
Fordelingsutvalget

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref:

Arkivkode: 621

Dato: 01.03.2016

Hørings svar – forslag til felles definisjoner og krav til dokumentasjon for tellende medlem og tellende lokallag i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner

Fordelingsutvalget viser til høringsbrev av 4. desember 2015 med forslag til felles definisjoner og krav til dokumentasjon for tellende medlem og tellende lokallag i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Departementet ber særlig om høringsinstansenes vurdering av om de foreslåtte definisjonene og kravene til dokumentasjon er hensiktsmessige. Konkret bes det om en vurdering av om forslagene vil innebære en forenkling for søkerne i den aktuelle ordningen høringsinstansen har erfaring med.

Fordelingsutvalget har ansvaret for støtteordningen regulert i «Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner». I 2016 er det 99 forskjellige organisasjoner som har sendt inn søknad om nasjonal og/eller internasjonal grunnstøtte. Organisasjonene organiserer aktiviteter for rundt 300 000 betalende medlemmer under 26. Det er en gitt sum som hvert år er stilt til disposisjon for støtteordningen til de frivillige barn og ungdomsorganisasjonene. For 2016 skal Fordelingsutvalget fordele kr. 106 670 000. I en slik rammestyrte tilskuddsordning vil feil utbetalinger til én organisasjon ha betydning for tilskuddet til de øvrige organisasjonene.

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskuddsordningen skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt, og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati. For å være støtteberettiget må organisasjonen arbeide for barn og ungdom med spørsmål som gjelder barn og ungdom og ha barn og ungdom som deltakere i sine aktiviteter. Organisasjonene må sikre at medlemmer under 15 år har arenaer hvor de kan fremme sine synspunkter eller øve innflytelse over arbeidet i organisasjonen. I tillegg må organisasjonen ha en demokratisk oppbygging som sikrer tellende medlemmer over 15 år fullverdige demokratiske rettigheter i organisasjonen. Støtten består av basistilskudd og et variabelt tilskudd basert på grunnpoeng og bonuspoeng. Andelen tellende medlemmer og antall lokallag, avgjør om en organisasjon faller inn under ordningen eller ikke – og har betydning for tilskuddets størrelse. Aktiviteter som deltakelse på kurs, gir økt støtte. Det samme gjelder kjønnsbalanse og ungdomsrepresentasjon i styret, samt andelen tellende medlemmer (dvs. barn og unge under 26 år

som har betalt kontingent) i organisasjonen. Definisjonene av tellende medlemmer og lokallag er særlig viktig for støtteordningen – ikke minst for å tilrettelegge for barn og unges engasjement, medbestemmelse og demokrati. Støtteordningen har egne bestemmelser som ivaretar mindre organisasjoner med begrenset rekrutteringsgrunnlag og organisasjoner som skal etablere seg i ordningen. Også her er definisjonene av tellende medlemmer og lokallag – og ikke minst tilskuddsforvalters mulighet for kontroll - viktig for ordningens formål og troverdighet.

Dagens ordning ble vedtatt av Stortinget i 1997, og har fra tidlig 2000-tallet hatt en omfattende kontrollvirksomhet. Dette har bidratt til at det har blitt avdekket saker hvor det har vært bevisst juks med grunnlagsdokumentasjonen for å øke beregningsgrunnlaget og dermed tilskuddet, eksempelvis hos organisasjonene Ungdom mot Narkotika, Norsk Målungdom og SOS Rasisme. Fordelingsutvalget har derfor brukt mye tid og ressurser på å utvikle adekvate kontrollmetoder for ordningen basert på omfattende risikovurderinger. Forskriften om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner har også blitt endret flere ganger de siste 15 årene, og Fordelingsutvalget mener at forskriftens innhold, herunder krav til organisasjonenes beregningsgrunnlag og mulighet for kontroll, i dag i hovedsak fungerer godt for å oppnå formålet med ordningen.

I 2016 vil utvalget kontrollere 39 av 99 organisasjoner som søker om tilskudd. I kontrollene vil utvalget gjennomgå medlemslister, kontingentinnbetalinger, årsrapporter, årsmeldinger, årsregnskap, kursdokumentasjon og dokumentasjon for internasjonale aktiviteter. Dette gjør vi for å sørge for:

- 1) rettferdig fordeling av tilskudd mellom de frivillige organisasjonene,
- 2) opprettholdelse av tilliten til at statlige tilskudd blir gitt på et korrekt grunnlag,
- 3) opprettholdelse av tilliten til denne tilskuddsordningen, og
- 4) opprettholdelse av tilliten til at statlige midler blir brukt etter hensikten.

Her følger vår uttalelse:

Fordelingsutvalget ser positivt på arbeidet med å koordinere frivillighetspolitikken, herunder forenklingarbeidet knyttet til statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Utvalget vil peke på at det ventelig ligger store forenklingseffekter i for eksempel i endringer av rutiner, felles søknadsportaler, samordning av frister og enklere digitale skjemaer med hjelpfunksjoner og valideringer.

Utvalget er enig i at det også kan være forenklingseffekter ved bruk av felles definisjoner. Ikke minst gjelder dette for de organisasjonene som er aktuelle søkere i flere støtteordninger. Denne tilskuddsordningen har like definisjoner som Frifond organisasjon hos Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). De landsomfattende, frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i Norge som søker om offentlige tilskudd bruker dermed de samme begrepene og grunnlagstallene i minst to forskjellige støtteordninger. Gevinsten av å bruke felles begreper kan også overføres til andre frivillige organisasjoner. Når flere tilskuddsforvaltere benytter det samme beregningsgrunnlaget, styrker dette for eksempel kontrollarbeidet betraktelig, uten at det gir et merarbeid for organisasjonene.

Fordelingsutvalget er imidlertid opptatt av at forenklingene ikke må gå på bekostning av tilskuddsforvalterens mulighet til å kontrollere organisasjonenes tilskuddsberettigelse og beregningsgrunnlag. For eksempel foreslås det i høringsnotatet at det ikke lenger skal være krav til hva slags dokumentasjon som skal foreligge for tellende medlemmer. Dette vil gjøre det vanskelig å kunne kontrollere at tilskudd er gitt på et korrekt grunnlag. Feilaktig utbetalt støtte til en eller flere organisasjoner betyr at de andre får mindre til sitt barne- og ungdomsarbeid.

4.1 Tellende medlem

Fordelingsutvalget støtter i hovedsak forslagene til definisjoner knyttet til tellende medlemmer. De fleste av elementene i høringsnotatets definisjon av tellende medlemmer er også allerede inntatt i forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, § 6.

Fordelingsutvalget støtter forslaget om å ta inn at et tellende medlem over 15 år skal ha fulle demokratiske rettigheter. Det er hensiktsmessig å ta med dette kravet i definisjonen av tellende medlem og således gjøre medlemmenes rettigheter tydeligere.

Fordelingsutvalget synes det er en styrke å ha en felles minstesats for medlemskontingenter. Det er således viktig at det ikke gis mulighet for rabatter som gjør at den individuelle minstesatsen blir på mindre enn 50 kroner per medlem. Fordelingsutvalget støtter dermed ikke Kulturdepartementets forslag til 100 kroner som minstesats ved familiemedlemskap.

Fordelingsutvalget vil bemerke at begrepet familiemedlemskap ikke benyttes i Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i dag, og at organisasjonene ofte også benytter andre begreper, som husstandsmedlemskap og søskenmedlemskap. For utvalget betyr familiemedlemskap først og fremst at det gis anledning til å betale alle kontingentene for medlemmene i samme husstand på én betaling.

Fordelingsutvalget foreslår dermed at forslaget til definisjon, andre avsnitt, lyder:

«(Medlemmer under 15 år kan være innmeldt av verge eller foresatt.) Kontingenten skal være på minimum 50 kroner for hvert individuelt medlem og gjelde for maksimalt ett kalenderår. Fulle demokratiske rettigheter er stemme-, møte-, tale- og forslagsrett og rett til å la seg velge som representant.»

Forslag til krav til dokumentasjon

Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner gir i dag detaljerte regler for hvilken dokumentasjon som skal benyttes for å dokumentere betaling av kontingent. Disse har kommet inn i forskriften blant annet på bakgrunn av de sakene hvor organisasjonene har «jukset» til seg tilskudd de ikke har vært berettiget til. Fordelingsutvalget mener at dette er en styrke for forståelse av tilskuddsordningen. Samtidig ser Fordelingsutvalget utfordringer med å skulle regelverksfeste felles dokumentasjonskrav i detalj.

I forslaget foreslår Kulturdepartementet at:

«Som dokumentasjon på tellende medlemmer kreves sentralt medlemsregister. Registeret kan være en samling av oversikter fra lokallagene. Registeret skal inneholde navn, adresse, fødselsår, tilknytning til lokallag (hvis organisasjonen har lokallag) og informasjon om betalt kontingent for hvert medlem per 31. desember i grunnlagsåret. Registeret skal skille mellom tellende og andre medlemmer og oversikt over tellende medlemmer skal kunne hentes ut av registeret. Medlemmenes demokratiske rettigheter skal fremgå av organisasjonens vedtekter.»

I definisjonen av tellende medlem foreslår departementet også at det skal stå at:

«Organisasjonen må kunne dokumentere antall tellende medlemmer som oppfyller disse kravene.»

Det står imidlertid ingenting i forslaget om hvordan organisasjonene skal dokumentere de tellende medlemmene utover at det skal være et register. Et register er i seg selv ikke tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne vise at et medlem har betalt sin kontingent. Det bør stilles krav til hva slags dokumentasjon som skal ligge til grunn. Manglende felles krav til dokumentasjon vil føre til usikkerhet og uforutsigbarhet for organisasjonene når det gjelder hva slags dokumentasjon tilskuddsmyndighetene vil godkjenne. Manglende felles krav vil også åpne for at de enkelte myndighetene selv vil sette dokumentasjonskravene. Det vil kunne føre til store ulikheter i de forskjellige tilskuddsordningene, og formålet med forenklingene - nemlig forutsigbarhet og mål om at frivilligheten skal møtes med mest mulig ensrettet praksis - vil bli svekket.

Et forslag hvor det ikke settes krav til hva dokumentasjonen skal inneholde vil også vanskeliggjøre tilskuddsmyndighetenes mulighet til å kontrollere at tilskudd gis på et korrekt grunnlag. Forslaget om at organisasjonene «må kunne gjøre dokumentasjonen tilgjengelig for kontroll» gir ikke nødvendig sikkerhet for at helt sentrale kontrollbehov, for eksempel sporingsmulighet mellom innbetalinger og registeret, er tilstede. Noen organisasjoner kan ha enkle systemer for innbetaling som gir liten sikkerhet for at det enkelte medlem faktisk har betalt sin kontingent. Tilskuddsmyndighetene benytter seg i dag stor grad av stikkprøvekontroll i sitt kontrollarbeid. Dersom dokumentasjonskravene fjernes, vil staten i større grad måtte benytte seg av kontroller hvor de enkelte medlemmene kontaktes for å få svar på om de faktisk har betalt kontingenten. Dette er kostbart for staten og vil kunne virke belastende for medlemmene i organisasjonene. Det vil også bidra til å gi et bilde av mindre tillit mellom tilskuddsmyndighetene og organisasjonene.

I Kulturdepartementets forslag heter det at:

«Som dokumentasjon på tellende medlemmer kreves sentralt medlemsregister. (...) Registeret skal inneholde navn, adresse, fødselsår, tilknytning til lokallag (hvis organisasjonen har lokallag) (...).

Dette forslaget kan leses som at det stilles krav til at et medlem må være tilknyttet et lokallag for å kunne regnes som tellende. Fordelingsutvalget antar at det ikke var intensjonen med forslaget, og at organisasjonene fortsatt skal kunne få støtte for sine «direktemedlemmer». Fordelingsutvalget foreslår derfor at «hvis organisasjonen har lokallag» byttes ut med «eventuell», slik at organisasjonene fortsatt har frihet til selv å bestemme om deres tellende medlemmer må være tilknyttet lokallag eller ikke. Setningen vil da lyde:

«Registeret skal inneholde navn, adresse, fødselsår, eventuell tilknytning til lokallag og informasjon om betalt kontingent for hvert medlem per 31. desember i grunnlagsåret.»

Som en konsekvens av det som er sagt over, om dokumentasjon av kontingentinnbetalinger, foreslår Fordelingsutvalget også at deler av kravene i Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner tas inn i forslaget, og at dette dermed lyder:

«Som dokumentasjon på tellende medlemmer kreves sentralt medlemsregister. Registeret kan være en samling av oversikter fra lokallagene. Registeret skal inneholde navn, adresse, fødselsår, eventuell tilknytning til lokallag og informasjon om betalt kontingent for hvert medlem per 31. desember i grunnlagsåret. Registeret skal skille mellom tellende og andre medlemmer, og oversikt over tellende medlemmer skal kunne hentes ut av registeret. Medlemmenes demokratiske rettigheter skal fremgå av organisasjonens vedtekter.

Sentralledet i organisasjonen skal også oppbevare dokumentasjon for alle tellende medlemmers innbetalte årskontingent, både for sentral og lokal innkreving. Opplysninger om betalt medlemskontingent må kunne kobles til medlemmer i medlemsregisteret.

Ved kontant betaling til sentralledet må personen som betaler sin kontingent signere på at det er betalt kontingent til organisasjonen for de(t) gjeldende grunnlagsår. Denne dokumentasjonen må også inneholde dato for betalingen, hvilke år det betales for og størrelsen på kontingenten. Organisasjonen må også kunne dokumentere at kontingenten er gitt til sentralledet.

Ved lokal innkreving skal det enkelte lokalledd føre liste over tellende medlemmer. Listen skal sendes til sentralledet sammen med årsrapporten uansett hvilken innbetalingsform som benyttes. Av listen må det fremgå navn, adresse, fødselsår og om medlemmet har betalt kontingent for grunnlagsåret. Medlemslisten skal signeres av leder av lokallaget eller av to av styrets medlemmer som satt 31. desember i grunnlagsåret.»

4.2 Tellende lokallag

Fordelingsutvalget mener det er viktig å sette et tidspunkt for når man gjør opp status for et lokallag, og at dette blir 31. desember i grunnlagsåret. Det vil gjøre det forutsigbart og likt for alle organisasjonene.

Fordelingsutvalget støtter departementets forslag om å knytte demokratiske rettigheter nærmere til hvert enkelt medlem, og mener det må følges opp med å også sikre demokrati i lokallagene. Som et minstekrav bør det da velges et eget styre av og blant medlemmene i lokallaget. Fordelingsutvalget har sett mange eksempler på at en liten gruppe personer oppretter flere lokallag, og at organisasjoner dermed har fått uttelling for såkalte «papirlag» - lag uten reell aktivitet og demokratisk oppbygging. Vi har også sett at lokallag kan bli styrt av personer som verken er medlem i lokallaget eller organisasjonen.

Fordelingsutvalget er ikke enig i at de fem medlemmene i et tellende lokallag ikke trenger å være tellende. I tellende lokallag bør man ha tellende medlemmer.

Fordelingsutvalget er usikre på om det vil være en forenkling å erstatte årsrapporten med årsmøtereferat. For organisasjoner hvor lokallagene allerede utarbeider årsmøtereferat hvert år vil det helt klart kunne være en forenkling. Det er imidlertid ikke vår erfaring at årsmøtereferat er et dokument som blir utarbeidet i lokallagene årlig. Mange lokallag gjennomfører årsmøte hvert annet år. Sett i sammenheng med forslaget om å fjerne kravet om valg av styre minst hvert annet år, vil forslaget kunne føre til at lokallagene vil gjennomføre årsmøter også sjeldnere enn dette. Dermed kan enkelte lag mangle dokumentasjon for flere år. Dette kan skape kontrollmessige problemer for tilskuddsmyndighetene, og dermed føre til at organisasjonens antall tellende lokallag kan bli urettmessig høyt.

Fordelingsutvalget mener således at et krav om en egen årlig årsrapport er bedre, da denne ivaretar både lokallagenes mulighet til selv å bestemme når de ønsker å gjennomføre valg og årsmøter, og tilskuddsmyndighetens mulighet for årlige kontroller. Mange barne- og ungdomsorganisasjoner har allerede laget elektroniske systemer for innrapportering av årsrapporter, og det samme har over 100 organisasjoner for funksjonshemmede. Imidlertid mener utvalget også at det kan være mulig å bruke årsmøtereferat i stedet for årsrapport, dersom årsmøtereferatet inneholder alle nødvendige opplysninger.

Det er viktig at det er krav til at årsrapporten signeres og dateres slik at det er mulig å kontrollere om rapporten er ekte eller ikke.

Utvalget mener at følgende definisjon kan brukes:

«Et tellende lokallag er laveste nivå av selvstendig, demokratisk enhet i organisasjonen pr. 31. desember i grunnlagsåret. Lokallaget må ha minst fem tellende medlemmer og en medlemsrettet aktivitet i tråd med formålet for ordningen i grunnlagsåret. Lokallaget må ha eget styre valgt av og blant medlemmene i lokallaget.

Tellende lokallag må ha sendt årsrapport for grunnlagsåret til sentralledet. Med årsrapport menes et enkelt standardisert skjema innsendt til sentralledet fra det enkelte lokallag. Rapporten skal være for det enkelte grunnlagsår, datert og signert av lederen for lokallaget, eller av to av styrets medlemmer som satt 31. desember i grunnlagsåret. Rapporten skal inneholde opplysninger om lagets navn, dato for valg av styre, og navn på styrets medlemmer pr. 31. desember i grunnlagsåret. Det må fremgå av årsrapporten hva slags aktivitet som er gjennomført for medlemmene i grunnlagsåret (det er tilstrekkelig å nevne én aktivitet). Rapporten kan erstattes av årsmøtoreferat dersom referatet inneholder all informasjon nevnt over.»

4.3 Bruk av særattestasjon

Det er organisasjonenes ansvar å sørge for at dokumentasjon som foreligger som grunnlag for beregning av tilskudd er korrekt. I Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er det imidlertid satt inn et krav om at revisor skal fylle ut en særattestasjon som forteller noe om tilstanden på grunnlagsdokumentasjon og organisasjonens system for innhenting, oppbevaring og kvalitetssikring av denne. Attestasjonen fungerer som en hjelp både for organisasjonene og tilskuddsforvalter.

Fordelingsutvalget er enig i at å bruke en revisor til å fylle ut en slik særattestasjon kan være en tidsmessig og økonomisk belastning for organisasjonene. Utvalget tror imidlertid at særattestasjonen, og det at revisor besøker organisasjonen for å fylle denne ut, kan ha en viktig pedagogisk effekt for organisasjonene.

Utvalget mener man derfor bør fortsette å bruke særattestasjoner, men at det er viktig at attestasjonene blir så enkle som mulig for revisor å fylle ut. For eksempel bør hovedandelen av spørsmålene kunne besvares med «ja/nei», samt utformes på en måte som gjør at revisor bruker kortere tid på å gjøre sine undersøkelser for å kunne fylle ut attestasjonen.

Det er også viktig at spørsmålene i attestasjonen utformes på en måte som gjør at revisor faktisk kan svare på dem. Spørsmål som «Er alle tellende medlemmer i barne- og ungdomsorganisasjoner under 26 år pr 31.12», «Er kontingenten på minimum 50 kroner for alle tellende medlemmer og 100 kroner for familiemedlemskap» og «Kan organisasjonen dokumentere kontingentinnbetaling for hvert av de tellende medlemmene?» kan være vanskelig for revisor å svare på uten å gjennomgå alle medlemmene og kontingentinnbetalingene. Spørsmålene må derfor rette seg mer mot systemet som helhet, og ikke innrettes på en måte hvor revisor enten må ta store forbehold eller gjøre omfattende undersøkelser.

Fordelingsutvalget og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har forsøkt å slå sammen særattestasjoner for flere ordninger, men har så langt ikke lyktes i det. Årsaken er at de felles

spørsmålene blir for få til at det er nødvendig med en egen særattestasjon, mens det samtidig blir for mange spesifikke spørsmål til at det blir særlig forenkling eller innsparing.

Dersom Kulturdepartementet likevel finner at særattestasjonen bør fjernes helt, bør den antakeligvis erstattes av en slags egenerklæring hvor organisasjonene må svare på spørsmål som er ment å bevisstgjøre dem om kravene i de enkelte regelverkene.

Utvalget vil bemerke at det i forslaget til punkter i særattestasjonen for de tellende lokallagene er tatt med et spørsmål om vedtak om egen økonomi uten at dette er tatt med i kravene til tellende lokallag.

Utvalget foreslår eventuelt følgende felles punkter til en særattestasjon:

<u>«Tellende medlemmer:</u>	Ja	Nei
• Har organisasjonen et sentralt medlemsregister?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Hva slags type kontingentinnkreving har organisasjonen?		
○ Kun lokal kontingentinnkreving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
○ Kun sentral kontingentinnkreving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
○ Både lokal og sentral kontingentinnkreving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er det i medlemsregisteret felt for følgende informasjon for tellende medlemmer: navn, adresse, fødselsår, eventuell tilknytning til lokallag, og eventuelt betalt kontingent?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Oppbevarer organisasjonen dokumentasjonen for kontingentinnbetalingene fra medlemmene i sentralletet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er det mulig å finne kontingentinnbetaling for tellende medlemmer i medlemsregisteret? (Revisor kan basere svaret på en liten stikkprøvekontroll.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er den vedtatte kontingenten på minimum 50 kroner for alle tellende medlemmer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er det gitt rabatter som gjør at kontingenten kan bli lavere enn 50 kroner for noen tellende medlemmer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Stemmer summen av antall tellende medlemmer i registeret overens med antall tellende medlemmer som er oppgitt i søknaden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Sikrer metoden for å beregne tellende medlemmer (i barne- og ungdomsorganisasjoner) at det kun tas med medlemmer som er under 26 år pr. 31.12. i grunnlagsåret?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tellende lokallag

• Har organisasjonen et eget årsrapportskjema fra lokallagene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Inneholder malen for årsrapportskjemaet felter for dato for valg av styre, navn på styrets medlemmer, medlemsrettet aktivitet og dato og signatur?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- Stemmer antall årsrapporter overens med antall tellende lokallag som er oppgitt i søknaden? (Revisor kan basere sitt svar på en stikkprøvekontroll av for eksempel ett fylke.)»

Implementering

Fordelingsutvalget vil avslutningsvis bemerke at Kulturdepartementet har satt som mål at justerte definisjoner og krav til dokumentasjon skal være implementert i regelverkene før søknadsfristene i 2016, altså for tilskuddsåret 2017. Dette vil føre til at kravene til grunnlagsdokumentasjon vil kunne gis tilbakevirkende kraft, og føre til praktiske vanskeligheter for organisasjonene. I ordningen for barne- og ungdomsorganisasjonene søker organisasjonene på grunnlag to år tilbake i tid. For tilskuddsåret 2017 betyr det grunnlagsåret 2015. Fordelingsutvalget foreslår derfor en overgangsordning på minst tre år slik at de nye reglene får virkning fra og med grunnlagsåret 2017.