker i omfang er trolig at det for bedrifter har blitt viktigere å vise at man tar sosialt ansvar som en del av omdømmebyggingen. Et hinder for omfanget av sponsorinntektene er at det ikke gis skattefradrag til bedrifter som gjør dette. Det er dermed ikke noen finansielle insentiver for sponning.

Gaver under 12 000 kr vil kunne kvalifisere for fullt skattefradrag, men da må organisasjonen ha et nasjonalt omfang i sine formål og aktiviteter, og vedtekter som gjør disse tydelige. Det er videre krav til at organisasjonen skal føre et samlet regnskap over sine gaver. Hvis gavene samlet sett overstiger 10 000 kr i året må regnskapet revisorgodkjennes. Og organisasjonen må være oppført i Enhetsregisteret i Brønnøysund. Det er med andre ord lite rom for å gjøre store sponsoravtaler uten at det skattes på disse.

Ser man på lokalt nivå er ikke sponning noen stabil inntektskilde. Mange av lagene har hatt sponsorer på et eller annet tidspunkt, men inntektene varierer mye over tid og rammene er ikke spesielt faste. Noe av det samme ser vi også på det nasjonale nivået, selv om man her skulle forvente mer stabile inntekter som følge av den bredere synligheten som sponsorene potensielt vil kunne få. Friidrettsforbundet er den organisasjonen med størst inntekter fra sponning, noe som ikke er så overraskende gitt at sponsorinntekter lenge har vært en viktig del av idrettens finansieringsgrunnlag.

## Grasrotandelen

Grasrotandelen er en ordning som ble etablert i 2009, og som gir spillere på Norsk Tippings spill mulighet til å gi en andel av sin innsats til et lokallag eller en forening. Dette har vist seg å være en ordning som tilfører en del inntekter til lokallagsnivået, og spesielt idretten. I vår undersøkelse er det bl.a. en ski-klubb som deltar i Grasrotandelen. Dette idrettslaget hadde allerede første året nærmere 60 000 kroner i inntekt fra ordningen fordelt på 120 givere, og har siden klart å doble både antallet som gir og beløpet de mottar:

Mange av givene kommer fra egne rekker, men det er også støttespillere som setter pris på det arbeidet vi gjør. Det gir viktige inntekter som vi bruker på drift av klubben. Vi er takknemlige for at så mange velger å støtte oss, og håper selvsagt at det skal bli enda flere i fremtiden.

At man har lykkes så godt med Grasrotandelen innenfor idretten henger antakelig dels sammen med at man var tidlig ute med å informere om ordningen. Idretten har også en fordel ved et bredt rekrutteringsgrunnlag blant medlemmer og andre deltagere, i tillegg til at det folk gir også omsettes i ganske konkrete tilbud til nærmiljøet.

Nå kan det imidlertid se ut til at foreninger også utenom idretten i økende grad har begynt å arbeide med å rekruttere grasrotgivere. En viktig arena for dette er arrangementer og tilstelninger, som for eksempel konserter, julemesser og loppemarkeder, slik som for denne rettighetsorganisasjonen:

Det har kommet oppfordringer fra sentralt hold om å bruke denne ordningen, så det har vi gjort de siste årene. Vi har blant annet forsøkt å informere de som besøker vår årlige julemesse ved å legge «flyers» i handleposene til som kjøper noe på denne.

Mange bruker også internett og sosiale medier for å informere om ordningen. På hjemmesidene til mange av de lagene som har slike inntekter kan man finne en oppfordring om å gi og en beskrivelse av hvordan man skal gå frem. Dette gjør at man også kan nå ut utover medlemmer og nære støttespillere.

Samtidig opplever rettighetsorganisasjonen ikke å få de helt store inntektene fra Grasrotandelen. På det meste har denne foreningen fått inn rundt 6 000 kroner i løpet av ett år, som utgjorde 8 prosent av de totale inntektene. Det mener en har sammenheng med at man som rettighetsorganisasjon som baserer seg på aktivisme fremfor medlemskap i tradisjonell forstand ikke har de samme forutsetningene for å rekruttere givere som innenfor idretten. Likevel håper og tror man at en mer aktivt og målrettet innsats for å promotere ordningen vil kunne kaste av seg i årene fremover.

## Oppsummering

Lotterier har vært en viktig del av finansieringen til frivillige organisasjoner. Basar og loddsalg er fortsatt en sentral del av inntektsgrunnlaget til mange lag og foreninger, selv om dette er aktiviteter som i hovedsak hører det tradisjonelle organisasjonssamfunnet til. Det er vanlig å kombinere disse med andre inntektsbringende aktiviteter, som for eksempel loppemarkeder og julemesser, i tillegg til at det også drives med en del utadrettede loddsalg. Som vi allerede har vært inne på har inntektene fra slike aktiviteter holdt seg forholdsvis stabile når vi ser på den frivillige sektoren i stort. I foreningene som vi har undersøkt finner vi imidlertid at inntektene fra basar og loddsalg har økt i løpet av de siste årene, og for enkelte av dem utgjør de opp mot halvparten av de totale driftsinntektene.

Landslotteriene, som lenge har vært en viktig inntektskilde for de nasjonale organisasjonene, har på sin side fått økt konkurranse fra Norsk Tippings spill, og omsetningen fra disse er vesentlig redusert. At landslotteriene utkonkurreres har sammen med bortfallet av automatinntekter bidratt til endringer i finansieringsgrunnlaget både innen velferdsfeltet og for de samfunnsrettede organisasjonene. Som følge har man i mange av disse organisasjonene sett seg nødt til å omstille og kutte i aktivitet, selv om deler av inntektene har blitt kompensert over spillemiddelordningen. Det har imidlertid vært langt fra nok til fullt ut å dekke opp det inntektstapet som organisasjonene har lidd.

Etter hvert som konkurransen på innsamlingsmarkedet har tatt til kan det se ut til at det har funnet sted en profesjonalisering. Mange av de store, nasjonale organisasjonene har avdelinger som arbeider med å rekruttere givere og skaffe donasjoner gjennom telefonsalg, død-til-dør-verving og nettbasert innsamling. Det har også blitt større fokus på faste givere for å sikre større og mer stabile inntekter, i tillegg til en større bevissthet rundt inntektsmulighetene som ligger i arv og testamentariske gaver. Med hardere kamp om inntektene i innsamlingsmarkedet kan det se ut til at det er store organisasjoner som dominerer, mens småskalainnsamling er forbeholdt lokallagsnivået.

En konsekvens av denne utviklingen er at små organisasjoner skvises ut av innsamlingsmarkedet fordi de ikke har ressursene som kreves for å holde tritt med de store profesjonelle aktørene. Organisasjonene har ikke bemanningen til å drive fast innsamling eller storstilt rekruttering av givere, og det er heller ikke så enkelt å få medlemmer og frivillige til å gjøre dette utover konkrete aksjoner og kampanjer. De samme utfordringene som de har med rekruttering og aktivitet gjør seg altså gjeldende også her. Ofte begrenser dette seg derfor til gaver fra medlemmene selv eller andre støttespillere. Potensialet for inntekter er dermed sannsynligvis mindre for små enn store organisasjoner.

---

## Organisasjonene og det offentlige

Mange av endringene i frivillig sektors finansiering og rammebetingelser som vi har undersøkt i de foregående kapitlene kan ses i lys av utviklingen mot en ny og mer helhetlig, nasjonal frivillighetspolitikk. Dette har sin bakgrunn i ulike utredninger og meldinger som siden ble konkretisert i «frivillighetsmeldingen», St. meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Her ble det bl.a. satt mål om en bedre samordning av politikken på området, å gi bedre rammebetingelser for frivilligheten og stimulere til økt lokal frivillig aktivitet. Noen av virkemidlene som har blitt brukt for å realisere disse målene er tiltak som vi alt har berørt, slik som for eksempel momskompensasjon, spillemidler og Grasrotandelen.

Hvordan preger disse endringene de frivillige organisasjonenes forhold til offentlige myndigheter, og hva har det å si for tilgangen på offentlige tilskudd? Så langt har vi sett på hvordan endringer i offentlige støtteordninger på enkelte områder har virket sammen med andre endringstrekk i organisasjonssamfunnet. Nå skal vi derimot tilnærme oss frivillighetspolitikken fra et noe mer overordnet perspektiv, ved å undersøke på hvilken måte lag og organisasjoner forholder seg til offentlige myndigheter i forbindelse med statlige og kommunale tilskudd. Det gjør vi ved å undersøke organisasjonenes erfaringer i lys av noen av de endringene som har funnet sted.

Mer konkret ser vi i dette kapitlet nærmere på hvilken betydning endringer i frivillighetspolitikken har hatt for de frivillige organisasjonenes forhold til det offentlige med hensyn til ulike støtteordninger. Først gjør vi rede for noen av de endringene som har skjedd i denne forbindelse og trekker inn organisasjonenes erfaringer og synspunkter på disse. Deretter går vi nærmere inn på betydningen dette har hatt i ulike sammenhenger, før vi til slutt oppsummerer og kort drøfter noen implikasjoner.

### Endringer i det offentlige tilskuddsregimet

Som en følge av at det fordeles mer penger til frivilligheten har det kommet mer detaljerte regelverk for tildelingen av tilskudd og økt kontroll med bruken av pengene (Strømsnes & Selle, 2012). Det vil også være nærliggende å se dette i sammenheng med statens styringsambisjoner overfor den frivillige sektoren.

Vi skal begynne med å se nærmere på noen av de sentrale endringene i det offentlige tilskuddspolitikken. Som vi har sett i tidligere står offentlige tilskudd for en økende andel av de samlede inntektene i den frivillige sektoren. Det kan settes i sammenheng med opptrappingen av merverdikompensasjon, i tillegg til at det også har vært en generell økning i omfanget av drifts- og prosjektstøtte.

Mange av de tilskuddsordningene som har blitt etablert de senere årene er generelle, rammestyrte ordninger som er åpne for mange ulike organisasjoner. Det inkluderer blant annet spillemidler, momskompensasjon og grasrotandel. Som vi har sett utbetales det store midler over disse ordningene hvert år, og det har vært en økning i omfanget. Men ordningene kan også treffe skjevt, slik at noen typer organisasjoner får mer enn andre. Samtidig har det i tidligere forskning blitt pekt på større utbredelse av prosjekt- og aktivitetsstøtte, som er begrenset i omfang og varighet, og som kan innebære at for noen typer organisasjoner må bruke tid og krefter på å søke tilskudd på nytt hvert år. I det følgende skal vi se nærmere på noen av disse endringene og hvordan organisasjonene selv opplever dem.

### Departementale relasjoner

På midten av 1990-tallet la regjeringen frem en stortingsmelding som skulle klargjøre statens forhold til frivillige organisasjoner (St. meld. nr. 27 (1996–97)). Det ble her konkludert med at tilskuddspolitikken bar preg av å være fragmentert, med den følge at tildelingene fra forskjellige departementer «ofte foregikk ut fra ulike og til dels motstridende prinsipper». Det ble fremhevet at det var behov for å samordne praksiser og rutiner på tvers av departements- og sektorgrensene. Samtidig understreket man utfordringene med å lage kontroll- og rapporteringskrav som kunne ivareta statens oversyn uten å gå på bekostning av egenarten og innholdet i frivilligheten.

Kulturdepartementet fikk i 2005 ansvar for å koordinere og samordne staten sitt forhold til frivillig sektor. Det har i dag ansvaret for forvaltningen av overskuddet til Norsk Tipping til idrettsformål, kulturformål og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner og frivillighetsregisteret. Noe av bakgrunnen var at man ønsker å bedre samhandlingen med frivilligheten ved å få en klarere ansvarsfordeling enn det som tidligere hadde vært tilfellet. Men har omorganisering bidratt til å forenkle samhandlingen med det offentlige?

Endringen ser i det minste ut til å ha gitt organisasjonene en noe klare forståelse av ansvarsforholdene innenfor det offentlige systemet slik at man lettere vet hvem man skal snakke med i tilknytning til noen av de sentrale tilskuddsordningene. Men selv om ansvaret for frivilligheten nå er samlet under Kulturdepartementet, er det fortsatt mange tilskuddsordninger som forvaltes av andre departementer. Forvaltningsansvaret er gjerne også delegert til ytre etater og direktorater som kan ha svært ulike rutiner og praksis med hensyn til søknader og rapportering. Det har tidligere også blitt stilt spørsmål ved om det



ikke ville bli slik at organisasjonene rettet mer av sin kontakt inn mot Kulturdepartementet (se Strømsnes & Selle, 2012), men kontakten går i de fleste tilfeller fortsatt på tvers av flere ulike departementer.

Organisasjonene er fortsatt nødt til å forholde seg til mange ulike instanser i forbindelse med offentlige tilskuddsordninger. Det kan være en kompliserende faktor i forholdet til det offentlige. Noe av årsaken er at rutiner og prosedyrer kan variere mellom ulike departementer, selv om man har lignende regelverk for offentlige støtteordninger. Rent praktisk kan det dreie seg om hvordan man presenterer informasjon om ordningene og på hvilken måte man legger opp til at organisasjonene skal søke og rapportere på støtte. Mange bruker elektroniske søkeportaler, men ikke alle. Mens store organisasjoner gjerne har god kjennskap til regler, rutiner og prosedyrer, kan det være til ulempe for små organisasjoner som ikke er like kjent med offentlige systemet.

### Ulike former for offentlig støtte

Man kan skille mellom to typer av offentlige støtteordninger: grunnstøtte og aktivitetsstøtte (Lorentzen, 2010). Grunnstøtte gir midler til drift av en organisasjon, og er rettet inn på å realisere formål som understøtter ulike primæraktiviteter. Et eksempel på en slik ordning er tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, som ikke bare har til formål å legge til rette for barns og ungdoms deltagelse i organisasjoner, men også «å stimulere til engasjement og medansvar nasjonalt og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati».<sup>2</sup> Som vi allerede har sett må organisasjonene oppfylle bestemte kriterier for å komme inn på ordningen, men må ellers ikke gi noen beskrivelse av hva pengene skal brukes til utover det som fremgår av formålet.

Til sammenligning sikter aktivitetsstøtte å realisere bestemte aktiviteter ved at tilskuddet gis til gjennomføring av nærmere avgrensede tiltak eller prosjekter. Den er som regel mindre i omfang enn grunnstøtte og har en begrenset varighet, i tillegg til at det er gjerne er ulike krav til aktiviteten som støttes. Et eksempel er tilskudd til folkehelseiltak av nasjonal betydning, som skal støtte aktiviteter, utvikling av løsninger, metoder og verktøy som har nasjonal betydning i folkehelsearbeidet. Som søker må man bl.a. beskrive «mål, målgruppe og i hvilken grad tiltaket er kunnskapsbasert, [...] nedslagsfelt eller plan for hvordan tiltaket kan overføres til andre aktører, forankring [og] fremdriftsplan» (Helsedirektoratet, 2017). Det er både klare føringer for bruken av midlene og resultatene som skal oppnås.

Det kan se ut til at det i finansieringen av frivilligheten har blitt mer vanlig å bruke aktivitetsstøtte framfor grunnstøtte. Selv om det ikke representerer

---

2. Se forskriften til ordningen på <http://www.fordelingsutvalget.no/Forskriften/>

noen fullstendig kartlegging av tilskuddene til frivillige organisasjoner, viser Lorentzen (2010) i sin undersøkelse av statlige støtteordninger at mer enn halvparten av det som var forbeholdt frivillige formål var utformet som aktivitetsstøtte.

De fleste organisasjoner ønsker seg støtteordninger som gir mulighet til å disponere midlene, men man er ikke fremmed for at det ligger kriterier til grunn for tildelingen. I så måte er det følgende sitatet fra en av barne- og ungdomsorganisasjonene som får støtte over flere ulike ordninger illustrerende:

I en ideell verden ville det bare vært driftsstøtte der myndighetene stolte på at organisasjonene brukte midlene i tråd med sitt formål. Man kunne godt fordelt midlene etter en matematisk modell, slik som Fordelingsutvalget har, og brukt denne på tvers av alle ordninger.

Noe av årsaken til at man ønsker frihet i bruken av offentlig midler er en bekymring for at ressurser bindes opp i oppgaver som ikke utgjør en del av kjerneformålet til organisasjonene. Med en presset økonomisk situasjon vil man samtidig ikke si nei til økte midler, selv om pengene ikke kan brukes direkte i tråd med formålet. Det er dels erfaringen mange organisasjoner gjør seg med prosjektstøtte.

For myndighetene er det store fordeler med en prosjektbasert modell i forhold til mer generelle ordninger. Det gir dem bedre mulighet til å styre iverksettingen av politikk gjennom målstyring. Fra et «accountability»-perspektiv gir det også mening at man har kontroll med bruken av offentlige midler. Fra den senere tid finnes det flere eksempler på tilfeller hvor særlig medlemsjuks har gjort at organisasjoner har fått støtte de egentlig ikke hadde krav på. Dette har også organisasjonene forståelse for.

Rent praktisk knytter noen av utfordringene med prosjektstøtte seg også til at utformingen og regler for tildeling skaper uforutsigbarhet. Varigheten på tilskuddene er ofte for kort til at organisasjonene får gjennomført prosjektene på en god måte, samtidig som utbetalingen av støtten skjer såpass sent på året at man egentlig ikke får kommet ordentlig i gang før neste regnskapsår. En av organisasjonene i utvalget forteller at:

Slik det er nå blir prosjektstøtten ofte tildelt i april eller mai og skal dessuten rapporteres på ved årsskiftet. Man får ikke gjort stort på den tiden ettersom det bare er et fåtall av organisasjoner som har en prosjektorganisasjon som står klar og venter på midler. Det har man rett og slett ikke økonomi til.

Utformingen av prosjektbaserte tilskudd skaper med andre ord uforutsigbarhet som potensielt kan bidra til å påføre organisasjonene stress fordi man plutselig blir nødt til å omstille deler av virksomheten. Dette er en problematikk som nevnes av flere av organisasjonene, og hvor man gjerne ønsker en endring.

Sett fra organisasjonenes ståsted er ulempen med prosjektbaserte tilskudd at de begrenser mulighetene for langsiktig planlegging. Men de har forståelse for at behovet for ansvarlighet og gjennomsiktighet i forvaltningen av offentlige midler gjør det nødvendig med strengere kontroll med bruken av statlige tilskudd. Likevel ser organisasjonene gjerne at den praktiske utformingen av prosjektstøtten forenkles når det er slik at denne formen for støtte tas i bruk av det offentlige. Ideelt sett ønsker de seg imidlertid ordninger som gir dem større frihet til å disponere midlene i tråd med formålet. Momskompensasjon et eksempel på en slik ordning, som verdsettes av organisasjonene fordi den nettopp gir tilgang til frie midler og er relativt ubyråkratisk.

### Momskompensasjon

Momskompensasjonsordningen fremheves i mange av organisasjonene som ubyråkratisk og enkel å rapportere på. I en av kultur- og fritidsorganisasjonene fremhevet man dette:

Den siste revideringen med dokumentert og forenklet modell har vært bra. Med den forenklete modellen har man fått mer forutsigbarhet for sentralledet og samtidig er den velsignet ubyråkratisk for lokallagene.

Fra det lokallagene forteller oppfattes også ordningen som svært enkel å forholde seg til siden administrasjonen skjer sentralt. Nå er det riktignok ikke alle lag og foreninger som har veldig store driftskostnader, slik at behovet for å delta i ordningen kan variere. I dette ligger det også at ordningen først og fremst belønner organisasjoner med stor økonomisk aktivitet.

Men samtidig arbeider organisasjonene sentralt med å utbre deltagelsen i ordningen. Noe som legger beslag på ressurser i organisasjonene i forbindelse med denne ordningen er i første rekke arbeidet med å informere om den internt, noe man fortalte om i en av de samfunnsrettede organisasjonene:

Vi bruker en del tid og ressurser på å informere lokallagene og få dem til å sende inn dokumentasjon siden det ofte er sånn at kunnskap om ordningen forsvinner når tillitsvalgte byttes ut. Det foregår hele tiden et informasjonsarbeid innad i organisasjonen hvor vi gjentar ting.

Sitatet er illustrerende for erfaringene som organisasjoner også på andre områder i frivillig sektor har gjort seg. Det peker også på en av hindringene for at ordningen skal nå ut enda bredere enn den gjør i dag: at det kan være utfordringer med å gjøre den kjent i lokallagene. Ofte er dette en prosess som må gjentas over tid som følge av at tillitsvalgte kommer og går, noe som gjør at det arbeidet som gjøres innad i organisasjonen blir viktig for å kunne få fullt utbytte av ordningen.

En annen barriere som ble nevnt i denne sammenheng er det ikke alltid er så lett å overbevise lokallagene om at det er bryet verdt å levere inn dokumentasjonen. Mange lag har så begrensede driftskostnader at man vurderer det dithen at det ikke vil lønne seg å bruke tid på å delta. Det er noe man aksepterer i de fleste sentralledd og derfor ikke velger å gjøre noe videre med. Samtidig fremstår det som paradoksalt i det store bildet, fordi det betyr at organisasjonene i prinsippet går glipp av momskompensasjon. Når det likevel er slik, har det å gjøre med at man ikke ønsker å legge noen uønsket bør på skuldrene til lokallagene.

## Regelverk og prosedyrer

Når det gjelder regelverket rundt de offentlige støtteordningene oppleves dette i stor grad som klart og greit. Mange opplever nok at det har blitt enkelte forbedringer de senere årene som følge av myndighetenes forenklingstiltak. Et eksempel på et initiativ som verdsettes blant barne- og ungdomsorganisasjoner er at myndighetene har klargjort hva som menes med «tellende medlem». Samtidig er det fortsatt slik at organisasjonene kan oppleve ansvarsfordelingen som fragmentert, og at det kan være utfordrende å måtte forholde seg til flere departementer om ulike typer støtte. Det har også å gjøre med beskrivelsene av ordningene og reglene er satt opp på ulike måter innen ulike felter.

Forutsetningene for å ha kunnskap om ulike ordninger varierer imidlertid mellom ulike organisasjoner avhengig av hvor spesialiserte og profesjonaliserte de er. Mindre nasjonale organisasjoner vil nok kunne ha utfordringer med å sette seg inn i hvordan man skal gå frem for å søke på ulike ordninger dersom de ikke kan få hjelp fra det offentlige. Veiledere og muligheter for å holde kontakt med forvalterne er det derfor avgjørende. På lokalt nivå gjør dette seg i enda større grad gjeldende, spesielt når det gjelder nasjonale ordninger som også er åpne for lokallag og foreninger.

Noe av grunnen til at store organisasjoner får en større del av kaka enn de små har å gjøre med graden av profesjonalisering og hvordan man er organisert. Evnen til å overføre kompetanse om ordninger og ha kunnskap om hvilke regler som gjelder er avgjørende for å lykkes med å få tilgang til offentlige midler. I foreninger og lag hvor kompetansen i liten grad blir tatt vare på, og forsvinner ut når tillitsvalgte slutter, vil man ha problemer med å etablere stabile inntekter fra det offentlige. For organisasjonene som har deltatt i undersøkelsen er imidlertid ikke dette svart hvitt, i den forstand at man både har foreninger med og uten slike rutiner.

Et spørsmål som har stått sentralt i litteraturen er i hvilken grad økt betydning av offentlige tilskudd bidrar til økt formalisering av lokale lag (Selle og Strømsnes, 2012). Spesielt de senere årene har man sett en tendens til økt formalisering blant lag og foreninger. Noe av årsaken til det kan være etableringen av Frivillighetsregisteret, som en er en forutsetning for bl.a. å

motta Grasrotmidler. Å registrere seg i dette registeret innebærer også at man må registrere seg som enhet i Brønnøysundregistrene. Men også mer generelt bidrar nødvendigheten av å rapportere til sentralledd/myndigheter til at lagene i større grad må profesjonalisere virksomheten sin, selv om kravene til rapportering ofte kan være forholdsvis lave.

Mye tyder på at disse endringene har hatt en slik effekt. Et lag i en av de tradisjonelle kulturorganisasjonene kunne fortelle at: «Vi har eksistert i mer enn hundre år nå, faktisk er vi er eldre enn sentralleddet. Men vi likevel har aldri vært formelt registrert noe sted før det nå ble aktuelt å søke moms-kompensasjon».

Etableringen av frivillighetsregisteret som et verktøy i forvaltningen av moms-kompensasjon og andre ordninger kan nok se ut til å ha medvirket til en sterkere formalisering av lag og foreninger. Hvilken betydning det har for organisasjonene er imidlertid ikke så godt å si. Mens det på den ene siden kan bidra til å gi en fastere og mer forutsigbar ramme rundt den lokale frivillige aktiviteten, kan det også være med på å binde opp ressurser og rasjonalisere driften. Det blir for eksempel nødvendig å oppdatere informasjon i registeret, og da må man også ha mer konkrete rutiner for dette. Det kan komme i konflikt med den mer spontane frivillige aktiviteten.

## Rapportering og dokumentasjon

Generelt oppleves kravene til rapportering og dokumentasjon som mer overkommelige når det gjelder grunn- og driftstøtte enn hva som er tilfellet med prosjektstøtte. For førstnevnte stilles det som regel bare krav om at tilskuddet brukes i tråd med organisasjonenes formål, og dokumentasjonen består i budsjett, regnskap og års- eller sluttrapport. Når man skal rapportere på sistnevnte må organisasjonene til forskjell utarbeide dokumentasjon for individuelle tiltak med eget budsjett og regnskap, og det vil sjeldent være mulig å gjenbruke tidligere dokumentasjon. Som man sa i en av organisasjonene på bolig- og økonomifeltet:

Man kan ikke bare «klippe og lime» siden man tross alt må rapportere hva man faktisk har gjort på de enkelte prosjektene. Nå må man ikke sende inn alle billag og sånt, men vi går gjennom og lager egne prosjektregnskap for hvert eneste tilskudd her hos oss med kopier av budsjetter, regnskaper og så videre.

Organisasjonene oppfatter imidlertid at det har kommet flere forbedringer de siste årene. Forenklinger av dokumentasjonskravene, standardiserte rapporteringsmaler, og muligheter for elektronisk innlevering er noen av tiltakene som organisasjonene nevner i denne sammenheng. Samtidig har man enda til gode å implementere standardløsninger for ordninger på tvers av ulike departementer. Det fører til at det fortsatt kan være ganske tungvint

med rapportering dersom en organisasjon mottar tilskudd fra flere forskjellige hold.

Byråkratisering ses dels i sammenheng med strengere krav til å komme inn på ulike ordninger, men gjelder også de sidene som har å gjøre med kontroll av bruk av midler. Om ikke en direkte årsak til profesjonalisering, finner vi at en del av de større organisasjonene bruker en del administrative ressurser på søknader og rapportering. I mellomstore og små organisasjoner er dette gjerne en oppgave som tas av leder alene eller i samarbeid med økonomiansvarlig eller kasserer.

Noen av organisasjonene har for eksempel egne fagansvarlige som tar seg av rapportering på offentlige tilskudd på sentralt nivå. Det samme gjelder i de andre store, nasjonale organisasjonene som har vært med i undersøkelsen. Sett i forhold til organisasjonenes administrative kapasitet er byrden de påføres som følge av kravene til rapportering og dokumentasjon forholdsvis moderat. Det betyr imidlertid ikke at man ikke kan oppleve ordningene som byråkratiske. Samtidig er det mulig at effektene av bl.a. strengere krav til rapportering i større grad gjør seg gjeldende nedover i organisasjonene enn på det sentrale nivået. I fylkesleddet til en av de store kultur- og fritidsorganisasjonene snakket man i denne sammenheng om en «dominoeffekt»:

Det kommer stadig flere pålegg fra sentralleddet, noe som igjen skyldes at sentralleddet møter større krav til rapportering fra myndighetene. Men selv om vi får mer å gjøre, blir vi ikke flere ansatte.

Dette har naturligvis også å gjøre med organisasjonenes interne organisering, men indikerer likevel at kravene til administrasjon kan ha konsekvenser også på lavere nivåer i organisasjonene.

Det kan stille seg annerledes i mindre organisasjoner hvor begrensninger når det kommer til bemanning og økonomi kan gjøre at den administrative byrden blir følt hardere. For mange små lag og organisasjoner kan det være vanskelig ikke bare å orientere seg i regelverk, rutiner og prosedyrer, men også å ha ressurser til å skrive søknader og rapportere på støtteordninger. Det kan være til hinder for deres muligheter til å skaffe finansiering. Mangel på kompetanse som følge av hyppige utskiftninger av tillitsvalgte kan også gjøre at man ikke alltid lykkes med å få tilslag på søknaden sin, slik at man bruker ressurser uten at man får noe igjen for det.

Av andre utfordringer nevnes blant annet at det har vært krav om revidert regnskap i forbindelse med fylkeskommunale tilskudd, noe som kan føre med seg merkostnader for foreningene. Dette er en utfordring som det også pekes på i flere av de nasjonale organisasjonene.

## Påvirkning og lobbyisme

Gjennom lobbyvirksomhet og andre former for politisk påvirkning arbeider organisasjonene også med å øve innflytelse på sine rammebetingelser. Det skjer ved at de både hver for seg og gjennom paraplyorganisasjoner har kontakt med politikere og byråkrater, er med på høringer og deltar i komiteer, råd og utvalg. Spesielt de nasjonale organisasjonene har utbredt kontakt med det offentlige, ikke bare i tilknytning til det å søke tilskudd, men også som del av det øvrige politiske arbeidet som gjøres.

På nasjonalt nivå vet vi at det er en utbredt politisk aktivitet (se Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016). Mange av organisasjonene forteller også at de engasjerer seg i saker som angår finansiering og rammevilkår, selv om det varierer i hvilken grad de lykkes med å få tatt sine synspunkter inn i politikken. Samarbeidsorganer som Frivillighet Norge har imidlertid vært viktige i denne sammenheng, og mange organisasjoner fremhever arbeidet som dette organet har gjort i forbindelse med momskompensasjonsordningen. Samtidig kan det være en utfordring at ikke alle stemmer kommer frem i et slikt organ, og at det er vanskeligere å få mer (felt)spesifikke ordninger på agendaen. Men innen for ulike felt er det også egne paraplyer og mer uformelle samarbeid som er viktige i denne sammenheng.

Lokalt er det store variasjoner i foreningers politiske aktivitet. Mange er imidlertid opptatt av å ha gode relasjoner til kommunen, fordi det også hjelper når man forsøker å skaffe penger til aktivitet. Samtidig er det ikke alltid at man får så mye igjen for innsatsen. I et idrettslag fortalte man det følgende:

Det er mye velvilje å hente, men når alt kommer til alt har kommunen i liten grad mulighet til å avhjelpe oss økonomisk. Selv om vi lobber ganske hardt sitter vi som regel bare igjen med småpenger, så innsatsen kaster i det store og hele egentlig ikke så voldsomt av seg.

Kommuneøkonomien er en faktor som har stor betydning for om det vil være penger å hente for organisasjonene, og her kan det være store forskjeller rundt om i landet. Til gjengjeld kan kommunen bidra med infrastruktur, utstyr, o.l. I et birøkterlag fortalte man for eksempel at lokale myndigheter hadde satt ut bikuber i bytte mot at laget tok seg av drift og vedlikehold av dette. Fordi laget drev økonomisk aktivitet som medlemmene tok utbytte kunne de ikke få tilgang på direkte tilskuddsordninger, men kommunenes bidrag var likevel viktig selv om det ikke tok form av penger.

## Oppsummering og diskusjon

Det har skjedd flere viktige endringer i forholdet mellom organisasjonene og det offentlige. Mens det på den ene siden kommer til uttrykk ved at det gis mer penger til frivillig aktivitet, dreier det seg på den andre siden også om mer styring og kontroll fra det offentlige side. En utfordring knytter seg til

utbredelsen av prosjekt- og aktivitetsstøtte. Dette er en utforming som ofte kan innebære merarbeid for organisasjonene som følge av mer detaljerte regelverk og større krav til rapportering og dokumentasjon. Selv om man forstår at det er behov for mer kontroll når det også kanaliseres mer pengene inn i frivilligheten, ønsker man seg ideelt sett en utforming som gir mer frihet. Flere av de ordningene som gir frie midler har riktignok blitt utvidet, slik som momskompensasjon, men det kan til gjengjeld variere i hvilken grad organisasjonene får fullt utbytte av slike ordninger.

Myndighetene har imidlertid iverksatt ulike tiltak som skal gjøre hverdagen for organisasjonene enklere. Det er fortsatt tidlig å si om alle tiltakene som myndighetene har iverksatt med sikte på å forenkle samhandlingen med det offentlige har virket etter hensikten, men vi finner at man opplever at det har skjedd forbedringer på noen områder. Noen eksempler på tiltak som har fungert er forenkling av dokumentasjonskrav, standardiserte rapporteringsmaler og bruk av elektroniske leveringsløsninger. Man fremhever også ordningene som innebærer lite byråkrati som eksempler til etterfølgelse. Generelt kan omfanget av regelverk ha ulikt utslag for forskjellige organisasjoner. Det kan være mer utfordrende for små organisasjoner å orientere seg i landskapet av tilskudd og støtteordninger enn for de store etablerte organisasjonene. Det ser man også når det gjelder evnen til å håndtere krav til rapportering og dokumentasjon.



---

## Konklusjon og drøfting

Gjennom de foregående analysene har vi dokumentert hvordan organisasjoner, lag og foreninger har blitt påvirket av og tilpasset seg endringer i finansieringsgrunnlaget og rammebetingelsene for frivillig sektor. Endringene berører mange sider ved den frivillige organisasjonsdriften og slår dels forskjellig ut for små, mellomstore og store organisasjoner og i ulike deler av sektoren.

I dette kapittelet gir vi en oppsummering av hovedfunnene i rapporten og diskuterer hvilke konsekvenser endringene vi beskriver kan ha for den frivillige sektorens autonomi og handlingsrom. Vi søker gjennom denne drøftingen også å belyse i hvilken grad utviklingen har bidratt til å styrke eller svekke samfunnsrollen til frivillige lag og organisasjoner.

### Et endret økonomisk landskap

På grunnlag av foreliggende data gjorde vi i kapittel 3 en analyse av endringer i omfanget og fordelingen av inntekter i frivillig sektor. Dette kapittelet hadde til hensikt å skissere en bakgrunn for den videre empiriske analysen gjennom å belyse utviklingstrekk i sektoren som helhet og på ulike organisasjonsfelter.

Analysene i kapittelet viste for det første at den frivillige sektorens driftskostnader har vokst kraftig i løpet av de siste tiårene, fra 35,9 mrd. kr. i 1997 til 53,2 mrd. kr. i 2013. Det er riktignok ikke en like sterk vekst som man finner ellers i den norske fastlandsøkonomien, men dette har samtidig vært en periode med relativt sterk vekst. Bryter man veksten ned på organisasjonsnivå fremkommer det videre at lokalt nivå vokser noe raskere enn det nasjonale nivået.

Når det gjelder sammensetningen av inntekter fra ulike kilder finner vi at egenererte inntekter, det vil si fra kontingenter, avgifter, arrangementer og salg, fortsatt utgjør kjernen i frivillig sektors finansiering. Samlet sett kommer mer enn halvparten av de totale driftsinntektene fra disse typene inntektskilder. Andelen fra gaver og sponing ligger på omtrent det samme nivået som før og utgjør rundt en sjettedel av driftsinntektene, selv om de øker i absolutt forstand. Men det har samtidig også skjedd viktige endringer i inntekts sammensetningen. Likevel har de egenererte inntektene blitt noe redusert, mens offentlig støtte har vokst til å utgjøre nærmere en fjerdedel av inntektene. Det kan tyde på at

offentlige tilskudd og overføringer er en viktig driver i den økonomiske veksten i sektoren.

Endringene i økonomisk omfang og fordeling av inntekter varierer mellom ulike organisasjonsfelter i sektoren. Størst vekst i driftskostnader finner vi blant samfunnsrettede organisasjoner, og spesielt innenfor rettighets- og støttearbeid og internasjonalt arbeid, etterfulgt av velferdsfeltet. På begge disse feltene øker andelen inntekter fra kontingenter, gaver og innsamlinger og offentlige tilskudd, mens arrangementer og salg reduseres. Dernest følger kultur og fritid, hvor både kultur og idrett vokser, mens hobby og fritid derimot går noe tilbake. Innenfor disse kategoriene er det også økning i andelen kontingenter og offentlig støtte. Inntekter fra arrangementer og salg holder seg samtidig stabile, mens inntektene fra gaver og innsamlinger er små og endrer seg lite.

På bolig- og økonomifeltet vokser driftskostnadene innen bolig og utvikling, mens for nærings- og arbeidsliv reduseres de noe. Inntektene kommer i hovedsak fra kontingenter og avgifter og arrangementer og salg, slik at man omfattes i liten grad av veksten i gaver eller offentlig støtte. Det må dog legges til at feltet likevel har store inntekter fra slike kilder målt i kroner og ører. Tros- og livssynsfeltet har en mer markant tilbakegang i driftskostnadene. Det er en svak økning i andelen kontingenter og avgifter, mens det ellers er liten endring i offentlig støtte. Gaver og innsamling, som er den viktigste inntektskilden på dette feltet, øker heller ikke sin andel. Dermed ser man heller ikke her ut til preges av de bredere økonomiske trendene i sektoren.

### Endringer i offentlig støtte

For å få en bedre forståelse av driverne i frivillig sektors økonomi gjorde vi også en analyse av endringer i omfanget og fordelingen av offentlige tilskudd. Den økonomiske veksten kan settes i sammenheng med på den side en økning i omfanget av eksisterende drifts- og prosjektstøtte, og rammestyrte ordninger som momskompensasjon og spillemidler på den andre. Basert på våre estimater utgjorde sistnevnte henholdsvis 4,2 og 2,0 prosent av den frivillige sektorens inntekter på fra 2005 til 2013.

Momskompensasjonsordningen har vært gjennom en opptrapping som gjør at refusjonsordningen i dag omfatter en samlet pott på 1,3 milliarder kroner. Det har med endringene i ordningen også fulgt en økning i antall organisasjoner som søker om å få refundert momsutgifter. De siste årenes økning i bevilgningen har imidlertid ikke vært tilstrekkelig, slik at andelen av søknadsbeløpet som kompenseres har begynt å gå ned. Med hensyn til fordelingen av kompensasjonen finner vi at idretten får over en tredjedel. Det er deretter tro- og livssyn og rettighets- og støttearbeid som får mest, mens øvrige midler i hovedsak fordeler seg på kultur og fritid, helse, pleie og redningsarbeid og internasjonale aktiviteter.

Fordelingen av spillemidlene fra overskuddet til Norsk Tipping er fastlagt i tippenøkkelen, med først 6,4 prosent til helse- og rehabiliteringsformål og

dernest 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Denne fordelingsnøkkelen har imidlertid vært gjennom flere endringer i perioden, og det er først etter spilleautomatene forsvant at organisasjoner utover kultur, idrett og helse har kommet inn på spillemidlene. Av delen som går til samfunnsnyttige og humanitære har 83 prosent inntil nylig gått til organisasjonene i 10H-samarbeidet, dvs. de største aktørene på bistands- og sosial- og helsefeltet som var operative på automatmarkedet.

Grasrotandelen er også en viktig ordning som har betydning for rammene til den lokale frivillige aktiviteten. Analysen viser at ordningen har vokst i omfang både når det gjelder antallet grasrotgivere, og de samlede beløpene som gis. Med hensyn til hvordan midlene fordeler seg er idretten den store vinneren i kampen om grasrotmidler, med 60 prosent. Vi finner imidlertid at idrettens andel er blitt redusert noe over tid, som en følge av at spillere i økende grad støtter blant annet miljø- og dyrevern, rettighets- og støttearbeid, bo- og nærmiljø og sosiale tjenester.

## Tilpasninger til endrede rammebetingelser

Med bakgrunn i regnskapsdata og intervjuer fra en egen økonomiundersøkelse har vi undersøkt hvordan disse endringene påvirker små, mellomstore og store lag og organisasjoner i ulike kategorier. I kapittel 4 innledet vi denne delen av analysen ved først å se nærmere på utviklingen i organisasjonenes inntekter fra 2005 til 2015, for deretter å peke på utfordringer og tilpasninger til disse.

Mange av endringene som gjør seg gjeldende i den frivillige sektoren generelt, finner vi også når en ser på utviklingen i inntektene til lagene og organisasjonene vi har hentet regnskaper fra. De aller fleste har opplevd vekst i sine driftsinntekter, på tvers av nivå, størrelse og felt. Nå representerer ikke dette materialet et tverrsnitt av alle organisasjoner, men snarere et utvalg blant de som er mer aktive og ressurssterke. Likevel kan vi på grunnlag av analysen danne oss et inntrykk: Blant de nasjonale organisasjonene er det de mellomstore som har størst relativ inntektsøkning, selv om de store ikke overraskende vokser mest i kroner og øre. Når det gjelder lag og foreninger er det derimot de aller største som også øker mest, men utviklingen er likevel også ganske positiv for de små og mellomstore.

Samtidig oppfatter også de fleste organisasjoner sin økonomiske situasjon som sårbar for forandringer i omgivelsene. Med inntektsvekst kommer det også en kostnadsøkning og marginene er ofte små dersom de skal evne å opprettholde aktivitetsnivået de har lagt seg på. Dette kommer også til uttrykk ved at for en god del av lagene og organisasjonene varierer inntektene mye over perioden som vi har undersøkt. Det kan bl.a. være resultat av nedgang i medlemmer, at oppslutningen om arrangementer ble mindre enn planlagt, færre gaver enn man hadde trodd eller at man ikke fikk tilslag på prosjekter man hadde søkt penger om fra det offentlige. I noen tilfeller kan det også være at

organisasjonene ett år får veldig store inntekter, f.eks. ved at man plutselig fikk en stor enkeltstående gave.

Etter alt å dømme er de store lagene og organisasjonene noe bedre stilt til å takle slike variasjoner i inntektene. Noe av årsaken til det er at de ofte har flere inntektskilder å støtte seg på, slik at svikt i én inntekt forsøksvis kan hentes inn i inntektene fra en annen kilde. Det gjelder i noen grad også mellomstore organisasjoner, mens de små oftere er avhengige av et fåtall inntekter og ikke har noe å falle tilbake på. Det er også noe som i seg selv bidrar til uforutsigbarhet og begrenser handlingsrommet deres fordi de eksempelvis er prisgitt at medlemmene ikke slutter, folk fortsetter å gi eller at det offentlige ikke reduserer tildelingene sine. Med andre ord kan avhengighet av enkelte inntektskilder være en stor utfordring for mindre lag og organisasjoner.

### Endringer og utfordringer

Mange av de endringene som skjer i inntektsbildet til lagene og organisasjonene knytter seg til utviklingen i organisasjonssamfunnet i stort. Endringer i forholdet mellom individ og organisasjon, framveksten av nye organisasjoner og former for organisering og økt konkurranse fra andre, kommersielle aktører er viktige trekk i dette landskapet. Samtidig har også endringer i myndighetenes politikk overfor organisasjonene betydning, spesielt med hensyn til offentlige tilskuddsordninger. Vi har blant annet sett hvordan momskompensasjon og spillemidler er med på å drive den økonomiske veksten i frivillig sektor.

Endringer i tilknytnings- og deltagelsesformer påvirker organisasjonene ved at det legger beslag på større ressurser. Når det er slik at det blir vanskeligere å rekruttere og holde på medlemmene, og å få dem til påta seg tillitsverv, stiller det større krav til administrativ kapasitet. Ofte blir det nødvendig å ha ansatte som kan ta seg av rekruttering og koordinering av medlemmer og frivillige. Det kan ha flere sider. For det første er det ikke alle organisasjoner forunt å kunne betale for en ansatt som kan stå for driften av organisasjonen, og man er i så måte avhengig av ildsjeler som kan gjøre dette. Med en betalt administrasjon følger det også en mer profesjonalisert drift som kan stride med det frivillige fundamentet i lagene og organisasjonene. Men samtidig kan det for det tredje være positive effekter i det at man får en mer rasjonell og forutsigbar drift og styrker økonomistyringen.

Økt konkurranse fra andre, kommersielle tilbud og aktører kan videre legge press på inntektsgrunnlaget til organisasjoner på noen områder. Det kan føre med seg press både på medlemsinntekter og inntekter fra arrangementer og salg. Særlig på kulturfeltet opplever organisasjonene at det har blitt tøffere vilkår for det frivillige tilbudet og at det har blitt nødvendig med ulike tilpasninger. Også de mer tradisjonelle inntektene fra f.eks. loppemarkeder og julemesser kommer under press. Når det kommer til lotterivirksomhet møter organisasjonene også konkurranse fra Norsk Tippings spill og det uregulerte pengespillmarkedet.

Forholdet til det offentlige er tredje viktig punkt. Det har vært mange tiltak som har bidratt til å bedre de økonomiske betingelsene for frivilligheten, men det fører også med seg mer kontroll fra myndighetene og større konkurranse om knappe midler. Det er også noen utfordringer ved det å gjøre seg for avhengig av offentlig støtte. Man blir sårbar for kutt i bevilgninger og man bindes av målsettinger og dokumentasjonsoppgaver knyttet til det å motta støtte. Flere organisasjoner gir uttrykk for bekymring, selv om det ikke er signaler fra offentlig hold om at støtten blir redusert eller kuttet med det første. Det er også gjennomgående at noen støtteordninger er mer byråkratiske enn andre og stiller krav til at organisasjonene bruker ressurser på rapportering o.l.

Dels kan utfordringene som organisasjonene står overfor som følge av disse endringene ses i lys av ressursbindingsperspektivet. Når organisasjonene har et lite antall inntekter som de er avhengige av vil det kunne ha store konsekvenser for deres inntekter. Rekrutteringssvikt og nedgang i aktivitet vil for eksempel kunne påvirke organisasjonenes inntekter ikke bare fra kontingenter, men også fra dugnadsbasert, inntektsbringende aktivitet. Ettersom det er små organisasjoner, lag og foreninger som gjerne har det mest begrensede inntektsgrunnlaget, er de også mest utsatt. Samtidig kjenner også mellomstore og store organisasjoner på presset fra endringer i finansieringen. Selv om deres inntekter er i større skala enn i små organisasjoner, har også de et regnskap som skal holdes i balanse.

### Tilpasninger og inntektsstrategier

Hvilke strategier bruker lag og organisasjoner for å tilpasse seg slike endringer? Noen gjør endringer i organisering og oppbygning med henblikk på å bedre økonomistyringen og få en mer effektiv utnyttelse av de ressursene man har til disposisjon. Det kan for eksempel være å profesjonalisere og rasjonalisere driften for å kutte utgifter og skape mer forutsigbarhet, at man sentraliserer administrative oppgaver fra lokalt til sentralt nivå, eller utvikler støttefunksjoner sentralt som skal understøtte aktiviteten på lokallagsnivået m.m. De ressursene man i utgangspunktet har til rådighet avgjør imidlertid i hvilken grad man har mulighet til å implementere slike tiltak i organisasjonene.

Andre måter dette kommer til uttrykk på er i måten organisasjonene tilpasser sin posisjon til stat og marked. Lag og organisasjoner som opplever press fra kommersielle aktører vil potensielt selv kunne omfavne former for markeds-tenkning fordi de ellers ikke vil kunne konkurrere på samme vilkår. På lignende vis vil organisasjoner sikte seg inn på prosjekttilskudd selv om de tiltakene det gis støtte til ligger litt på siden av det de egentlig har ønske om å prioritere. Behovet for å overleve kan altså triumfere de grunnleggende mål og verdier i organisasjonen, og slik skape målforskyving. I noen tilfeller kan endog jaget etter tilskudd bli et mål i seg selv.

En konkret inntektsstrategier er å bygge opp egenkapital slik at man har en økonomisk reserve som gjør at man kan komme dårligere tider i møte. Det

kan se ut til at dette har blitt mer utbredt enn tidligere, også i de små lagene og organisasjonene, selv om det her ofte er tøffere å skulle sette av penger enn i mellomstore og store organisasjoner. Noen organisasjoner velger å gjøre dette fordi man på et tidspunkt har opplevd vanskeligheter og ønsker å unngå å gjøre det samme i fremtiden. Andre har gjort det for å komme konkrete utfordringer som er signalisert på forhånd i møte, noe vi har eksempler på i forbindelse med innføringen av forbud mot pengespillautomater. Flere av organisasjonene vi har snakket med har nettopp brukt av egenkapitalen for å holde aktiviteten i gang i år med svakere inntekter.

En del organisasjoner arbeider også med å mobilisere flere ressurser fra de allerede eksisterende inntektene, f.eks. å intensivere rekrutteringen eller sette opp medlemskontingent, utvikle nye produkter og tjenester som man kan selge, bruke mer tid på innsamlingsaktiviteter, og søke nye typer offentlige tilskudd. Her kan det være forsterkende prosesser med andre typer organisasjonsendringer. Et eksempel er at man velger å sentralisere administrasjon og koordinering av frivillige for mer effektivt å kunne planlegge og avholde aktivitet, samt styrke det dugnadsbaserte, inntektsbringende arbeidet.

En strategi for organisasjoner som driver med pengeinnsamling, er å profesjonalisere sitt innsamlingsapparat ved å benytte seg av ansatte fremfor frivillige, eller sette det ut til tredjeparter.

Inntektsdiversifisering er annen viktig strategi i en del lag og organisasjoner. Strategien innebærer at de forsøker å skaffe nye inntektskilder som kan supplere den allerede eksisterende finansieringen. Det gjør man både for å få flere bein å stå på, slik at man sikrer seg mer stabile rammer, men også for å gjøre seg mindre avhengig av enkelte inntektskilder. Mange av lagene og organisasjoner fortalte at de så seg om etter nye former for finansiering, også godt utenfor den etablerte inntektsporteføljen. Men i hvilken grad man lykkes med å gjøre det beror for det første på hvilket felt organisasjonene tilhører. Folk støtter, som vi har sett, organisasjoner i ulike deler av frivillig sektor på ulike måter, og det er ikke bare å legge om til nye inntektskilder.

For det andre krever det å skaffe nye inntekter også at man har ressurser for å bygge opp ny finansiering. Noen av de organisasjonene som i sin tid hadde store lotteriinntekter har for eksempel omstilt det apparatet de hadde til å drive med pengeinnsamling i stedet. Det vil naturligvis ikke organisasjoner som aldri har hatt slike inntekter kunne ha mulighet til å gjøre. Likeledes er det ikke bare å søke en masse tilskudd: det krever tid og krefter i form av søknadsskriving, og senere også rapportering og dokumentasjon. Man må altså ha administrativ kapasitet for å kunne utvide inntektsgrunnlaget. Dessuten er det for mange små lag og foreninger ikke bare å sette medlemmer og frivillig til å drive med nye former for inntektsbringende arbeid, da det ikke er opplagt at det er noe deltagerne selv ønsker å drive med.

## Sentrale trender og utviklingstrekk

Gjennom ulike delanalyser har vi også sett nærmere på noen av de endringene og utfordringene som lagene og organisasjonene opplever. Kapittel 5 tok for seg endringer i rekruttering og aktivitet, mens vi i kapittel 6 så nærmere på lotteri og innsamling. I kapittel 7 gikk vi også nærmere inn på forholdet til det offentlige.

### Rekruttering, aktivitet, økonomi

Mens noen deler av det frivillige kulturlivet sliter med rekrutteringssvikt, er det i andre tegn til økt deltagelse. Som vi har sett har Norges Musikkorps Forbund opplevd sterk nedgang i sitt medlemstall, mens utviklingen flere i nyere organisasjoner som Frilynt Ungdom og FolkOrg har vært mer positiv. Dels er dette antakelig et uttrykk for endringer i interesser og behov blant de som deltar, men også organisatoriske forhold kan være medvirkende. Evnen til å omstille seg til endringer i deltageres preferanser er ikke minst viktig, og det er noe som kan omfatte både dreining i formål og endring i virksomheten.

Tilgangen på kommunale lokaler – eller rettere sagt fraværet derav – rammer mange lokallag, men spesielt i det utøvende kulturlivet fordi man er avhengige av rom hvor medlemmene kan komme samme for drive aktiviteten. Det er etter alt å dømme store forskjeller mellom kommuner i hvorvidt de har muligheter til å tilby gratis eller rimelige lokaler. Noen foreninger velger derfor å leie privat i forbindelse med konserter og andre arrangementer, men det kan være dyrt og representerer for de aller fleste ikke noen langsiktig løsning. Et problem er at man kan ende opp med å gå i minus fordi billettinntektene ikke er store nok til å dekke leiekostnadene.

Idretten utfordres på sin side av at flere bruker tiden sin på egenorganisert fysisk aktivitet og kommersielle fitness- og treningssentre. Mange særforbund har problemer med at ungdom faller fra i løpet av tenårene, men dette er trekk som også gjør seg gjeldende for den voksne befolkningen. Samtidig har idretten samlet sett opplevd en økning i antall medlemmer og frivillige, og selv om det ikke nødvendigvis gjelder alle forbund tyder det på at man likevel klarer seg godt. Det foregår mye medlemsaktivitet og dugnadsarbeid i idrettslagene, som også er med på å generere inntekter i form av deltageravgifter og salg av pølser og andre kioskvarer på idrettsarrangementer.

Noe av forklaringen på at idretten klarer seg bedre i møte med endringene enn man ellers ser på kultur- og fritidsfeltet, er den sterke organisatoriske infrastrukturen som Norges Idrettsforbund og tilknyttede særforbund representerer. Det gjør ikke bare at man er i stand til å ha en stor medlemsmasse, men gir også fordeler i administrasjon og økonomistyring som i siste instans fører til at man bedre utnytter inntekspotensialet på ulike områder. Gjensidig integrasjon med det offentlige bidrar dessuten til stabile finansieringsvilkår for idretten ved at den sikrer seg tilpassede ordninger, slik som er tilfellet med spillemidlene til idrettsformål.

Med hensyn til hobby- og fritidsfeltet ser det ut til at de mer tradisjonelle, medlemsbaserte organisasjonene etter forholdene klarer seg godt. Likevel er det slik at endringer i fritidsinteresser og egenorganisering og alternative tilbud vil kunne ha betydning også her. Tilskudd til folkehelseiltak er en viktig offentlig støtteordning på dette området, spesielt når det gjelder friluftslivsorganisasjoner.

Om man imidlertid ser bort fra det tradisjonelle segmentet er det verdt å merke seg at mange hobby- og fritidsorganisasjoner ser ut til å falle imellom offentlige støtteordninger, noe som også påvirker inntektene i denne delen av sektoren. Det kan også være en forklaring på hvorfor feltet i stor grad preges av små og uformelle foreninger som stort sett er selvdrevne og ikke koblet på nasjonale strukturer. Man er derfor også mer avhengig av medlemmene for å få inntekter gjennom medlemskontingenter og deltageravgifter,

### Fra pengespill til pengegaver

Lotterier har tradisjonelt vært en viktig del av finansieringen til frivillige organisasjoner. Basar og loddsalg er fortsatt en sentral del av inntektsgrunnlaget til mange lag og foreninger, selv om dette er aktiviteter som i hovedsak hører det tradisjonelle organisasjonssamfunnet til. Det er vanlig å kombinere disse med andre inntektsbringende aktiviteter, som for eksempel loppemarkeder og julemesser, i tillegg til at det også drives med en del utadrettet loddsalg. Som vi allerede har vært inne på har inntektene fra slike aktiviteter holdt seg forholdsvis stabile når vi ser på den frivillige sektoren i stort. I foreningene som vi har undersøkt finner vi imidlertid at inntektene fra basar og loddsalg har økt i løpet av de siste årene, og for enkelte av dem utgjør de opp mot halvparten av de totale driftsinntektene.

Landslotteriene, som lenge har vært en viktig inntektskilde for de nasjonale organisasjonene, har på sin side fått økt konkurranse fra Norsk Tippings spill, og omsetningen fra disse er vesentlig redusert. At landslotteriene utkonkurreres har sammen med bortfallet av automatinntekter bidratt til endringer i finansieringsgrunnlaget både innen velferdsfeltet og for de samfunnsrettede organisasjonene. Som følge har man i mange av disse organisasjonene sett seg nødt til å omstille og kutte i aktivitet selv om deler av inntektene har blitt kompensert over spillemiddelordningen. Det har imidlertid vært langt fra nok til fullt ut å dekke opp det inntektstapet som organisasjonene har lidd.

Etter hvert som konkurransen på innsamlingsmarkedet har tatt til kan det se ut til at det har funnet sted en profesjonalisering. Mange av de store, nasjonale organisasjonene har avdelinger som arbeider med å rekruttere givere og skaffe donasjoner gjennom telefonsalg, dør-til-dør-verving og nettbasert innsamling. Det har også blitt større fokus på faste givere for å sikre større og mer stabile inntekter, i tillegg til at man er mer bevisst på inntektsmulighetene som ligger i arv og testamentariske gaver. Med hardere kamp om inntektene i innsamlings-



markedet kan det se ut til at det er store organisasjoner som dominerer, mens småskalainnsamling er forbeholdt lokallagsnivået.

En konsekvens av denne utviklingen er at små organisasjoner skvises ut av innsamlingsmarkedet fordi de ikke har ressursene som kreves for å holde tritt med de store profesjonelle aktørene. Organisasjonene har ikke bemanningen til å drive fast innsamling eller storstilt rekruttering av givere, og det heller ikke så enkelt å få medlemmer og frivillige til å gjøre dette utover konkrete aksjoner og kampanjer. De samme utfordringene som man har med rekruttering og aktivitet gjør seg altså gjeldende også her. Ofte begrenser dette seg derfor til gaver fra medlemmene selv eller andre støttespillere. Potensialet for inntekter er dermed sannsynligvis mindre for små enn for store organisasjoner.

### Organisasjonene og det offentlige

Offentlige tilskudd har vært med på å drive den økonomiske veksten i frivillig sektor de siste tiårene, og står for en større andel av finansieringsgrunnlaget. Som følge av at det fordeles mer penger til frivilligheten har det blitt behov for mer detaljerte regelverk for statlige tilskudd og økt kontroll med bruken av pengene som deles ut. Dels kan dette også ses som uttrykk for statens styringsambisjoner overfor frivillig sektor, hvor organisasjoner i større grad fungerer som redskaper for implementering av offentlig politikk. Det skjer gjennom aktivitets- og prosjektstøtte hvor man definerer mål, målgrupper, planer og resultatkrav som må møtes for å kunne få støtten.

En hovedutfordring med prosjektstøtte er at den er kortsiktig og at tidspunktet for utbetalingen av støtten er ugunstig i lys av organisasjonenes regnskapsår. Organisasjonene har forståelse for at det kan være nødvendig med mer kontroll av bruken av statlige tilskudd, men er samtidig skeptiske til målstyringen som ofte følger med aktivitetsstøtte. En årsak er at de opplever en merbelastning som følge av strengere krav til søknad, rapportering og dokumentasjon, og at det kan oppstå målforskyvninger fordi de blir nødt til å drive med aktiviteter som ligger litt på siden av det de egentlig ønsker å prioritere.

Å navigere i regelverkene for tilskuddene kan være en utfordring for mange lag og foreninger fordi de har begrenset administrativ kapasitet og kunnskapen om støtteordningene er knyttet til enkeltpersoner. Når tillitsvalgte forsvinner ut av organisasjonene tar de gjerne med seg det de vet om regelverk og prosedyrer for tilskuddene. Dermed må organisasjonene gjerne begynne forfra igjen med å gjøre seg kjent med ordningene og hva som skal til for å få penger. Tilsvarende utfordringer kan gjelde rapportering og dokumentasjon. Belastningen er imidlertid større for små organisasjoner fordi de er mindre spesialiserte og for det meste baserer seg på innsatsen til frivillige tillitsvalgte. Spesielt gjelder dette på lokallagsnivået. Det kan skape skjevheter i hvem som får offentlig støtte, og kan være en forklaring på

hvorfor de største organisasjonene ser ut til å akkumulere offentlige midler i større grad enn de små og mellomstore.

Et eksempel på en ny generell ordning er momskompensasjonsordningen. Foruten at momskompensasjonen verdsettes for å tilføre frie midler til lag og organisasjoner som deltar i ordningen, oppfattes den som god fordi den er forutsigbar for sentralledet og ubyråkratisk for lokalledene. Den største hindringen for at ordningen skal nå ut enda bredere, er utfordringer innad i organisasjonene med å informere lag og overbevise dem om at det er bryet verdt å delta i den. Dette peker i retning av at det å ha en sterk organisatorisk infrastruktur, slik som i de store nasjonale organisasjonene, kan ha betydning for i hvilken grad man får fullt utbytte av ordningen.

## Avsluttende diskusjon

Hvilke konsekvenser har endringene i finansiering og rammevilkår for frivillige organisasjoners autonomi og handlingsrom, og svekkes eller styrkes deres samfunnsrolle som følge av endringene? I den følgende avsluttende delen skal vi diskutere funnene i lys av disse spørsmålene.

Mange av endringene i frivillige lags og organisasjoners finansiering knytter seg til utviklingstrekk i det norske organisasjonssamfunnet. En hovedutfordring er rekrutteringen og oppfølging av nye medlemmer, som oppleves som vanskeligere enn før. Det legger beslag på større ressurser og er en drivkraft i retning av sterkere profesjonalisering av organisasjonene. En årsak til det er at når det er større gjennomtrekk, samtidig som også færre ønsker å påta seg tillitsverv, blir det behov for en administrasjon som kan utføre oppgaver som tidligere ble gjort av frivillige. En mulig konsekvens av dette er sentralisering av makt på de ansattes hender, som svekker deltagerens eierskap til og innflytelse i organisasjonen, og slik setter medlemsdemokratiet under press. Samtidig vil dette også kunne bidra til at organisasjonene blir mer profesjonaliserte og effektive i sin styring.

Endringer i medlemsrollen kan ha betydning for frivillige organisasjoners legitimitetsgrunnlag og slik påvirke deres tilgang på viktige ressurser. Det kan også ha en direkte innvirkning på tilgangen til offentlig støtte i de tilfeller hvor ordninger setter krav til antall medlemmer og lag, slik som med tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Store organisasjoner har antakelig bedre forutsetninger for å utvikle langsiktige rekrutteringsstrategier som gjør det mulig å få medlemmer som kan utløse inntekter og tilskudd. Små og mellomstore kommer dårligere ut som følge av medlemsutviklingen.

Offentlige midler er viktige for organisasjonenes evne til å mobilisere andre typer ressurser, både i form av inntekter og frivillig arbeid. Det kan være noe paradoksalt at mindre organisasjoner, hvor det kan foregå mye frivillig arbeid, ikke får noen uttelling som følge av denne utformingen. Samtidig er det viktig for forutsigbarheten og gjennomsiktigheten til ordningene at man har objektive kriterier. Det finnes eksempler på noen områder hvor organisasjoner har

arbeidet for nettopp tydeligere og klarere inngangskriterier, blant annet på miljøfeltet. På samme tid er det også en balansegang mellom det å ha detaljerte og klare regelverk og den administrative byrden dette medfører for de frivillige organisasjonene.

Prosjektstøtte gir myndighetene bedre muligheter til å styre og holde kontroll med bruken av offentlige midler. Samtidig kan mer detaljerte regelverk og strengere dokumentasjonskrav innebære merarbeid for lag og organisasjoner. En mulig følge er at organisasjonene ender opp med å bruke tid og krefter på søknader og rapportering som ellers ville ha gått til å understøtte den frivillige aktiviteten. Det stiller krav til større administrativ kapasitet i organisasjonene, både i form av arbeidskraft og kompetanse om ordningene. På denne måten vil det også kunne bidra til økt profesjonalisering i organisasjonene, og forsterke de tendensene som allerede gjør seg gjeldende i organisasjonssamfunnet.

Økte krav til administrasjon i forbindelse med offentlig prosjektstøtte kan altså føre med seg målforskyvning ved at fokus dreier seg bort fra det å drive aktivitet til å skaffe offentlig finansiering av denne aktiviteten. Basert på den undersøkelsen vi har gjennomført finner vi at dette er en bekymring som mange organisasjoner har, selv om den faktiske administrative byrden varierer mellom organisasjoner på ulike felt og av ulike størrelser. Store organisasjoner har allerede en relativt profesjonalisert administrasjon som kan utføre oppgaver av denne typen. Små organisasjoner som er frivilligbaserte må derimot i større grad gjøre prioriteringer mellom å søke offentlig støtte og drive aktivitet.

Som vi har sett utgjør offentlig støtte en større andel av inntektene til små nasjonale organisasjoner. I noen tilfeller har de ingen annen finansiering og er dermed svært avhengige av det offentlig, mens i andre inngår tilskudd som en betydelig del av driftsinntektene, men sammen med andre inntektskilder. Det vil i begge henseender være slik at en reduksjon i støtten vil kunne ha store konsekvenser for organisasjonene, enten ved at de må kutte i driftsutgiftene ved å nedbemanne, legge ned aktivitet eller i verste fall legge ned. Selv om det ikke skulle være noen signaler om at støtten vil forsvinne med det første, bidrar det likevel til økonomisk sårbarhet.

En mulig konsekvens av denne formen for ressursbinding er at man blir mer forsiktig overfor det offentlige fordi man frykter å miste støtten dersom man kommer med kritikk. Det vil legge beslag på organisasjonenes autonomi på en måte som vil kunne svekke deres kritiske sivilsamfunnsrolle. Nå har man i norsk sammenheng imidlertid en tradisjon for at også aktører som er kritiske til myndighetenes politikk får offentlig støtte, uten at det i prinsippet skal gå på bekostning av deres handlingsrom. Organisasjonene oppfatter heller ikke selv at de må være forsiktige med hva de gjør fordi de får offentlig støtte. Men det er selvsagt ikke gitt i alle tilfeller.

En stor del av økningen i offentlige tilskudd skjer i ordninger med frie midler, hvor momskompensasjon og spillemidlene fra Norsk Tippings overskudd er de viktigste. Enkelte organisasjoner er likevel sterkt avhengige av

mer målrettede ordninger. Til dette vil aktivitetsstøtte være et mer aktuelt virkemiddel for det offentlige, men basert på erfaringene til organisasjonene må de være utformet på en måte som gir økonomisk forutsigbarhet og i minst mulig grad bidrar til merarbeid i form av søknader og rapportering.

Ulempen med de brede tilskuddsordningene er at det offentlige har mindre mulighet til å rette dem inn mot de områdene hvor det er behov for midler. Momskompensasjon vil gå til organisasjonene med mest økonomisk aktivitet. Det betyr for eksempel at voksnes kultur- og fritidsaktivitet, som de kunne ha betalt for selv, får støtte på lik linje med barne- og ungdomsorganisasjon som gjerne framheves som spesielt støtteberettiget. Økning i frivillig aktivitet blir med andre ord et mål i seg selv uansett innhold. Spillemidler går til organisasjonstyper som har blitt definert inn i tippenøkkelen gjennom politiske vedtak på ulike tidspunkt. Noen organisasjoner, som f.eks. på hobby- og fritidsfeltet faller utenfor uten at det så opplagt at aktiviteten er mindre støtteverdig. Frifond er på sin side en måte å fordele spillemidler på som stiller få krav til innhold og organisering av aktiviteten, så lenge det er lokal aktivitet for barn og ungdom. Det har den fordel at det åpner for innovasjon utover det etablerte foreningslivets strukturer og formål.

Problemet med generelle støtteordninger viser seg også ved et økende press på idretten om at midlene skal nå den lokale aktiviteten, mens den motsetter seg å bli et instrument i den offentlige politikken. Hva er spørsmål som må overlates til organisasjonsdemokratiet, og hva kan det offentlige kreve for støtten som ytes? Det blir derfor viktig at det offentlige begrunner hva man ønsker å oppnå med veksten i de generelle støtteordningene og hvorfor nettopp denne formen for støtte er egnet, men også hva som er formålet med bestemte støtteordninger for mer begrensede målgrupper. Flere typer virkemidler er viktige for å fremme en frivillig sektor som både gir egenorganiserte utfoldelsesmuligheter, et vitalt sivilsamfunn med kanaler for deltakelse i samfunnsdebatt og politikkutforming, og organisasjoner som løser bestemte samfunnsoppdrag når det gjelder beredskap, grunnleggende humanitært arbeid, og som driver rettighets- og støttearbeid for ressursvake grupper.

Når alt kommer til alt er spørsmålet hvilken rolle man ser for seg at de frivillige organisasjonene skal ha og hvilke behov de har på ulike felter – og på hvilken måte man eventuelt skal understøtte rollene de spiller. Offentlig støtte er en viktig forutsetning for at organisasjoner skal ha handlingsrom, men samtidig kan det gå på bekostning av deres autonomi. Imidlertid har organisasjonene også inntekter fra mange andre hold som nettopp bidrar til å sikre deres uavhengighet, selv om det kan være organisasjoner som er mer eller mindre finansiert av offentlige tilskudd. Gaver og innsamlinger er i denne sammenheng blitt viktigere, og selv om det dels er et resultat av forbudet mot spilleautomater, legger man også til rette for dette gjennom skattefradrag. Medlemmene er også fortsatt viktige, både med hensyn til

---

organisasjonenes aktivitet og økonomi, selv om medlemsrollen har kommet under press.

---

# Litteratur

- Andersen, M-A. & Lauritsen, J-S. (1990). *Organisasjonsarkivet: Ei brukarrettleiing*. NSD-Rapport nr. 86.
- Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations: Theory, management, policy*. London: Routledge.
- Arnesen, D., Sivesind, K. H. og Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Rapport 2016:5. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Christensen, D. A., Strømsnes K. og Wollebæk, D. (2011). *Organisasjonene i Hordaland 1999-2009*. Rapport 2011:3. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2).
- Eimhjellen, I. (2012). «Statleg politikkutforming for frivillig sektor etter 1970». I P. Selle & K. Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige: Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Rapport 6/2012. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, I. & Mjåland, K. (2012). «Frå Frisam, Frivillighetens Samarbeidsorgan, til Frivillighet Norge». I P. Selle & K. Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige: Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Rapport 6/2012. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Froelich, K. (1999). «Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28
- Gjerde, S. & Winsvold, M. S. (2017). *Frivillige organisasjoner i søk og redning: Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*. Rapport 2017:5. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Gulbrandsen, T. & Sivesind, K. H. (2013). *Nasjonale organisasjoner – en første oversikt*. Rapport 5/2013. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gulbrandsen, T. (2012). *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*. Rapport 2012:2. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hallenstvedt, A. (1983). *Norske organisasjoner*. Oslo: Tanum-Norli.
- Hallenstvedt, A. & Trollvik, J. (1993). *Norske organisasjoner*. Oslo: Fabritius.
- Helsedirektoratet (2017). Folkehelseiltak av nasjonal betydning. Tilgjengelig på <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/folkehelseiltak-av-nasjonal-betydning>
- Kloster, E., Lidén, H. & Lorentzen, H. (2003). *Frivillighetssentralen: Resultater, erfaringer og forandringer*. Rapport 2003:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2013). Norske pengespel 2005: statistikk over norske pengespel og lotteri. Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2005). Norske pengespel 2005: statistikk over norske pengespel og lotteri. Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.
- Lorentzen, H. (2010). *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner: En empirisk kartlegging*. Rapport 4/2010. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Lorentzen, H. (2004). *Fellesskapets fundament: sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag
- NOU (1988:17). *Frivillige organisasjoner*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Pfeffer, J. & Salancik, R. (1978). *The External control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1992). *Government and voluntary organizations: a relational perspective*. Aldershot: Avebury
- Sivesind, K. H. (2017). Research on Giving in Norway. I B. Hoolwerf & T. Schuyt (red.), *Giving in Europe. The State of Research on Giving in 20 European Countries* (s. 186-198). Amsterdam: Lenthe Publishers.
- Sivesind, K. H. (2015). *Private bidrag til frivillig sektor i Norge: en kunnskapsoversikt. Hovedfunn*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra [http://sivilsamfunn.no/content/download/109040/1886872/file/A4\\_Folder\\_Hovedfunn\\_Private\\_Bidrag\\_v12.pdf](http://sivilsamfunn.no/content/download/109040/1886872/file/A4_Folder_Hovedfunn_Private_Bidrag_v12.pdf)
- Sivesind, K. H. (2012). *Pengestrømmer i frivillig sektor: befolkningens gaver og lokallagenes økonomi*. Rapport 2012:7. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Sivesind, K. H. (2008). *Halvveis til Soria Moria: Ikke-kommersielle velferdstjenester, politikkenes blinde flekk?* Rapport 2008:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- SSB (2013). *Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra: <https://www.ssb.no/orgsat>
- SSB (1999). *Interesseorganisasjoner, strukturstatistikk: 18 300 ansatte i interesseorganisasjonene*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/18-300-ansatte-i-interesseorganisasjonene>
- St. meld. nr. 39 (2006-2007). *Frivillighet for alle*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.
- St. meld. nr. 27 (1996-1997). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (1993-1994). *Lat ikke graset gro at mellom grannar: Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Strømsnes, K., og Selle, P. (2012). «En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?» I P. Selle & K. Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige: Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Rapport 6/2012. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Wollebæk, D. og Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet: demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.





# Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

---

## Rapport 2017:7

**Forfatter/Author**

Daniel Arnesen og Karl Henrik Sivesind

**Tittel/Title**

Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor  
Endringer, tilpasninger, konsekvenser

**Sammendrag**

I denne rapporten undersøker vi endringer i finansiering og rammevilkår for frivillig sektor fra 2005 til 2015, og hvordan slike endringer påvirker lag og organisasjoner i ulike kategorier. Rapporten baserer seg på regnskapsdata og intervjuer fra en egen økonomiundersøkelse, samt foreliggende data.

Rapporten viser at det har skjedd store endringer i inntektsgrunnlaget til frivillige lag og organisasjoner. Selv om det fortsatt er slik at organisasjonene for en stor del genererer sine egne inntekter gjennom kontingent, arrangementer og salg, ser man at både private bidrag og offentlig støtte har blitt viktigere. Det kan ses i sammenheng med etableringen av nye offentlige støtteordninger og en økning i omfanget av offentlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Eksempler på viktige ordninger er momskompensasjon og spillemidler.

Videre viser vi hvordan lag og organisasjoner har utvidet sitt inntektsgrunnlag gjennom å komplementere etablerte inntektskilder med nye finansieringsformer. Inntektsstrukturen i organisasjonene har blitt mer differensiert og sammensatt. Samtidig er det viktige forskjeller mellom ulike felter i den frivillige sektoren. Kultur- og fritidsfeltet og samfunnsrettede organisasjoner preges for eksempel av en dreining fra egengenererte inntekter til offentlig støtte. På velferdspoliet hvor man tidligere hadde store inntekter fra lotteri og pengespill har man på sin side orientert seg mer mot gaver og innsamlinger.

Utviklingen i finansieringen og rammevilkårene for frivillig sektor kan ses i sammenheng med flere forhold. For det første skjer det viktige endringer i rekruttering og aktivitet i organisasjonslivet. Det har blitt mer krevende å rekruttere medlemmer, samtidig som mer ressurser må brukes på å koordinere frivillige. Spesielt gjelder dette kultur- og fritidsfeltet. En konsekvens er press på medlemsinntektene, samtidig som dugnadsbasert, inntektsbringende aktivitet blir viktigere. Men foreningene er også tilpasningsdyktige og innovative.

Endringer i lotteri- og pengespillpolitikken har hatt stor betydning for rammene for velferdspoliet og samfunnsrettede organisasjoner. Tradisjonelt viktige inntekter fra nasjonale lotterier har falt på sentralt nivå etter hvert som konkurransen fra Norsk Tipping spill har blitt større. Det har bidratt til at mange organisasjoner har fokusert mer på pengegaver, og man har fått et mer kompetitivt og profesjonalisert innsamlingsmarked. Basar og loddsalg er imidlertid fortsatt viktig for mange lokale lag og foreninger.

Forholdet til det offentlige er også i endring. Ettersom det har blitt tildelt mer penger til frivilligheten har det også blitt mer detaljerte regelverk for tilskudd og strengere kontroll med bruken av offentlig støtte. For organisasjonene innebærer dette mer arbeid med søknader, rapportering og dokumentasjon. Samtidig er det forskjeller mellom små, mellomstore og store organisasjoner når det gjelder hvor godt de evner å møte disse økte kravene til administrativ kapasitet og kompetanse. Mange av de forenklingstiltakene som har blitt iverksatt fra myndighetshold har imidlertid bidratt til å lette noe av byrden for organisasjonene.

Ulike endringer kan slå ut forskjellig i ulike deler av den frivillige sektoren. Generelt er både egengenererte inntekter, private bidrag og offentlig støtte viktig for å fremme en frivillig sektor som både gir

egenorganiserte utfoldelsesmuligheter, et vitalt sivilsamfunn med kanaler for deltakelse i samfunnsdebatt og politikktutforming, og organisasjoner som løser bestemte samfunnsoppdrag. Men det er også en balansegang mellom ulike finansieringsformer når det gjelder å bevare organisasjonenes autonomi og handlingsrom, og ulike offentlige virkemidler vil understøtte ulike roller for frivilligheten.

*Emneord*

Frivillig sektor, frivillige organisasjoner, finansiering, rammevilkår

Denne rapporten kartlegger hvilke endringer som har skjedd i inntektsgrunnlaget og rammevilkårene til frivillig sektor i Norge, og undersøker hvordan frivillige organisasjoner, lag og foreninger i ulike kategorier har blitt påvirket av og tilpasset seg disse endringene. Basert på en analyse av foreliggende data viser rapporten at det siden årtusenskiftet har skjedd store forandringer i norsk frivillig sektors økonomi. Mange av de viktigste endringene har ikke bare hatt å gjøre med utviklingen i organisasjonssamfunnet selv, men også statlig politikk og offentlige støtteordninger. Opptrapping av momskompensasjon, endringer i fordelingen av spillemidlene og etableringen av Grasrotandelen til lag og foreninger er noen sentrale eksempler. Gjennom en økonomiundersøkelse med innsamling av regnskaper og intervjuer med nøkkelpersoner i et utvalg lag og organisasjoner søker rapporten også å utdype og illustrere viktige utviklingstrekk i perioden fra 2005 til 2015. Analysene viser at endringene arter seg på ulikt vis for små, mellomstore og store organisasjoner og på forskjellige felter i den frivillige sektoren. Rapporten drøfter også hvordan endringene kan påvirke frivillighetens autonomi og handlingsrom. Flere typer virkemidler er viktige for å fremme en frivillig sektor som både gir egenorganiserte utfoldelsesmuligheter, et vitalt sivilsamfunn med kanaler for deltakelse i samfunnsdebatt og politikkutforming, og organisasjoner som løser ulike samfunnsoppdrag.

ISBN (print): 978-82-7763-570-5  
ISBN (online): 978-82-7763-571-2

ISBN (print): 1891-2168  
ISBN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
c/o ISF  
Munthes gate 31  
Pb. 3233 Elisenberg  
0208 Oslo

[www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)