



Videreutvikling av Frivillighetsregisteret

Arbeidsgruppens rapport



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
1. Innledning.....	4
1.1 Gruppens mandat	4
1.2 Arbeidsgruppens arbeid og avgrensning av rapporten	4
1.3 Bakgrunn	5
1.4 Hovedutfordringer	6
2. Statlig frivillighetspolitikk og Frivillighetsregisteret.....	8
2.1 Arbeidsgruppens prioriteringer	8
3. Registreringsrett i Frivillighetsregisteret.....	10
3.1. Rett til registrering.....	10
3.2 Organisasjonsformer i Frivillighetsregisteret.....	11
3.2.1 Foreninger	11
3.2.2. Stiftelser	12
3.2.3 Aksjeselskap	12
3.3. Avgrensning	13
3.3.1 Offentlig virksomhet.....	13
3.3.2. Den norske kirke.....	14
3.3.3 Samvirkeforetak	14
3.3.4 Allmennytte.....	15
3.4 Frivillighetsregister som et sivilsamfunnsregister	16
3.5 Anbefalinger.....	17
4. Bruken av Frivillighetsregisteret.....	19
4.1 Frivillighetsregisteret som inngang til tilskuddsordninger.....	19
4.2 Bruk av opplysninger i Frivillighetsregisteret	20
4.3 Frivillige organisasjoners opplevelse av Frivillighetsregisteret.....	22
4.4. Krav til opplysninger i tilskuddsordninger for frivillig sektor	23
4.4.1 Enhetsregisteret	24
4.4.2 Gjenbruk av grunndata fra Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret	25
4.5 Plikter ved registrering i Frivillighetsregisteret	26
4.6 Anbefalinger.....	27
5 Frivillighetsregisteret i et forenklingperspektiv	28
5.1 Frivillighetsregisteret som et verktøy for forenkling og samhandling.....	28
5.2 Felles inngangskriterier og gjenbruk av opplysninger	29
5.2.1 Gjenbruk av vurderinger av kriterier i tilskuddsordninger	30

5.2.2 Tilgjengeliggjøring og gjenbruk av vedtekter.....	32
5.2.3 Forenkling og gjenbruk av regnskapsopplysninger	34
5.2.4 Pilotprosjekt: alternativ modell for gjenbruk av opplysninger.....	35
5.3 Anbefalinger.....	36
6 Oppfølging av rapporten.....	38
7 Samlet oversikt over anbefalinger og tiltak	40
Vedlegg 1 ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret.....	42
Vedlegg 2 Ordninger som krever registrering i Frivillighetsregisteret	45
Vedlegg 3 Frivillighetsregisterets innhold.....	47
Vedlegg 4 Enhetsregisterets innhold	48

Sammendrag

Rapporten tar for seg tre temaområder: registreringsrett, bruken av Frivillighetsregisteret og forenklingstiltak. Anbefalinger og tiltak er plassert nederst i hovedkapitlene (3-5) og er også samlet i kapittel 7.

Registreringsrett

Arbeidsgruppen anbefaler ikke en innskrenkning av registreringsretten i Frivillighetsregisteret, med ett mulig unntak. I dagens frivillighetsregisterlov gis ikke registreringsrett til aktivitet som ikke anses allmenntilgjengelig. Allmenntilgjengelig virksomhet er i dagens regelverk definert som aktivitet som ikke er samfunnsskadelig. Denne definisjonen anses å være for vid, og her bør en gjennomgang av lovteksten komme fram til en klarere presisering. Når det gjelder utvidelse av registreringsretten er det særlig to temaer arbeidsgruppen har viet oppmerksomhet til: samvirkeforetak og Den norske kirke (Dnk). Samvirkeforetak har ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at dette bør vurderes på nytt, og at hvorvidt det utføres frivillig virksomhet er det viktigste kriteriet for registreringsrett. Dnk har per i dag ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret, med henvisning til at Dnk representerer aktivitet organisert av det offentlige. Med opphevelsen av statskirkeordningen og den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft i 2021 er Dnks kobling til det offentlige endret, og spørsmål om registreringsrett for Dnk bør vurderes nærmere når lovteksten gjennomgås.

Bruken av Frivillighetsregisteret

Arbeidsgruppens gjennomgang av bruken av Frivillighetsregisteret i forvaltningen, viser at registeret inneholder en rekke opplysninger som er relevante for de fleste tilskuddsordninger og at bruken av Frivillighetsregisteret i forvaltningen har økt. Det er imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder tilliten til datakvaliteten i registeret, blant annet på grunn av manglende krav til registrering og oppdatering av opplysninger. Arbeidsgruppen anbefaler at alle nye ordninger beregnet for frivillig sektor har krav om registrering i Frivillighetsregisteret, og at forvaltere pålegges å hente opplysninger fra registeret dersom disse foreligger.

Forenklingstiltak

Forenklingstiltakene retter seg primært mot målet om «kun en gang». Flere av tiltakene peker på behovet for standardisering i statlige tilskuddsordninger, blant annet av begreper, hvilke opplysninger som etterspørres og hvilke inngangskriterier som brukes i ordningene. En slik standardisering representerer en forenkling for frivillig sektor i seg selv, men er i tillegg en forutsetning for at data lettere skal kunne deles og gjenbrukes. Arbeidsgruppen foreslår flere tiltak som berører gjenbruk av data. Dette knyttes blant annet til gjenbruk av vurderinger gjort av statlige forvaltere, muligheten for å tilgjengeliggjøre og gjøre vedtekter søkbare, og en tettere samordning mellom Frivillighetsregisteret og sentrale forvaltere av tilskudd til frivillig sektor.

1. Innledning

Høsten 2019 nedsatte Kulturdepartementet¹ (KUD) en arbeidsgruppe med ansvar for å utrede hvordan Frivillighetsregisteret kan videreutvikles i tråd med målsettingene i Frivillighetsmeldingen, *Meld St. 10 (2018-2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*. Arbeidsgruppen skal på et faglig grunnlag utrede og foreslå tiltak for en videreutvikling av Frivillighetsregisteret som skal sikre at registeret er et relevant verktøy for samhandlingen mellom frivillig sektor og offentlig forvaltning. Frivillighetsregisteret skal i større grad brukes som inngangskriterium i tilskuddsordninger som skal støtte opp om bred frivillig deltakelse. I digitaliseringsstrategien, *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, er «Starte og drive en frivillig organisasjon» en av syv prioriterte områder. Videreutvikling av Frivillighetsregisteret er ett av to hovedprosjekter som inngår i dette arbeidet.

1.1 Gruppens mandat

Arbeidsgruppen skal:

- gjennomgå kriteriene for registreringsrett jf. frivillighetsregisterlovens §§3 og 4 i lys av hvilken funksjon registeret skal fylle
- foreslå eventuelle endringer i registreringsrett og beskrive behovet for endringer i regelverk som følge av dette. Dette vil danne grunnlag for videre arbeid med regelverket
- kartlegge bruken av Frivillighetsregisteret som inngangskriterium i ordninger i dag
- kartlegge forvaltningens og frivillighetens bruk av registeret i dag
- beskrive barrierer for bruk av Frivillighetsregisteret i dag både for forvaltningen (hvorfor brukes ikke registeret i større grad) og frivillig sektor (hindre for registrering, vanskeligheter ved registrering/endringer)
- beskrive tiltak for å øke bruken av registeret, herunder eventuelle behov for nye opplysninger i registeret
- beskrive Frivillighetsregisterets plass i målet om sammenhengende digitale tjenester og samspillet med nasjonale felleskomponenter som Enhetsregisteret, folkeregisteret, ID-porten og Altinn

Lovarbeid er ikke en del av gruppens mandat.

1.2 Arbeidsgruppens arbeid og avgrensning av rapporten

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Lars Tore Flåten, Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)

Anne Sletmo, Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)

Carl Gjerdrum, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Trygve Hermansen, Lotteri- og stiftelsestilsynet (LS)

Arnt Kristiansen, Brønnøysundregistrene

Trond Arne Pettersen, Brønnøysundregistrene

¹ Fra 1.1.2022 kultur- og likestillingsdepartementet.

Stian Slotterøy Johnsen, Frivillighet Norge

Andreas Borud, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

Arbeidsgruppen har hatt 12 møter i perioden. Arbeidet har vært preget av pandemien og rapporten er derfor avgrenset til spørsmål om registreringsrett i Frivillighetsregisteret, hvordan registeret brukes av forvaltningen og videreutviklingen av Frivillighetsregisteret i et forenklingperspektiv. Aktivitetskategorier (ICNPO) og videre bruk av disse i Frivillighetsregisteret har ikke vært en spesifikk del av mandatet, og derfor ikke vært gjennomgått i detalj. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at KUD følger opp dette som en egen prosess.

1.3 Bakgrunn

Forslag til opprettelse av et frivillighetsregister ble fremmet av frivillig sektor i juni 2003 knyttet til utformingen av en varig momskompensasjonsordning². I august 2005 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede ulike sider ved et frivillighetsregister (Bondevik II regjeringen). Mandatet til arbeidsgruppen ble fastholdt og gjentatt etter regjeringsskifte (Stoltenberg II-regjeringen), med henvisning til Soria Moria-erklæringen der det er forutsatt at det skal etableres et frivillighetsregister³. Utvalget leverte sin innstilling i juni 2006, jf. [NOU 2006:15 Frivillighetsregister](#). I forarbeidene ble det gjort en vurdering av behovet for et frivillighetsregister som ledet til en oppsummering av fire nøkkelfunksjoner, jf. [NOU 2006:15](#) side 11 – 15.

- 1) Opplysningsbankfunksjonen: Å samle sentrale opplysninger om sektoren ett sted kan bidra til en forenkling for frivillige ved at disse slipper å sende inn samme opplysning flere ganger, og at det offentlige kan forholde seg til registrerte opplysninger fremfor å måtte hente inn samme informasjon, typisk i tilskuddsforvaltning.
- 2) Politikkutformingsfunksjonen: Avgrensningen og kategoriseringen av aktivitet- og virksomhetsområde for sektoren gir det offentlige mulighet til å: i) basere tildeling av støtte, avgiftslette o.l. på disse kriteriene, ii) vurdere forskjellige tiltak mot ulike kategorier frivillig virksomhet og iii) tilpasse tiltak og støtteordninger til aktivitetsområder. Bruk av registeret legger med dette til rette for at det kan utøves mindre skjønn, som vil kunne gi en rasjonalisering og effektivisering for det offentlige, og antageligvis også økt forutsigbarhet og rettssikkerhet for sektoren.
- 3) Legitimeringsfunksjonen: Registeret bidrar til å synliggjøre sektoren som et felt bestående av ulike typer organisasjoner, utenfor stat og marked (rammer inn/markerer/identifiserer tredje sektor) og hvem som omfattes av politikkområdet frivillighetspolitikk. Dette er en gevinst for myndighetene og gir status og legitimitet til sektoren. Åpenhet og innsyn i opplysninger om sektoren, inkludert årsregnskap, vil også bidra til å styrke legitimiteten.

² Jf. brev til Sosialdepartementet av 20. juni 2003 fra Frivillighetens samarbeidsorgan (FRISAM) med innspill til tekst til statsbudsjettet for 2004, (kopi til KUD på sak 00/4655-9)

³ I plattform for regjeringssamarbeidet mellom Ap, Sv og Sp 2005-2009 heter det: "Regjeringen vil formelt gi frivillig virksomhet status som egen sektor gjennom etablering av et frivillighetsregister. Dette vil åpne for et enklere regelverk når det gjelder skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift.", jf. side 63 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf

- 4) Forskningsfunksjonen: Det er store kostnader knyttet til arbeidet med å fremskaffe statistikk om sektoren. Registeret gir et grunnlag som gjør det mulig å følge og analysere utviklingen på feltet.

Forslag til lov om register for frivillig virksomhet ble fremmet for Stortinget i april 2007 og vedtatt med ikrafttredelse fra 1. desember 2008 med følgende formulering av formål: « (...) å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter og å legge til rette for det offentliges politikk overfor frivillig virksomhet, men uten at dette går ut over den frivillige virksomhetens selvstendige stilling. Formålet med loven er videre å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet». I høringsrunden var flertallet positive, med en forutsetning om at registeret forenklet de administrative byrdene for frivilligheten, samt bedret samhandlingen med offentlige myndigheter. Forvaltningen av registeret ble lagt til Brønnøysundregistrene, og er tett forbundet med Enhetsregisteret.

I 2012 ble det etter ønske fra frivillig sektor prioritert å etablere en løsning for innrapportering av opplysninger til Frivillighetsregisteret fra medlemssystemene til organisasjonene (integrasjonsløsning). Samtidig ble det tydeliggjort at formålet med registeret er «å forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter», jf. Prop. 1 S (2012-2013). Integrasjonsløsningen er ferdigstilt for medlemssystemet til Norges Idrettsforbund (NIF) og medlemssystemet Hypersys. Det er laget en manual for hvordan løsningen kan integreres for andre medlemssystemer. I 2015 og 2016 ble henholdsvis registreringsavgiften og årsavgiften for Frivillighetsregisteret fjernet.

I 2016 leverte KMPG rapporten *Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner* på oppdrag fra KUD. Rapporten pekte blant annet på at mer gjenbruk av dokumentasjon og rapportering i tilskuddsordninger vil gi forenkling. I 2018 fikk en ekspertgruppe oppnevnt av KUD i oppdrag å vurdere hvordan statlige tilskudd til frivillige organisasjoner kan fordeles enklere, åpnere og mer koordinert. I rapporten *Mer samordnet, åpnere og enklere* peker ekspertgruppen blant annet på at digitale muligheter i tilskuddsforvaltningen er lite utnyttet og at prinsippet «kun en gang» i liten grad er gjennomført for frivillige organisasjoner.

1.4 Hovedutfordringer

Ved utgangen av januar 2022 er det 62 717 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret. Det har vært en jevn økning i antall registreringer. I 2021 var det i snitt 230 nye organisasjoner som registrerte seg per måned. Siden opprettelsen har Frivillighetsregisteret i praksis vært et sivilsamfunnsregister hvor inngangskriteriene for registrering er lavterskel. Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt disse inngangskriteriene er hensiktsmessige, eller om det er behov for justeringer.

Det er bred politisk enighet om at staten skal legge til rette for å minske den administrative byrden for frivillige organisasjoner slik at disse kan bruke mer tid på frivillig virksomhet og mindre tid på administrasjon. Frivillighetsregisteret var ment å skulle være et sentralt virkemiddel (opplysningsbankfunksjonen) for å nå målet om «bare en gang», dvs. at organisasjonene kun skal måtte rapportere den samme opplysningen, eller levere det

samme vedlegget, til staten mer enn en gang. Dette skulle bidra til forenkling for frivillige organisasjoner og bedre samhandling mellom frivillig sektor og staten.

En stor utfordring for å nå målet om «bare en gang» er at forvaltningen overfor frivillig sektor er fragmentert og har blitt til over flere tiår. 13 departementer har tilskuddsordninger for frivillig sektor. Disse forvaltes av departementene selv, av underliggende virksomheter eller videreføres av enkeltorganisasjoner. Mange av ordningene er skreddersydd for spesifikke formål og opererer med ulike tildelingskriterier, definisjoner av viktige begreper, rapporteringskrav osv. KUD har et overordnet koordineringsansvar for regjeringens frivillighetspolitikk. Sektorprinsippet og behovet for faglig kontakt mellom frivilligheten og fagdepartementene tilsier at frivillighetspolitikken ikke kan eies av ett departement. Det er allikevel et stort behov for koordinering på tvers av sektorene og departementene for å sørge for en helhetlig frivillighetspolitikk, og lik praksis overfor sektoren der det er mulig. Koordineringsansvaret innebærer blant annet at KUD bistår andre departementer i utforming av tilskuddsordninger rettet mot frivillig sektor (sammen med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – DFØ), fører oversikt over tilskudd til sektoren og har et eget kapittel om frivillighetspolitikken i sin budsjettproposisjon. Det ligger ikke til koordineringsmandatet å pålegge andre departementer og underliggende etater å ha ensartede saksbehandlingssystemer etc.

En annen utfordring er at Frivillighetsregisteret ikke inneholder opplysningene forvaltere etterspør, mens organisasjonene ikke ønsker flere plikter til å registrere opplysninger uten at disse blir brukt. Dette resulterer i en klassisk «catch 22-situasjon». Frivillighetsregisteret har allikevel fått økt relevans som inngangskriterium til en rekke tilskuddsordninger. Dette gjør at spørsmål om hvem som skal ha rett til å registrere seg i registeret har fått økt betydning.

2. Statlig frivillighetspolitikk og Frivillighetsregisteret

I Hurdalsplattformen har regjeringen slått fast at frivilligheten skal sikres «god finansiering, stor fridom og ein sentral plass i samfunnet. Frivilligheita skal ha god tilgang på lokale, anlegg og utstyr, og regjeringa skal fjerne hindringar for frivillig engasjement, som unødvendige søknadsprosessar og papirarbeid.» Stortinget sluttet seg til Frivillighetsmeldingen - Meld St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig* 5. mai 2019. Målene for frivillighetspolitikken er bred og mangfoldig deltakelse, en sterk og uavhengig sektor, forenklingsreform og samordning av frivillighetspolitikken. Stortinget har gjennom behandlingen av meldingen stilt seg bak at Frivillighetsregisteret i større grad skal brukes som en felles inngang for frivillighetens kontakt med statlig forvaltning for å bidra til gjenbruk av data. Samtidig beskriver meldingen et behov for å videreutvikle registeret for å nå målet om å forenkle samhandlingen mellom det offentlige og frivilligheten. Det skal videre vurderes hvilke tilskuddsordninger for frivillig sektor som egner seg for å bruke Frivillighetsregisteret som inngangskriterium og hvordan dette kan implementeres.

Frivillighetsmeldingen definerer dermed retningen for den videre utviklingen av registeret, men arbeidet må også sees i sammenheng med digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (2019-2025) med mål om å få brukerne til å oppleve én digital offentlig sektor. Digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet. Dette er i tråd med regjeringens mål om forenkling for frivillig sektor. I Hurdalsplattformen heter det: «regjeringa vil forenkle og samordne regelverk og støtteordningar for frivilligheita». Digitaliseringsstrategien inneholder 7 livshendelser⁴, hvor KUD har ansvar for: *Starte og drive en frivillig organisasjon*. Videreutvikling av Frivillighetsregisteret inngår i denne livshendelsen.

2.1 Arbeidsgruppens prioriteringer

Økt forenkling og samhandling er komplekse målsettinger, og kan i prinsippet omfatte det meste. Arbeidsgruppen har derfor valgt å fokusere på et sentralt mål i forvaltningen overfor frivillig sektor: «bare en gang-prinsippet». Dette tilsier at frivillige organisasjoner kun skal rapportere opplysninger til det offentlige en gang. Dette fordrer at gode strukturer for gjenbruk av data etableres. Dette vil ikke bare utgjøre en gevinst for frivillig sektor. Også forvaltningen vil lettere kunne få tilgang til opplysninger frivillige organisasjoner har rapportert inn, og det samlede forenklingspotensialet er derfor stort. Vurderingen av de ulike forslagene om hvordan Frivillighetsregisteret kan bidra til forenkling og samordning i forvaltningen overfor frivillig sektor tar utgangspunkt i føringene som ligger i å realisere prinsippet om «bare en gang». Forslagene tar også utgangspunkt i kartlegging av den faktiske bruken av Frivillighetsregisteret, samt tilbakemeldinger fra frivillig sektor og offentlig forvaltere når det gjelder utfordringer og muligheter knyttet til Frivillighetsregisteret.

⁴ Å ta utgangspunkt i livshendelser stammer fra EU, som måler Norge på en rekke livshendelser når det gjelder status for digitaliseringen av offentlig sektor. De 7 livshendelsene er: Få barn (AID), Alvorlig sykt barn (HOD), Miste og finne jobb (AID), Ny i Norge (KD), Dødsfall og arv (KDD), Starte og drive en frivillig organisasjon (KUD), Starte og drive en bedrift (NFD).

NOU 2006:15 er fortsatt relevant. Samtidig har det skjedd vesentlige endringer siden forarbeidene til og etableringen av Frivillighetsregisteret. Både staten og frivillig sektor har fått verdifull erfaring og kunnskap fra praksis etter etableringen av registeret. Dette gjelder særlig bruken av registeret i offentlig tilskuddsforvaltning gjennom flere år. Korona-krisen har i tillegg fått vidtrekkende konsekvenser for frivillighetsfeltet. Kompensasjonsordningen i 2020 og covid-19-støtteordningene for frivillighets- og idrettsfeltet i 2021 og 2022 har alle hatt registrering i Frivillighetsregisteret som inngangskriterium. Dette har ført til en utvidet bruk av Frivillighetsregisteret, og har også brakt nye problemstillinger på banen knyttet til registreringsrett. Dette berører særlig enkelte aktører som er registrert i Frivillighetsregisteret, men som er delvis eid eller styrt av offentlige instanser, og frivillige aktører som ikke har registreringsrett som følge av at de er organisert som samvirker. Ny trossamfunnslov trådte i kraft 1. januar 2021. Loven representerer en ytterligere selvstendigjøring av Den norske kirke, samt økt grad av likebehandling mellom Den norske kirke og øvrige tros- og livssynsorganisasjoner. Den norske kirke har per i dag ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret til tross for at disse har utstrakt frivillig virksomhet. Disse faktorene åpner for å se nærmere på hvem som skal ha adgang til registrering i Frivillighetsregisteret i framtiden.

3. Registreringsrett i Frivillighetsregisteret

3.1. Rett til registrering

Et sentralt spørsmål ved opprettelsen av Frivillighetsregisteret var hvilke frivillige aktiviteter som bør kunne få registrere seg i registeret. NOU 2006:15 Frivillighetsregister s. 23 vises det til visse kjennetegn som typisk karakteriserer frivillige organisasjoner: «NOU 1988:17, jf. s. 57, legger til grunn at frivillige organisasjoner:

- er en gruppe individer eller sammenslutninger av individer som organiserer seg for å fremme visse formål/interesser
- oftest er startet av private
- styres privat og frivillig
- ikke har fortjeneste som målsetting
- ofte baserer viktige sider av virksomheten på frivillige bidrag (tid og/eller penger)

Utvalget la til grunn avgrensninger for hvem som skulle ha registreringsrett i et frivillighetsregister.»

Kultur- og kirkedepartementet sendte NOU 2006:15 Frivillighetsregister på høring i august 2006. Det var bred enighet om forslaget blant høringsinstansene og dagens frivillighetsregisterlov bygger på disse forarbeidene. Hvem som har rett til å registrere seg i Frivillighetsregisteret er regulert i lov om register for frivillig virksomhet 29. juni 2007 nr. 88, §§ 3 og 4. I henhold til loven er frivillig virksomhet definert som aktiviteter som ikke er fortjenestebasert:

§ 3. Registreringsrett. Frivillig virksomhet

Registrering i frivillighetsregisteret er en rett som tilordnes registreringsenheter, jf. § 4, som driver frivillig virksomhet. Frivillig virksomheter aktiviteter som ikke er fortjenestebasert. Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet:

- a) aktiviteter organisert av det offentlige,*
- b) aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirke-loven).*

Frivillig virksomhet som ikke anses allmennyttig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.

§ 4. Registreringsenheter

Som registreringsenhet regnes:

- a) ikke-økonomisk (ideell) forening,*
- b) alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,*
- c) næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,*
- d) aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet.*

Enhet som har adgang til å foreta utdelinger til fysisk person, eller som foretar slike utdelinger, kan ikke få stilling som registreringsenhet.

Det finnes i dag ikke et juridisk begrep for hva som utgjør en frivillig organisasjon. Deler av frivillig sektor har tatt til orde for at det bør utarbeides en definisjon av frivillige organisasjoner. Frivillighet Norge uttalte blant annet følgende i sitt innspill til Frivillighetsmeldingen: «Det er også en utfordring at frivillighetsbegrepet utvannes når det brukes av stiftelser, enkeltmannsforetak, bedrifter og kommuner. Eksempler er festivaler som er aksjeselskaper og tar utbytte, men bruker frivillige, eller ulike kommuner som bruker frivillige til tiltak i egen regi. Også inkludering av sosialt entreprenørskap i ulike ordninger for frivilligheten bidrar til å uthule definisjonen av frivillig organisasjon.» Samtidig ser ikke staten det som sin oppgave å legge sterke føringer på hva som er en frivillig organisasjon. Frivillighetsmeldingen omtaler dette på s.16: «Det er ein viktig føresetnad i demokratiet vårt at sivilsamfunnet får definere seg sjølv, sine ulike roller og sine ulike aktørar. Dette inneber at det er den konkrete aktiviteten, ikkje statlege ordningar eller definisjonar i desse, som skal avgjere kva for organisasjonsform ein vel.»

3.2 Organisasjonsformer i Frivillighetsregisteret

Det er i all hovedsak foreninger som er registrert i Frivillighetsregisteret. Tabell 1 viser utviklingen av antall registrerte organisasjoner i Frivillighetsregisteret fordelt på organisasjonsform de siste 5 år.

Tabell 1

	2021	2020	2019	2018	2017
Foreninger	60948 (97,4 %)	58288 (97,5 %)	54467 (97,7%)	47700 (97,7%)	43734 (97,8%)
Stiftelser	1138 (1,8%)	1083 (1,8%)	955 (1,7%)	847 (1,7%)	771 (1,7%)
Aksjeselskap	476 (0,8%)	423 (0,7%)	347 (0,6%)	269 (0,6%)	231 (0,5%)
Totalt	62562	59803	55769	48816	44736

3.2.1 Foreninger

Flertallet av organisasjonene i Frivillighetsregisteret har organisasjonsformen «forening». Per 31.12. 2021 er 53,2 % av den totale bestanden av foreninger i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret også registrert i Frivillighetsregisteret. En forening er en selveiende sammenslutning med medlemmer, som skal fremme ett eller flere formål av ideelt, politisk eller annen art. Rettsforholdet i foreninger er ikke regulert i lov, slik det er for stiftelser (stiftelsesloven), aksjeselskap (aksjeloven) og samvirke (samvirkeloven), men det har over tid utviklet seg foreningsrettslige prinsipper. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) vurderer behovet for en slik lov. Det er flere elementer i en eventuell foreningslov som kan berøre frivillighetsregisteret. Dette inkluderer blant annet lovfesting av definisjonen av en forening, registreringsrett, jf. frivillighetsregisterloven § 4 og krav til innholdet i vedtekter. Det kreves ikke egenkapital for å starte en forening, i motsetning til stiftelser som stiller krav om 100 000 kroner i bundet grunnkapital og aksjeselskap der det er krav om en aksjekapital på 30 000 kroner. Dette innebærer at foreningsformen benyttes til en stor og uensartet mengde virksomheter. Flertallet av disse er idrettslag, kor, korps, speider osv., men det kan også være virksomheter med helt eller delvis privatøkonomiske interesser da også disse kan ha

behov for, eller ønske om å organisere seg. Forvaltningspraksis i dag er at foreninger med privatøkonomiske interesser som også anses å kunne komme allmennheten til gode, i tillegg til medlemmene, gis registreringsrett i Frivillighetsregisteret, mens de med rene privatøkonomiske interesser ikke har registreringsrett. Det er i dag ikke foretatt noe skille på om en forening har åpent medlemskap for de som måtte ønske å melde seg inn, eller om dette er mer lukket. Lukkede foreninger utfører ofte, i større eller mindre grad, veldedige oppgaver eller gir pengestøtte til gode formål. Med bakgrunn i dagens forvaltningspraksis har slike foreninger registreringsrett.

3.2.2. Stiftelser

Med stiftelse forstås en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art, jf. lov om stiftelser 15. juni 2001 nr. 59. Stiftelsesformen brukes av flere frivillige og ideelle organisasjoner som ikke skal skape profitt til eiere, men realisere et ideelt formål. Noen stiftelser driver næringsvirksomhet som en del av å realisere sitt formål. Stiftelseslovutvalget leverte NOU 2016: 21 *Stiftelsesloven – Forslag til ny stiftelseslov* til NFD 21. oktober 2016. På bakgrunn av denne sendte NFD ut forslag til endringer i stiftelsesloven 21. mai 2021. NFD har blant annet foreslått følgende endringer:

- Det innføres forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelser
- Rent pengeutdelende stiftelser må ha en høyere grunnkapital enn andre stiftelser
- Stiftelser skal rapportere sentrale regnskapstall direkte til Stiftelsestilsynet
- Foretaksnavnet til stiftelser skal inneholde ordet stiftelse eller forkortelsen STI
- Det innføres krav om at meldinger til Stiftelsestilsynet skal sendes inn elektronisk

I tillegg har NFD vurdert om alle typer virksomhet kan eller bør tillates i en stiftelse. Ett spørsmål er om det skal være tillatt å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i en stiftelse. Videre foreslår NFD å bruke skattemyndighetenes definisjon av skattepliktig virksomhet til å definere hva slags type som eventuelt skal skilles ut.

Frivillighet Norge uttalte blant annet følgende i sitt høringssvar: «Det kan kanskje være forenkling for noen stiftelser at begrepet «næringsdrivende stiftelser» beholdes som en egen kategori kombinert med at begrepet «næringsdrivende» knyttes opp til skatteplikten. Samtidig vil vi påpeke at mange stiftelser opplever at nettopp grensegangen mellom skattepliktig og ikke-skattepliktig virksomhet er utfordrende. Vi ser ikke at forslaget vil gjøre denne grensegangen enklere.»

Det avgjørende kriteriet når det gjelder stiftelsenes registreringsrett i Frivillighetsregisteret er imidlertid hvorvidt de utdeler midler og hvis så, om de utelukkende deler ut midler til frivillig virksomhet. Dette kriteriet anses ikke berørt av de foreslåtte endringene av stiftelsesloven. Likevel vil registreringsretten kunne påvirkes dersom stiftelsesloven endres slik at begrepene næringsdrivende stiftelse og alminnelig stiftelse fjernes, slik NFD har foreslått. Det var ved utløpet av 2021 i underkant av 6400 stiftelser i Norge og 1138 av disse er registrert i Frivillighetsregisteret.

3.2.3 Aksjeselskap

Med aksjeselskap forstås ethvert selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som til sammen utgjør selskapets samlede

forpliktelser, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov, jf. lov om aksjeselskaper § 1-1 (2) 13. juni 1997 nr. 44. Aksjeselskap anses i prinsippet som fortjenestebaserte og faller følgelig i utgangspunktet utenfor begrepet «frivillig virksomhet». Det forutsettes likevel i forarbeidene til lov om register for frivillig virksomhet at «visse aksjeselskaper» skal kunne registrere seg i et frivillighetsregister. Bakgrunnen for dette er at en del frivillige organisasjoner har valgt å organisere deler av sin virksomhet gjennom aksjeselskaper. En slik organisering/selskapsform velges ofte for å kunne bidra til å finansiere eller realisere den frivillige aktiviteten. For eksempel er det en rekke idrettslag som skiller store arrangementer ut i et eget aksjeselskap for å redusere økonomisk risiko for idrettslaget. NOU 2006:15 s. 26: «Det er vanskelig å finne gode argumenter mot at slike selskaper —der det ikke skjer noen utdeling til private eiere i ordinærform, men hvor utdelte midler pløyes videre inn i frivillig virksomhet og brukes til å fremme ideelle formål —skal kunne registreres i frivillighetsregisteret». Ved utgangen av 2021 var 476 organisasjoner i Frivillighetsregisteret registrert som aksjeselskap.

3.3. Avgrensning

Frivillighetsregisterloven § 3 regulerer hva som ikke regnes som frivillig virksomhet: Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet:

- a. *aktiviteter organisert av det offentlige,*
- b. *aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirke-loven).*

Frivillig virksomhet som ikke anses allmennyttig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.

Lovens avgrensninger bygger på forarbeidene og høringsrunden i 2006. Under følger en nærmere redegjørelse for de ulike avgrensningene.

3.3.1 Offentlig virksomhet

Aktiviteter organisert av det offentlige viser først og fremst til offentlig styring og eller organisatorisk kontroll. Dette kan inkludere direkte politisk styring, ulike lovreguleringer, eierandeler og organisasjonenes styresammensetning. I hovedsak har Frivillighetsregisteret praktisert bestemmelsen «aktivitet organisert av det offentlige» i tråd med forarbeidene. Dersom det offentlige har/kan ha full organisatorisk kontroll over virksomheten anses den å drive en aktivitet som er organisert av det offentlige og den vil ikke ha registreringsrett i Frivillighetsregisteret. For å ha full organisatorisk kontroll over en virksomhet er gjeldende praksis slik at det offentlige må ha flertall i styret. Det blir likevel gjort en helhetsvurdering, så i de tilfeller det offentlige ikke har flertall i styret, vil det likevel kunne ha betydning hvem som har tatt initiativ til opprettelsen av virksomheten, om den realiserer et offentlig formål, om den mottar støtte fra det offentlige som det ligger føringer bak mv. Praksisen ble strammet inn i 2016, der lovpålagte organ slik som Foreldreråd eller FAU ikke lengre skulle ha registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Dette utfra at de kom under definisjonen «aktiviteter organisert av det offentlige» (virksomheter som er regulert etter opplæringsloven § 11-4). Andre typer sammenslutninger som det av samme grunn ble endret praksis på er eksempelvis musikk- og kulturskoler og opplæringskontor. Arbeidsgruppen vurderer at «organisert av det offentlige» ikke refererer til aktiviteter som hovedsakelig er *finansiert* av

det offentlige. Mange lag og foreninger som i dag har registreringsrett mottar hoveddelen av sin finansiering fra det offentlige.

3.3.2. Den norske kirke

«Aktivitet organisert av det offentlige» gir ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret.

I NOU 2006:15 s. 29 heter det «Den norske kirke har en så sterk forankring i og til det offentlige og at formålene bak ordningen med et frivillighetsregister ikke i særlig grad kan underbygge at kirken som sådan gis en registreringsrett i et frivillighetsregister. I allfall så lenge det gjelder en ordning med statskirke i Norge, er det naturlig å oppfatte kirken som en del av staten i relasjon til frivillighetsperspektivet.» Fram til løsrivelsen av Den norske kirke (Dnk) fra staten var Dnk å regne som en virksomhet organisert av det offentlige.

Forarbeidene omtalte Dnk særskilt s.27: «statskirkens virksomhet må anses som virksomhet organisert av det offentlige», og på s. 29: «Når det gjelder den Den norske kirke, står den organisasjonsmessig i en særstilling på grunn av statskirkeordningen, jf. lov om Den norske kirke 7 juni 1996 nr. 31.»

Dnk er et selvstendig rettssubjekt og har en egen organisasjonsform i Enhetsregisteret (KIRK). Denne organisasjonsformen ble etablert med opphevelsen av statskirkeordningen, med virkning fra 2017, og eksisterte følgelig ikke da frivillighetsregisterloven ble vedtatt i 2007. Likeledes har de forskjellige soknene status som selvstendige rettssubjekter. Denne utviklingen peker i retning av at Dnk ikke lengre kan regnes å være en aktivitet organisert av det offentlige, og at Dnk følgelig ikke bør behandles forskjellig fra øvrige tros- og livssynssamfunn som har registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Det utføres betydelig frivillig innsats i Dnk, som for eksempel arbeid for barn og unge, arbeid for eldre, musikkaktiviteter og nærmiljøaktiviteter, og det kan vanskelig forsvares at disse aktivitetene ikke skal inngå i Frivillighetsregisteret. Det kan videre argumenteres for at Dnk er en naturlig del av sivilsamfunnet etter løsrivelsen mellom staten og Dnk. Dnk har fortsatt en særstilling i grunnloven som Norges folkekirke. Dnk er derfor til en viss grad underlagt en annen, og tettere, form for offentlig styring enn hva som er tilfellet for øvrige tros- og livssynssamfunn. Opphevelsen av statskirkeordningen i 2016, og den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft i januar 2021, innebærer en selvstendigjøring av Dnk og behov for en diskusjon rundt en mer prinsipiell likebehandling av tros- og livssynssamfunn utenfor og innenfor Dnk. Dette spørsmålet bør derfor vurderes særskilt i forbindelse med en revidering av frivillighetsregisterloven.

3.3.3 Samvirkeforetak

Et samvirkeforetak er en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser, jf. samvirkeoven § 1. Medlemmene fremmer sin økonomiske interesse ved at de deltar i foretakets aktivitet, enten som forbrukere, leverandører eller på annen lignende måte. Samvirkeforetak er regulert i samvirkeoven og har ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret. NOU 2006:15 omtaler samvirkeforetak og forholdet til registreringsretten, mellom annet på s. 28. Det går der frem at samvirke drevet etter kooperative prinsipper anses som økonomisk aktivitet der hensikten er å dele det økonomiske utbyttet mellom medlemmene etter samvirkeprinsippet. Slike virksomheter skal dermed ikke kunne registreres i et frivillighetsregister. Samme sted er det videre uttalt at det prinsipielt må trekkes en grense mellom samvirkevirksomhet som har til formål å fremme

medlemmenes økonomiske interesser gjennom deres deltakelse i virksomheten som avtakere, leverandører eller lignende, og registreringsberettiget, frivillig virksomhet.

Samvirkeforetakene utgjør ingen ensartet kategori, og det finnes svært mange ulike formål og aktivitet som et samvirkeforetak kan fremme. Det er flere eksempler på samvirkeforetak som ikke har næring som formål, men som representerer sammenslutninger av ulike lag og foreninger – ofte med utgangspunkt i felles eierskap av et lokale. I dette tilfellet er det altså kun organisasjonsformen som står i veien for registrering i Frivillighetsregisteret, ikke hva slags aktivitet som bedrives. Dette kom tydelig frem i forbindelse med kompensasjonsordningene for frivillige organisasjoner under koronapandemien. For eksempel er det en rekke grendehus med frivillig innsats som er organisert som samvirkeforetak. Disse falt automatisk utenfor kompensasjonsordningen for frivillighet og idrett, selv om de utelukkende drev med frivillig aktivitet. Det kan argumenteres for at disse organisasjonene står fritt til å organisere seg på annen måte enn som samvirkeforetak, og at det på denne bakgrunnen ikke er noen grunn til å endre registreringsretten på dette området. På den annen side skal frivillighetsregisterloven primært favne frivillig aktivitet, uavhengig av organisasjonsform. Et slikt argument taler for at samvirkeforetak som driver med frivillig aktivitet bør ha registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Tilsvarende som for Dnk kan det vanskelig argumenteres mot at samvirkeforetak som ikke er en del av markedet og per definisjon ikke en del av offentlig forvaltning ikke skal kunne inngå i Frivillighetsregisteret. Dersom loven i større grad skal likestille samvirkeforetak med aksjeselskap og næringsdrivende stiftelser må det fremkomme at dette skal gjelde samvirkeforetak som i sine vedtekter gjør klart at det kun er frivillige organisasjoner som kan være andelseiere.

Samvirkeoven trådte i kraft 1 januar 2008. Dette medførte at eksisterende andelslag, samvirkelag og andre selskap med begrenset ansvar som bygget på samvirkeprinsippene måtte endre organisasjonsform til samvirkeforetak (SA), og innrette seg etter reglene i den nye samvirkeoven før 1. januar 2013. På bakgrunn av dette sendte Brønnøysundregistrene i januar 2012 ut et informasjonsbrev til ca. 7100 virksomheter registrert med organisasjonsformen selskap med begrenset ansvar (BA). Her ble det bl.a. redegjort for hvilke endringer innførselen av samvirkeoven ville medføre for de som var registrert med denne organisasjonsformen. Per i dag er det fortsatt registrert 1642 selskap med begrenset ansvar (BA) i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.

3.3.4 Allmennytte

Begrepene som brukes i dagens regelverk for å fastsette kriteriene for registreringsrett er ikke entydige etter en normal språklig forståelse eller klart definerte i forarbeidene. Det er derfor til dels behov for skjønsmessig tolkning av registreringsretten. Dette gjelder særlig hva som utgjør aktiviteter organisert av det offentlige og begrepet allmennyttig, jf. § 3 i loven. Det er viktig å søke en omforent forståelse av hva som skal legges i begrepene for å tydeliggjøre hvilke enheter som skal ha registreringsrett og tilsvarende hvilke enheter som ikke skal ha registreringsrett. Ifølge forarbeidene til frivillighetsregisterloven skal allmennytte forstås som aktivitet som ikke er samfunnsskadelig. Denne forståelsen er det vanskelig å lese ut av lovens ordlyd, og gir rom for tolkning. De fleste organisasjoner vil karakterisere virksomheten sin som allmennyttig. Staten har i stor grad gått bort fra begrepet allmennyttig

som avgrensning i tilskuddsordninger, og arbeidsgruppen mener dette ikke er egnet som en avgrensning for å nekte registrering. Begrunnelsen i dagens regelverk er å gi registerfører hjemmel til å nekte samfunnsskadelig virksomhet registreringsrett. Det vil være mer hensiktsmessig å tydeliggjøre denne avgrensningen i loven, dvs. at virksomhet som kan ansees som samfunnsskadelig kan nektes registrering. Det vil være behov for i lovarbeidet å tydeliggjøre hva som ligger i samfunnsskadelig. Det er naturlig å vurdere aktivitet som er en trussel mot demokratiet og menneskerettigheter og som er egnet til å fremme diskriminering av enkelte grupper basert på etnisitet, seksuell legning, kvinners rettigheter osv. I skattelovens §2-32 brukes betegnelsen veldedige og allmennyttige institusjoner og organisasjoner i forhold til hvilke virksomheter som kan få skattefritak. Det vil være hensiktsmessig å se på forholdet mellom frivillighetsregisterloven og skatteloven i vurderingen av allmennytte.

3.4 Frivillighetsregister som et sivilsamfunnregister

Dagens Frivillighetsregister har en relativt lav terskel for hvilke typer organisasjoner som kan registrere seg. Registeret favner alt fra tradisjonelle lag og foreninger, til velforeninger, utdanningsinstitusjoner, arbeidstakerorganisasjoner og yrkessammenslutninger. Det er ikke et krav om frivillig innsats for å være registrert i Frivillighetsregisteret. Slik sett kan det argumenteres med at registeret i stor grad representerer en bredde av det norske sivilsamfunnet. Sivilsamfunnet er betegnelsen på autonome grupper og assosiasjoner; en privat sfære som er uavhengig av offentlig autoritet. Det sivile samfunn springer ut fra hverdagslivet og interesser, er ikke profittbasert og organiserer mennesker gjennom kommunikativ interaksjon. Det er ulike nyanser i definisjoner av sivilsamfunn som begrep, men felles for disse er at det handler om noe som hverken er offentlig eller marked, men noe imellom, ofte kalt tredje sektor. Det er derfor kanskje mer presist å se på dagens Frivillighetsregister som et register over «non-profit-organisasjoner». FNs håndbok⁵ definerer «non-profit» eller ikke-fortjenestebaserte organisasjoner etter følgende kriterier:

- Organisert. Organisasjonenes virksomhet er varig og regelmessig.
- Ikke-fortjeneste basert. Organisasjonene har ikke et kommersielt fokus og fordeler ikke sin fortjeneste til aksjeeiere, medlemmer eller andre. Eventuelle overskudd må brukes i tråd med organisasjonenes formål.
- Privat. Organisasjonene er ikke formelt underlagt offentlig styring og utøver ikke i seg selv noen offentlig myndighet. De kan likevel motta betydelige inntekter fra staten, utøve delegert myndighet og ha offentlige tjenestepersoner i sitt styre.
- Selvstyrt. Organisasjonene styrer seg selv i en betydelig grad dvs. at den er institusjonelt autonom med en fastsatt styringsstruktur, kan nedlegges på eget initiativ og er ansvarlig for sine egne aktiviteter.
- Frivillig. Medlemskap, deltagelse og andre innsatser i form av tid og penger er verken lovpålagt eller obligatorisk. Noen organisasjoner kan likevel ha regulativ funksjon som gjør at medlemskap er nødvendig.

⁵ Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work
https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf

Arbeidsgruppen ser det ikke som hensiktsmessig å innskrenke registreringsrett til å utelukkende gjelde frivillige organisasjoner med frivillig innsats. Det foreligger ikke en klar og entydig definisjon av frivillig virksomhet og det vil være krevende å foreta et slikt skille. Det er en rekke ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som ikke har erverv til formål, men som f.eks. ikke har frivillig innsats. En vesentlig avgrensning i registreringsrett vil sannsynligvis føre til behov for en omfattende omlegging av registeret. Arbeidsgruppen mener dette vil bidra til å utvane registeret og føre til at data om en rekke organisasjoner blir mindre tilgjengelig. Samtidig er frivillig sektor i kontinuerlig endring, og det å legge sterke føringer på hva som utgjør frivillig virksomhet kan bidra til å redusere sektorens uavhengighet. Ved en revisjon av frivillighetsregisterloven bør det likevel tas en nærmere vurdering av om enkelte kriterier bør tydeliggjøres for å skape bedre forutsigbarhet og sikre likebehandling av organisasjoner.

Institusjoner, organisasjoner, selskap, foreninger og stiftelser mv. som ikke har erverv til formål er fritatt for formues- og inntektsskatt, jf. skatteloven § 2-32. Det er Skatteetaten som fatter vedtak om en virksomhet er ikke-skattepliktig. Erfaringene fra støtteordningene knyttet til covid-19 har vist at en del av disse aktørene har falt utenfor eller mellom, statlige støtteordninger, blant annet fordi de er ikke-skattepliktige. Selv om flertallet av frivillige organisasjoner ikke er skattepliktige for hele eller deler av virksomheten er det ikke slik at alle ikke-skattepliktige virksomheter er frivillige organisasjoner. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere en større grad av samkjøring av begreper mellom departementene og Skatteetaten når det gjelder hva som utgjør virksomhet som ikke har erverv til formål. En slik samkjøring bør etter arbeidsgruppens vurdering ikke berøre registreringsrett i Frivillighetsregisteret. For både aksjeselskaper og stiftelser er kriteriet om å utelukkende utdele midler til frivillig virksomhet avgjørende for om de har registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Arbeidsgruppen vurderer at dette er en hensiktsmessig avgrensning og at den bør opprettholdes.

3.5 Anbefalinger

1. Frivillighetsregisteret bør fortsatt speile sivilsamfunnet, og det bør derfor ikke legges opp til vesentlige innskrenkninger i registreringsrett. Det bør allikevel gjøres en vurdering av om det er behov for en ytterligere avgrensning mot næringsdrift og aktivitet organisert av det offentlige, samt private formål og rene privatøkonomiske interesser.
2. Det bør vurderes å gi registreringsrett til frivillig virksomhet som er organisert som samvirkeforetak. Dette vurderes i forbindelse med revidering av frivillighetsregisterloven.
3. Menigheter som er tilknyttet Dnk bør i større grad likestilles med øvrige tros- og livssynsorganisasjoner. Spørsmål om registreringsrett for menigheter i Dnk bør derfor vurderes særskilt i forbindelse med en revidering av frivillighetsregisterloven.
4. I lovens § 3 siste ledd heter det: «Frivillig virksomhet som ikke anses allmennyttig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.» Allmennyttig som begrep bør utgå, da dette begrepet er vanskelig å definere og skaper for stort rom for skjønn. Saken bør

tas opp med Finansdepartementet og Skatteetaten i forbindelse med skattefritak for organisasjoner, jf. punkt 3.3.4.

5. En revidert frivillighetsregisterlov bør inneholde en hjemmel for registerfører til å nekte registrering i tilfeller hvor det er mistanke om terrorfinansiering, hvitvasking og virksomhet som kan utgjøre en trussel mot demokrati og grunnleggende menneskerettigheter.

Forslag til tiltak

- *KUD igangsetter et lovarbeid med tanke på revidering av regelverket om Frivillighetsregisteret. Arbeidet bør skje i samråd med frivillig sektor, og berørte departementer og instanser.*

4. Bruken av Frivillighetsregisteret

I arbeidet med forenkling, samhandling og gjenbruk av data for frivillige organisasjoner er den nære knytningen mellom Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret sentral. I dette kapittelet beskrives og drøftes den faktiske bruken av Frivillighetsregisteret. I tillegg gjennomgås hvilke opplysninger forvaltningen etterspør, særlig i forbindelse med tilskuddsforvaltningen, og om det eventuelt skal stilles krav til å registrere og oppdatere visse opplysninger i Frivillighetsregisteret. Denne gjennomgangen danner utgangspunktet for forenklingstiltakene som omtales i neste kapittel.

For å kunne registreres i Frivillighetsregisteret må organisasjonen først være registrert i Enhetsregisteret og ha fått tildelt et organisasjonsnummer. Alle stiftelser og aksjeselskap har plikt til å registrere seg i Enhetsregisteret. Krav om registrering i Enhetsregisteret kan også følge av særskilt bestemmelse gitt i eller i medhold av lov. Det er derimot ingen organisasjoner som har plikt til å være registrert i Frivillighetsregisteret, men registrering stilles gjerne som vilkår for deltakelse i tilskuddsordninger o.l. Det er Enhetsregisteret som inneholder de aller fleste grunndataopplysningene om organisasjonen og det er Enhetsregisteret som vurderer om organisasjonen kan registreres med ønsket organisasjonsform. Frivillighetsregisteret utfører kontroll opp mot kriteriene for registrering iht. frivillighetsregisterloven. Det er mange foreninger og stiftelser som er registrert i Enhetsregisteret, men som ikke ønsker eller ikke oppfyller vilkårene for å være registrert i Frivillighetsregisteret. Frivillighetsregisteret gjør en kontroll opp mot «forskrift om grasrotandel» for å vurdere om den frivillige organisasjonen kan delta i Grasrotandelen. Noen av opplysningene som registreres i Frivillighetsregisteret er pliktig å melde for alle organisasjonene som søker registrering, andre opplysninger kan organisasjonene velge å påta seg å melde. I tillegg skal det vedlegges vedtekter ved nyregistrering. Vedtektene må vise at det utøves aktiviteter som ikke er fortjenestebasert, og ikke ha bestemmelser som strider mot vilkår for registreringsrett i frivillighetsregisterloven. Vedtekter brukes også for å vurdere om meldt kategori er rett, samt i vurderingen om deltagelse i Grasrotandelen. Organisasjoner som ønsker å registrere seg i Frivillighetsregisteret skal gi opplysning om kategori eller aktivitetsområde som passer for den aktiviteten organisasjonen driver. Det er 14 kategorier i Frivillighetsregisteret, såkalte ICNPO⁶ kategorier (international classification of non-profit organisations), jf. oversikt i vedlegg 1. Disse er unike for Frivillighetsregisteret og gir viktig informasjon til politikktutforming, forskning og statistikk og kunnskap om frivillig sektor. Norge benytter seg av 12 internasjonale kategorier, men har lagt til to særnorske: barne- og ungdomsorganisasjoner (kategori 13) og mangfold og inkludering (kategori 14).

4.1 Frivillighetsregisteret som inngang til tilskuddsordninger

Frivillighetsregisteret har en viktig funksjon som inngangskriterium til statlige tilskudd forbeholdt frivillig sektor. I forbindelse med frivillighetsmeldingen kartla KUD hvilke av de statlige tilskuddsordningene forbeholdt frivillig sektor som bruker Frivillighetsregisteret som inngangskriterium (se vedlegg 2). Flere departementer er i gang med å forskriftsfeste regelverkene for sine ordninger. I den forbindelse vurderes det fortløpende om

⁶ ICNPO-kategorier ble lansert på 1990-tallet som en del av Johns Hopkins *Comparative Nonprofit Sector Project*, og er i bruk i over 40 land.

Frivillighetsregisteret skal være inngangskriterium. Dersom Frivillighetsregisteret brukes som inngangskriterium i flere ordninger vil dette føre til en mer ensartet forvaltningspraksis. Det vil også sannsynligvis føre til at tilskuddsordningene etterspør de samme opplysningene, lik begrepsbruk og hyppigere gjenbruk av innrapporterte opplysninger

Siden Frivillighetsregisteret ble åpnet 1. desember 2008 har det skjedd vesentlige endringer. I 2009 var det 16 364 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret, mens det i 2022 er over 60 000. Frivillighetsregisteret har fått økt relevans ettersom flere tilskuddsforvaltere stiller krav om registrering i registeret for deltakelse i flere ordninger. I dag gir registrering i Frivillighetsregisteret tilgang til å søke på tilskudd på mer enn 3,5 mrd. kroner. I perioden 2020-2021 var dette beløpet kroner 5,5 mrd. kroner grunnet covid-19-ordninger for frivillighet og idrett. En rekke tilskuddsordninger krever i dag registrering i Frivillighetsregisteret, deriblant momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, Grasrotandelen og de nevnte midlertidige tilskuddsordningene til frivillighetssektoren i forbindelse med covid-19.

Tabell 2 viser at 61 prosent av organisasjonene i Frivillighetsregisteret er registrert som grasrotmottakere. Samlet mottok mer enn 38 000 lag og foreninger 737 mill. kroner i 2021. Flere enn 21 000 organisasjoner, eller nærmere 35 prosent av organisasjonene i Frivillighetsregisteret, mottok 1,8 mrd. kroner i momskompensasjon i 2021, mens 35 prosent av registrerte organisasjoner i registeret mottok midler fra covid-19-ordninger for frivillighet og idrett i 2021.

Tabell 2

Ordning	Antall mottakere og som prosent andel av registeret	Beløp tildelt mill. kroner	År
Grasrotandel	38 473 (61,4%)	737	2021
Momskompensasjonsordningen	21 575 (34,8%)	1 816	2021
Covid-19-ordninger for idrett og frivillighet	21 890 (35,0%)	1 353 ⁷	2021

Per januar 2022 er det 36 ordninger som krever registrering i Frivillighetsregisteret, jf. vedlegg 2. I tillegg er det flere regelverk/ordninger som planlegger å stille krav om dette i framtiden, deriblant tillatelse for å drive store lotterier på inntil 100 mill. kroner i årlig omsetning eller motta midler fra bingoentreprenører, jf. lov om pengespill (pengespilloven) Prop. 220 L (2020-2021), Innst. 163 L (2021-2022).

4.2 Bruk av opplysninger i Frivillighetsregisteret

KUD har kartlagt hvorfor Frivillighetsregisteret ikke i større grad er tatt i bruk i tilskuddsforvaltningen. Kartleggingen ble foretatt gjennom et spørreskjema til relevante departementer og direktorater. Kartleggingen ble gjort i forbindelse med forarbeidene til Frivillighetsmeldingen i 2018. Følgende spørsmål inngikk i spørreskjemaet:

- Hvilken kjennskap har statlige etater til Frivillighetsregisteret?
- Hvilke opplysninger er registrert i Frivillighetsregisteret og hvilke opplysninger er det oftest bruk for i saksbehandling av tilskudd til frivillig sektor?

⁷ Saksbehandlingen er ikke avsluttet. Tall per 1.2.2022.

- Hva er de største barrierene for bruk av Frivillighetsregisteret i lys av forvaltningens behov?

Kartleggingen avdekket at Frivillighetsregisteret er godt kjent blant forvaltere av tilskuddsordninger til frivillig sektor. Samtlige svarte at de kjente til registeret. Flere svarte at de bruker Frivillighetsregisteret jevnlig som oppslag for å sjekke om opplysningene stemmer og for å sjekke om organisasjonen er frivillig. Videre avdekket kartleggingen at barrierer for ytterligere bruk av Frivillighetsregisteret fra det offentlige i hovedsak skyldes:

- Frivillighetsregisteret inneholder ikke tilstrekkelige opplysninger som forvalterne trenger i tilskuddsforvaltningen.
- Frivillighetsregisteret har ikke funksjonalitet/løsninger som forvaltere/brukere etterspør (for eksempel oversikt over tilskudd til organisasjonene, integrasjon mot andre registre).

Frivillighetsregisteret er godt kjent blant statlige tilskuddsforvaltere, men brukes i hovedsak som inngangskriterium til tilskuddsordninger og i liten grad som opplysningsbank. Det har flere årsaker:

- Forvalterne trenger opplysninger som per i dag ikke registreres i Frivillighetsregisteret.
- Frivillighetsregisteret og løsninger som benyttes av andre forvaltere er ikke tilstrekkelig integrert.
- Registeret inneholder relevante opplysninger, men forvalter stoler ikke på kvaliteten.
- En begrenset andel av de frivillige organisasjonene registrerer opplysninger som er valgfrie i Frivillighetsregisteret. Det kommer trolig av at få tilskuddsforvaltere etterspør eller bruker slike opplysninger ved å hente dem fra registeret, slik at gevinsten for organisasjonene ved å registrere er lav.

Forvalterne framhever at dersom de i større grad skal bruke Frivillighetsregisteret som kilde til å hente ut informasjon til søknads- og rapporteringsbehandling, er det avgjørende med en integrasjonsløsning som sørger for at informasjonen som ligger i registeret hentes automatisk opp i saksbehandlingssystemet. For å legge til rette for de enkleste og beste løsningene for brukerne må Frivillighetsregisteret ses i sammenheng med andre løsninger/tjenester i den nasjonale digitale infrastrukturen. En relevant tjeneste i så måte er Brønnøysundregistrenes Webservice-løsning som er gratis for offentlige etater og kan integreres mot andre etaters saksbehandlingsverktøy. I 2021 var det i overkant av 5 millioner oppslag mot data i Frivillighetsregisteret gjennom denne løsningen.

Kartlegging av statlige tilskuddsordninger for frivillig sektor viser et mangfold av mer eller mindre digitale løsninger for søknads- og rapporteringshåndtering. Forvaltere som håndterer flest søknader fra frivillig sektor (Lotteri- og stiftelsestilsynet, Helsedirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, NAV, Miljødirektoratet og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner) har ulike løsninger. Mange av disse har allerede integrasjons-løsninger knyttet opp mot Enhetsregisteret. I tillegg til Webservice-løsningen referert til over, benyttes også Brønnøysundregistrenes løsning for åpne data som stadig utvides med flere opplysninger. Flere ordninger baserer seg imidlertid fortsatt på innsending av søknader og

rapporter per e-post. Dette indikerer at forvaltningen har et stort forbedringspotensial, særlig når det gjelder å gjøre seg kjent med allerede eksisterende løsninger.

4.3 Frivillige organisasjoners opplevelse av Frivillighetsregisteret

Nærmere 66 prosent av frivillige organisasjoner er i dag registrert i Frivillighetsregisteret.⁸ Det henger trolig sammen med at registrering har blitt et inngangskrav i et betydelig antall statlige tilskuddsordninger. I forbindelse med arbeidet med Frivillighetsmeldingen fikk frivillig sektor anledning til å komme med innspill til videreutvikling av Frivillighetsregisteret med mål om ytterligere forenkling og samordning av opplysninger.⁹ Frivillig sektors utgangspunkt er at opplysninger og dokumenter til det offentlige bør kunne sendes inn én gang og gjenbrukes av alle involverte instanser i tråd med «bare en gang»-prinsippet. Organisasjonene melder at forvaltningen ikke gjenbraker allerede innleverte opplysninger og at organisasjonene må rapportere samme opplysninger til staten flere ganger. Det er et ønske fra de frivillige organisasjoner at oppgavebelastningen knyttet til det å drive en frivillig organisasjon minimaliseres. Frivillige organisasjoner rapporterer om at de samme opplysninger og tilhørende dokumentasjon etterspørres flere ganger i saksbehandlingen til de ulike tilskuddsordninger som det offentlige forvalter, selv om flere av disse allerede er registrert i Enhetsregisteret og/eller Frivillighetsregisteret, eller at opplysninger kun er lagret i isolerte saksbehandlingssystemer hos ulike tilskuddsgivere. Samtidig kontrollerer og innhenter tilskuddsforvaltere andre typer informasjon som per i dag ikke registreres i offentlige registre, men som viser seg å være gjengangere i de vurderinger som gjøres i saksbehandlingen i bl.a. tilskuddsordninger. Dette kan være antall medlemmer, om organisasjonen har frivillig innsats, om de mottar andre offentlige tilskudd, andre inntekter osv.

Frivillige organisasjoner som søker eller rapporterer til flere aktører i det offentlige savner én felles inngangsport til offentlig sektor som ivaretar behovet for å søke og rapportere på tilskudd. Organisasjonene opplever at de må levere de samme opplysningene til ulike forvaltere, også når de relevante opplysningene står i Frivillighetsregisteret. At frivillige organisasjoner i begrenset grad registrerer og oppdaterer valgfrie opplysninger fører til dårligere tilgang og kvalitet på data i registeret, hvilket svekker tilskuddsforvalternes bruk av Frivillighetsregisteret.

Arbeidsgruppens vurdering er at det er et betydelig behov for økt samhandling i forvaltningen og at opplysninger som innrapporteres faktisk blir gjenbrukt. Det er bred politisk enighet om et slikt mål for forenkling. Manglende samordning og gjenbruk av innrapporterte opplysninger er utfordringer som særlig rammer organisasjoner av en viss størrelse. Dette er organisasjoner som søker tilskudd og rapporterer opplysninger fra flere ordninger, som ofte forvaltes av ulike instanser, som også opplever manglende gjenbruk av data og forskjellige strukturerer og vilkår. Det er derfor viktig å gjennomgå hvilken informasjon som er nødvendig for å få til en sammenhengende tjeneste for frivillige organisasjoner, og hvem som eventuelt

⁸ ISF anslår at det i 2019 er 95 300 lokale organisasjoner i Norge. [Antallet frivillige organisasjoner vokser - Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor \(samfunnsforskning.no\)](https://www.samfunnsforskning.no/antallet-frivillige-organisasjoner-vokser-senter-for-forskning-pa-sivilsamfunn-og-frivillig-sektor)

⁹ Innspill til Frivillighetsmeldingen fra Frivillighet Norge og LNU og workshop arrangert av Brønnøysundregistrene september 2019.

skal ha kontrollansvar for denne informasjon, og eventuelt registrere aktuelle opplysninger i Frivillighetsregisteret uten at organisasjonene selv må sende inn informasjonen.

4.4. Krav til opplysninger i tilskuddsordninger for frivillig sektor

Opplysninger som etterspørres i de ulike tilskuddsordningene for frivillig sektor er til en viss grad sammenfallende med opplysninger som ligger i Enhetsregisteret, Frivillighetsregisteret eller Regnskapsregisteret.

Et utvalg av opplysningene som finnes i Enhetsregisteret er:

- navn og organisasjonsnummer
- adresse, e-postadresse og telefonnummer.
- signatur – informasjon om hvem som kan forplikte en søker – dette vil ofte være styreleder, styremedlemmer eller daglig leder (skal meldes om det finnes)¹⁰

I Frivillighetsregisteret finnes

- oppdaterte vedtekter for de som har påtatt seg plikt til å registrere disse.
- kontonummer (ikke obligatorisk, men er pliktig for organisasjoner som deltar i Grasrotandelen.)
- om organisasjonen deltar i Grasrotandelen (er da ikke landsdekkende, da det kun er lokal og regional virksomhet som kan delta)
- aktivitetskategori
- eventuelle tilknytninger til organisasjonsledd

I Regnskapsregisteret finnes

- årsregnskap
- revisjonsberetning for årsregnskap (unntak for AS som har fravalgt revisjon og de som ikke er revisjonspliktige etter revisorloven)
- årsberetning (unntak for de som regnes som såkalte «små foretak»)

Andre opplysninger som det ofte spørres om i tilskuddsforvaltningen, men som i dag ikke finnes hos Brønnøysundregistrene, er:

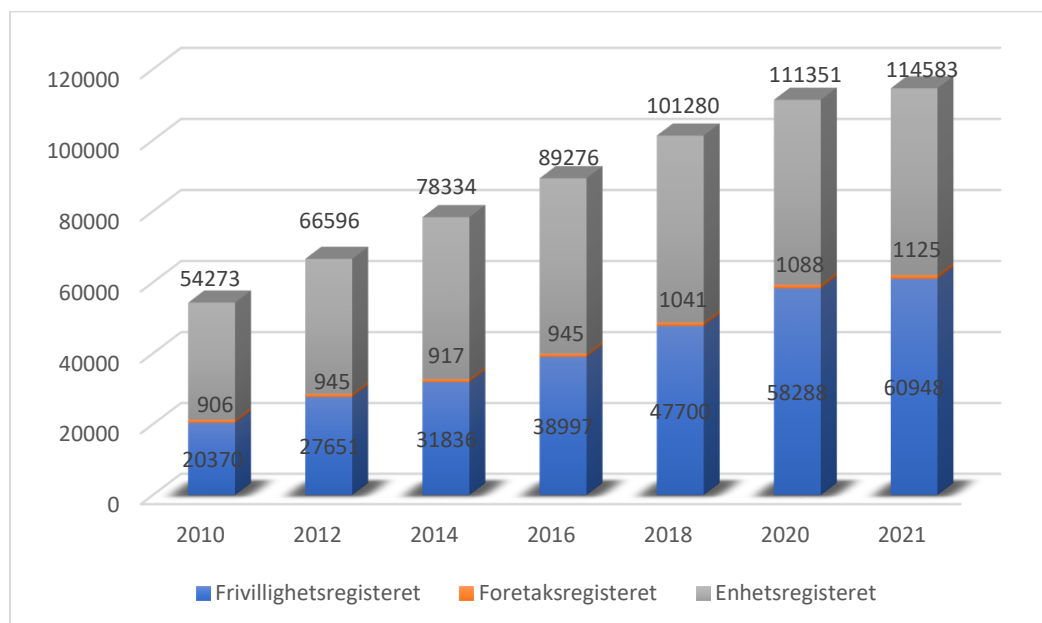
- prosjektregnskap og revisorattestasjon av prosjektregnskap. Noen ordninger ber også om revisorattestasjon av medlemstall mv.
- organisasjonenes omfang – eksempelvis medlemstall, betalte kontingenter, driftskostnader og kurs.
- organisasjonenes utbredelse – antall lokallag, representasjon i antall landsdeler
- mottatte tilskudd fra andre – noen forvaltere ber kun om mottatte tilskudd fra andre offentlige givere, andre om mottatte/omsøkte midler fra både private og offentlige.
- Oppdaterte vedtekter for de som ikke har påtatt seg å registrere vedtektene sine. Det er fortsatt en stor andel av de frivillige organisasjonene som ikke har påtatt seg plikt til å registrere og oppdatere vedtekter, jf. punkt 5.2.2 i rapporten.

¹⁰ Se vedlegg 4 mer utfyllende oversikt over opplysninger i Enhetsregisteret.

4.4.1 Enhetsregisteret

Enhetsregisteret er en av de nasjonale felleskomponentene¹¹ og fungerer som et nav for sentrale offentlige registre. Registeret tildeler organisasjonsnummer som entydig identifiserer de registrerte virksomhetene og inneholder grunndata om virksomhetene som er av felles interesse. Organisasjonsnummeret gjør det lettere å utveksle opplysninger på tvers i forvaltningen. Alle offentlige virksomheter som behandler virksomhetsopplysninger, skal gjenbruke informasjonen i Enhetsregisteret. Alle opplysninger i Enhetsregisteret er offentlig tilgjengelige, med unntak av fødselsnummer og D-nummer.

Virksomheter som har registreringsplikt i tilknyttet register¹² har plikt til å registrere seg i Enhetsregisteret. Det er en relativt liten andel av de frivillige organisasjonene som har plikt til registrering, men mange velger å registrere seg som følge av krav fra andre aktører, eksempelvis fra banker i forbindelse med opprettelse av bankkonto, ved etablering av strøm-avtaler, ved kjøp av forsikring og for registrering i Frivillighetsregisteret. Noen av de opplysninger som skal meldes til Enhetsregisteret er pliktige (minimumsopplysninger), mens andre opplysninger skal meldes hvis de finnes. Dette reguleres av enhetsregisterloven §§ 5 og 6. Utviklingen viser at forholdet mellom hvilke organisasjonsformer som er registrert i Frivillighetsregisteret er stabil med små endringer fra år til år. Illustrasjonen under viser utviklingen for foreninger fordelt på registre. Det er fortsatt mange foreninger som kun er registrert i Enhetsregisteret, samtidig som det er relativt få foreninger som også er registrert i Foretaksregisteret.



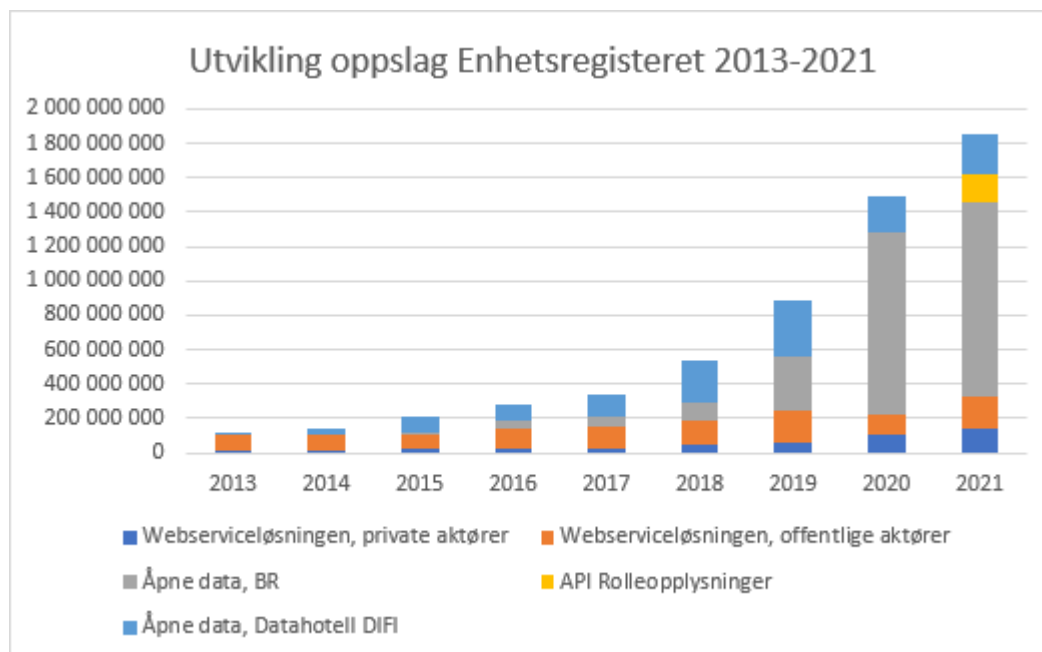
¹¹ Felleskomponenter defineres som komponenter i IT-løsninger som kan sambrukes eller gjenbrukes i flere IT-løsninger i offentlig sektor (Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles Rapport 2010:17 ISSN 1890-6583)

¹² De tilknyttede registre er NAV Aa-registeret, Foretaksregisteret, Stiftelsesregisteret, Merverdiavgiftsregisteret, Statistisk sentralbyrås Virksomhets- og Foretaksregister, Skattedirektoratets register over upersonlige skatteyttere og Konkursregisteret.

4.4.2 Gjenbruk av grunddata fra Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret

Illustrasjonen nedenfor viser at det har vært en kraftig økning i gjenbruk av data fra Enhetsregisteret de siste årene. Illustrasjonen viser også at det er et stadig økende behov for enkel tilgang til sentrale data om virksomheter. Oversikten viser samlet antall oppslag for alle organisasjonsformer. Brønnøysundregistrene har ikke egne tall for oppslag mot foreninger, men trolig er det en markant økning også for denne organisasjonsformen. For Frivillighetsregisteret har det også vært en økning i gjenbruk av data. Antall oppslag via Web Services-løsningen var på rundt 5,9 millioner i 2021, mens det i 2018 var ca. 2,9 millioner oppslag. Behovet for gjenbruk av data om frivillig organisasjoner er altså stigende.

Som vist tidligere inneholder sentrale nasjonale registre en del av de opplysningene som kreves i samhandlingen mellom det offentlige og frivillig sektor. I stor grad er dette opplysninger som ligger i Enhetsregisteret. Tilleggsopplysninger i Frivillighetsregisteret er informasjon om organisasjonenes aktivitetsområde (ICNPO kategori) og hvorvidt organisasjonen er godkjent som mottaker i Grasrotandelen. Samtidig inneholder Frivillighetsregisteret få opplysninger som er relevant for tilskuddsforvaltere. Arbeidsgruppen mener at det er behov for større samordning av regelverk, særlig om krav til søknad og rapportering. For frivillige organisasjoner er det viktig at opplysninger gjenbrukes så de slipper å innrapportere de samme opplysningene flere ganger og gjennom ulike systemer/ordninger. Dagens register er bygd opp på en måte som gjør at det snarere peker til opplysninger om frivillige organisasjoner som er samlet andre steder (Enhetsregisteret og delvis Regnskapsregisteret), mens Frivillighetsregisteret inneholder få opplysninger som er relevant for tilskuddsforvaltere.



Retten og plikten til å melde opplysninger til Frivillighetsregisteret ligger til rolleindehavere i organisasjonene selv. Oppdatering av registeret med nye opplysninger skal skje uten ugrunnet opphold. Det finnes ingen hjemmel i frivillighetsregisterloven for å hente opplysninger fra andre kilder enn det organisasjonene selv melder. For Enhetsregisteret er

det derimot hjemlet at opplysninger også kan hentes fra andre registre. I enhetsregisterlovens § 20 står det at: «Enhetsregisteret kan innhente og registrere opplysninger som er nevnt i §§ 5 annet ledd og 6 fra tilknyttet register. Opplysninger som er registrert i andre registre enn de tilknyttede registrene, kan innhentes og registreres i Enhetsregisteret når registerfører mener det ikke er betenkelig.» Opplysninger som innhentes fra andre registre og registreres i Enhetsregisteret er kontrollert av de som har ansvaret for den aktuelle opplysning. I de fleste tilfellene registreres disse i Enhetsregisteret uten noen ytterligere kontroll. For at Frivillighetsregisteret skal kunne innhente opplysninger fra andre kilder må frivillighetsregisterloven endres.

4.5 Plikter ved registrering i Frivillighetsregisteret

Det er i dag ikke registreringsplikt i Frivillighetsregisteret for frivillige organisasjoner. Arbeidsgruppen vurderer at dette bør videreføres. Frivillighetens hovedkjennetegn er at den er uavhengig av det offentlige og skal vokse nedenfra. Innføring av et slik krav vil stride mot disse prinsippene. Samtidig er det relevant å vurdere nærmere hva som eventuelt skal gjøres pliktig når organisasjonene først velger å registrere seg i Frivillighetsregisteret, eksempelvis plikt til registrering og oppdatering av opplysninger om organisasjonen i registeret. Dersom slike krav skal innføres må balansen mellom merarbeid for organisasjonene og hva som utløser forenkling, både for organisasjonene og for offentlige forvaltere, være den rette. Dette må også ses i lys av en mangfoldig frivillig sektor. For de aller fleste organisasjoner utgjør søknad og rapportering på ulike tilskuddsordninger kontakten de har med offentlige myndigheter. For mange organisasjoner er det kun et fåtall tilskuddsordninger som er aktuelle å søke midler fra, og for denne gruppen oppleves derfor ikke det samlede rapporteringskravet veldig stort. Ytterligere plikter om registrering og oppdatering av opplysninger vil derfor ikke føre til vesentlig forenkling for denne gruppen. For den delen av frivilligheten som søker støtte fra og rapporterer til mange ulike ordninger forholder dette seg annerledes. Dersom disse organisasjonene opplever at arbeidet de må gjøre for å sørge for at det er oppdaterte opplysninger i Frivillighetsregisteret faktisk bidrar til høyere kvalitet og gjenbruk av data, vil plikt om registrering og oppdatering av opplysninger være i deres interesse.

Det er viktig å understreke at plikter som pålegges frivillig sektor ikke kan ses isolert fra oppfølgingen fra statlige forvaltere. Flere forvaltere bruker ikke Frivillighetsregisteret siden opplysningene ikke er tilstrekkelige og i noen tilfeller heller ikke oppdaterte. Eksempelvis benytter Bufdirs søknadsportal seg kun av opplysningene i Enhetsregisteret. Eventuelle plikter til organisasjonene bør også følges opp av at det stilles krav om at forvaltere faktisk bruker Frivillighetsregisteret når det er mulig, snarere enn å pålegge organisasjonene krav til ytterligere rapportering. Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i disse dilemmaene i utformingen av forenklingstiltakene, som er tema i neste kapittel.

4.6 Anbefalinger

1. Registrering i Frivillighetsregisteret bør ikke gjøres pliktig for frivillige organisasjoner som har registreringsrett.
2. Det bør gjøres en vurdering av behov for regelverksendringer for innrapportering/henting av opplysninger. Dette gjelder særlig hjemmel for å innhente opplysninger innlevert til andre registre, etter modell fra Enhetsregisteret.
3. I ordninger som berører frivillig sektor bør det være et krav om registrering i Frivillighetsregisteret og at opplysninger så langt det er mulig innhentes og gjenbrukes. Den faktiske plasseringen av opplysningene er underordnet så lenge forvaltningssystemene klarer å kommunisere effektivt.

Forslag til tiltak

- *Det bør stilles krav til tilskuddsforvaltere om økt bruk av Frivillighetsregisteret som inngangskriterium. Kravet bør formaliseres i for eksempel rundskriv, tildelingsbrev eller i revidert frivillighetsregisterlov. Tiltaket følges opp av KUD.*
- *Det bør stilles krav til tilskuddsforvaltere om å innhente/gjenbruke opplysninger fra frivillige organisasjoner. Kravet bør formaliseres i for eksempel rundskriv, tildelingsbrev eller i revidert frivillighetsregisterlov. Tiltaket følges opp av KUD.*
- *Parallelt med revidering av frivillighetsregisterloven bør det igangsettes et arbeid for å sikre økt funksjonalitet i Frivillighetsregisteret. Tiltaket følges opp av KUD og Brønnøysundregistrene.*

5 Frivillighetsregisteret i et forenklingperspektiv

Frivillig sektor forventer at staten tar i bruk Frivillighetsregisteret som et verktøy for forenkling og samordning, særlig i tilskuddsforvaltning. Spriket mellom sektorens forventninger og myndighetenes bruk av registeret er stort. For frivillig sektor er forenklingspotensialet blant annet knyttet til realiseringen av prinsippet om «bare en gang», som omtalt over. For det offentlige er Frivillighetsregisteret ett av flere mulige verktøy som kan benyttes i arbeidet med digitalisering og samordning. Det er derfor nødvendig å tydeliggjøre hva som er den konkrete nytten/effekten av å bruke registeret og hvordan dette kan sees i sammenheng med relevante nasjonale felleskomponenter. Her kan det være hensiktsmessig å skille mellom nytte/effekt for: i) den enkelte forvalter og ii) felles oppgaveløsning på tvers (f.eks. samordnede definisjoner og/eller gjenbruk av opplysninger). For de utfordringene som er skissert tidligere i rapporten vil det trolig være slik at registeret har liten nytte/effekt for den enkelte forvalter (bl.a. fordi de allerede har eksisterende løsninger som fungerer godt), mens det kan ha stor nytte/effekt for å oppnå mål om felles oppgaveløsning på tvers.

Arbeidsgruppen har diskutert en rekke forslag til løsninger som kan bidra til forenkling, både for forvaltningen og for frivilligheten. Ulik begrepsbruk blant offentlige instanser er et særlig stort hinder for frivillige organisasjoner som forholder seg til flere ulike tilskuddsordninger. Det er også et stort hinder for å få til en effektiv deling og gjenbruk av data på tvers av ordninger. I noen tilfeller kan ulik forståelse og bruk av begreper forsvares i lys av særegne krav i de forskjellige ordningene. I mange tilfeller skyldes imidlertid ulik begrepsbruk mangel på samordning i offentlige instanser. Det er etter arbeidsgruppens syn behov for å standardisere flere begreper som brukes i tilskuddsforvaltningen overfor frivillig sektor, i tråd med føringene i Frivillighetsmeldingen. Eksempler på begreper som i dag har felles definisjoner (i *Veileder for forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*) er «tellende medlem», «grunnlagsår», «tilskuddsår» og «barne- og ungdomsorganisasjon».¹³

5.1 Frivillighetsregisteret som et verktøy for forenkling og samhandling

I tillegg til manglende samordning av begrepsbruk ble det i forarbeidene til registeret lagt vekt på at registerfører ikke har noen praktisk mulighet til å føre en effektiv kontroll med opplysningene som organisasjonene innrapporterer, og at det derfor vil være så stor usikkerhet knyttet til opplysningene at de ikke vil bli brukt av forvaltere, jf. NOU 2006:15 side 41-42. Arbeidsgruppen har tatt stilling til to spørsmål om Frivillighetsregisterets rolle i forenklingen av grensesnittet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. For det første, skal all informasjon som er relevant for tilskuddsforvaltning ligge i Frivillighetsregisteret, eller skal registeret være et nav for å samle/videreformidle/gjenbruke opplysninger? Gruppen mener det er lite hensiktsmessig at all informasjon skal ligge i Frivillighetsregisteret, da dette vil kreve en samordning med ulike forvaltningssystemer som vil bli svært ressurs- og kostnadskrevende. Dette vil fortsatt være en utfordring. For det andre, må det være slik at organisasjonene skal sende inn opplysninger som skal kontrolleres av Brønnøysundregistrene, eller kan man se for seg at registeret i større grad

¹³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/4eb95c7de8cf46c7bcadc50d78ce1220/veileder-forenkling-av-statlige-tilskuddsordninger-for-frivillige-organisasjoner-2017-v-1000.pdf>

henter informasjon fra andre registre og fra andre saksbehandlingssystemer? Dette spørsmålet har berøringspunkter med det første. Arbeidsgruppa vurderer at det først og fremst er viktig med en harmonisering mellom Frivillighetsregisteret og andre forvaltningssystemer, og at det legges til rette for at viktige opplysninger, som vedtekter og regnskap gjøres lett tilgjengelig for deling. Arbeidsgruppen har kommet fram til at den faktiske plasseringen av opplysningene er underordnet at forvaltningssystemene klarer å kommunisere effektivt, jf. anbefaling under punkt 4.5. For mer effektiv deling og gjenbruk av data er må det settes krav til hvem som «eier» de ulike opplysninger og hvem som har kontrollansvar for kvaliteten i data som skal registreres. Det er samtidig et viktig prinsipp at de opplysningene som organisasjonene oftest opplever å måtte levere på nytt faktisk bør ligge i Frivillighetsregisteret.

Offentlig sektor har etablert en rekke åpne, gjenbrukbare løsninger som dekker typiske behov på digitaliseringsfeltet, slik som innlogging, autentisering, registre, osv. Fellesløsninger eller nasjonale felleskomponenter¹⁴ er byggeklosser som kan brukes i utviklingen av offentlige digitale tjenester. Enhetsregisteret, Id-porten og Altinn er felleskomponenter som er særlig relevant for frivillig sektor og Frivillighetsregisteret. De aller fleste frivillige organisasjoner registrerer seg i Enhetsregisteret fordi det i mange sammenhenger er nødvendig med et organisasjonsnummer. For eksempel for å få en bankkonto, for å kunne søke om tillatelse til å drive lotterier, søke om offentlig tilskudd, kunne søke om registrering i Frivillighetsregisteret osv. Frivillige organisasjoner benytter Samordnet registermelding via Altinn for registrering eller innsending av meldinger til Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Frivillighetsregisteret. Frivillighetsregisteret gjennom koblingen til Enhetsregisteret bør ha en sentral rolle som en del av statens sammenhengende digitale tjenester til frivillig sektor.

Stortinget behandlet meldingen Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet Meld. St. 27 (2015–2016) 29. november 2016. Innstillingens tilråding ble enstemmig vedtatt. I meldingen s. 38 heter det blant annet «En målrettet IKT-politikk vil legge grunnlaget for en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning som kan styrke samspillet med frivillig sektor. Dette vil bidra til en enklere hverdag for frivillige». Mål om samordning og gjenbruk av data krever at forvaltningen har tettere samarbeid på tvers av sektorene og at den enkeltes tjenester ses i en større sammenheng. Dette stiller krav til KUD som koordinerende departement for frivillige organisasjoner på tvers av sektorlinjer. Forenklingsgrepene som foreslås i det følgende vil kreve koordinering og samordning blant offentlige instanser som forvalter ordninger for frivillig sektor. De setter dermed krav til politisk og administrativ forankring. Noen av forslagene kan imidlertid implementeres i enkelte virksomheter, for eksempel i form av pilotprosjekter. Dette kan tilføre nyttige erfaringer som kan brukes i videre samordningsarbeid i forvaltningen.

5.2 Felles inngangskriterier og gjenbruk av opplysninger

En rekke offentlige (og enkelte private) ordninger er utviklet for å tildele goder til frivillige organisasjoner, som tilskudd, skattefritak, skattefradrag for gaver og tillatelse til å drive

¹⁴ Sentrale fellesløsninger er Id-porten, Altinn, Digital postkasse, Kontaktregisteret, Folkeregisteret, Enhetsregisteret og Matrikkelen.

lotterier. Ordningene har til felles at de skal treffe en relativt lik krets av frivillige organisasjoner, men de benytter seg av ulike kriterier for å avgjøre hvilke organisasjoner som får motta godet. Ofte vil et krav om registrering i Frivillighetsregisteret være egnet som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig inngangskriterium i slike ordninger. Det er fordi ordningene ikke skal være åpne for hele sivilsamfunnet, men en bestemt del, for eksempel frivillige foreninger, medlemsbaserte organisasjoner, eller organisasjoner med lokal aktivitet. Hver ordning har derfor egne inngangskriterier utover minimumskrav til kontaktopplysninger og registrering i Frivillighetsregisteret.

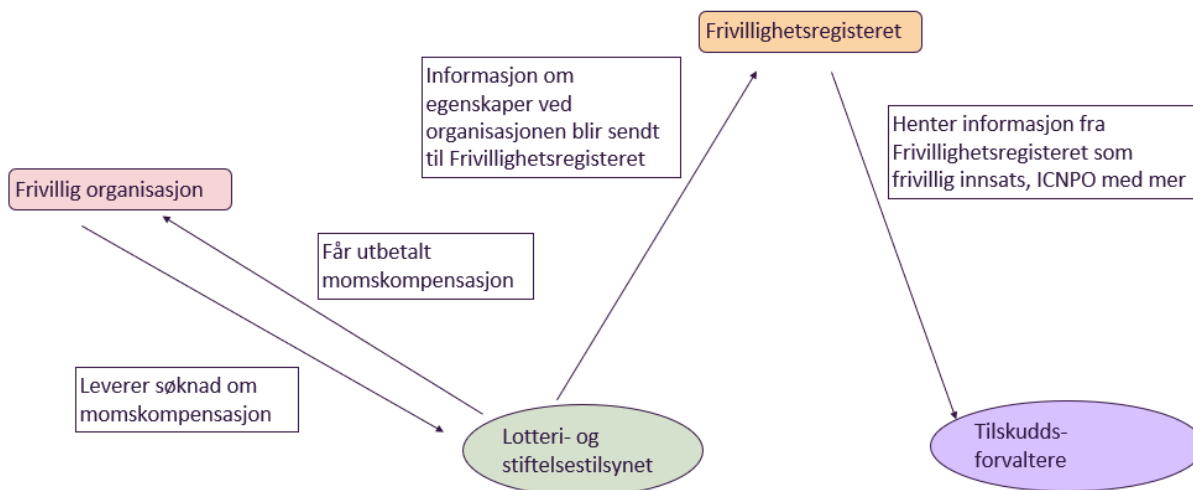
Inngangskriteriene innebærer typisk at en frivillig organisasjon må innfri et krav knyttet til egen organisasjonsform eller aktivitet, og som ikke kan ivaretas utelukkende av opplysninger om ICNPO-kategori, organisasjonsform eller annet som finnes i Frivillighetsregisteret i dag. Eksempler på slike kriterier kan være at organisasjonen er «landsdekkende», driver «lokal aktivitet» eller har «frivillig innsats som en viktig del av virksomheten». Organisasjonene må dokumentere, som en del av søknadsgrunnlaget at de fyller disse kriteriene. Denne praksisen er arbeidskrevende både for organisasjonene og for det offentlige, til dels fordi organisasjonene må levere tilnærmet lik dokumentasjon til ulike instanser og fordi forvaltere må gjøre vurderinger av tilnærmet lik dokumentasjon basert på ulike regelverk. En mulig saksgang vil kunne være at opplysningene om kriteriene registreres gjennom dokumentasjon til en annen offentlig myndighet ved søknad om tilskudd e.l. Den aktuelle myndigheten sender sin vurdering og eventuelt dokumentasjon av det aktuelle felleskriteriet til Brønnøysundregistrene.

5.2.1 Gjenbruk av vurderinger av kriterier i tilskuddsordninger

Standardiseringen av begreper, av hvilke opplysninger som bør etterspørres og inngangskriterier i tilskuddsordninger vil i seg selv føre til forenkling og mer forutsigbarhet for frivillige organisasjoner. Det vil i tillegg kunne gjøre det lettere å dele og gjenbruke data for statlige forvaltere. Vurderinger gjort av statlige forvaltere, knyttet til om organisasjoner oppfyller visse kriterier, utgjør også data som kan deles. Noen av vurderingene som er aktuelle er:

- Kriteriet om hva som utgjør «regional eller lokal aktivitet» i Grasrotandelen.
- Kriteriet om hva som utgjør «frivillig innsats» i momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner.
- Kriteriet om hva som utgjør en barne- og ungdomsorganisasjon.

Det kreves imidlertid ytterligere grep for å legge til rette for gjenbruk av data. Et vesentlig forenklingsgrep som også ville sikre gjenbruk av data og vedtak kunne fungere slik som skissert i figuren under:



En organisasjon søker på en tilskuddsordning og blir bedt av tilskuddsforvalter nummer en å levere opplysninger for å dokumentere at den har frivillig innsats. Dersom organisasjonen får innvilget støtte er det blant annet fordi tilskuddsforvalter nummer en vurderer at organisasjonen innfrir kravet om å ha frivillig innsats. Denne vurderingen skilles ut og registreres i Frivillighetsregisteret. Nå kan andre tilskuddsforvaltere sjekke i Frivillighetsregisteret om organisasjonen innfrir felleskriteriet om å ha frivillig innsats (og når denne vurderingen sist ble gjort). Organisasjonen slipper å dokumentere på nytt at den har frivillig innsats, og tilskuddsforvalter nummer to slipper å kreve dokumentasjon eller gjøre egne vurderinger av spørsmålet. En slik modell vil bidra til en større samordning av inngangskriterier i statlige ordninger som berører frivillig sektor. Videre vil modellen gi økt åpenhet og innsyn i vurderinger gjort av offentlige myndigheter om frivillige virksomheter. «Alle» kan potensielt søke opp og bruke disse opplysningene. Dette vil kreve tilleggsfunksjoner i Frivillighetsregisteret og få både økonomiske og administrative konsekvenser for staten i en overgangsfase.

Arbeidet med å implementere felles kriterier i forvaltningsapparatet vil forsterke innsatsen knyttet til deling og gjenbruk av data. Tiltak som også lykkes med å legge til rette for gjenbruk av data vil også kunne ha overføringsverdi til andre parallelle prosesser. På sikt vurderer arbeidsgruppen at dette vil være ressursbesparende for både frivillig sektor og statsforvaltningen. For at denne typen vurderinger skal være tilgjengelig for ulike tilskuddsforvaltere bør det legges om til et automatisk datauttrekk fra Frivillighetsregisteret. Det bør også innføres et krav om at tilskuddsforvaltere skal innhente dokumentasjon fra Frivillighetsregisteret først, så fremt det er mulig. Dette tiltaket fordrer at vurderingene gjøres tilgjengelige gjennom Frivillighetsregisteret.

Etter dagens regelverk er det kun opplysninger levert av organisasjonene selv som eventuelt kan registreres og deles. Et sentralt spørsmål er om et framtidig regelverk skal åpne for at opplysninger tilfaller Frivillighetsregisteret fra andre kilder enn fra organisasjonene. Gjennomgang av regelverket bør inkludere hvilke nye opplysninger som skal inn i Frivillighetsregisteret og hvordan disse opplysningene skal integreres i registeret.

Det må avklares om det finnes tekniske hindringer eller juridiske problemstillinger knyttet til deling av data. Siden gjenbruk og deling av data i denne sammenhengen dreier seg om forholdet mellom Frivillighetsregisteret og andre forvaltningssystemer, er det naturlig at dette arbeidet legges til Brønnøysundregistrene og ses i sammenheng med utvikling av nye registerplattformer. Det vil imidlertid også kreve deltakelse fra forvaltere av statlige tilskuddsordninger. Brønnøysundregistrene har allerede utviklet to systemer som legger til rette for deling og gjenbruk av data. Dette gjelder løsningen for åpne data og Webservice-løsningen som kan integreres mot andre etaters saksbehandlingsverktøy. Arbeidsgruppen vurderer at selv om løsningene benyttes av mange forvaltere, er de ikke kjent av alle. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at Brønnøysundregistrene forsterker informasjonsarbeidet overfor offentlige forvaltere.

5.2.2 Tilgjengeliggjøring og gjenbruk av vedtekter

I henhold til dagens regelverk må organisasjonene legge ved vedtekter ved melding om førstegangsregistrering i Frivillighetsregisteret, men vedtektene blir ikke registrert i Frivillighetsregisteret. Det er valgfritt for organisasjonene om de vil påta seg plikt til å registrere vedtektene sine som en egen opplysning i Frivillighetsregisteret. Vedtektene blir imidlertid ikke tilgjengeliggjort i Frivillighetsregisteret, og det er dermed lite insentiv for organisasjonene til å påta seg en slik plikt. Ved oppslag i registeret får en kun vite hvorvidt organisasjonen har påtatt seg å melde vedtekter, samt dato for når vedtektene ble registrert siste gang. Tabell 3 under viser at det har vært en nedgang i antall saker som er kommet inn til registrering fra 2020 til 2021.

Tabell 3

	Totalt antall saker	Nyregistrering	Endring	Sletting
2021	9566	5801	2986	779
2020	11779	7277	3752	750

Ved utgangen av 2021 var det 17063 (27,2%) av registrerte foreninger som hadde påtatt seg å ha vedtekter registrert i Frivillighetsregisteret, mens tallet fra 2010 lå på 24%. Av disse var det 249 (1,46%) foreninger som fikk endret sine vedtekter i 2021. Tabell 4 under viser utviklingen av antall foreninger som har oppdatert vedtektene sine i Frivillighetsregisteret fordelt på de siste 5 år.

Tabell 4

År	2021	2020	2019	2018	2017
Godkjente vedtektsendringer	249	323	209	384	419

Oversikten viser at det i dag er færre foreninger som oppdaterer vedtekter enn det var i 2017 og 2018. Fordi organisasjonene ikke har insentiver til å oppdatere registrerte vedtekter, er det grunn til å tro at en del organisasjoner ikke sender inn vedtektsendringer til registeret. For øvrig henger økt bruk av registeret nøye sammen med hyppighet på oppdatering av opplysninger.

En forutsetning for at vedtekter skal kunne deles og tilgjengeliggjøres må være at de først registreres et sted. Det er naturlig at dette gjøres i Frivillighetsregisteret. Vedtekter er et sentralt dokument som brukes av organisasjonene, tilskuddsforvaltere, offentlige instanser og revisorer. Vedtekter brukes blant annet til å vurdere registreringsrett i ulike registre, vurdering av deltakelse i Grasrotandelen og i tilskuddsforvalteres saksbehandling av søknader. Arbeidsgruppen har på denne bakgrunnen vurdert hvorvidt det på sikt bør innføres et krav til registrering og oppdatering av vedtektene i registeret ved endring. I vurderingen må det tas hensyn til eventuelt merarbeid som pålegges organisasjonene sett opp mot forenklingspotensialet.

Innsendte vedtekter ved innmelding i Frivillighetsregisteret bør registreres og tilgjengeliggjøres. I forbindelse med revidering av frivillighetsregisterloven bør det vurderes om alle nyinnmeldte enheter skal få plikt til å oppdatere vedtektene. Alternativt bør det sees på hvilke muligheter det finnes for å tilgjengeliggjøre vedtekter uten at disse først skal registreres og oppdateres i registeret. Det legges til grunn at dette ikke vil medføre merarbeid for organisasjoner ved innmelding i Frivillighetsregisteret. Det vil kreve noe merarbeid hos registerfører, og regelverket vil måtte endres før dette kan innføres. Dersom et krav om registrering av vedtekter for organisasjoner som allerede er i registeret innføres på sikt, bør Brønnøysundregistrene legge opp til en enkel registreringsløsning av vedtektene. Et krav til registrering av vedtekter med tilhørende minimumskrav knyttet til hvilke opplysninger disse skal inneholde vil gjøre det enklere å lage digitale løsninger for både innrapportering og deling av vedtekter som strukturert data. Eksempelvis vil det kunne legges til rette for løsninger knyttet til digital stiftelse av foreninger. Et generelt krav til registrering av vedtekter vil sannsynligvis øke bruken av Frivillighetsregisteret som kilde til informasjon. Det må i denne sammenhengen legges opp til at offentlige forvaltere skal hente vedtekter fra Frivillighetsregisteret, noe som vil medføre forenkling for de organisasjonene som sender sine vedtekter til en eller flere offentlige instanser på jevnlig basis. Registrering og tilgjengeliggjøring av vedtekter vil i tillegg gjøre det enklere for organisasjonen selv og for de enkelte medlemmer å få tilgang til sine egne vedtekter. Dette må vurderes nærmere i forbindelse med revidering av frivillighetsregisterloven.

Det bør på sikt vurderes om allerede registrerte foreninger som per i dag ikke har påtatt seg en plikt til å oppdatere vedtekter også må oppdatere vedtektsendringer i registeret. Dette vil bidra til at vedtektsopplysningene i registeret er korrekte. Oppdaterte opplysninger i Frivillighetsregisteret vil øke tilliten til registeret blant forvaltere, noe som bidrar til gjenbruk av data og forenkling både for forvaltningen og for organisasjonene. Som hovedregel er det årsmøtet som kan vedta endring av vedtektene. Det er også årsmøtet som velger nytt styre. De færreste organisasjoner endrer vedtektene ofte, og et slikt krav vil derfor ikke få vesentlige konsekvenser for flertallet av organisasjonene. Vedtektsendringer kan riktignok være en omfattende prosess for store organisasjoner, og en vedtektsendring i en sammenkjedet foreningsstruktur vil ofte ha konsekvenser for alle organisasjonsledd under sentrallet. Slik rapporteringsløsningen er utformet i dag må det sendes inn melding om vedtektsendring for hvert enkelt lokallag og fylkeslag som er registrert, noe som vil medføre merarbeid for organisasjonen. Før et eventuelt framtidig krav om å oppdatere vedtektene må det derfor innføres ny funksjonalitet for å sikre at sentrallet med mange underledd effektivt kan sende inn vedtekter for alle organisasjonsledd i strukturen. Arbeidsgruppen vurderer at

forenklingspotensialet med oppdaterte vedtekter er betydelig ettersom det vil øke kvaliteten på dataene i Frivillighetsregisteret. Dette spørsmålet må vurderes nærmere i forbindelse med revidering av frivillighetsregisterloven. Alternativt kan krav om oppdaterte vedtekter i Frivillighetsregisteret knyttes til enkelte tilskuddsordninger, slik at kravet ikke pålegges samtlige organisasjoner i registeret.

5.2.3 Forenkling og gjenbruk av regnskapsopplysninger

I henhold til dagens regelverk er det ikke plikt til å sende inn opplysninger om regnskapstall eller andre regnskapsopplysninger til Frivillighetsregisteret, men organisasjonene kan påta seg en plikt til å rapportere regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret, jf. § 7 i loven og §§ 11 – 20 i forskrift. Ved utgangen av 2021 er det kun 1666 (2,7 prosent) av organisasjonene i Frivillighetsregisteret som frivillig har påtatt seg plikt til å sende inn regnskapsopplysninger. Regnskapsregisteret registrerer årsregnskap fra regnskapspliktige virksomheter og kunngjør godkjenning av årsregnskap og utgjør en viktig kilde til økonomiske data om virksomheter. Foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk, er årsregnskapspliktige etter regnskapsloven av 17. juli 1998 § 1-2 første ledd. Dersom en virksomhet er organisert som et aksjeselskap eller stiftelse har den årsregnskapsplikt uavhengig av virksomhetens størrelse eller om det drives økonomisk virksomhet. Dermed er det allerede en rekke organisasjoner som plikter å sende inn regnskap til Regnskapsregisteret. Organisasjoner kan også ha regnskapsplikt etter særlovgivning eller etter interne regler. Ett eksempel på dette er Norges Idrettsforbunds Regnskaps- og revisjonsbestemmelser for små organisasjonsledd av 23. november 2015.

For å synliggjøre potensiale for å forenkle og samordne regnskapsinnrapporteringen fra frivillige organisasjoner ble det gjennomført en foranalyse i 2016, *Forenkling av regnskapsrapportering fra frivillige organisasjoner* (Vivento 2016). Rapporten skisserer fem ulike tiltak som delvis bygger på hverandre: 1. Klarspråk, 2. Standardisering av regnskapsoppsett og årsrapport, 3. Felles digital innrapportering, 4. Bruk av grunndata og 5. Samordnet krav til revisjon. I konklusjonen heter det: «De tiltak som kan gi en vesentlig forenklingseffekt vil kreve samordning og dermed en prosess for koordinering mellom ulike tilskuddsforvaltere.» Gitt at dette er krevende, anbefaler rapporten at det legges opp til en stegvis gjennomføring. Rapporten er fortsatt aktuell. Hvordan dette arbeidet skal følges opp henger derfor tett sammen med hvilken samordningsrolle KUD skal påta seg og hva som skal prioriteres i dette arbeidet.

I stedet for å fokusere på regnskapsoppsett og årsrapport som skal dekke flere forvalteres behov, kan det være et alternativ å fokusere på konkrete opplysninger om økonomiske forhold som det er særskilt relevant å dele. For eksempel kan dette gjelde opplysninger om driftskostnader som innrapporteres til momskompensasjonsordningen og gjenbrukes i ordningen for Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige- og humanitære organisasjoner, opplysninger om gaver som innrapporteres til skatteetaten, opplysninger om pengeinnsamlinger. Dersom en løsning for innrapportering av økonomiske forhold avgrenses til å gjelde konkrete opplysninger som godkjennes av en offentlig instans, kan det være et alternativ at opplysningene innrapporteres fra denne instansen slik det for eksempel gjøres i

Registeret for offentlig støtte.¹⁵ Dette er forhold som må vurderes nærmere, dersom det er ønskelig å bidra til felles oppgaveløsning på dette området.

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å utvikle en forenklet regnskapsmal som kan benyttes av organisasjonene som registrerer seg i Frivillighetsregisteret. Dagens regelverk og krav til aktivitetsbasert regnskap er vanskelig å forholde seg til for de fleste organisasjonene. Samtidig er forskjell i behov og nivå på rapportering av regnskapstall mellom ulike forvaltere betydelig. Det er derfor vanskelig å balansere behovet for en forenklet mal som er felles på tvers av forvaltningen og som samtidig oppfyller forvalternes ulike krav. Et slikt tiltak vil ha betydelig forenklingspotensial, men det fordrer at de ulike forvalterne gjør et forarbeid når det gjelder kravene i sine ordninger slik at de etterspør de samme regnskapsopplysningene fra søkerne. Arbeidsgruppen vurderer at dette tiltaket ikke gjennomføres nå, men at det kan gjøres en ny vurdering av behovet for og nytten av forenklet regnskapsmal på et senere tidspunkt. Det vil allikevel være hensiktsmessig å gjøre en vurdering av spørsmålet i forbindelse med gjennomgangen av regelverket.

5.2.4 Pilotprosjekt: alternativ modell for gjenbruk av opplysninger

I forbindelse med Stimulab-prosjektet som har tatt livshendelsen Starte og drive en frivillig organisasjon som utgangspunkt, spilte Oslo kommune inn et forslag for hvordan Frivillighetsregisteret kan bidra til forenkling. Forslaget representerer en alternativ modell for gjenbruk av opplysninger på tilskuddsfeltet. Oslo kommune, ved Lars Ivar Mannsaaker, har utarbeidet følgende modell for å illustrere forslaget:

¹⁵ Registeret for offentlig støtte er et nasjonalt register for offentlige støttetildelinger som faller inn under EØS-avtalen. Registeret ble opprettet 1. juli 2016 med bakgrunn i reglene om offentlig støtte i EØS-avtalen. Det er tilskuddsforvalter som har ansvar for å rapportere inn støtten.

Forslag demonstrator - prototyp/pilot: Gjenbruk av data - tilskudd frivillige

Aktører: Frivillighetsregisteret, Oslo kommune med flere

BRUKER →	Frivillig organisasjon		Kommune/stat		
	Søke om tilskudd		Behandle søknader		
OPPGAVE →	Søke om tilskudd		Behandle søknader		
DELOPPGAVER:	NÅ	ØNSKET FRIVILLIG ALTERNATIV	NÅ	ØNSKET ALTERNATIV	DATAKILDER:
Vedtekter	Laster opp vedtekt til søknadsskjema (gang på gang)	Automatisk opphenting fra Frivillighetsregisteret til søknadsskjemaet	Mottar vedlegg fra søker som pdf	Motta lenke (evt pdf) fra Frivillighetsregisteret inn i søknadsskjemaet	Frivillighetsregisteret
Årsrapport	Laster opp årsrapport til søknadsskjema (gang på gang)	Kan velge automatisk opphenting fra Frivillighetsregisteret	Mottar vedlegg fra søker som pdf	Motta lenke (evt pdf) fra Frivillighetsregisteret	Frivillighetsregisteret
Regnskap*	Laster opp årsregnskap til søknadsskjema (gang på gang)	Kan velge automatisk opphenting fra Frivillighetsregisteret	Mottar vedlegg fra søker som pdf	Motta lenke (evt pdf) fra Frivillighetsregisteret	Frivillighetsregisteret
Digital signering	Signerer via signeringsverktøy, skanner dok. med underskrifter eller bekrefter via eposter	Kan signere i Frivillighetsregisteret via rolle i Brreg/Altinn	Mottar vedlegg som pdf	Motta lenke (evt pdf) fra Frivillighetsregisteret	Frivillighetsregisteret
Revisorgodkjent regnskap	Laster opp revisorgodkjent regnskap til søknadsskjema	Kan velge automatisk opphenting fra Frivillighetsregisteret	Mottar vedlegg som pdf	Motta lenke (evt pdf) fra Frivillighetsregisteret	Frivillighetsregisteret
Skatteattest	Laster opp skatteattest til søknadsskjema (gang på gang)	Kan velge automatisk opphenting fra Skatteetaten		Motta lenke (evt pdf) fra Skatteetaten	Skatteetaten
Mottatte tilskudd	Skriver oversikt over mottatte tilskudd inn i skjema hvis det ikke er spesifisert i regnskap	Automatisk opphenting fra DigiTilskudd > Friv.registret	Mottar info fra søker i søknadsskjemaet eller vedlagt pdf	Motta lenke (evt pdf) fra Frivillighetsregisteret	Frivillighetsregisteret

* På sikt integrasjon mot regnskapssystem som i selvangivelsen for næringsdrivende?

Forslaget går ut på å teste ut at frivillige organisasjoner – heller enn å laste opp nødvendige dokumenter til søknadsskjemaer hos Oslo kommune – kan velge å laste opp dokumenter som årsrapport, årsregnskap, revisorberetning til Frivillighetsregisteret – slik at de kan hentes fra registeret. Dette vil kunne bidra til å redusere ressursbruken for organisasjoner som søker tilskudd til ulike prosjekter fra ulike ordninger på flere nivåer. Et slikt prosjekt er derfor i tråd med målet om «bare en gang», og vil også kunne være relevant for statlige tilskuddsforvaltere. Piloten vil kunne skaleres fra et lite antall til mange hundre organisasjoner i Oslo. Dette pilotprosjektet tar først og fremst utgangspunkt i dokumenter som utarbeides i henhold til en fast mal, og det er foreløpig usikkert hvilke dokumenter som er mest aktuelle i denne sammenhengen. Arbeidsgruppen er av den oppfatning om at forslaget må vurderes videre i Brønnøysundregistrene, særlig i lys av prosjektet Brukervennlige registertjenester. Per dags dato har ikke Brønnøysundregistrene tekniske løsninger som støtter denne modellen.

5.3 Anbefalinger

1. Lov om register for frivillig virksomhet bør endres slik at det på sikt er mulig å registrere flere opplysninger om inngangskriterier som brukes av flere ordninger, f.eks. om en frivillig organisasjon er landsdekkende, driver lokal aktivitet, er en barne- og ungdomsorganisasjon eller har frivillig innsats som sin primære ressurs
2. Regelverk for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner og andre offentlige goder med inngangskrav (skattefradrag, lotteritillatelse, utlån av lokaler osv.)

- samordnes slik at de i størst mulig grad benytter seg av felles kriterier, og tilskuddsforvaltere plikter å hente ut disse opplysninger fra Frivillighetsregisteret
3. Det utarbeides felles definisjoner av sentrale kriterier til bruk i tilskuddsordninger som kan registreres i registeret. Disse kriteriene kommer i tillegg til ICNPO-kategoriene.
 4. Brønnøysundregistrene og Lotteri- og stiftelsestilsynet utvikler en løsning for å registrere «frivillig innsats som en viktig del av virksomheten» som en valgfri opplysning i Frivillighetsregisteret.
 5. Brønnøysundregistrene og Bufdir utvikler en løsning for å registrere «barne- og ungdomsorganisasjon» som en ny valgfri opplysning i Frivillighetsregisteret
 6. Vedtekter bør gjøres tilgjengelig i Frivillighetsregisteret.
 7. Det bør i forbindelse med revidering av regelverket vurderes å innføre krav om oppdatering av vedtekter i Frivillighetsregisteret.
 8. Mulighetene for å forenkle regnskapsmalen i tilknytning til regelverk om Frivillighetsregisteret vurderes i forbindelse med revisjon av regelverket.

Forslag til tiltak

- *KUD i samråd med berørte departementer og instanser utformer felles definisjoner for flere begreper og inngangskriterier i statlige tilskuddsordninger og liknende ordninger for frivillige organisasjoner i forbindelse med revideringen av Veileder for forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Arbeidet samordnes med prosjektet Digitaltilskudd.*
- *Brønnøysundregistrene igangsetter et arbeid for å gjøre registrerte vedtekter i Frivillighetsregisteret offentlig tilgjengelig med dato for sist oppdatering av vedtektene til enheten som søkbare dokumenter.*
- *Brønnøysundregistrene og relevante tilskuddsforvaltere utvikler tekniske og juridiske løsninger som gjør det mulig for Frivillighetsregisteret å hente opplysninger og vurderinger fra statlige tilskuddsforvaltere av om enheten innfrir felles inngangskriterier.*
- *Brønnøysundregistrene vurderer Oslo kommunes innspill om gjenbruk av opplysninger i forbindelse med prosjektet Brukervennlige registertjenester.*

6 Oppfølging av rapporten

KUD har det overordnede ansvaret for å følge opp rapportens anbefalinger og forslagene til tiltak. Departementet vil gjennomgå forslag til anbefalinger og tiltak og utarbeide en framdriftsplan for videre arbeid. Flere av forslagene bør kunne igangsettes vår/høst 2022.

Arbeidsgruppen anbefaler en gjennomgang av frivillighetsregisterloven og forskrift. Mye av forarbeidene i NOU om frivillighetsregisteret er fortsatt relevant og det er derfor ikke nødvendig med et lovutvalg og en ny NOU. Det er sannsynligvis mer hensiktsmessig å bruke referansegruppen for Frivillighetsregisteret og momskompensasjonsordningen som referansepunkt for videre arbeid med regelverket. Det er viktig at frivillig sektor inkluderes fra starten. På bakgrunn av pandemien er det mest sannsynlig at gjennomgang av regelverket kan igangsettes høsten 2022.

Frivillighetsmeldingen vektlegger en forenklingsreform for frivillig sektor. Arbeidet med å videreutvikle Frivillighetsregisteret er en viktig del av denne reformen. Det samme er revisjon av veilederen *Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner* og etablering av et forenklingråd for frivillig sektor. Både revisjonsarbeidet og et forenklingråd anses å være velegnede til å følge opp anbefalingene om standardisering av begreper og inngangskriterier og utvikling av felles maler og skjemaer.

Starte og drive en frivillig organisasjon er en av syv prioriterte områder – livshendelser – i digitaliseringsstrategien. For å få nye innspill til hvordan livshendelsen Starte og drive en frivillig organisasjon kunne implementeres, søkte Brønnøysundregistrene – i samarbeid med Kultur- og likestillingsdepartementet, Frivillighet Norge og Fundraising Norge, om støtte fra Stimulab-ordningen. Brønnøysundregistrene fikk tilslag på søknaden i 2020, og det ble bestemt at Stimulab-prosjektet skulle ha hele livshendelsen som tematisk ramme. Dette prosjektet ble igangsatt i januar 2021 og sluttrapport leveres i mars 2022. Denne rapporten tar også for seg Frivillighetsregisterets plass i forvaltningen overfor frivillig sektor, og inneholder en rekke forslag til tiltak som omhandler deling og gjenbruk av data. Oppfølgingen av Stimulab-rapporten bør derfor foregå parallelt med oppfølgingen av Frivillighetsregisterrapporten. Oppfølgingen av begge rapporter må også se hen til utviklingen av Digitaltilskudd som ferdigstilles i løpet av 2022.

Digitaltilskudd er et samarbeidsprosjekt mellom Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og KUD om å realisere en samlet felles oversikt over statlige tilskuddsordninger, enkeltstående tilskudd og mottakere av tilskudd. Tjenesten er under utvikling og vil lanseres høsten 2022. Prosjektet har valgt smidig metodikk, noe som innebærer tett kontakt med brukere av løsningen gjennom hele utviklingsløpet. Tjenesten er modulbasert og vil kunne videreutvikles med ny funksjonalitet og flere brukere. Det er per i dag utviklet en datainnsamlingsløsning som sørger for en solid i fremtidsrettet infrastruktur for innhenting og visning av informasjon om statlige tilskudd. Den legger også til rette for at tilskuddsforvaltere kan avlevere informasjon fra sine tilskuddsforvaltningssystemer, og dermed sikre god og oppdatert informasjon, I prosjektperioden arbeides det med både manuell og maskinell avlevering.

DFØ har ansvar for statlig tilskuddsforvaltning, både gjennom veiledning til forvaltere og økonomiregelverket. Det vil derfor være viktig å samarbeide om harmonisering av regelverk og rammer for tilskuddsforvaltning, for å sikre at de ulike innsatsene trekker i samme retning. Også her vil et viktig fokus være at systemer skal snakke sammen og at data skal være åpent tilgjengelig og kunne deles, fremfor et fokus på at løsningen er å samle alt i ett felles system.

Digitilskudd henter navn på mottaker fra Enhetsregisteret, og er også knyttet til Frivillighetsregisteret, slik at aktivitetskategorier (ICNPO) synliggjøres på mottakersiden. Tilskuddsordninger får ved registrering en tilskudds-ID som følger ordningen over år, ved eventuell flytting til en annen forvalter, og som også knytter tildelinger til rett ordning. Tilskuddsordningen er også knyttet til eierdepartement, forvalter og kapittel og post på statsbudsjettet. Eventuelt til formålskategori om tilskuddsordningen er finansiert over spillemidler. Ved en eventuell utvidelse av informasjon som legges inn i Frivillighetsregisteret vil denne kunne vises også i Digitilskudd, og da eventuelt knyttes til de ulike tilskuddsordningene den enkelte organisasjon har mottatt tilskudd fra. Hvilke løsninger og alternativer som oppleves som mest hensiktsmessige og nyttige på kort og lang sikt må avklares i dialogen mellom de ulike aktørene med interesser i de ulike systemene og løsningene i frivillig og offentlig sektor.

KUD og DFØ har gjennom Digitilskudd hatt utstrakt kontakt med alle forvaltere av tilskudd til frivillig sektor. Dette har gitt verdifull kunnskap om tekniske og juridiske utfordringer på tilskuddsfeltet og hvilke samordningsgrep det er mest behov for. Oppfølgingen av denne rapporten må derfor skje i dialog med Digitilskudd-prosjektet.

7 Samlet oversikt over anbefalinger og tiltak

Anbefalinger

1. Frivillighetsregisteret bør fortsatt speile sivilsamfunnet, og det bør derfor ikke legges opp til vesentlige innskrenkninger i registreringsrett. Det bør allikevel gjøres en vurdering av om det er behov for en tydeligere avgrensning mot nærings- og offentlig virksomhet, samt private formål og rene privatøkonomiske interesser.
2. Det bør vurderes å gi registreringsrett til frivillig virksomhet som er organisert som samvirkeforetak. Dette vurderes i forbindelse med revidering av frivillighetsregisterloven.
3. Menigheter som er tilknyttet Den norske kirke bør i større grad likestilles med øvrige tros- og livssynsorganisasjoner. Spørsmål om registreringsrett for menigheter i Dnk bør derfor vurderes særskilt i forbindelse med en revidering av frivillighetsregisterloven.
4. I lovens § 3 siste ledd heter det: «Frivillig virksomhet som ikke anses allmennyttig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.» Allmennyttig som begrep bør utgå, da det er vanskelig å definere og skaper for stort rom for skjønn. Saken bør tas opp med Finansdepartementet og Skatteetaten i forbindelse med skattefritak for organisasjoner.
5. En revidert frivillighetsregisterlov bør inneholde en hjemmel for registerfører til å nekte registrering i tilfeller hvor det er mistanke om terrorfinansiering, hvitvasking og aktivitet som kan utgjøre en trussel mot demokrati og grunnleggende menneskerettigheter.
6. Registrering i Frivillighetsregisteret bør ikke gjøres pliktig for frivillige organisasjoner som har registreringsrett.
7. Det bør gjøres en vurdering av behov for regelverksendringer for innrapportering/henting av opplysninger. Dette gjelder særlig hjemmel for å innhente opplysninger innlevert til andre registre, etter modell fra Enhetsregisteret.
8. I ordninger som berører frivillig sektor bør det være et krav om registrering i Frivillighetsregisteret og at opplysninger så langt det er mulig innhentes og gjenbrukes. Den faktiske plasseringen av opplysningene er underordnet så lenge forvaltningssystemene klarer å kommunisere effektivt.
9. Lov om register for frivillig virksomhet bør endres slik at det på sikt er mulig å registrere flere opplysninger om inngangskriterier som brukes av flere ordninger, f.eks. om en frivillig organisasjon er landsdekkende, driver lokal aktivitet, er en barne- og ungdomsorganisasjon eller har frivillig innsats som sin primære ressurs.
10. Regelverk for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner og andre offentlige goder med inngangskrav (skattefradrag, lotteritillatelse, utlån av lokaler osv.) bør samordnes slik at de i størst mulig grad benytter seg av felles kriterier, og tilskuddsforvaltere plikter å hente ut disse opplysninger fra Frivillighetsregisteret.
11. Det bør utarbeides felles definisjoner av sentrale kriterier til bruk i tilskuddsordninger som kan registreres i registeret. Disse kriteriene kommer i tillegg til ICNPO-kategoriene.
12. Brønnøysundregistrene og Lotteri- og stiftelsestilsynet bør utvikle en løsning for å registrere «frivillig innsats som en viktig del av virksomheten» som en valgfri opplysning i Frivillighetsregisteret.

13. Brønnøysundregistrene og Bufdir bør utvikle en løsning for å registrere «barne- og ungdomsorganisasjon» som en ny valgfri opplysning i Frivillighetsregisteret.
14. Vedtekter bør gjøres tilgjengelig i Frivillighetsregisteret.
15. Det bør i forbindelse med revidering av regelverket vurderes å innføre krav om oppdatering av vedtekter i Frivillighetsregisteret.
16. Mulighetene for å forenkle regnskapsmalen i tilknytning til regelverk om Frivillighetsregisteret bør vurderes i forbindelse med revisjon av regelverket

Forslag til tiltak

1. KUD igangsetter et lovarbeid med tanke på revidering av regelverket om Frivillighetsregisteret. Arbeidet bør skje i samråd med frivillig sektor og berørte departementer og instanser.
2. Det bør stilles krav til tilskuddsforvaltere om økt bruk av Frivillighetsregisteret som inngangskriterium. Kravet bør formaliseres i for eksempel rundskriv, tildelingsbrev eller eventuelt i revidert frivillighetsregisterlov. Tiltaket følges opp av KUD.
3. Det bør stilles krav til tilskuddsforvaltere om å innhente/gjenbruke opplysninger fra frivillige organisasjoner. Kravet bør formaliseres i for eksempel rundskriv, tildelingsbrev eller i revidert frivillighetsregisterlov. Tiltaket følges opp av KUD.
4. Parallelt med revidering av frivillighetsregisterloven bør det igangsettes et arbeid for å sikre økt funksjonalitet i Frivillighetsregisteret. Tiltaket følges opp av KUD og Brønnøysundregistrene.
5. KUD, i samråd med berørte departementer og instanser, utformer felles definisjoner for flere begreper og inngangskriterier i statlige tilskuddsordninger og liknende ordninger for frivillige organisasjoner i forbindelse med revideringen av Veileder for forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Arbeidet samordnes med prosjektet Digitilskudd.
6. Brønnøysundregistrene igangsetter et arbeid for å gjøre registrerte vedtekter i Frivillighetsregisteret offentlig tilgjengelig med dato for sist oppdatering av vedtektene til organisasjonen som søkbare dokumenter.
7. Brønnøysundregistrene og relevante tilskuddsforvaltere utvikler tekniske og juridiske løsninger som gjør det mulig for Frivillighetsregisteret å hente opplysninger og vurderinger fra statlige tilskuddsforvaltere av om organisasjonen innfrir felles inngangskriterier.
8. Brønnøysundregistrene vurderer Oslo kommunes innspill om gjenbruk av opplysninger i forbindelse med prosjektet Brukervennlige registertjenester.

Vedlegg 1 ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret

Frivillighetsregisteret, <https://w2.brreg.no/frivillighetsregisteret/>, er inndelt i 14 ulike kategorier basert på den internasjonale ICNPO-standarden (International Classification of Non-profit Organisations), som er utviklet av Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project. Følgende kategorier inngår i Frivillighetsregisteret:

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
1	Kultur og rekreasjon	
1 100	Kunst og kultur	Musikk, teater og dans, kunst, brukskunst og arkitektur, historie, litteratur og språk, museer, samlinger og bibliotek, tidsskrifter og medier, andre kulturelle og kunstneriske aktiviteter
1 200	Idrett	Alle typer idrett, sport og trim, også skytterlag, bedriftsidrett og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne
1 300	Rekreasjon og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, motor og båtforening, dyreeierklubber, pensjonistlag, studentsamfunn, sosiale klubber (Rotary, Lions etc.), andre hobby- og fritidsaktiviteter
2	Utdanning og forskning	Barne- og ungdomsskoler, videregående skoler, folkehøgskoler, universitet og høyskoler, yrkesrettet/teknisk utdanning, voksenopplæring og videreutdanning, forskning
2 100	Grunn- og videregående utdanning	
2 200	Høgskole og universitet	
2 300	Annen utdanning	
2 400	Forskning og utvikling	
3	Helse	Sykehus, rehabilitering, pleie- og aldershjem, psykiatriske institusjoner, polikliniske helsetjenester, alternativ medisin, redningsarbeid og ambulansetjenester
3 100	Sykehus og rehabilitering	
3 200	Sykehjem	

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
3 300	Psykiatriske institusjoner	
3 400	Andre helsetjenester	
4	Sosiale tjenester	Barnehager, familierådgivning, krisesentre og -telefoner, tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, tjenester for eldre, selvhjelp, materiell hjelp til trengende, barnevern, tiltak for rusmiddelmissbrukere
4 100	Sosiale tjenester	
4 200	Krisehjelp og støttearbeid	
4 300	Økonomisk og materiell støtte	
5	Natur- og miljøvern	
5 100	Natur- og miljøvern	Områdevern og områdeforvaltning
5 200	Dyrevern	
6	Bolig- og lokalmiljø	Grendelag, forsamlingshus, huseierforening
6 100	Lokalsamfunnsutvikling	
6 200	Bolig- og lokalmiljø	
6 300	Arbeidsopplæring	
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	Personer med nedsatt funksjonsevne og syke, kvinnesak, mållag, avhold, etniske minoriteter, rettighets- og støttearbeid for svake og utsatte grupper (innsatte, fattige m.v.), kampanjer og lobbyvirksomhet, juridisk bistand, forbrukerorganisasjoner, politiske partier
7 100	Interesseorganisasjoner	
7 200	Juridisk rådgivning	
7 300	Politiske organisasjoner	
8	Legater og fremme av frivillighet	

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori	Eksempler
8 100	Pengeutdelende stiftelser	
8 200	Frivillighetssentraler	
9	Internasjonale organisasjoner	
9 100	Internasjonale organisasjoner	Internasjonale vennskaps- og utvekslingsprogrammer, internasjonalt nødhjelp- og bistandsarbeid, menneskerettighets- og fredsarbeid
10	Tros- og livssynsorganisasjoner	
10 100	Tros- og livssynsorganisasjoner	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke, misjon, Protestantisk frikirke, andre religioner, livssynsorganisasjoner
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger	Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, bransje- og næringssammenslutninger, produsentkooperativer, elev- og studentorganisasjoner
11 100	Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	
11 200	Yrkessammenslutninger	
11 300	Arbeidstakerorganisasjoner	
12	Andre	
12 100	Andre	
13	Barne- og ungdomsorganisasjoner	
13 100	Barne- og ungdomsorganisasjoner	
14	Mangfold og inkludering	
	Mangfold og inkludering	

Vedlegg 2 Ordninger som krever registrering i Frivillighetsregisteret

Navn på ordning	Forvalter
Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening	NAV
Tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom – prosjekter	NAV
Tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom – driftsstøtte	NAV
Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører	NAV
Tilskudd til pensjonistorganisasjoner	NAV
Tilskudd frivillige organisasjoner	FD
Tilskudd til veteranorganisasjoner og veteranprosjekter	Forsvarets veteran­tjeneste
Frivillig arbeid m.v. (870065)	Helsedirektoratet
Driftstilskudd (nasjonal grunnstøtte) til frivillige rusmiddelpolitiske organisasjoner (870016)	Helsedirektoratet
Frivillig rusmiddelforebyggende innsats (870284)	Helsedirektoratet
Tilskuddsordning for frivillige og andre ideelle organisasjoner under kriminalomsorgens virkeområde	Kriminalomsorgen
Tilskudd til frivillige organisasjoner i redningstjenesten	Justis- og beredskapsdepartementet
Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i mottak	Justis- og beredskapsdepartementet
Tilskudd til returtiltak	Justis- og beredskapsdepartementet
Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn som medvirker til deltakelse, dialog og samhandling	IMDi
Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	IMDi
Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere	IMDi
Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner	IMDi
Kompetansepluss frivillighet	Kompetanse Norge
Tilskudd til nasjonale minoriteter	Kommunal- og distriktsdepartementet, Norsk kulturråd
Tilskudd til informasjonstiltak ved valg	Valgdirektoratet
Grunnstøtte til frivillige miljøorganisasjoner og allmenntilgjengelige miljøstiftelser	Klima- og miljødepartementet
Merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner	Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner	Lotteri- og stiftelsestilsynet
Grasrotandelen	Norsk Tipping AS
Inkludering i kulturliv	Kulturtanken
LNU Aktivitetsstøtte (Herreløvs arv)	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Tilskuddsordning mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer	Buudir
Tilskuddsordning til familie- og likestillingspolitiske organisasjoner	Buudir

Tilskuddsordningen Bedre levekår og livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile, trans- og interkjønns personer	Bufdir
Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner	Bufdir
Tilskuddsordningen Tiltak for å bedre levekårene og livskvaliteten til mennesker med nedsatt funksjonsevne	Bufdir
Tilskudd til arrangementer for idrett og fysisk aktivitet for personer med funksjonsnedsettelse	Kultur- og likestillingsdepartementet
Driftstilskudd til nasjonale aktører innen amatørteater	Norsk kulturråd
Midlertidige tilskuddsordning for frivillighet og idrett som følge av covid-19	Lotteri- og stiftelsestilsynet
Strømstøtte til frivillige organisasjoner	Tilskuddene fordeles av kommunene

Vedlegg 3 Frivillighetsregisterets innhold

Noen av opplysningene som registreres i Frivillighetsregisteret er pliktig å melde for alle organisasjonene som søker registrering, andre opplysninger kan organisasjonene velge å påta seg å melde. Før en enhet kan bli registrert i Frivillighetsregisteret, må den registreres i Enhetsregisteret, med opplysninger som nevnt i [enhetsregisterloven §§ 5](#) og 6. Det skal alltid registreres opplysninger om enhetens styre.

Opplysninger som skal meldes til Frivillighetsregisteret er

- kategori (aktivitetsområde). Rapportering skjer i henhold til klassifikasjonsskjema utarbeidet av Kultur- og likestillingsdepartementet (INCPO-kategorier). Det kan meldes inntil 3 kategorier.
- ja eller nei til registrering av vedtekter. En forening kan registrere sine vedtekter i Frivillighetsregisteret og påta seg senere plikt til å oppdatere disse ved endring. I tilfelle skal vedtektene minst inneholde opplysninger om foreningens navn, formål, årsmøte, styre og valg til styre, vedtektsendringer og opphør.
- ja eller nei til frivillig rapportering av regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret, samt regnskapsperiode. Frivillighetsregisteret oppdateres med dato for sist mottatte regnskapsrapportering i Regnskapsregisteret.
- kontonummer. Må meldes ved deltagelse i Grasrotandelen.
- tilknytninger til en gruppe organisasjoner (Relasjonelle forhold). Her registreres tilknytningsforhold mellom sentralledd og de lokale organisasjonsledd i strukturen.

I tillegg skal det vedlegges:

vedtekter ved nyregistrering. Vedtektene må vise at det utøves frivillig virksomhet, og ikke har bestemmelser som strider mot vilkår for registreringsrett i frivillighetsregisterloven. Vedtekter brukes også for å vurdere om meldt kategori er rett, samt i vurderingen om deltagelse i Grasrotandelen

Vedlegg 4 Enhetsregisterets innhold

Noen av opplysningene som skal meldes til Enhetsregisteret er pliktige (minimumsopplysninger), mens andre opplysninger skal meldes hvis de finnes. Dette reguleres av enhetsregisterloven §§ 5 og 6.

Opplysninger som er pliktig å melde er:

- virksomhetens navn
- adresse
- organisasjonsform
- formål (art/bransje)
- stiftelsesdato
- elektronisk varslingsadresse
- en fysisk person i en av rollene daglig leder, forretningsfører eller kontaktperson

Opplysninger som skal meldes hvis de finnes er:

- styre
- signatur og prokura
- revisor
- regnskapsfører

I tillegg registreres en god del andre opplysninger som koder, statusopplysninger og størrelsesmål. Det er også mulig å registrere kontaktopplysninger som telefonnummer, e-post og hjemmeside.

I en del tilfeller stilles det krav om dokumentasjon, eksempelvis:

- vedtekter som dokumenterer meldt organisasjonsform
- stiftelsesdokument som viser at virksomheten er stiftet
- protokoll som viser valg av styre
- protokoll som viser tildeling av signatur
- erklæring fra revisor og regnskapsfører om at de påtar seg oppdraget