

Evaluering af udlodningsmodellen

Maj 2025

Baggrund

I 2017 blev der indgået en stemmeaftale om ændring af udlodningsmodellen (S, V, SF, RV, K, DF og LA). Udlodningsmodellen fastsætter fordelingen af udlodningsmidlerne, som primært kommer fra Danske Spil A/S' overskud ved lotteri. Det blev i den forbindelse indskrevet, at udlodningsmodellen skulle evalueres. I 2021 blev aftalepartierne enige om at udskyde evalueringen til 2022 pga. COVID-19. Evaluering blev yderligere udskudt i 2022 pga. folketingsvalget.

Finansiering af udlodningsmodellen

Udlodningsmodellen er fastsat i udlodningsloven og bestemmer fordelingen af udlodningsmidlerne mellem udlodningsmodtagerne. Udlodningsmidlerne kommer fra Dansk Spil A/S' overskud ved lotteri og klasselotteri samt et udligningsbeløb, der er finansieret på finansloven i henhold til det såkaldte udlodningsloft, der er fastsat i udlodningsloven til 2,6 mia. kr. (2025-pl) og pris- og lønreguleres årligt.

Udligningsbeløbet er det beløb, som enten 1) staten tilfører det samlede udlodningsbeløb, hvis Danske Spil A/S' overskud og udbytte er mindre end udlodningsloftet, eller 2) som tilfalder staten, hvis Danske Spil A/S' overskud og udbytte er større end udlodningsloftet.

Hvis overskuddet og udbyttet er mindre end udlodningsloftet, fastsættes udligningsbeløbet som 60 pct. af forskellen mellem overskud og udbytte og udlodningsbeløbet. Staten har på den baggrund i perioden 2018-2024 bidraget med et udligningsbeløb i spændet ca. 0,3-0,7 mia. kr. *jf. tabel 1.*

Hvis Danske Spil A/S' overskud og udbytte er større end udlodningsloftet, modtager staten 60 pct. af forskellen mellem Danske Spil A/S' overskud og udbytte og udlodningsloftet. Dette har dog ikke været aktuelt i perioden.

Tabel 1
Udligningsbeløb finansieret på finansloven

2025-pl (mio. kr.)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Regulering sfa. udlodningsloven	661,8	563,8	500,6	477,4	335,3	446,0	494,4

Kilde: Forslag til finansloven for 2025

Udmøntning af udlodningsmodellen

I udlodningsmodellen inddeles udlodningsmodtagerne i tre grupper på tværs af ministerområder. Udlodningsmidlerne fordeles først til gruppe 1, herefter gruppe 2 og til sidst gruppe 3. Udlodningsmidlerne til gruppe 1 og gruppe 2 er fastsat nominelt, det vil sige, at det fremgår af udlodningsloven, hvor stort et tilskud udlodningsmodtagerne får fra det samlede udlodningsbeløb.

Gruppe 1: I gruppe 1 er de store hovedorganisationer indplaceret fx Danmarks Idrætsforbund (DIF), Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), DGI, Friluftsrådet, landsdækkende handicaporganisationer og landsdækkende sygdomsbekæmpende organisationer. Midlerne gives enten som driftstilskud eller til ”anvendelse”, hvor midlerne kan anvendes både til drift og til viderefordeling til fx foreningernes medlemsorganisationer. Midlerne til udlodningsmodtagerne i gruppe 1 er fastsat som et konkret beløb i loven, der fremskrives med forbrugerprisindekset. Det betyder, at det konkrete beløb, som fastsat i loven, årligt er gået til det konkrete formål, som fremgår af loven.

Fordelingen af midlerne kan kun påvirkes af udsving i udlodningsbeløbet, hvis overskuddet falder i et omfang som medfører, at der ikke er nok midler til gruppe 2 og 3. Sker der en reduktion af udlodningsmidlerne i et sådant omfang, vil reduktionen af midlerne ske med samme procentuelle reduktion for alle modtagere i gruppe 1. Der har ikke siden lovens vedtagelse været reduktion i midlerne til gruppe 1. Udmøntning til modtagerne i gruppe 1 er dermed sket som forudsat i 2017.

Gruppe 2: I gruppe 2 er indplaceret selvejende institutioner som fx Team Danmark, Lokale og Anlægsfonden og Anti Doping Danmark. Herudover er udlodningsmidler til hestevæddeløbssporten, en pulje til visse idrætsformål samt kulturelle formål placeret i gruppen. I lighed med gruppe 1 gives midlerne enten som driftstilskud eller til ”anvendelse”, hvor midlerne kan anvendes både til drift og til viderefordeling. Pulje til visse idrætsformål samt en pulje til kulturelle formål fordeles af kulturministeren efter forelægges for Finansudvalget.

Midlerne til udlodningsmodtagerne i gruppe 2 er fastsat som et konkret beløb i loven, der fremskrives med forbrugerprisindekset. Det betyder, at det konkrete beløb, som fastsat i loven, årligt er gået til det konkrete formål, som fremgår af loven.

Fordelingen af midlerne kan kun påvirkes af udsving i udlodningsbeløbet, hvis overskuddet falder i et omfang som medfører, at der ikke er nok midler til gruppe 3. Sker der en reduktion af udlodningsmidlerne i et sådant omfang, at der er til rådighed for modtagerne i gruppe 1, vil reduktionen af midlerne ske med samme procentuelle reduktion for alle modtagere i den pågældende gruppe. Midlerne til hestevæddeløbssporten påvirkes ikke af en eventuel reduktion af de samlede midler til gruppe 2. Der har ikke siden lovens vedtagelse været reduktion i midlerne til gruppe 2, som følger af udlodningsbeløbet. Udmøntning til modtagerne i gruppe 2 er dermed sket som forudsat i 2017.

Med aftalen i 2017 blev det besluttet, at spil på hestevæddeløb skulle liberaliseres, og at den offentlige støtte fra udlodningsmidlerne til hestevæddeløb skulle udfases over fem år. En konkret model for udfasning af udlodningsmidlerne til hestevæddeløbssporten blev udmeldt i 2023, efter inddragelse af idræts- og kulturordførerne fra aftalepartierne bag udlodningsmodellen fra 2017.

Gruppe 3: I gruppe 3 fordeles udlodningsmidlerne til seks ministerområder efter den fastsatte fordelingsnøgle i udlodningslovens § 18 med:

- 12,10 pct. til Kulturministeriet (almennyttige formål og idrætsformål)
- 45,00 pct. til Miljø- og Ligestillingsministeriet (Friluftsrådets pulje)
- 20,07 pct. til Børne- og Undervisningsministeriet
- 11,19 pct. til Social og Boligministeriet (Særlige Sociale formål)
- 6,78 pct. til Indenrigs- og Sundhedsministeriet (Aktivitetspuljen og Rådighedspuljen)
- 4,86 pct. til Uddannelses- og Forskningsministeriet

De respektive ministerier fordeler midlerne bl.a. gennem ansøgningspuljer og ved direkte tildeling på aktstykker, som forelægges Finansudvalget. Af midlerne i gruppe 3 ydes fx tilskud til almennyttige projekter, frivillige sociale organisationer og sygdomsbekæmpende organisationer samt andre idrætsformål. Da det samlede udlodningsbeløb er afhængigt af Danske Spil A/S' overskud ved lotteri, vil det variere, hvor mange udlodningsmidler der årligt er tilovers til gruppe 3. Det er dermed gruppe 3, som bærer risikoen og gevinsten ved udsving i overskuddet fra Danske Spil A/S.

Evaluerings af udlodningsmodellen

I forbindelse med aftalen fra januar 2017 og i det efterfølgende lovforslag for udlodningsloven blev det indskrevet, at udlodningsmodellen skulle evalueres tre år efter ikrafttrædelse.

Det fremgår af aftalen, at "Aftaleparterne er enige om, at udlodningsmodellen skal evalueres tre år efter ikrafttrædelse eller såfremt modtagere i gruppe 3 ikke vil få udlodningsmidler i et år som følge af udviklingen i overskuddet fra Danske Lotteri Spil A/S og Klasselotteriet A/S. I forbindelse med evalueringen tre år efter ikrafttrædelsen vil der bl.a. blive set på alternative finansieringskilder til udlodningsloven. Regeringen har i den forbindelse noteret sig aftaleparternes ønske om en analyse af fordele og ulemper ved en fusion af Danske Lotteri Spil A/S og Klasselotteriet A/S. Bestemmelser om evaluering og evt. revision af loven indskrives i udlodningsloven. Aftaleparterne er endvidere enige om, at Kulturministeren afholder et årligt statusmøde når regnskabet for Dansk Lotteri Spil A/S og Klasselotteriet A/S foreligger i marts/april og første gang i 2018."

Efterfølgende blev det med forslag til udlodningsloven indskrevet, at "Det er regeringens hensigt, at udlodningsmodellen evalueres tre år efter lovens ikrafttræden. I medfør af aftalen vil evalueringen bl.a. ske med henblik på overvejelser om alternative finansieringskilder til udlodningsloven. Kulturministeren afholder et årligt statusmøde med aftaleparterne, når regnskabet fra de to spilselskaber foreligger i marts/april. Statusmødet afholdes første gang i 2018. Det er endvidere hensigten, at udlodningsmodellen skal evalueres, hvis udviklingen i overskud og udbytte fra de to spilselskaber bevirker, at der ikke vil være midler til gruppe 3. For at sikre en rettidig evaluering af udlodningsmodellen i dette tilfælde foreslås det, at Kulturministeren informerer aftaleparterne om prognosen for overskuddet og udbyttet fra Danske Spil og Klasselotteriet, hvis prognoserne i første og/eller andet kvartal i et givent år viser, at der ikke vil være midler til gruppe 3. Viser prognoserne for overskuddet og udbyttet fra Danske Spil og Klasselotteriet i tredje kvartal i et givent år, at der er risiko for, at der ikke vil

være midler til gruppe 3, skal udlodningsmodellen evalueres med henblik på en eventuel revision af modellen og loven. Hvis prognoserne for overskud og udbytte viser, at der vil være midler til modtagerne i gruppe 3, men det endelige overskud og udbytte viser, at der ikke er midler til gruppe 3, skal aftaleparterne evaluere loven med henblik på en evt. revision heraf.”

I 2021 blev daværende regering (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance enige om at arbejde efter en sammenlægning af de to statslige spilselskaber Danske Spil A/S og Det Danske Klasselotteri mhp. at opnå synergieffekter i form af besparelser på driften og øget overskud. Sammenlægningen skete i 2022.

Det følger af både aftaleteksten og lovforslaget, at evalueringen blev indskrevet for at give mulighed for at se på alternative finansieringskilder til udlodningsloven, med det overvejende fokus at sikre opfølgning på en model for fordeling af midler, hvor der er en særlig risiko for gruppe 3.

Siden loven blev vedtaget har midlerne til gruppe 1 og gruppe 2 været udmøntet i overensstemmelse med loven, hvor beløbet er fastsat nominelt, jf. ovenfor. Der har således ikke været tilfælde, hvor udlodningsmodellen eller udlodningsbeløbet har medført fald i midlerne, som har påvirket gruppe 1 og 2. Hvis man ser isoleret set på gruppe 1 og gruppe 2 vurderes der dermed ikke at være behov for at afsøge alternative finansieringskilder til udlodningsmodellen for at opretholde de lovfastsatte tilskudsbeløb og formål.

Gruppe 3 er den gruppe der bærer risikoen og gevinsten i de udsving der kan ske på udlodningsbeløbet. Det er Kulturministeriets vurdering, at årsagen til at gruppe 3 blev særligt fremhævet i aftaletekstens afsnit om evalueringen var for at sikre, at der blev fulgt op på om der har været og fremadrettet vil være tilstrækkeligt med midler til gruppe 3.

Der har siden indførelsen af den nye udlodningsmodel i 2018 hvert år været tilstrækkeligt med udlodningsmidler til, at modtagerne i gruppe 3 har fået midler. Niveaue af udlodningsmidler til gruppe 3 har været stabilt frem til 2022, hvor niveauet steg markant, jf. tabel 2.

Tabel 2
Udvikling i udlodningsmidler til gruppe 3 siden ændringen af udlodningsmodellen

Løbende priser (mio. kr.)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Udlodningsmidler til gruppe 3	74,2	71,5	64,7	70,4	122,4	100,0	123,5

Tabel 2**Udvikling i udlodningsmidler til gruppe 3 siden ændringen af udlodningsmodellen**

Anm.: Udlodningsmidlerne de enkelte år fremkommer pba. tidligere års overskud fra Danske Spil A/S og et evt. udligningsbeløb fra staten. Midlerne fordeles først til gruppe 1, herefter gruppe 2 og til sidst gruppe 3. De udfasede midler fra hestevæddeløbssporten, som tilfalder gruppe 3, er indeholdt i udlodningsmidlerne i 2023 og 2024.

Kilde: Kulturministeriet

Med aftalen i 2017 blev det besluttet, at spil på hestevæddeløb skulle liberaliseres, og at den offentlige støtte fra udlodningsmidlerne til hestevæddeløb skulle udfases over fem år. En konkret model for udfasning af udlodningsmidlerne til hestevæddeløbssporten blev udmeldt i 2023, efter inddragelse af idræts- og kulturordførerne fra aftalepartierne bag udlodningsmodellen fra 2017. Udfasningen bidrager isoleret set til at øge midlerne til gruppe 3 i de kommende år. Gruppe 3 er således blevet tilført ca. 2,6 mio. kr. i 2023 og ca. 7,0 mio. kr. i 2024, og forventningen er, at gruppe 3 vil blive tilført knap 50 mio. kr. årligt ved fuld udfasning i 2027.

Niveauet i udlodningsmidler til gruppe 3 har således været mindst 100 mio. kr. årligt siden 2022, mens beløbet i 2018-2021 har ligget omkring 70 mio. kr.

Den nuværende udlodningsmodel vurderes på baggrund af ovenstående at være velfungerende og leve op til ønsket om, at give modtagerne i gruppe 1 og 2 budget-sikkerhed og dermed gode forudsætninger for at prioritere langsigtede mål. Samtidig har løbende udsving i udlodningsbeløbet ikke medført mangel i midlerne til gruppe 3. Dertil kommer, at udfasningen af hestevæddeløbssporten isoleret set øger midlerne til gruppe 3. Det er således Kulturministeriets vurdering, at der også fremover vil være tilstrækkeligt med udlodningsmidler til gruppe 3.