



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 88

(2003–2004)

Om lov om endring i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven)

*Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 18. juni 2004,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Stiftingslova vart vedteken som lov 15. juni 2001 nr. 59. For at lova skal kunne tre i kraft, må Stiftingstilsynet, som mellom anna er omhandla i lova § 7, vere på plass. Før dette kan skje, må finansieringsopplegget for tilsynet vere klart.

I Ot.prp. nr. 15 (2001–2002) om stiftelser (stiftelsesloven) vart det foreslått at stiftingane sjølv skulle finansiere Stiftingstilsynet heilt eller delvis gjennom gebyr for registreringar. Justiskomiteen var samd i dette, jf. Innst. O. nr. 74 (2000–2001). Regjeringa foreslår no at Stiftingstilsynet fullt ut skal finansierast gjennom betaling frå stiftingane.

Justisdepartementet gjer i proposisjonen her framlegg om endringar i stiftingslova. Departementet foreslår to materielle endringar. Det første framlegget gjeld innføring av ei årleg avgift for stiftingane i tillegg til gebyr for førstegongsregistrering. Dette krev endring av stiftingslova § 7 tredje ledd, då regelen der berre gjev heimel for å ta gebyr for registrering av stiftingar i Stiftingsregisteret.

Departementet gjer også framlegg om at gebyr og avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette kan skje ved tilføyning av eit nytt fjerde ledd i stiftingslova § 7. Ein slik regel er i dag ganske vanleg for offentlege krav.

I kapittel 2 gjer departementet mellom anna nærmare greie for bakgrunnen for lovframlegga. I kapittel 3 vert ulike finansieringsmodellar presenterte. I kapittel 4 vert det gjort greie for høyringa.

Regjeringa hadde allereie før høyringa gått inn for at stiftingane fullt ut skulle finansiere Stiftingstilsynet. Fleire høyringsinstansar hadde likevel merknader til dette, og dei er tekne inn i kapittel 5. Kapittel 6 inneheld høyringsinstansane si vurdering av finansieringsmodellane, og i kapittel 7 er vurderinga deira av spørsmålet om tvangsgrunnlag for utlegg. Kapittel 8 inneheld ei utgreiing av dei økonomiske og administrative konsekvensane av framlegget, og i kapittel 9 er særmerknadene til dei to føresegnene i lovforslaget tekne inn.

2 Bakgrunnen for lovframlegga m.m.

2.1 Om stiftingar og behovet for offentlig tilsyn

Det er ca. 9000 stiftingar her i landet. Mange av desse er oppretta med det formål å støtte arbeid innan kultur, helse, omsorg og anna hjelpearbeid på ideell basis. Stiftingane representerer derfor ein viktig del av det frivillige Noreg.

Det karakteristiske for stiftingane som organisasjonsform er at dei har det rettslege grunnlaget sitt i ei formue som er stilt sjølvstendig til disposisjon for eit bestemt eller fleire bestemte formål. At stiftingane er sjølveigande, skil dei frå andre organisasjonsformer, t.d. selskapa. Stiftingane skal ha eit styre som har ansvaret for at stiftingane vert for-

valta i samsvar med intensjonane til stiftaren og lovgevinga for stiftingar. Sidan stiftingane er sjølv-eigande, er det ingen som i kraft av eigarposisjonar kan føre kontroll med at dei vert forvalta i samsvar med dette. Dette er bakgrunnen for at det er eit offentleg tilsyn med stiftingane.

2.2 Hovudformål med den nye lova om stiftingar

Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser avløyser lov 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser m.m. Den nye lova representerer ein gjennomgåande revisjon av 1980-lova. Det har vore eit sentralt siktemål med den nye lova å ta vare på og verne om særpreget ved stiftinga som organisasjonsform. Dette er mellom anna gjennomført gjennom regulering som i større grad enn tidlegare vernar om stiftingane si sjølvstendige stilling overfor stiftaren og andre pretendantar. Dette vil skape meir tillit og truverde rundt stiftingsforma. Opprettinga av eit sentralt stiftingstilsyn bør, i tillegg til dei materielle endringane i den nye lova, vere godt eigna til å nå denne målsettinga. Det er vidare lagt stor vekt på å gjere lova meir brukarvennleg og lettare tilgjengeleg, m.a. gjennom ei meir uttømmmande lovregulering. I Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) Om lov om stiftelser (Stiftelsesloven) kapittel 1 er det gjort nærare greie for hovudformålet med den nye lova.

2.3 Oppretting av eit sentralt stiftingstilsyn og eit sentralt stiftingsregister

Det er i dag fylkesmennene som har tilsynet med stiftingane, og dei fører kvart sitt stiftingsregister. Den nye stiftingslova inneber at eit sentralt stiftingstilsyn skal overta dei oppgåvene fylkesmennene har overfor stiftingane, og at det skal førast eitt sentralt stiftingsregister. Opprettinga av eit sentralt tilsyn har si hovudgrunnngjeving i ønsket om at tilsynet med stiftingane skal gjennomførast best mogeleg fagleg sett. Dette vil skape større tryggleik rundt stiftingane som organisasjonsform og hjelpe til med å gje betre service og rettleiing frå det offentlege overfor stiftingane. I Ot. prp. nr. 15 (2000–2001) kapittel 11 og 12 er det gjort nærare greie for kvifor det bør vere eitt offentleg tilsyn og eitt offentleg register. Den nye lova § 7 fastset at tilsynet skal heite Stiftelsestilsynet, og § 8 slår fast at registeret skal heite Stiftelsesregisteret. Alle statlege institusjonar skal ha eitt namn på bokmål og eitt namn på nynorsk, dersom dei ikkje har eit namn som kan nyttast på begge målføre. Nynorsknamnet på tilsynet skal vere Stiftingstilsynet, og registeret skal

heite Stiftingsregisteret. Dette krev ikkje endring i lova.

2.4 Lokaliseringa av Stiftingstilsynet

Stiftingstilsynet vil krevje om lag 10 årsverk avhengig av organiseringa av tilsynet. Det vil vere ressursar å spare ved samlokalisering med eit allereie eksisterande tilsyn med liknande funksjonar. Lave kostnader er særleg viktig sidan Stiftingstilsynet skal finansierast av stiftingane. Ei samlokaliseringsløsning vil i tillegg skape eit større og betre fagmiljø og dermed «betre tilsyn for kvar krone.»

Regjeringa har vurdert fleire alternative plasseringar, og har kome til at dei beste grunnane taler for å lokalisere Stiftingstilsynet saman med Lotteritilsynet i Førde med ein felles administrasjon. Mange stiftingar er oppretta med det for auge å støtte arbeid innan kultur, helse, omsorg og anna hjelpearbeid på ideell basis. Samlokalisering med Lotteritilsynet vil hjelpe til med å styrkje forvaltnings- og tilsynsfunksjonane overfor det frivillige Noreg. Lotteritilsynet har eit ferdig utbygd administrativt apparat, noko som også medverkar til å halde etablerings- og driftskostnadene på eit rimeleg nivå.

Den nye stiftingslova slår fast at Stiftingstilsynet skal vere ei eiga eining og ikkje ein integrert del av eit «fellestilsyn». Organiseringa Lotteritilsynet og Stiftingstilsynet imellom må derfor gjennomførast slik at føresetnadene om Stiftingstilsynets sjølvstendige vert følgt opp.

2.5 Stiftingstilsynets tilhøve til Justisdepartementet

Justisdepartementet skal framleis ha ansvar for stiftingslova. Av St.meld. nr. 17 (2000–2001) Om statlige tilsyn går det fram at Regjeringa har som generell målsetting å gje tilsyna enda meir sjølvstende overfor departementa. I Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) Om stiftelser vart det likevel inntil vidare konkludert med at klager over Stiftingstilsynets vedtak skal handsamast på vanleg måte etter reglane i forvaltningslova, og at det ikkje skal opprettast ei eiga klagenemnd for Stiftingstilsynets avgjerder. Dette er i samsvar med det som har vore fylkesmennenes forhold til departementet etter 1980-lova om stiftingar, der Justisdepartementet har vore overordna forvaltningsorgan og klageinstans for avgjerder fatta i medhald av stiftingslova.

Justisdepartementets førebelse konklusjon vart for det første grunngeven med at ei eiga nemnd for klagar over Stiftingstilsynet sine avgjerder ville bli dyr i forhold til dei ressursane som departementet i dag bruker på arbeidet som overordna tilsynsorgan

etter den gamle stiftingslova (ca. 0,3 årsverk). Departementet ser ikkje bort frå at talet på klagesaker kan auke noko etter den nye lova, men legg likevel til grunn at det ikkje vil dreie seg om så mange saker at det i utgangspunktet kan forsvare opprettinga av ei eiga klagenemnd nå. Mens ei vidareføring av dagens ordning ikkje vil medføre nemnande kostnadsauke, vil ei nemndløyising gjere det. Opprettinga av ei stiftingsklagenemnd vil dermed kunne påføre stiftingane større kostnader, dersom føresetnaden om gebyrfinansiering vert oppretthalden også for kostnadene med klagesakshandsaminga.

2.6 Tilhøvet til forvaltningslova

Dei allmenne klagereglane i forvaltningslova kap. IV – VI vil òg gjelde for vedtak etter den nye stiftingslova. Det same vil gjelde avgjerder om gebyr- og avgiftsfastsetjing som er enkeltvedtak etter forvaltningslova. Tilhøvet mellom departementet og tilsynet bør vurderast på ny i lys av oppfølginga av St. meld. nr. 17 (2000–2001) Om statlege tilsyn.

2.7 Tvangsgrunnlag for utlegg

Etter framlegget er krava tvangsgrunnlag for utlegg. Under fullbyrdinga av kravet vil skyldnaren kunne gjere dei same motsegnene gjeldande som under ei eventuell rettssak om kravet, jf. tvangsfullbyrdingslova § 4–2 tredje ledd. Regelen om tvangsgrunnlag er teken inn ved at stiftingslova § 7 vert tilført eit fjerde ledd. Regelen i § 7 fjerde ledd andre punktum er i samsvar med ein ganske vanleg lov-gjevingspraksis om at offentlege krav er tvangsgrunnlag for utlegg.

3 Ulike modellar for finansiering av Stiftingstilsynet

3.1 Grunnlaget for berekningane

I Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) Om lov om stiftelser vart det lagt til grunn at Stiftingstilsynet vil ha behov for om lag 10 årsverk. Driftskostnadene vil etter dagens berekningar utgjere i underkant av kr 9 mill. per år. I overslaget her er det også teke høgde for etableringskostnadene.

Det er registrert ca. 9000 stiftingar her i landet. Ei gebyr- og avgiftsbasert fullfinansiering vil dermed medføre ei samla belastning som svarer til om lag kr 1000 i gjennomsnitt per stifting per år.

Etter opplysningar frå Einingsregisteret i Brønnøysund er det i dag ca 350 nyregistreringar kvart år. Overslaget her avvik frå talmaterialet som er lagt til grunn i Ot. prp. nr. 15 (2000–2001) Om lov om stiftelser kapittel 14.3. Dette heng i første rekke saman med at fylkesmennene ikkje registrerte stiftingane i Einingsregisteret før 1998, og at talet på nyregistreringar i Einingsregisteret vart større enn normalt i overgangsfasen.

Dersom ein berre baserer inntektsgrunnlaget på gebyr for nyregistreringar, vil dette føre til eit gjennomsnittleg nyregistreringsgebyr på kr 25 000 per stifting. Til samanlikning kostar nyregistrering i Føretaksregisteret kr 2500,- og er eit flatt gebyr for alle einingane uavhengig av kor stor kapital dei har, jf. forskrift 16. desember 2003 nr. 1551 om gebyr for tenester frå Brønnøysundregistra § 6. Ved handsaminga av Ot. prp. nr. 15 (2000–2001) Om lov om stiftelser la justiskomiteen til grunn at dei næringsdrivande stiftingane ikkje skal vere gjenstand for dobbel gebyrlegging ved nyregistrering. I dei vidare berekningane her vert det difor lagt til grunn at dei næringsdrivande stiftingane berre skal betale gebyr for førstegongsregistrering i Føretaksregisteret og ikkje gebyr for førstegongsregistrering i Stiftingstilsynets stiftingsregister.

Det kan verke urimeleg at stiftingar som ikkje driv næringsverksemd, skal betale 10 gonger så mykje i gjennomsnitt ved registrering i Stiftingsregisteret som det næringsdrivande stiftingar betaler ved registrering i Føretaksregisteret. Ein finansieringsmodell bygd utelukkande på førstegongsregistreringsgebyr vil etter departementets syn føre til for høge utgifter for stiftingane. Så høge registreringsgebyr vil kunne føre til at samfunnsnyttig verksemd vert organisert på andre måtar, noko som etter departementets syn ville vere uheldig. Gode grunnar kan difor tale for at ein ved val av inntektsmodell freistar å halde utgiftene så låge som mogeleg. Ein måte å gjere det på, er å la inntektene i det vesentlege basere seg på ei årleg avgift. Ei slik avgift vil også skape eit meir stabilt og påreknelig inntektsgrunnlag for eit tilsyn og til mindre likviditetsbelastning for stiftingane. Sidan sentraliseringa av tilsynsfunksjonane overfor stiftingane vil skape større tryggleik og legitimitet rundt alle dei registrerte stiftingane, og betre service og rettleiing, er det rimeleg at alle stiftingane også betaler ei årleg avgift uavhengig av registreringsforretningar.

Det kan likevel vere rimeleg å la ein del av inntektsgrunnlaget knyte seg til gebyr for førstegongsregistreringar, då dette fører til ein del arbeid for Stiftingstilsynet. Gebyret vil her være ei betaling for dei utgiftene tilsynet har ved den enkelte registreringa. Gode grunnar kan likevel tale for ikkje å

Tabell 3.1

A	ca. 30 %	(2600) av stiftingane har ein grunnkapital på under kr 100 000.
B	ca. 14 %	(1300) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 100 000 - kr 199 000.
C	ca. 22,5 %	(2000) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 200 000 - kr 500 000
D	ca. 12,5 %	(1100) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 500 000 - kr 1 mill.
E	ca. 21 %	(1800) av stiftingane har ein grunnkapital på over kr 1 mill.

ta betaling for andre registreringsforretningar enn nyregistreringar i Stiftingsregisteret, som til dømes omdanningar, meldingar om endringar i styresamansetjinga osv. Slike gebyr må her vere høge dersom dei skal utgjere eit vesentleg tilskot til finansieringa, og innkrevjinga vil føre til meirkostnader for Stiftingstilsynet.

Desse registreringsforretningane representerer ei svært ulik arbeidsbelastning for Stiftingstilsynet. I staden for konkret gebyrlegging av desse registreringsforretningane bør ein derfor la den årlege avgifta og gebyra for førstegongsregistrering representere ei godtgjering også for desse forvaltningsoppgåvene. Gebyr for andre registreringsforretningar enn nyregistreringar vil også kunne motverke at stiftingane gjennomfører naudsynte eller fornufte endringar som utløyser behov for registreringsforretningar.

Innføringa av ei allmenn rekneskaps- og revisjonsplikt for stiftingane ved lovendringane i 1995 og 1998, tilseier varsemd med å pålegge stiftingane ytterlegare kostnader som i nemneverdig grad reduserer deira evne til å oppfylle sine formål. Vi viser her til justiskomiteens samla fråsegner i Innst. O. nr. 74 (2000–2001) Om lov om stiftelser kapittel 2 siste avsnitt. For å nå denne målsettinga er det naudsynt at ordninga tek omsyn til kapitalen til stiftingane ved gebyrfastsetjinga. Gode grunnar kan tale for at ein tek utgangspunkt i stiftinganes sin grunnkapital ved gebyrfastsetjinga. Forvaltningskapitalen til stiftingane er i dag ikkje ein samla registrert storleik, og er difor inntil vidare ueigna som grunnlag for fastsetjinga.

Sjølv om grunnkapitalen ofte vil vere ein nominell storleik, vil den likevel kunne gje ein brukbar indikasjon på den økonomiske bereevna til stiftingane. Gode grunnar kan likevel tale for at ein fastset nivået etter ei gruppering basert på grunnkapi-

talen til stiftingane og ikkje som ein promille av grunnkapitalen i kvar einskild stifting. Ei slik gruppering vil også vere ei meir kostnadseffektiv løysing.

Einingsregisteret har tal på grunnkapitalen til 4367 av dei 8891 registrerte stiftingane i Noreg. Departementet legg til grunn at desse tala gjev ein tolleg god peikepinn på grunnkapitalfordelinga for alle stiftingane. I tabell 3.1 over er det gjort ei inndeling av stiftingane etter storleiken på grunnkapitalen.

I det følgjande vert det skissert to finansieringsmodellar som kan vere aktuelle. Begge modellane føreset både inntekter gjennom gebyrlegging av førstegongsregistreringar og ei årleg avgift. Modellane skil seg ved at modellen i kapittel 3.2 nedanfor føreset ei finansiering som i det vesentlege baserer seg på ei årleg avgift. I modellen i kapittel 3.3 er finansieringa i større grad basert på gebyr for førstegongsregistreringar. Modellane blei presentert i Justisdepartementets høyringsbrev 2. mars 2004, jf. kapittel 4.

3.2 Inntekter gjennom gebyr for nyregistreringar, men med hovudvekt på ei årleg avgift

Einingsregisteret opplyser som nemnt at det i dag vert gjort ca. 350 nyregistreringar per år. Med dette som basis foreslår departementet å pålegge stiftingane eit nyregistreringsgebyr på høvesvis:

- kr 750 for gruppe B,
- kr 1 200 for gruppe C,
- kr 2 000 for gruppe D og
- kr 3 500 for gruppe E.

(Sjå tabell 3.2)

Det kan hevdast at beløpa her er rimelege samanlikna med det flate gebyret på kr 2500 ved førstegongsregistrering i Føretaksregisteret.

Tabell 3.2 Inntekter nyregistreringar pr år:

B.	$350 \times 0,14 \% \times \text{kr } 750 =$	kr 36 750,-
C.	$350 \times 0,225 \% \times \text{kr } 1200 =$	kr 98 437,-
D.	$350 \times 0,125 \% \times \text{kr } 2000 =$	kr 85 400,-
E.	$350 \times 0,21 \% \times \text{kr } 3500 =$	kr 280 000,-
Sum nyregistreringsgebyr:		kr 500 587,-

Tabell 3.3 Inntekter årlege avgifter og gebyr ved nyregistreringar per år:

B	ca. 14 % (1300) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 100 000 – kr 199 000 kr 500 x 1300 =	kr 650 000
C	ca. 22,5 % (2000) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 200 000 – kr 500 000 kr 750 x 2000 =	kr 1 500 000
D	ca. 12,5 % (1100) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 500 000 – kr 1 mill. kr 1250 x 1100 =	kr 1 375 000
E	ca. 21 % (1800) av stiftingane har ein grunnkapital på over kr 1 mill. kr 2500 x 1800 =	kr 4 500 000
Sum årlege avgifter		kr 8 025 000
Sum nyregistreringsgebyr:		kr 500 587
Totale inntekter		kr 8 525 587

Ved berekningane her er det lagt til grunn at stiftingar som alt er registrerte i registra til fylkesmennene, ikkje skal ileggjast nyregistreringsgebyr ved konverteringa til det sentrale stiftingsregisteret. Stiftingane som er nemnde i gruppe A i tabellen over, vil etter kvart falle bort i nyregistrerings-samanheng, då den nye stiftingslova i utgangspunktet krev ein grunnkapital på minimum kr 100 000.

I tillegg til gebyr for nyregistreringane skal stiftingane kvart år betale ei årleg avgift ut frå den same klasseinndelinga som er nemnt i tabellane over. Det inneber at stiftingane som er nemnde i gruppe A heller ikkje skal betale ei årleg avgift. Med dette som basis foreslår departementet å pålegge stiftingane ei årleg avgift på høvesvis:

- kr 500 for gruppe B,
- kr 750 for gruppe C,
- kr 1 250 for gruppe D og
- kr 2 500 for gruppe E.

(Sjå tabell 3.3)

modellen i større grad byggjer på inntekter gjennom gebyrlegging av førstegongsregistrering og i mindre grad på årleg avgift.

Med dette som basis foreslår departementet å pålegge stiftingane eit førstegongsregistreringsgebyr på:

- kr 6 000 for gruppe B,
- kr 10 000 for gruppe C,
- kr 20 000 for gruppe D og
- kr 40 000 for gruppe E.

(Sjå tabell 3.4)

Dette medfører eit behov for ca. kr 4 mill meir gjennom den årlege avgifta. Utfrå dette foreslår departementet å påleggje stiftingane ei årleg avgift på:

- kr 500 for gruppe B,
- kr 600 for gruppe C,
- kr 750 for gruppe D og
- kr 1 000 for gruppe E.

(Sjå tabell 3.5)

3.3 Inntekter gjennom ei årleg avgift, men med hovudvekt på eit gebyr for nyregistreringar

Modellen her byggjer i utgangspunktet på dei same føresetnadene som modellen over, men inneber at

Tabell 3.4 Inntekter nyregistreringar per år:

B.	350 x 0,14 % x kr 6000 =	kr 294 000
C.	350 x 0,22 % x kr 10 000 =	kr 770 000
D.	350 x 0,12 % x kr 20 000 =	kr 840 000
E.	350 x 0,20 % x kr 40 000 =	kr 2 800 000
Sum nyregistreringsgebyr:		kr 4 704 000

Tabell 3.5 Inntekter årlege gebyr og nyregistreringar::

B	ca. 14 %	(1300) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 100 000 – kr 199 000. kr 500 x kr 1300 =	kr 650 000
C	ca. 22,5%	(2000) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 200 000 – kr 500 000 kr 600 x 2000 =	kr 1 200 000
D	ca. 12,5 %	(1100) av stiftingane har ein grunnkapital på kr 500 000 – kr 1 mill. kr 750 x 1100 =	kr 825 000
E	ca. 21 %	(1800) av stiftingane har ein grunnkapital på over kr 1 mill. kr 1000 x 1800 =	kr 1 800 000
Sum årlege gebyr:			kr 4 475 000
Totale inntekter			kr 9 179 000

4 Høyringa

Justisdepartementet sende 2. mars 2004 ut høyringsbrev med framlegg til endringar i stiftingslova, der mellom anna dei ulike modellane for finansiering av Stiftingstilsynet vart presenterte. Brevet var adressert til følgjande instansar:

Departementa
Fylkesmennene
Lotteritilsynet
Brønnøysundregistra
Datatilsynet
Forbrukarrådet
Kredittilsynet
Noregs Bank
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Statistisk sentralbyrå
Økokrim
Statens Innkrevjingssentral
Bergen kommune
Oslo kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune

Oslo skifterett og byskrivarembete
Foreningen for allmenntillegte stiftelser
Akademikerne
Den Norske Advokatforening
Den norske Bankforening
Den norske Dommerforening.
Det norske Veritas
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Kommunenes Sentralforbund
Landsorganisasjonen i Noreg
Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening
Norges Juristforbund
Norges Museumsforbund
Den Norske Revisorforening

Norske Boligbyggelags landsforening
Norske Inkassobyråers Forening
Norsk forening for Fartøyvern
Norsk Presseforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo børs
Sparebankforeningen i Norge
Stiftelsen UNIFOR
Stortingets ombodsmann for forvaltninga
Universiteta
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgjande instansar har gjeve høyringsfråsegn
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Finansdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Miljøverndepartementet
Olje- og energidepartementet

Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Vest-Agder
Universitetet i Bergen
Lotteritilsynet
Brønnøysundregistra
Statens Innkrevjingssentral
Landsorganisasjonen i Noreg
Næringslivets Hovedorganisasjon
Stiftelsesforeningen
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Sparebankforeningen

Følgjande høyringsinstansar hadde ingen merknader:

Barne- og familiedepartementet
Fiskeridepartementet
Forsvarsdepartementet
Helsedepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet

Kultur- og kyrkjedepartementet
Landbruksdepartementet
Samferdselsdepartementet
Sosialdepartementet
Utdannings- og forskningsdepartementet
Utanriksdepartementet
Fylkesmannen i Vestfold
Noregs Bank
Kredittilsynet
Forbrukarrådet
Datatilsynet
Statistisk sentralbyrå
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Norsk Presseforbund
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgjevarorganisasjon
Den norske Revisorforening.

Riksadvokaten og Regjeringsadvokaten opplyste at dei ikkje ville gje høyringsfråsegn i saka.

5 Fullfinansiering gjennom gebyr og avgift

5.1 Høyringsfråsegnene

Som nemnt i kapittel 1 har Regjeringa gått inn for at det skal vere ei fullfinansiering av Stiftingstilsynet gjennom gebyr for førstegongsregistreringar og ei årleg avgift. Enkelte høyringsinstansar har vore kritiske til ei slik inntektsdekning. Dette gjeld *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Landsorganisasjonen i Noreg*, *Foreningen for allmennnyttige stiftelser*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon*. Desse høyringsinstansane meiner at tilsynet med stiftingane framleis bør finansierast av det offentlege slik ordninga har vore etter 1980-lova. Enkelte stiftingar har så dårleg økonomi at ordninga vil redusere dei- ra evne til å nå sine formål. Nokon slit allereie i dag med å dekkje utgiftene til rekneskap og revisjon. *Landsorganisasjonen i Noreg* er på prinsipielt grunnlag usamd i at forvaltningsoppgåver skal fullfinansierast gjennom gebyr og avgifter. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* meiner ei kostnadsdekning som dette vil kunne føre til ei kanalisering bort frå stiftingsforma og over til t.d. foreningar, som har ein mindre klar struktur og mindre strenge krav til økonomistyring. *Foreningen for Allmennnyttige Stiftelser* viser mellom anna til at det tilsynet som i dag vert utført av fylkesmennene, vert finansiert av det offentlege og går imot ein fullfinansieringsmodell. Foreninga viser også til justiskomiteens fråsegner i Inst. O. nr. 74 (2000 – 2001) som alle medlemmer av komiteen stod bak:

«Det er også viktig at stiftelsene ikke påføres kostnader som reduserer deres evne til å oppfylle sitt formål.»

5.2 Departementets vurderingar

Departementet kan forstå motføresegnene mot fullfinansiering av tilsynet gjennom gebyr og årleg avgift. I utgangspunktet vil strengt teke ei kvar utgiftsauke kunne svekkje stiftingane si formålsrealisering. Dersom utgiftene i realiteten er investeringar, vil det likevel kunne vere noko anna.

Behovet for offentlig tilsyn er begrunna i kapittel 2.1. Overføringa av forvaltningsfunksjonane frå fylkesmennene til eit sentralt stiftingstilsyn med eitt sentralt stiftingsregister vil påføre staten auka utgifter samanlikna med fylkesmannshandsaminga etter 1980-lova. Spørsmålet blir om det er rimeleg at stiftingane sjølve dekkjer kostnadene, eller om dei skal finansierast gjennom statens generelle skatte- og avgiftskanalar. Ei sentralisert tilsyns-eining med høg fagleg kompetanse vil gje eit meir effektivt tilsyn. Eit fagleg ressurssterkt tilsyn vil også medverke til ein meir lik praksis og tilby betre rettleiing. Ei sentralisering av tilsynsfunksjonane er derfor eigna til å skape større tryggleik og legitimitet rundt stiftingane og betre service og rettleiing frå det offentlege. Ei fast årleg avgift vil halde utgiftene loge. Det er ein føresetnad ved fastsetjinga at gebyra og avgifta her berre skal finansiere Stiftingstilsynet og ikkje gje netto inntekter. Kostnadsdekninga bør såleis kunne sjåast på som ei investering for stiftingane, og dermed framstå som rimelege.

Foreningen for Allmennnyttige Stiftelser hevdar at ei slik ordning i realiteten er ei skattlegging av stiftingane. Til dette vil departementet vise til at det ikkje er tvil om at Stortinget i lovs form kan gje forvaltinga heimel til å innkrevje gebyr og avgifter for offentlege kontrolloppgåver. Regelen om årlege skatte- og avgiftsvedtak i Grunnlova § 75a, som vil vere ei grense for vedtaking av avgifter med løpetid utover neste kalenderår, kan ikkje sjåast å ha relevans i dette tilfellet. Finansieringsordninga har so-leis ikkje det fiskale preget som Grunnlova § 75a særleg tek sikte på.

6 Finansieringsmodellane

6.1 Høyringsfråsegnene

Fylkesmannen i Hedmark meiner at ei årleg avgift, men med hovudvekt på nyregistreringsgebyr, er den løysinga som vil finansiere Stiftingstilsynet best samstundes som det ikkje gjev for store belast-

ningar på stiftingane. Fylkesmannen meiner likevel at departementets modellar har eit uklart berekningsgrunnlag. Fylkesmannen foreslår derfor ein modell som ved nyregistrering tek utgangspunkt i dei same gruppene som i høyringsnotatet, men med den forskjellen at avgifta vert berekna ut frå 1 % av medianen til gruppa sin grunnkapital. Stiftingane i gruppe E bør likevel i følge fylkesmannen vere open oppover. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er i det vesentlege samd med departementet i at det bør vere eit samvirke mellom årleg avgift og eit gebyr for førstegongsregistrering med hovudvekt på årleg avgift. Fylkesmannen stiller likevel spørsmålet om ikkje forvaltningskapitalen gjev eit betre berekningsgrunnlag. *Fylkesmannen i Oppland* føretrekkjer også berekningsmodellen i kapittel 3.2, der ein i hovuedsak baserer seg på ei årleg avgift, men reiser spørsmål om ikkje avgifta kan bli vel stor.

Miljøverndepartementet føretrekkjer òg modellen som nemnt i kapittel 3.2. Det same gjer *Nærings- og handelsdepartementet* og *Finansdepartementet*. Finansdepartementet meiner prinsipielt at gebyr i størst mogeleg grad bør vere kostnadsbaserte og knytte til dei konkrete arbeidsoppgåvene som tilsynet gjer for stiftingane, som til dømes om-danningar. Departementet ser samstundes at ordninga ikkje må gjerast meir komplisert enn naudsynt for å unngå at den blir administrativt arbeidskrevjande. *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* føretrekkjer også ein modell som skissert i kapittel 3.2 over, men tilrår at ein vurderer gebyr som medfører incentiv for stiftingane til å innrette seg slik at tilsynets arbeidsoppgåver overfor kvar einskild stifting vert minimert.

Universitetet i Bergen går òg inn for ei løysning som skissert i kapittel 3.2. Det same gjeld *Brønnøysundregistra*, *Lotteritilsynet* og *Sparebankforeningen*. *Næringslivets Hovedorganisasjon* føretrekkjer òg denne modellen, men ber departementet vurdere om ikkje ei ordning som i større grad baserer seg på det faktiske arbeidet tilsynet gjer, er betre. *Fylkesmannen i Vest-Agder* føretrekkjer òg denne modellen, men opplyser at det kan oppfattast som urimeleg at dei store stiftingane skal sponse dei små uavhengig av kven som belastar tilsynet mest. Fylkesmannen meiner òg at grunnkapitalen gjev eit dårleg grunnlag for berekning, og foreslår i staden at den vert knytt til forvaltningskapitalen.

Foreningen for Allmenntilretteleggende Stiftelser uttaler mellom anna at det vil kunne vere ei rekkje aktørar som har behov for opplysningar i stiftingsregisteret, som journalistar, politikarar, forskarar, næringsdrivande og privatpersonar. I tråd med det som gjeld for prising av oppgåver utført av Ei-

ningsregisteret, bør også Stiftingstilsynet prise slike oppgåver slik at i alle fall ein del av kostnadene vert dekte av andre enn stiftingane. Foreninga er imot at det vert innført ei årleg avgift for stiftingane. Foreninga meiner at dette i realiteten vil vere ein særskatt eller ei særavgift som utelukkande vert pålagt allmenntilretteleggende stiftingar. Stiftingane vil ikkje ha noko plikt til kvart år å vere i kontakt med Stiftingstilsynet. Dagens ordning etter 1980-lova § 10 andre ledd om oversending av årsoppgjer og revisjonsmelding til fylkesmannen er til dømes ikkje vidareført i den nye lova. Ei årleg avgift kan då ikkje sjåast på som ei form for brukarfinansiering.

Olje- og energidepartementet er av den oppfatning at berekningsmodellen som nemnt i kapittel 3.3 over, er mest fordelaktig for stiftingane under *Olje- og energidepartementet*. *Norske Boligbyggelags Landsforbund* tilrår også denne modellen.

6.2 Departementets vurderingar

Foreningen for Allmenntilretteleggende Stiftelser går som nemnt imot at det skal krevjast ei årleg avgift. Departementet ser at det kan oppfattast som urimeleg at stiftingar som ikkje har noko med Stiftingstilsynet å gjere i løpet av året, likevel skal betale ei årleg avgift. Departementet er likevel kome til at dei argumenta som taler for ei slik avgift, veg tyngre. Desse argumenta går fram av kapittel 3.1 ovanfor.

Av høyringsnotatet går det fram at næringsdrivande stiftingar ikkje skal betale gebyr for førstegongsregistreringar. Det går likevel ikkje klart fram om dei skal betale den årlege avgifta. Departementet legg til grunn at dei skal det. Det er berre førstegongsregistreringsgebyret som ville ha ført til ei dobbel gebyrlegging, sidan dei næringsdrivande stiftingane skal betale slikt gebyr for registrering i Føretaksregisteret. Når det gjeld den årlege avgifta, er det ingen grunn til å handsame dei næringsdrivande stiftingane annleis enn dei som ikkje er næringsdrivande.

Dei aller fleste høyringsinstansane har uttalt at dei føretrekkjer modellen som omhandla i kapittel 3.2, framfor den i 3.3, slik at hovudtyngda av inntektene kjem frå den årlege avgifta. Departementet deler denne oppfatninga. Ein slik modell vil i større grad halde storleiken på utgiftene nede samstundes som han vil gje eit meir stabilt inntektsgrunnlag for Stiftingstilsynet.

Fleire høyringsinstansar foreslår at ordninga i større grad tek utgangspunkt i dei konkrete oppgåvene som tilsynet gjer for stiftingane, til dømes om-danningar og registreringsendringar. Departementet ser at einskilte grunnar kan tale for ei slik løysning. Ut frå rettferdsvurderingar bør ordninga i ut-

gangspunktet vere kostnadsbasert og knytt til dei konkrete oppgåvene som tilsynet gjer til nytte for tilsynsobjekta. Eit argument mot dette er likevel at det vil gje eit mindre stabilt inntektsgrunnlag og gjere inndringa meir ressurskrevjande. Ei slik løysning vil vidare kunne føre til at naudsynte eller fornuftige registreringsendringar ikkje blir utførte.

Det kan også vere stor forskjell på ressursbruket ved same type registreringsforretningar. Dette gjeld særleg søknader om omdanning som truleg er dei mest ressurskrevjande, men som innbyrdes krev svært forskjellig ressursbruk. Ut frå prinsippet om kostnadsbasert betaling ville ein ikkje uvesentleg del av gebyra måtte knyt seg til søknader om omdanning, og det kan vere vanskeleg å prise desse forretningane på ein måte som blir opplevd som rettferdig. Endeleg ligg det i dag ikkje føre samla tal over kor mange ulike registreringsforretningar som finn stad eller vil finne stad.

Departementet er etter dette førebels kome til at dei tyngste argumenta talar for ikkje å ta gebyr for andre registreringsforretningar enn førstegongsregistreringar. Det vert også her vist til drøftingane i kapittel 3.1 over. Etter at Stiftingstilsynet har fått erfaring som gjev sikrare tal og betre grunnlag for å fastslå ulike arbeidsbelastningar for tilsynet, kan spørsmålet eventuelt vurderast på nytt.

Departementet er samd med mellom anna *Foreningen for Allmennyttige Stiftelser* i at det kan sjåast på som rimeleg at også andre brukarar av registret enn stiftingane, medverkar til finansieringa av Stiftingstilsynet gjennom prising av ulike registerforretningar. Også her foreslår likevel departementet at ein ventar med å vurdere innføringa av ei slik prising til Stiftingstilsynet har fått ei viss røynsle å byggje på. Departementet er samd med dei høyringsinstansane som i utgangspunktet er skeptiske til å la grunnkapitalen utgjere grunnlaget for fastsettjinga av storleiken på betalinga, sjå også her argumenta i kapittel 3.1 over. Bruk av grunnkapitalen kan føre til spekulasjonar og gje uheldige utslag, sidan grunnkapitalen berre utgjer ein nominell verdi. Departementet finn det klart at forvaltningskapitalen gjev eit betre berekningsgrunnlag. Problemet er likevel at forvaltningskapitalen til stiftingane førebels ikkje er ein samla registrert storleik. Så snart Stiftingstilsynet får ein slik samla registrert storleik å halde seg til, er det naturleg at departementet i lys av forskriftsheimelen som er gitt i stiftelseslova § 7, vurderer å la grunnlaget for berekningane av betalinga heller knyte seg til forvaltningskapitalen enn til grunnkapitalen.

Etter dette har departementet kome til at finansieringa og betalingsprofilen førebels bør for-

ankrast i modellstrukturen som omhandla i kapittel 3.2 over, der hovudvekta av inntektene kjem frå den årlege avgifta. Etter at tilsynet gjennom praksis har fått pålitelege tal å byggje på, bør ein gjere ei ny vurdering av desse spørsmåla.

7 Tvangsgrunnlag for utlegg

7.1 Høyringsfråsegnene.

Ingen av høyringsinstansane er imot at krava er tvangsgrunnlag for utlegg. Mellom anna Foreningen for Allmennyttige Stiftelser har likevel reagert på andre punktum i lovforslaget første ledd, som gjev Statens Innkrevjingssentral heimel til å drive inn krava med trekk i lønn og andre liknande ytningar etter reglane i dekningslova § 2–7. Det vert uttalt at stiftingar ikkje vil ha krav på lønn eller liknande ytningar.

7.2 Departementets vurderingar

Departementet er samd i at føreseigna kan framstå som uklar utan nærare grunngjeving. Poenget med regelen i andre punktum er at til dømes styremedlemmer og daglege leiarar i stiftingar i einskilde tilfelle kan komme i personleg ansvar for at gebyra og avgiftene ikkje blir betalte, dersom dette skyldast aktløyse frå deira side. I slike høve kan det vere behov for ein slik regel. Han vil neppe bli mykje brukt i praksis.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

8.1 Økonomiske og administrative konsekvensar for stiftingane

Som nemnt i kapittel 3.1 over er det lagt til grunn at Stiftingstilsynet vil ha behov for om lag ti årsverk og at driftskostnadene vil utgjere i underkant av kr 9 mill. per år. Då er det også teke høgde for etableringskostnadene. Det er registrert ca. 9000 stiftingar her i landet. Ei fullfinansiering vil dermed medføre ei samla belastning som svarar til om lag kr 1000 i gjennomsnitt per stifting per år.

Departementet foreslår i kapittel 6.2 at finansieringa førebels bør forankrast i modellstrukturen omhandla i kapittel 3.2 slik at mesteparten av inntektene kjem frå ei årleg avgift, jf. grunngjevinga i kapitla der.

8.2 Økonomiske og administrative konsekvensar for det offentlege

Departementet foreslår i proposisjonen her at stiftingane skal finansiere kostnadene med Stiftingstilsynet fullt ut. Inntektene vil likevel ikkje ta til å kome inn før stiftingane kan registrere seg i det nye Stiftingsregisteret. Det kan først skje etter opprettinga 01.01.05. Justisdepartementet har derfor i Revidert nasjonalbudsjett for 2004, i samråd med Kultur- og kyrkjedepartementet, foreslått å bruke inntil 1 mill kroner av dei løyvingane som er gjevne for 2004 under Kultur- og kyrkjedepartementet budsjettkapittel 305 Lotteritilsynet, post 01 Driftsutgifter, til dekning av etableringskostnader.

Dei administrative konsekvensane for det offentlege er omhandla i kapittel 2.3 og 2.4.

ring av stiftingar i Stiftingsregisteret. Ved tilføyninga i lovframlegget her får ein heimel for også å krevje ei årleg avgift.

9.2 Til ny § 7 fjerde ledd

Krava er tvangsgrunnlag for utlegg. Under fullbyrdinga av krava vil skyldnaren kunne gjere dei same motsegnene gjeldande som under ei eventuell rettssak om kravet, jf. tvangsfullbyrdingslova § 4–2 tredje ledd. Regelen i tredje punktum er i samsvar med ein ganske vanleg lovgjevingspraksis i dag i samband med lovføresegner om at offentlege krav er tvangsgrunnlag for utlegg.

9 Merknader til dei to føresegnene i lovframlegget

9.1 Til endringane i stiftingslova § 7 tredje ledd

Nogjeldande § 7 tredje ledd gjev ikkje heimel for å krevje ei årleg avgift, men berre gebyr for registre-

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt framlegg til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).

Vi HARALD, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endring i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) i samsvar med eit vedlagt framlegg.

Forslag

til lov om endring i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven)

I

I lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser skal § 7 lyde: Stiftelsestilsynet fører tilsyn med stiftelser. Stiftelsestilsynets oppgaver er:

- a) å føre et stiftelsesregister der alle stiftelser skal være registrert, jf. § 8,
- b) å føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og denne lov,
- c) å treffe vedtak med hjemmel i denne lov.

Stiftelsen, dens tillitsvalgte og ansatte og stiftelsens revisor har plikt til å gi Stiftelsestilsynet de opplysninger og annen bistand som er nødvendig for at Stiftelsestilsynet skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter loven. Revisors taushetsplikt gjelder ikke i forhold til Stiftelsestilsynet.

Kongen kan gi forskrift om Stiftelsestilsynets organisasjon og virksomhet og om registrering av stiftelser. Det kan kreves gebyr for registrering av

stiftelser i Stiftelsesregisteret, og stiftelsene kan ilegges en årlig avgift. Kongen kan gi forskrift om når gebyr og avgift skal kreves, om størrelsen og om innkrevingen av disse.

Gebyrene og avgiftene er tvangsgrunnlag for utlegg. Når Statens Innkrevingssentral er pålagt å innkreve gebyrer og avgifter som nevnt i tredje ledd, kan gebyrene og avgiftene innkreves ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2–7. Innkrevingssentralen kan også innkreve gebyrene og avgiftene ved å stifte utleggs pant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingssentralens kontor etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7–9 første ledd.

II

Loven gjelder fra den tid lov 15. juni 2001 nr. 59 blir satt i kraft.
