



DET KONGELEGE  
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 55

(2006–2007)

---

Om lov om register for frivillig virksomhet



## Innhald

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen</b>	5	7.1.1	Omgrepet frivillig organisasjon versus frivillig verksemd .....	32
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> .....	6	7.1.2	Kva for juridiske personar bør kunna få stilling som registreringseining? ..	33
2.1	Historikk .....	6	7.2	Høyringsfråsegner .....	35
2.2	Arbeidsgruppe – oppnemning og mandat .....	7	7.2.1	Omgrepet frivillig organisasjon versus frivillig verksemd .....	35
2.3	NOU 2006: 15 Frivillighetsregister – høyring .....	8	7.2.2	Kva for juridiske personar bør få registreringsrett? .....	37
<b>3</b>	<b>Behovet for eit register for frivillig verksemd</b> .....	11	7.3	Departementets vurderingar .....	38
3.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	11	7.3.1	Frivillig verksemd .....	38
3.2	Høyringsfråsegnene .....	17	7.3.2	Kva for juridiske personar bør kunna få status som registreringseining? ....	39
3.3	Departementets vurderingar .....	19			
<b>4</b>	<b>Spørsmålet om lovregulering av register for frivillig verksemd</b> .....	21	<b>8</b>	<b>Opplysningar som skal registrerast</b> .....	40
4.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	21	8.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	40
4.2	Høyringsfråsegner .....	21	8.1.1	Særleg om rekneskapsplikt, revisjonsplikt, registreringsplikt for rekneskapsopplysningar i Rekneskapsregisteret, osv. ....	40
4.3	Departementets vurderingar .....	22	8.1.2	Særleg om registrering av kategori (aktivitetsområde) .....	41
<b>5</b>	<b>Korleis bør eit register for frivillig verksemd organiserast?</b> .....	23	8.1.3	Særleg om registrering av relasjonelle forhold .....	41
5.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	23	8.2	Høyringsfråsegner .....	42
5.1.1	Offentleg eller privat eigar av registeret .....	23	8.2.1	Særleg om rekneskapsplikt og revisjonsplikt, registreringsplikt for rekneskapsopplysningar i Rekneskapsregisteret, osv. ....	42
5.1.2	Forholdet til Einingsregisteret .....	24	8.2.2	Særleg om registrering av kategori .....	42
5.1.3	Alternative former for registreringsordningar .....	25	8.2.3	Særleg om registrering av relasjonelle forhold .....	44
5.2	Høyringsfråsegnene .....	26	8.3	Departementets vurderingar .....	44
5.2.1	Offentleg eller privat eigar av registeret .....	26	8.3.1	Særleg om rekneskapsplikt, revisjonsplikt, plikt til registrering i Rekneskapsregisteret, osv. ....	45
5.2.2	Forholdet til Einingsregisteret .....	26	8.3.2	Særleg om registrering av kategori (aktivitetsområde) .....	45
5.2.3	Alternativa for registreringsordningar .....	27	8.3.3	Særleg om relasjonelle forhold .....	45
5.3	Departementets vurderingar .....	27			
5.3.1	Offentleg eller privat eigar av registeret .....	27	<b>9</b>	<b>Klagerett ved registreringsnekt</b> ....	47
5.3.2	Forholdet til Einingsregisteret .....	28	9.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	47
5.3.3	Alternativa for registreringsordningar .....	29	9.2	Høyringsfråsegner .....	47
<b>6</b>	<b>Registreringsrett eller registreringsplikt</b> .....	30	9.3	Departementets vurderingar .....	47
6.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	30			
6.2	Høyringsfråsegnene .....	30	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	48
6.3	Departementets vurderingar .....	31	10.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	48
<b>7</b>	<b>Avgrensingskriterium for registreringsretten</b> .....	32			
7.1	Forslaget frå arbeidsgruppa .....	32			

10.1.1	Kostnader ved etablering og drift av eit register for frivillig verksemd .....	48	10.3	Departementets vurderingar .....	52
10.1.2	Behovet for avgift ved registrering og oppslag .....	49	10.3.1	Kostnadene ved etablering og drift av eit register for frivillig verksemd .....	52
10.1.3	Meir om finansiering av eit register for frivillig verksemd .....	49	10.3.2	Behovet for avgift ved registrering og oppslag .....	52
10.2	Høyringsfråsegner .....	49	10.3.3	Meir om finansieringa av eit register for frivillig verksemd .....	52
10.2.1	Kostnadene ved etablering og drift av eit register for frivillig verksemd .....	49	10.3.4	Lokaliseringa av eit register for frivillig verksemd .....	53
10.2.2	Behovet for avgift ved registrering og oppslag .....	49	10.3.5	Etterkontroll .....	53
10.2.3	Meir om finansiering av eit register for frivillig verksemd .....	50	<b>11</b>	<b>Merknader til dei enkelte paragrafane .....</b>	<b>54</b>
10.2.4	Administrative konsekvensar – plassering av eit register for frivillig verksemd .....	51		<b>Forslag til lov om register for frivillig virksomhet .....</b>	<b>61</b>



DET KONGELEGE  
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 55

(2006–2007)

## Om lov om register for frivillig virksomhet

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 27. april 2007,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Stoltenberg II)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Regjeringa gjer i proposisjonen her framlegg til lov om register for frivillig virksomhet.

Gjennom frivillig arbeid blir folk aktiviserte til meiningsfull og samfunnsnyttig verksemd. Frivillige organisasjonar yter omfattande økonomisk bidrag til samfunnet gjennom tenesteproduksjon og omfattande ulønt innsats. Samtidig gjev det offentlege omfattande stønad til frivillige aktivistar. I Soria Moria-erklæringa legg regjeringa opp til ein ny og heilskapleg frivilligpolitikk, som mellom anna tydeleggjer frivillig verksemd som ein sjølvstendig sektor i samfunnslivet.

Målet til departementet med eit register for frivillig verksemd er å betra og forenkla samhandlinga mellom frivillige organisasjonar og offentlege styresmakter. Det kan spara både organisasjonane og det offentlege for unødvendig byråkrati og dobbelarbeid, mellom anna i samband med offentlege tilskotsordningar til frivillig verksemd. Eit anna mål er å sikra systematisk informasjon som legg til rette for den offentlege politikken overfor frivillig sektor. Slik systematisk informasjon vil òg styrkja legitimiteten til og kunnskapen om den frivillige aktiviteten, mellom anna fordi eit register vil gje betre grunnlag for statistikk og forskning.

For å sikra at Frivilligregisteret blir organisert og drive mest mogleg rasjonelt, blir det lagt opp til

at registeret skal basera seg på grunndata frå Einingregisteret. Det blir føreslått at ansvaret for utvikling og drift av registeret skal leggjast til Brønnøysundregistra. Etter forslaget skal ingen ha plikt til å registrera seg, men alle frivillige organisasjonar som kan reknast som sjølvstendige rettssubjekt, skal ha rett til å bli registrert. Det inneber at organisasjonane, når dei registrerer seg, må senda inn stiftingsdokument og vedtekter eller statuttar, i tillegg til opplysningar om aktiviteten og styresamansetjinga i organisasjonane. Forslaget legg opp til at det ikkje skal bli dobbelregistrering av opplysningar i eksisterande register og Frivilligregisteret, men at opplysningar skal kunna hentast frå eksisterande register og koplast saman med opplysningar frå Frivilligregisteret. Samtidig skal ein kunna henta ut opplysningar om einingar i Frivilligregisteret på same staden, jamvel om dei ligg i ulike databasar.

Som hovudregel skal det vera gratis å be om og ta imot opplysningar om dei registrerte einingane. Registeret skal finansierast gjennom eit registreringsgebyr og ei årleg avgift for dei registrerte einingane. Førebelse kalkylar tilseier at avgift og gebyr vil liggja på eit så lågt nivå at dei ikkje vil vera til hinder for at også mindre einingar registrerer seg.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Historikk

Frivillig verksemd har djupe røter i det norske samfunnet. Dugnadstradisjonen, der folk gjer ein ubetalt innsats for andre eller kvarandre, har røter tilbake til mellomalderen. Også stiftingar, legat og fond har i mange hundre år formidla stønad til kultur, utdanning og sosiale føremål. Dei breie folkerørslene som vaks fram i første halvdel av 1800-talet, la grunnen for det som skulle bli den norske frivilligtradisjonen.

Det frivillige organisasjonssamfunnet er svært mangfaldig. Oppbygginga, storleiken og medlemsmassen til organisasjonane varierer sterkt. Organisasjonane spelar, og har spelt, ei viktig rolle for utviklinga av demokratiet vårt, og er sentrale bidragsytarar for både verdiskapinga og verdiformidlinga i samfunnet. Lokalt utgjer dei ein del av det sosiale nettverket. Gjennom det mangfaldet av føremål, interesser og verdiar som organisasjonane fremjar, har dei stor innverknad på retninga og innhaldet i samfunnsutviklinga.

Satsinga på frivilligfeltet er eit ledd i arbeidet til regjeringa med å innfri Kulturløftet. Kulturløftet er ein opptrapping av kulturløvingane fram mot 2014, då dei skal utgjera 1 prosent av utgiftene i statsbudsjettet.

Departementet arbeider med ei eiga stortingsmelding om frivillig verksemd. Meldinga vil trekka opp dei overordna linjene i frivilligarbeidet og konkretisera ambisjonane som regjeringa har for framtida. Etableringa av eit register for frivillig verksemd er ein del av regjeringa si offensive tilrettelegging for den frivillige aktiviteten. Det er viktig at denne etableringa tek til så snart som råd. Dette er bakgrunnen for at denne proposisjonen blir lagd fram før dei heilskaplege linjene på feltet er trekte opp i den komande stortingsmeldinga.

Alt i 1934 vart det oppretta eit offentleg frivilligregister med heimel i lov av 1. juni 1934 nr. 1 om foreningsregister (foreningsregisterlova). Bakgrunnen var særleg Den norske sjømannsmisjons vanskar i samband med eigedomsoverdragingar i USA. I USA kravde dei at ei foreining måtte ha offentleg autorisasjon for at dei rettshandlane som vart avslutta for foreininga, skulle vera bindande.

Rettsverknaden av at ei foreining var registrert i foreningsregisteret, var etter § 2 i lova at ho «som sådan (kan) erverve rettigheter og pådra seg forpliktelser». Annan rettsverknad følgde ikkje av foreningsregisteret. Etter norsk rett var registrering i foreningsregisteret ikkje eit krav for at ei foreining skulle kunna erverva rettar og ta på seg plikter. Lova vart til delvis etter mønster av den danske lova av 31. mars 1926 nr. 100 om Forenings-Registeret. På grunn av lita oppslutning om registeret og manglande rapportering av endringar vart foreningsregisterlova oppheva ved lov av 8. januar 1982 nr. 1.

Spørsmålet om registrering av foreiningar kom opp att i førearbeida til lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterlova), jf. Ot.prp. nr. 50 (1984–85) punkt 6.1.4, der det heiter:

«Departementet finner det ikke naturlig på det nåværende tidspunkt å foreslå regler om frivillig registrering av foreninger, organisasjoner m.m. En vil imidlertid ikke se bort fra at foretaksregisteret, om dette blir videre utbygget og utviklet, i fremtiden bør kunne utvides til også å omfatte rettssubjekt som nevnt.»

NOU 1988: 17 *Frivillige organisasjoner* («Korvald-utvalet») gjekk gjennom den mangfaldige innsatsen til dei frivillige organisasjonane i det norske samfunnet, og kva det hadde å seia for offentleg politikk og økonomi. Utgreiinga viste at organisasjonane er viktige berejklar på dei fleste samfunnsområda.

St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* tok for seg dei ulike tilskotsordningane som staten tilbyr frivillige organisasjonar, og måtar å samordna desse ordningane på. Utgreiinga peika mellom anna på at innsatsen til det offentleg overfor frivillig verksemd var lite samordna.

Ved kgl.res. 9. september 2005 vart det sett ned eit utval som skulle vurdere den statlege stønadspolitikken overfor dei frivillige barne- og ungdomsorganisasjonane. Dette arbeidet har resultert i NOU 2006: 13 *Fritid med mening*. Utvalet har sett på grunntilskotsordninga for nasjonalt arbeid i frivillige barne- og ungdomsorganisasjonar.

Alle foreiningar har etter dagens ordning *rett* til å registrera seg i Einingsregisteret dersom dei kvalifiserer som juridisk person. Ein av fordelane med denne registreringa er at eininga får eit eige organisasjonsnummer. Det kan styresmaktene bruka til å samordna opplysningar om verksemda som skal inn i offentlege register, og det kan spara verksemda for administrativt arbeid. Eit organisasjonsnummer kan òg spara tillitsvalde for den påkjenninga det er å stå personleg ansvarleg for formuen og gjelda til foreininga. Pr. 2006 var ca. 30 000 foreingar registrerte i Einingsregisteret.

EU har vorte meir interessert i den tredje sektoren i det siste tiåret. Kommisjonen har sett i gang eit arbeid for å sjå på vilkåra for frivillig verksemd i medlemslanda. Biletet er svært samansett. Landa har valt ulike reguleringsmodellar. Nokre få har valt å leggja seg på ei registreringsplikt for alle foreiningar, medan dei aller fleste ikkje har noka særskild registreringsordning for frivillig verksemd.

Dei frivillige organisasjonane har teke initiativ til at det blir oppretta eit register for frivillig verksemd. Forslaget har vore grunngeve med at eit register vil kunna redusera dei administrative arbeidet med skattar, avgifter og tilskot for frivillige verksemder, og medverka til å synleggjera frivillig sektor. Kultur- og kyrkjedepartementet valde på grunnlag av dette initiativet å oppnemne ei arbeidsgruppe leidd av professor dr.jur. Geir Woxholth, der òg dei frivillige organisasjonane var representerte, til å greia ut spørsmålet om etablering av eit register for frivillig verksemd. Forslaget om ei ny lov om frivilligregister, NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister*, må ein sjå i denne samanhengen. Forslaget er nærare omtala i kapitla 3–10.

Om lag halvparten av folket i Noreg er engasjert i frivillig arbeid. Denne arbeidsinnsatsen utgjer 115 000 årsverk. Den frivillige innsatsen svarar til 26 fulltidstilsette pr. 1000 innbyggjarar, og er mellom dei høgaste i verda. Gjennomsnittet i EU er 20 tilsette pr. 1000 innbyggjarar. Frivillige organisasjonar har om lag 8,4 millionar medlemmer – nesten to medlemskapar pr. innbyggjar. Sektoren forvaltar òg heller store summer, både offentlege og innsamla midlar. Omsetninga i sektoren er nær 40 milliardar kroner i 2006. 35 prosent av dei totale inntektene er offentlege tilskot, 9 prosent er gåver frå private, og 56 prosent er andre inntekter. Desse tala illustrerer omfanget av den tredje sektoren i samfunnet. Departementet understrekar likevel at frivillig verksemd har ein eigenverdi langt ut over dei økonomiske verdiane det tilfører samfunnet.

Departementet syner til arbeidet som er i gang med den rettslege statusen til dei frivillige organi-

asjonane innanfor Europarådet. Rapporten som legg grunnlaget for arbeidet, Legal framework for the setting-up and functioning of non-governmental organisations in Europe, ONG (2005) 1, gjev mellom anna ei oversikt over rettstilstanden i 16 av medlemsstatane i Europarådet. Det kjem fram at mange av statane har registreringsordningar for slike organisasjonar, men i dei fleste statane er registrering eit krav for at organisasjonen skal ha status som eige rettssubjekt («legale personality»). I NOU 2006: 15 Frivillighetsregister og i lovforslaget som ligg føre, er det lagt til grunn at registrering berre skal gjelda for foreiningar som alt blir rekna som eigne rettssubjekt, jf. merknadene til § 4 i lovforslaget.

## 2.2 Arbeidsgruppe – oppnemning og mandat

I august 2005 valde Kultur- og kyrkjedepartementet ei arbeidsgruppe som skulle vurdere etablering av eit register for frivillig verksemd etter initiativ frå dei frivillige organisasjonane.

Arbeidsgruppa hadde denne samansetjinga:

- Professor dr.jur. Geir Woxholth, Universitetet i Oslo, leiar
- Direktør Erik Fossum, Brønnøysundregistra
- Avdelingsdirektør Berit Hovland, Lotteri- og stiftingstilsynet
- Forskingsleiar Håkon Lorentzen, Institutt for samfunnsforskning
- Generalsekretær Anne Lise Ryel, Kreftforeninga, nestleiar Frivillighet Norge
- Seniorrådgjevar Gro Paudal, Kultur- og kyrkjedepartementet
- Spesialkonsulent Ina Kathrine Ruud, KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)
- Kristen Ulstein, Frivillighet Norge
- Førstekonsulent Ivar Storvik, Finansdepartementet (seinare avløyst av førstekonsulent Hanne Lilja Falkanger)

Arbeidsgruppa fekk dette mandatet:

### «1. Bakgrunn

I budsjettproposisjonen for 2005 viser Kultur- og kirkedepartementet til at departementet vil arbeide vidare med forslaget fra de frivillige organisasjonene om å opprette et frivillighetsregister. I revidert budsjett for 2005 peker departementet på at arbeidet med en varig ordning for momskompensasjon for merverdiavgiftreformen i 2001 må ses i sammenheng med spørsmålet om et frivillighetsregister.

Et frivillighetsregister har et perspektiv som favner bredere enn momskompensasjonsordningen. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å gjennomføre utredningen om et frivillighetsregister før man tar fatt på arbeidet med en varig ordning for momskompensasjon.

## 2. Arbeidsoppdrag

Det nedsettes en arbeidsgruppe under Kultur- og kirke departementet som får følgende arbeidsoppdrag:

Arbeidsgruppen skal utrede etablering av et register for frivillige organisasjoner både med hensyn til hvordan et slikt register kan bygges opp og organiseringen av den løpende drift av registeret. Herunder skal arbeidsgruppen:

- Vurdere hvordan et slikt register kan bidra til å forenkle administrativt arbeid for frivillige organisasjoner og for offentlig forvaltning (behovsvurdering)
- foreslå definisjon av avgrensning av frivillighetsbegrepet som skal ligge til grunn for registeret, herunder kartlegge eksisterende lover og regelverk som regulerer frivillig sektor og vurdere behovet for lovfesting av registeret
- vurdere forholdet til eksisterende registre og krav til regnskap og rapportering, herunder vurdere om og eventuelt hvordan Enhetsregisteret/et videreutviklet Enhetsregister kan ivareta de behovene frivillighetsregisteret skal dekke
- vurdere administrative og økonomiske konsekvenser av etablering og drift av et frivillighetsregister, herunder om registeret kan finansieres av gebyr/avgiftsinntekter

Arbeidsgruppen skal avgi sin rapport innen 1. juli 2006.»

Mandatet til arbeidsgruppa vart vidareført etter regjeringsskiftet i oktober 2005, jf. brev til arbeidsgruppa frå Kultur- og kyrkjedepartementet, datert 7. desember 2005.

Arbeidsgruppa har hatt 10 møte. I tillegg har leiaren i gruppa vore med i eit møte organisert av Frivillighet Norge med frivillige organisasjonar 16. februar 2006 og i eit møte med fagpanel frå departementa for økonomiske konsekvensanalysar 8. juni 2006 om dei administrative og økonomiske konsekvensane av forslaget frå arbeidsgruppa.

## 2.3 NOU 2006: 15 Frivillighetsregister – høyring

Arbeidsgruppa leverte innstillinga si til Kultur- og kyrkjedepartementet 22. juni 2006. Utgreiinga er publisert som NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister*. Eit samla utval går inn for å oppretta eit register for frivillig verksemd, og arbeidsgruppa legg fram forslag til lov om frivillighetsregister. Forslaget vil gje foreiningar, stiftingar og aksjeselskap som er sjølvstendige rettssubjekt, rett til å registrera seg i eit eige register, ut frå den føresetnaden at dei driv frivillig verksemd, og at verksemda ikkje har som mål å skaffe økonomisk utbytte.

24. august 2005 sende Kultur- og kyrkjedepartementet NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister* på høyring til desse institusjonane og foreiningane:

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan  
 AFS Norge Internasjonal utveksling  
 Amnesty International Norge  
 Arbeidssøkerforbundet  
 Bellona  
 Blå Kors Norge  
 Brønnøysundregistra  
 Care Norge  
 De Ti Humanitære AS  
 De Unges Orkesterforbund  
 Den norske misjonsalliansen  
 Departementa  
 Det norske misjonsforbund  
 Flyktningrådet  
 Folkeakademienes Landsforbund  
 Forbundet mot rusgift  
 Frelsesarmeen  
 Friluftslivets fellesorganisasjon  
 Frivillighet Norge  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
 Indremisjonsforbundet  
 Innsamlingskontrollen i Norge  
 Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon  
 Kirkens Nødhjelp  
 Kyrkjerådet  
 KNIF – Kristen-Norges Innkjøpsfellesskap  
 Kommunane  
 Kreftforeningen  
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner  
 Nasjonalforeningen for folkehelsen  
 Natur og Ungdom  
 Nettverk for organisasjonseide kulturbygg  
 NHO  
 Noregs Bygdeungdomslag  
 Noregs Raude Kross



Noregs Ungdomslag	Det norske misjonsforbund
Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag	Drammen kommune
Norges Blindforbund	Eidsberg kommune
Norges Handicapforbund	Elverum kommune
Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité	Farsund kommune
Norges KFUK-KFUM-speidere	Frivillighet Norge
Norges Korforbund	Frivilligsentralen Hillevåg og Hinna
Norges Kulturvernforbund	Frivilligsentralane i Møre og Romsdal
Norges Kvinne- og Familieforbund	Funksjonshemmedes Fellesforbund
Norges Miljøvernforbund	Grong kommune
Norges Musikkorps Forbund	Human Rights Service
Norges Naturvernforbund	Hurum kommune
Norges Velforbund	Hyperion
Norsk Folkehjelp	Hå kommune
Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede	Innsamlingskontrollen Norge
Norsk musikkråd	Innvandrernes landsorganisasjon
Norsk Organisasjon for Asylsøkere	IOGT Norge
Norsk Pensjonistforbund	Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Norsk Rikstoto	Kirkelig fellesråd i Oslo
Norsk teaterråd	Kirkens bymisjon
Norsk Tipping AS	Kristen-Norges Innkjøpsfellesskap
Norske 4H	Kristne friskolers forbund
Norske kvinners sanitetsforening	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Norske symfoniorkestres landsforbund	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Norske Trekningslister	Lierne kommune, oppvekst- og kulturetaten
Redd Barna	Lindås kommune
Redningsselskapet	Noregs Bygdeungdomslag
Stiftinga Kirkens Bymisjon Oslo	Norges bygdekvinnelag
Stiftinga SOS-Barnebyer Norge	Norges Kulturvernforbund
Ungdom mot narkotika	Norges Musikkorps Forbund
Velferdsalliansen	Norges speiderforbund
Høyringsfristen var 20. oktober 2006. Disse 68	Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet
høyringsinstansane har gjeve høyringsfråsegner:	Norges Velforbund
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Norsk filminstitutt
Barne- og likestillingsdepartementet	Norsk Kulturforum
Finansdepartementet	Norsk musikkråd
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Norske 4H
Forsvarsdepartementet	Norske Symfoni-Orkestres Landsforbund
Helse- og omsorgsdepartementet	Nye Norges Kristne råd
Justis- og politidepartementet	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Kommunal- og regionaldepartementet	Populus – studieforbundet folkeopplysning
Miljøverndepartementet	Rana kommune
Nærings- og handelsdepartementet	Sarpsborg kommune
Samferdselsdepartementet	Stokke kommune
Utanriksdepartementet	Tysnes kommune
Brønnøysundregistra	Trondheim kommune
Integrerings- og mangfaldsdirektoratet	
Lotteri- og stiftingstilsynet	Desse ni høyringsinstansane hadde ingen særskilde merknader til NOU 2006: 15 <i>Frivillighetsregister</i> :
Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan	Finansdepartementet
Amnesty International Noreg	Forsvarsdepartementet
Arendal kommune	Helse- og omsorgsdepartementet
Bergen kommune	
Blå Kors Norge	
Den norske kyrkja	

Miljøverndepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Norsk filminstitutt  
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
Eidsberg kommune  
Stokke kommune

Eit stort fleirtal av høyringssvara er positive til oppretting av eit register for frivillig verksemd og

intensjonane bak forslaget. Men svært mange set som vilkår at forslaget reint faktisk skal føra til ei forenkling av det administrative arbeidet for frivillig sektor, og betra samhandlinga med offentlege styresmakter. Fleire av høyringsinstansane har konkrete merknader til somme punkt i arbeidsgruppa sitt forslag. Merknadene vil bli behandla under drøftinga av dei einskilde spørsmåla i kapitla 3–10.

## 3 Behovet for eit register for frivillig verksemd

### 3.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har i punkt 3.2 i NOU 2006: 15 ei brei drøfting av behovet for eit register for frivillig verksemd. Gruppa har lagt særleg vekt på fire omsyn som talar for etablering av eit register. For det første at registeret skal vera ein opplysningsbank som mellom anna skal førebu og forenkla samhandlinga mellom frivillig verksemd og offentlege styresmakter i samband med offentlege tilskotsordningar. Ein annan funksjon for eit register for frivillig verksemd blir å gje styresmaktene betre samla informasjon og dermed betre grunnlag for den offentlege politikken overfor frivillig verksemd. Eit føremål med registeret er òg å legitimera frivillig verksemd som ein viktig og sjølvstendig del av samfunnslivet. I tillegg peikar arbeidsgruppa på at ei samla og strukturert registrering av data om frivillige organisasjonar vil leggja forholda betre til rette for statistikk og forskning omkring frivillig verksemd. Arbeidsgruppa si drøfting av dei potensielle funksjonane til registeret følger av s. 11–15 i utgreiinga:

#### «3.2.1 Opplysningsbankfunksjonen

Offentlege tilskuddsordningar til frivillig virksomhet er rettet mot et breitt spekter av aktiviteter med ulik grad av frivillig arbeid som en del av sin virksomhet. Videre kan frivillige organisasjoner motta tilskudd fra generelle tilskuddsordninger. Formålet med tilskuddsordningene kan dessuten variere. Støtte til en frivillig virksomhet kan i noen tilfelle være et mål i seg selv, i andre tilfelle kan det være et virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål. Det er således vanskelig å få fullstendig oversikt over statlige tilskudd til frivillig sektor. Som vedlegg 2 til utredningen følger en oversikt over tilskudd fra departementene per juni 2006.

Utviklingen av offentlige støtteordninger reiser spørsmål om hvordan økt samhandling mellom organisasjoner og myndigheter skal kunne foregå på en enhetlig måte og med minst mulig transaksjonskostnader. For organisasjonene er disse kostnadene dels knyttet til søknadsprosessen og de kravene som må innfris for å kunne motta offentlig støtte. Dels er de knyttet til kontrollen med bruken av midlene,

og den dokumentasjonen som tildelende myndigheter forventer.

St.meld. nr. 27 (1996–97) viste at statens praksis overfor organisasjonene er lite samordnet, og at arbeidet med fordelingskriterier, tildeling og kontroll av ressurser ofte er betydelig. Det er store forskjeller mellom måten samarbeidet mellom departementene og organisasjonene er utformet, og støtteordninger og tildelingsmåter varierer, dels mellom ulike departement, og dels mellom avdelinger innen samme departement. Enhetene innenfor tredje sektor har vært opptatt av at offentlige støtteordninger ikke må kreve omfattende ekstraarbeid, og at de kontrollkostnadene de påføres av staten må stå i et rimelig forhold til det støttebeløpet de får. Resultatet vil ellers lett bli at mindre enheter både får økte kostnader og problemer med å rekruttere tillitsvalgte til administrative oppgaver.

I praksis er det gjerne slik at de forskjellige støtteordningene krever fremlagt ulike slags opplysninger, og siden ordningene ofte forvaltes av forskjellige organer, er det kostbart og tidkrevende for organisasjonene å håndtere de krav om informasjon som forvaltningen pålegger dem. En del av de opplysninger som organisasjonene legger frem for offentlige organer er imidlertid helt eller delvis de samme. Siden opplysningene skal til ulike mottakere, må organisasjonene i disse tilfellene gjøre samme arbeid flere ganger.

Ettersom det til dels er ulike offentlige organer som forvalter støtteordningene, og kravene for å oppnå støtte også varierer fra ordning til ordning, brukes betydelige offentlige ressurser til å håndtere kontakten med de frivillige organisasjonene. Til dette kommer det offentliges arbeid med skatte- og avgiftsbelegging av de frivillige organisasjonene, der kriteriene for unntak eller lempning i lovgivningen innebærer at det er nødvendig med en konkret behandling av den enkelte organisasjon, for eksempel om den kan anses som «allmenntilgutt» eller «veldedig», jf. skatteloven § 2-32.

Behovet for en ordning med et frivillighetsregister må på denne bakgrunn ses i sammenheng med en forenkling av saksbehandlingen i søknadssaker og ellers. Ved å samle sentrale opplysninger om frivillig virksomhet i et regis-

ter, er tanken at organisasjonene skal få lettelse i sitt arbeid med søknader o.l. ved å kunne henwise til at de relevante opplysningene ligger i registeret. Samtidig er det tanken at det offentliges saksbehandling kan bli mer effektiv ved at opplysninger kan hentes ut av registeret fremfor at man må foreta henvendelser i et hvert tilfelle til den enkelte organisasjon. Som arbeidsgruppen kommer tilbake til i pkt. 3.2.7 er det vanskelig å kvantifisere disse potensielle forenkling- og effektiviseringsmulighetene, særlig i forhold til det offentliges saksbehandling.

Ikke bare statlige organer, men også fylkeskommuner og kommuner har i utstrakt grad kontakt med frivillige virksomheter. Sannsynligvis har alle fylkeskommuner og kommuner egne støtteordninger det er mulig for frivillige virksomheter å søke støtte gjennom. Det finnes ingen oversikt over disse ordningene, og heller ikke noen oversikt over hvor mye støtte til sammen som deles ut til frivillig virksomhet gjennom disse ordningene. Kommunene har egne søknadsskjemaer for støtte, hvor det i de aller fleste tilfeller kreves at blant annet årsmeldinger, revidert regnskap og vedtekter må legges ved. Frivillighetsregisteret vil derfor antas å kunne ha funksjon som opplysningsbank også for de kommunale og fylkeskommunale støtteordningene. Det er imidlertid opp til kommunene selv å beslutte å ta i bruk registeret i tilknytning til sine støtteordninger. Beslutter kommunene at de vil ta i bruk registeret, vil det mest sannsynlig føre til at mange lokale frivillige virksomheter registrerer seg.

Gitt at det eneste formålet med et frivillighetsregister er å oppnå forenkling for organisasjonene og det offentlige gjennom en innhentning av relevante opplysninger i søknadssaker, vil det i spørsmålet om det er begrunnet å etablere registeret utelukkende være kost/nytte betraktninger vedrørende saksbehandlingen det er relevant å legge vekt på. Etter arbeidsgruppens oppfatning må perspektivet utvides vesentlig ut over dette.

For det første har opplysningsbankfunksjonen også et aspekt mot donorer som gjennom registeret lettere vil kunne få oversikt over potensielle aktiviteter de kan vurdere å støtte.

For det annet må opplysningsbankfunksjonen ses i et videre perspektiv enn til å omfatte en mulig forenkling og rasjonalisering i saksbehandlingen ved tildeling av støtte o.l. Det eksisterer i dag ikke noen database eller annen kilde som kan gi det offentlige oversikt over og innsyn i hvilke enheter som finnes innenfor den tredje sektor. Ingen av de eksisterende, offentlige registre kan gi et slikt tilnærmet fullstendig bilde. At et frivillighetsregister vil inne-

holde en oversikt over enheter i den tredje sektor som vil være mer fullstendig enn noen annen eksisterende «opplysningsbank» må i denne sammenheng kunne sies å ha egenverdi og må antas å kunne forbedre det offentliges arbeid i forhold til den tredje sektor både i politikktutforming og mer generelt.

Argumentet ligger på denne måten i en slags forlengelse av opplysningsbankfunksjonen, fordi det kan gi det offentlige bedre totalinnsyn i hvilke enheter og virksomheter som ligger innenfor sektoren. På denne måten kan det indirekte få betydning for det offentlige politikktutforming i forhold til den tredje sektor. Opplysningene i registeret vil således for eksempel kunne brukes aktivt av det offentlige i forbindelse med opprettelse av utvalg og i forskjellige «partnerskap» og samarbeidsmodeller mellom det offentlige og frivillig virksomhet, ved at registeret vil kunne gi det offentlige innsyn i hvem som utøver og står bak frivillig virksomhet og de ulike områder der frivillig virksomhet finner sted.

Det må imidlertid sondres mellom denne indirekte måten registeret kan bistå det offentlige på under politikktutforming og den mer direkte funksjon registeret etter arbeidsgruppens forslag har ved politikktutforming, jf. pkt. 3.2.2. Poenget i denne sammenheng er å betone at begge disse aspektene kan bidra til å begrunne opprettelsen av et frivillighetsregister, selv om man eventuelt skulle velge å nedtone den direkte nytte det offentlige vil ha av registeret som «ren» opplysningsbank, jf. foran og nedenfor under pkt. 3.2.7.

For det annet er det andre viktige hensyn enn opplysningsbankfunksjonen som kan begrunne opprettelsen av et frivillighetsregister, jf. pkt. 3.2.2 til 3.2.5 nedenfor.

### 3.2.2 Politikktutformingsfunksjonen

Sett fra det offentliges side vil det være et grunnleggende spørsmål hvordan frivillighetspolitikken til enhver tid skal utformes. Dette henger nøye sammen med utforming av de enkelte støttetiltak og hvilke frivillige aktiviteter som etter en politisk vurdering bør motta støtte mv. Arbeidsgruppen legger for så vidt til grunn at det ikke er realistisk at alle frivillige aktiviteter mottar den samme form for støtte eller mottar støtte i samme omfang, men at det i noen grad må gjøres behovsvurderinger o.l.

Fra et overordnet perspektiv kan man tenke seg at det offentliges politikk for støtteordninger, ordninger for skattelette mv., enten utformes forskjellig fra forvaltningsområde til forvaltningsområde, og at det derfor gjelder ulike kriterier for å oppnå støtte, skattelette mv. for ulike områder og aktiviteter, eller at både politikken og den nærmere utforming av den

gjennom kriteriene for tildeling samordnes. Som det fremgår foran, er både politikken og utformingen av kriteriene i dag lite samordnet. Arbeidsgruppen ser det som vesentlig ved vurderingen av om det bør etableres et frivillighetsregister at myndighetene med dette bør gis en mulighet til å samordne politikken og dermed tildelingskriterier mv. På denne måten kan et frivillighetsregister bli et sentralt instrument ved utformingen av det offentliges politikk i forhold til frivillig virksomhet i fremtiden – politikkkutformingsfunksjonen.

For å legge forholdene til rette for at registeret kan få denne funksjonen som politisk instrument, har arbeidsgruppen i sitt forslag lagt opp til at enhetene skal avgi opplysninger til registeret om sine aktivitetsområder. Den registrering og kategorisering som på denne måten er foreslått relatert til aktivitetsområdene skal etter arbeidsgruppens forslag skje med grunnlag i et klassifikasjonsskjema. Arbeidsgruppen har funnet det hensiktsmessig å gjøre bruk av det klassifikasjonsskjema som er utarbeidet med utspring i The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til registreringen av aktivitetsområdene innenfor rammen av dette skjemaet og til de øvrige registreringspliktige opplysningene i pkt. 3.7.7.

Før dette gjøres er det vesentlig å betone klart at det for det første er en sammenheng mellom mulighetene for å anvende registeret som et politisk instrument og angivelsen og kategoriseringen av de opplysninger som gjøres registreringspliktige, og for det annet at arbeidsgruppen mener at denne sammenhengen best kan realiseres ved å anvende det nevnte klassifikasjonsskjemaet og dermed foreta klassifikasjonen etter aktivitetsområder.

Det er grunn til å påpeke at også den funksjon registeret på denne måten kan få ved utformingen av en fremtidig frivillighetspolitikk må antas å innebære betydelige forenklinger i form av en samordning og effektivisering av det offentliges politikk i forhold til frivillig virksomhet. Den forenklingseffekt som derved vil kunne oppstå kommer altså i tillegg til den forenkling som måtte følge av «opplysningsbankfunksjonen» mer isolert, jf. foran. Forskjellen ligger først og fremst i at «opplysningsbankfunksjonen» antas å gjøre selve den formelle saksbehandling enklere for organisasjonene og offentlige myndigheter ved at opplysningene er tilgjengelige i registeret, mens «politikkkutformingsfunksjonen» kan bidra til at selve de materielle vurderingene som må foretas av offentlige myndigheter ved selve tildelingen forenkles som følge av en forenkling av tildelingskriteriene. Hvis det offentliges politikk

vedrørende støtte til den tredje sektor i større grad baseres på en kategorisering av enhetene etter aktivitetsområder og i mindre grad på et konkret skjønn med grunnlag i generelle standarder i lovgivningen («allmennyttig», «veldeilig» osv) og budsjettvedtak, vil det innebære en forenkling og effektivisering i forbindelse med behandling av enkeltstående saker om tildeling av støtte. Dette fordi saksbehandlingen i tilfelle vil bli mer sjablonmessig og mindre basert på individuelt skjønn. Det gjelder altså selv om man ser bort fra den mulige forenkling som ligger i opplysningsbankfunksjonen, fordi denne funksjonen mer snevert bare retter seg mot det å kunne hente ut opplysninger av en database, se foran.

Forenklingsaspektet kan ikke vurderes isolert i forhold til saksbehandling og innholdet i de materielle vilkår for tildeling av støtte. Ved politikkkutformingen må det antas å være en fordel for det offentlige å ha en mer fullstendig oversikt over enheter i den tredje sektor. Som arbeidsgruppen påpeker i pkt. 3.2.1, eksisterer det ingen database eller register som i dag gir en slik samlet oversikt. Arbeidsgruppen vil anta at det vil være lettere for det offentlige å foreta en vurdering av hvilke tiltak o.l. innenfor den tredje sektor man vil støtte, eller preferere spesielt, om man har en samlet oversikt over enhetene i sektoren og hva disse driver med.

Når dette er sagt, må det tilføyes at frivillighetsregisteret ikke omfatter alle enheter i den tredje sektor, bare enheter som har status som selvstendige rettssubjekter, jf. utkastet § 4. Det er derfor bare disse enhetene det offentlige vil kunne få informasjon om ved å anvende registeret i forbindelse med politikkkutformingen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det offentlige tildeler enheter som ikke er selvstendige juridiske personer støtte, om man skulle ønske det.

Det er vesentlig at den funksjon registeret kan ha ved utformingen av en frivillighetspolitikk må vurderes i et dynamisk perspektiv, og ikke i forhold til de kriterier for støtte mv. som gjelder i dag. At det i dag gjelder til dels helt andre kriterier for støtte, skatte- eller avgiftsfri-tak enn en kategorisering etter aktivitetsområder, er derfor ikke noe argument mot at det opprettes et frivillighetsregister som gjennom registreringskriteriene og de registrerte opplysningene gir det offentlige muligheter til å samordne politikken og effektivisere den med grunnlag i registerets registreringskriterier.

Arbeidsgruppen vil bemerke at forslaget om å knytte kategoriseringen av de registreringsberettigede enhetene til aktivitetsområder ikke innebærer noen begrensninger i det offentliges muligheter for å vedta og praktisere

ulike regler og kriterier for tildeling av offentlig støtte for eksempel for støtte og skattefritak. Forslaget er heller ikke til hinder for at det offentlige anvender andre kriterier enn en kategorisering med grunnlag i aktivitetsområder. Slik sett er det ikke noe i veien for at det offentlige fortsetter å benytte seg av de samme kriterier som anvendes i dag. Poenget er utelukkende at dersom det i fremtiden er politisk ønskelig, kan registeret og de registrerte opplysningene anvendes aktivt i en fremtidig politikk på frivillighetsområdet som tar sikte på å samordne og forenkle tildelingskriterier for støtte og kriterier for skattelette mv.

Eksempel: Etter gjeldende rett er det slik at for «veldedige og allmenntilgjengelige institusjoner og organisasjoner» inntreffer det ikke skatteplikt for økonomisk virksomhet når omsetningen av denne virksomheten i inntektsåret er lavere enn kr 140 000, jf. skatteloven § 2-32 annet ledd. Nå kan det være uenighet og knytte seg til dels betydelig tvil til hva som skal anses som en «veldedig» eller allmenntilgjengelig organisasjon. En ordning med registrering av enheter i frivillighetsregisteret etter aktivitetsområder, kan dersom myndighetene ønsker det for eksempel gi grunnlag for at frivillig virksomhet som er kategorisert innenfor visse aktivitetsområder (kategorier) oppnår hel eller delvis skattefrihet. En avgrensning av skatteplikten ut fra kategori/aktivitetsområde vil skape mindre grunnlag for skjønn og dermed større forutberegnelighet for myndighetene og enhetene i den frivillige virksomheten.

Det som er sagt i avsnittet foran er utelukkende ment som en eksemplifisering av hvordan man kan tenke seg registeret brukt i materiellrettslig sammenheng. Arbeidsgruppen har naturligvis ikke ment å ta stilling til om de begrep man bruker i skatteloven § 2-32 er egnede avgrensningskriterier for skatteplikten. Dette er et politisk spørsmål som det ikke ligger til arbeidsgruppen å ha noen oppfatning om.

Arbeidsgruppen vil fremheve at en ordning med et frivillighetsregister som blant annet bygger på at det registreres opplysninger om de aktivitetsområder den frivillige virksomhet skjer innenfor, ikke på noen måte begrenser mulighetene for at offentlige myndigheter får adgang til å utøve et skjønn ved vurderingen av tildelinger. Dersom det offentlige ikke ønsker å foreta tildelinger basert på registrerte opplysninger om aktivitetsområder, vil det alltid foreligge en mulighet for å benytte andre – og eventuelt mer skjønnsmessig betingede – tildelingskriterier og utøve et konkret skjønn med grunnlag i disse kriteriene. For eksempel vil det kunne opereres med vilkår for skattefrihet

eller lempning i avgift fastsatt direkte i lov, som ikke bygger på registerets opplysninger om aktivitetsområder, men som i større grad er skjønnbasert og «skreddersydd» for den enkelte støtteordning.

Arbeidsgruppens forslag åpner etter dette for kombinasjoner av ulike muligheter når det gjelder utformingen og praktiseringen av tildelingskriterier for offentlig støtte og det offentlige skatte- og avgiftspolitik i forhold til frivillig virksomhet. For eksempel kan man la visse tiltak eller preferanser fullt og helt basere seg på kategoriseringen av aktivitetsområder etter registreringen i registeret, mens andre overhodet ikke anvender denne kategoriseringen, men utelukkende baserer seg på skjønn. Man kan også tenke seg tiltak eller preferanser som både lar det være relevant hvilke aktivitetsområder det er tale om – og hvor registeret slik sett kan tjene til hjelp – og som også tillegger andre kriterier, herunder skjønnsmessige, betydning. Det ligger med andre ord en iboende fleksibilitet i ordningen med forslaget til et frivillighetsregister når det gjelder det offentlige politikktutforming.

Arbeidsgruppen tar ikke stilling til om det vil være riktig å opprettholde særordninger for grupper av frivillig virksomhet eller å benytte registeret til å avvikle slike ordninger. Opprettelse av registergrupper, og i stedet behandle alle registrerte i en kategori eller i registeret likt.

For arbeidsgruppen er det sentrale etter dette at registeret bør utformes med det formål for øyet at det bør kunne tjene som et politisk instrument som kan samordne, forenkle og effektivisere forvaltningen av støttetildeling og skatte- og avgiftsfritak i forhold til frivillig virksomhet. Det vil så være opp til det offentlige, eventuelt i samråd med aktører innenfor frivillig virksomhet, å ta stilling til om og på hvilken måte man vil bruke registeret aktivt på denne måten.

### 3.2.3 Legitimeringsfunksjonen

Argumentasjonen foran vedrørende formålet med et frivillighetsregister er i det alt vesentlige knyttet til muligheten for å effektivisere saksbehandlingen for organisasjonene og det offentlige og til å gi det offentlige en mulighet til å utøve en mer samordnet frivillighetspolitikk. Arbeidsgruppen ønsker imidlertid å peke på at etableringen av et frivillighetsregister også kan tjene andre formål.

Sentralt i denne forbindelse er at et register kan bidra til å synliggjøre frivillig sektor som et felt, bestående av ulike typer enheter i en egen sektor utenfor «stat» og «marked». Dermed vil feltets organisasjoner bli mer synlige – både for seg selv og for andre.

Arbeidsgruppen har merket seg at Regjeringen i Soria Moria-erklæringen anser det som viktig ved opprettelsen av et frivillighetsregister å markere områdets identitet som en tredje samfunnssektor. Et frivillighetsregister vil kunne møte behovet for å ramme inn en hel samfunnssektor – den tredje sektor, jf. pkt. 3.1 foran – ved å bidra til å identifisere aktørene i frivillig virksomhet og dermed hvem som tilhører den tredje sektor. På denne måten blir det også enklere å få klarhet i hvem som omfattes av politikkområdet frivillighetspolitikk. Ved siden av å være en gevinst for myndighetene, vil dette være viktig for enhetene innenfor frivillig virksomhet, ettersom disse får en klarere status og derved kan sies å oppnå legitimitet.

Det må antas at et frivillighetsregisters mulighet til identifisering av frivillig virksomhet og enhetene innenfor slik virksomhet også vil kunne ha betydning for allmennhetens oppfattelse av frivillig virksomhet, gi grunnlag for å bevare og styrke grunnlaget for frivillig virksomhet og bidra til at slik virksomhet også i fremtiden kan oppbevare alminnelig tillit i befolkningen.

En etablering av et frivillighetsregister innebærer endelig at enhetenes medkontrahenter, långivere i den private sektor mv., kan oppnå innsyn i årsregnskap og andre registrerte opplysninger. Sett i en bredere sammenheng vil også det kunne bidra til å styrke legitimiteten til frivillig virksomhet og enhetene som driver slik virksomhet.

### 3.2.4 Forskningsfunksjonen

Endelig vil et frivillighetsregister være til stor nytte for forskning. Det er per i dag forbundet med store kostnader å skaffe frem en samlet statistisk oversikt over omfanget av og virksomheten i frivillig sektor. Et frivillighetsregister vil innebære at forskerne får et statistikkgrunnlag som gjør det mulig å følge og analysere utviklingen på feltet. Både organisasjonene selv og offentlig forvaltning er sentrale brukergrupper for slik forskning. Et tilleggsmoment er at en enhetlig statistikkbase etter den modell som er foreslått, jf. pkt. 3.7.7, vil gjøre det enklere å sammenlikne sektorens utvikling med tilsvarende sektorer i andre land.

### 3.2.5 Oppsummerende om de ulike funksjoner

Oppsummerende vil et frivillighetsregister kunne ivareta følgende viktige funksjoner:

- Det vil kunne redusere transaksjonskostnadene ved ulike former for samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner ved å samle relevante opplysninger om organisasjonene og legge forholdene til rette for «gjentatt» bruk av opplysningene – opplysningsbankfunksjonen.

- Det vil gjøre det mulig å føre andre former for offentlig støttepolitikk enn de som er fremtredende i dag – politikktutformingsfunksjonen.
- Det vil i relasjon til begge de to foran nevnte punkter kunne bidra til å samordne, forenkle og effektivisere saksbehandlingen både for organisasjonene og offentlige myndigheter.
- Det vil kunne opprettholde og styrke befolkningens tillit overfor frivillig virksomhet legitimeringsfunksjonen.

Det vil kunne forenkle forsknings- og utviklingsarbeid, og gjøre det lettere for organisasjoner og myndigheter å følge utviklingen på feltet – forskningsfunksjonen.»

Arbeidsgruppa har drøfta omsyn som kan tala mot å ha eit register for frivillig verksemd, og har kome til at det ikkje ligg føre vesentlege argument mot å oppretta eit slikt register. Meir om drøftingane i arbeidsgruppa (s. 15–16):

### «3.2.6. Hensyn mot opprettelsen av et frivillighetsregister

Et potensielt argument mot opprettelsen av et frivillighetsregister er den mulighet at det offentlig derved kan få til innsyn i og kontroll med frivillig virksomhet. Dette argumentet må bedømmes i et historisk perspektiv. Begrepet «sivilsamfunnet» ble relansert i siste del av 1980-årene, og målbar da den polske Solidaritets-bevegelsens skepsis mot den kommunistiske og totalitære staten. I en rekke land, spesielt de tidligere østeuropeiske kommunistiske statene, kan en finne en betydelig politisk og kulturelt betinget skepsis mot staten og alt dens vesen. Her representerer de frivillige organisasjonene en kritisk motvekt mot statlig makt. Betydningen av uavhengige og fristilte organisasjoner blir ofte understreket, og motstanden mot offentlige registreringsordninger er mange steder stor.

Mot kulturelle og politiske erfaringer av dette slaget vil et frivillighetsregister kunne fremtre som et «overgrep», et instrument som vil kunne gi staten innsyn i, og kontroll over sivil virksomhet. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at i de skandinaviske velferdsstatene blir staten vanligvis ikke sett på som en trussel, men som en samarbeidspartner. Historisk har staten og organisasjonene arbeidet nært i et samarbeid om utbyggingen av nye velferdsordninger. Et register av det slaget som foreslås her, skiller seg ikke prinsipielt fra andre statistiske databaser som gir offentlige myndigheter innsyn i organisasjonenes virke. Arbeidsgruppen kan ikke se at registeret reiser

prinsipielle nye spørsmål om betenkeligheter ved statlig innsyn i frivillige organisasjoner.

Et annet mulig argument mot opprettelsen av et frivillighetsregister vil bli brukt av enhetene innenfor frivillig virksomhet og det offentlige i en slik utstrekning at de antatte fordelene ved et slikt register får mulighet til å realisere seg. Dette er imidlertid et argument som er vanskelig å håndtere. Dersom man i fortid kunne ha rimelig sikker viten om at dette ville bli realiteten, ville det ha utgjort et avgjørende argument mot opprettelsen av et frivillighetsregister, men det ligger i saken at det i fortid ikke er mulig å oppnå noen sikker viten om intensiteten i og omfanget av bruken av et frivillighetsregister.

Siden det primære med tanken med et frivillighetsregister er å etablere et redskap for den fremtidige offentlige politikk på frivillighetsområdet i fremtiden og oppnå forenklinger og effektivisering, er det sentralt at dette ikke oppnås til for høy pris. Dette retter oppmerksomheten mot finansieringen av registeret. Det forhold at etableringen av registeret vil kunne pådra det offentlige omkostninger, er isolert sett et argument mot opprettelsen. Dette argumentets vekt forutsetter at registeret fullt ut eller iallfall i det hovedsakelige forutsettes å være offentlig finansiert. Arbeidsgruppen har vurdert omkostningene ved etablering og drift av et frivillighetsregister i pkt. 3.8. Det offentliges bidrag forutsettes ikke å anta et slikt nivå at dette i seg selv kan anses som noe vektig argument mot etableringen av et frivillighetsregister, se pkt. 3.8.4. Arbeidet og utgiftene knyttet til registrering for de som ønsker å registrere seg antas ikke å være en stor belastning for sektoren.

Arbeidsgruppen kan etter dette ikke se at det foreligger vesentlige argumenter mot opprettelsen av et frivillighetsregister.»

I samband med drøftinga av behovet for eit register for frivillig verksemd har arbeidsgruppa sett på om dei funksjonane som er nemnde ovanfor, eignar seg til å tena føremålet sitt. Det kan vera tvil om eit register for frivillig verksemd vil føra til forenkling, effektiviseringsgevinstar osv. Arbeidsgruppa legg til grunn at det er oppslutninga om eit slikt register som vil vera avgjerande for kor stor nytteverdien vil bli. Ut frå ei heilskapsvurdering rår arbeidsgruppa at det blir etablert eit register for frivillig verksemd. Meir om vurderingane i arbeidsgruppa (s. 16–17):

*«3.2.7 Arbeidsgruppens avsluttende avveininger og standpunkt*

Både en rekke organisasjoner og Frivillighet Norges representanter i arbeidsgruppen

har fremholdt at et frivillighetsregister vil kunne innebære forenklinger og effektivisering ved at organisasjonene i forbindelse med sin kontakt med offentlige myndigheter i atskillig grad kan vise til at opplysninger om deres virksomhet kan hentes rett ut av registeret. Dette gjelder selv om et frivillighetsregister ikke kan overflødiggjøre at det utarbeides søknader og avgis opplysninger til det offentlige. Frivillighet Norge har påpekt at den nevnte forenklingseffekt blant annet må forventes å gi seg utslag når det gjelder et sentralt ledd som må hente inn informasjon om lokale lag mv. for så å videreformidle disse til offentlig myndighet, ved at opplysninger kan hentes ut av registeret fremfor at sentralledet må henvende seg til lokalledene og iverksette innhenting av opplysningene.

Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å innsamle et mer omfattende empirisk materiale som kan underbygge at opprettelsen av et frivillighetsregister vil kunne innebære forenklinger for organisasjonene selv. Det er riktignok slik at arbeidsgruppen har mottatt flere konkrete innspill fra organisasjoner som påpeker at et frivillighetsregister som inneholder enkelte grunnleggende opplysninger om den enkelte organisasjon, vil kunne lette og forenkle organisasjonenes arbeid i saker om tildeling av støtte mv. Innspillene besitter likevel ikke den tilstrekkelige induksjon til at de kan anvendes empirisk som en begrunnelse for påstanden. Arbeidsgruppen mener likevel ut fra de synspunkter som er fremkommet fra Frivillighet Norge og innspillene fra organisasjonene at det er sannsynlig at det kan inntre en forenkling og effektivisering for organisasjonene ved at disse – selv om dette nok vil kunne variere fra organisasjon til organisasjon og støtteområde til støtteområde – kan henvise til at relevante opplysninger finnes registrert i frivillighetsregisteret.

Sett fra det offentliges side, er det antagelig mer diskutabelt om og i hvilken grad et frivillighetsregister vil kunne innebære en forenkling og effektivisering. Det er ikke nødvendigvis slik at en forenkling og effektivisering i organisasjonenes arbeid avspeiler seg i en tilsvarende forenkling og effektivisering for det offentlige. At det offentlige selv må ta initiativ til og foreta søk i registeret kan nok etter forholdene innebære en belastning, fremfor mer passivt å motta opplysninger fra organisasjonene selv. På den annen side vil det kunne innebære en forenkling at det offentlige for hvert enkelt tilfelle slipper å anmode om at informasjon skal sendes inn ved at man i stedet selv kan foreta søk i registeret.

Arbeidsgruppen mener likevel at den tvil som kan anføres i forhold til om en etablering



av et frivillighetsregister kan innebære en forenkling og effektivisering for det offentlige ut fra «opplysningsbankfunksjonen» oppveies av de fordeler registeret må påregnes å gi for det offentlige selv ut fra andre funksjoner.

For det første: De fordeler som oppnås for det offentlige selv gjennom mulighetene til å anvende registeret i forbindelse med utformingen av den fremtidige politikk på frivillighetsområdet – politikkkutformingsfunksjonen – er et argument som ikke bare reduserer vekten av det nevnte synspunktet, men som i seg selv kan begrunne at registeret opprettes. Dette må vurderes i det perspektiv at registeret etter arbeidsgruppens forslag åpner for en forenkling av tildelingskriteriene for støtte mv. og dermed også for saksbehandlingen i enkeltsaker, jf. foran. Politikkkutformingsfunksjonen må i denne sammenheng ses i et bredere perspektiv, idet den også fanger opp grensesnittet mot opplysningsbankfunksjonen, ved at offentlige myndigheter gjennom registeret kan få en oversikt over frivillighetsområdet, aktører og aktivitetsområder. Denne oversikten vil kunne gi en innsikt som vil kunne anvendes i arbeidet med politikkområdet mer generelt.

For det annet: Det forhold at det antagelig vil inntre forenklinger og effektivisering for organisasjonene i deres arbeid med søknader mv., er i seg selv et argument som reduserer vekten av at det i større grad kan stilles spørsmål ved om også det offentlige bare får fordeler ved registeret som opplysningsbank.

For det tredje: Den vekt som ligger i argumentene knyttet til tillits- og forskningsfunksjonen er muligens i seg selv mindre vektige enn argumenter om forenkling og effektivisering, men vil i en større sammenheng måtte tillegges betydning. I og med at disse argumentene har en nær tilknytning til allmenne samfunnsforhold – tilliten til den tredje sektor og optimalisering av rammevilkårene for forskningen – har de ikke bare betydning for organisasjonene selv og forskningsmiljøene, men også for det offentlige.

Det er bruken av et frivillighetsregister, når det først er etablert, som vil avgjøre hvor stor nytteverdien av registeret vil bli. Dersom enheter i frivillig virksomhet lar seg registrere i stor utstrekning og relativt umiddelbart etter en etablering av registeret, vil myndighetene også raskt kunne ta registeret i bruk i forbindelse med politikkkutforming og forvaltning. Hvis myndighetene tidlig gir signaler om at de vil bruke registeret aktivt som referanse ved politikkkutforming og i forbindelse med saksbehandling, vil det styrke registerets betydning og fremme rask registrering. Skapes det ikke en slik dynamikk, vil nytten av registeret bli

mer usikker. Arbeidsgruppen legger derfor vekt på at det må være klar politisk vilje til å satse på registeret og ta registeret i aktiv bruk når det blir etablert.

Arbeidsgruppen anbefaler på denne bakgrunn at det etableres et frivillighetsregister.»

### 3.2 Høyringsfråsegnene

Dei frivillige organisasjonane er stort sett positive til grunngjevinga frå arbeidsgruppa for å oppretta eit register for frivillig verksemd. Dei fleste offentlege institusjonane som har uttala seg, er òg einige i behovet for å etablere eit felles register for frivillig verksemd. Men somme av dei trur at det vil bli vanskeleg å få til eitt felles register som fullt ut eliminerer behovet for eigne søknads- og rapporteringsordningar for offentlege tilskotsordningar osv. Eit par departement er i tvil om forslaget er godt nok utgreidd.

*Frivillighet Norge* understrekar dette i fråsegna si:

«(...) Frivillighetsregisteret slik det foreslås organisert, vil være et viktig nytt verktøy for frivilligheten og for offentlige myndigheter. Det vil tydeliggjøre frivillig sektor på en ny måte og bidra til ytterligere anerkjennelse av sektoren som en egen samfunnssektor, og til større kunnskap om frivilligheten. Med en tydelig definert frivillig sektor vil det ikke være mulig for myndighetene å se bort fra frivillig sektors spesielle behov qua næringslivet og offentlig sektor, i framtidig politikk- og regelverksutvikling. Det vil da være like naturlig å trekke frivillig sektor tidlig inn i viktige prosesser, som det er å trekke inn andre samfunnssektorer.

Frivillighetsregisteret vil også innebære en forenkling for offentlig forvaltning og for de frivillige virksomhetene. Registeret vil innholde all informasjon som er nødvendig i søkeprosesser, for politikkkutvikling og for å sette i gang forskningsprosjekter. Registeret innebærer også muligheter for staten og frivilligheten til å spare betydelige ressurser til skatte- og avgiftsadministrasjon.»

*Landsforeningen for hjerte og lungesyke* uttaler:

«LHL mener at et frivillighetsregister vil være viktig for å synliggjøre frivillig virksomhets betydning i det norske samfunnet.

LHL mener at arbeidsgruppen kunne gått dypere inn i hvordan et frivillighetsregister kan styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet og øke virksomhetens legitimitet.»

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)* seier at dei ynskjer eit register som kan leggja til rette for meir frivillig verksemd, både på lokalt og sentralt plan:

«Utgangspunktet for et ønske om frivillighetsregister er behovet for forenkling. LNU er enig i arbeidsgruppens beskrivelser av organisasjonene og det offentlige sitt behov for forenkling av saksbehandling, men beklager at arbeidsgruppen selv begrenser denne muligheten. I kapittel 3.2.7 hevdes det at registeret ikke kan «overflødiggjøre at det utarbeides søknader og avgis opplysninger til det offentlige», og at arbeidsgruppen ikke har funnet empirisk materiale som viser at opprettelsen av et frivillighetsregister vil kunne innebære forenklinger for organisasjonene selv.»

LNU peikar òg på «risikoen for at få enheter registrerer seg og at prisen er for høy», og meiner at «de fleste av LNUs 73 medlemsorganisasjoner og 12 550 lokale lag vil bli ekskludert eller måtte få tilpasset særordninger hvis et frivillighetsregister blir organisert som presentert i rapporten».

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* er einig i

«de fire formål registeret skal oppfylle. I formålet er det vektlagt ulike sider, både i forhold til det offentlige interesser og til den frivillige virksomheten. Opplysningsfunksjonen kan gi vesentlige bidrag til både frivilligheten og det offentlige.

Samordning av opplysninger som kan forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter, vil alle være tjent med. Frivillige organisasjoner har mye erfaringer med dobbeltarbeid i forbindelse med søknads- og rapporteringsrutiner, og FFO hilser velkommen systemer som kan redusere den administrative belastningen. I forhold til en momskompensasjonsordning vil denne funksjonen være helt avgjørende for å kunne hindre et betydelig merarbeid på frivilligheten.»

FFO understrekar vidare

«at frivillighetens fordeler må være så betydelige at det er motiverende for lag og organisasjoner å registrere seg. FFO er svært usikker på om forslaget til registrering i registeret gjør det mulig å oppfylle de ulike formålene som er skissert.»

*Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* understrekar at ein sentral motivasjon for frivillig sektor til å arbeida for eit slikt register

«naturlig nok (er) å forenkle hverdagen for frivillige organisasjoner og sikre gode vilkår for frivillig aktivitet. I tillegg vil vi vektlegge den legitimering av sektoren et slikt register vil kunne medføre.»

*Kirkelig arbeidsgiver og interesseorganisasjon (KA)* uttalar:

«KA vil generelt etterlyse en mer samlet og målrettet offentlig politikk overfor frivillig virksomhet som i større grad både verdsetter og underbygger den virksomhet som utføres i frivillig sektor. KA stiller seg på den bakgrunn grunnleggende positiv til forslaget om opprettelse av et Frivillighetsregister. Vi tror at opprettelsen av et slikt register vil legge bedre til rette for at frivillig virksomhet i større grad kan få mer forutsigbare og enhetlige rammebetingelser fra statens side.»

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* seier:

«Integrerings- og mangfoldsdirektoratet er positivt til arbeidsgruppens forslag om etablering av et landsdekkende frivillighetsregister. Et slikt register vil uten tvil forenkle og forbedre samhandling mellom myndigheter og frivillige organisasjoner.

Vi registrerer at arbeidsgruppen foreslår at organisasjoner må fylle en rekke krav, bla. at de må registrere seg i Enhetsregisteret for å bli registrert i Frivillighetsregisteret, samt at de må betale et årlig gebyr for å stå i registeret. Vi har forståelse for disse kravene, samtidig antar vi at en del frivillige lag og foreninger herunder innvandrerorganisasjoner, ikke vil bli fanget opp av Frivillighetsregisteret. »

*Lotteri- og stiftingstilsynet* meiner:

«Dei formåla med registeret som er omtalt gir i relativt stor grad nytteverdi for offentlig sektor og til ein viss grad privat sektor. Det er avgjerande at også frivillig sektor, store og små einingar, kan sjå ein klar nytteverdi. Nytteeffektar for frivillig sektor kan vere knytt til det å skaffe seg rettar av ulike slag. Til dømes kan det stillast krav om at ein må vera registrert for å kunne søkje om midlar frå frifond. Liknande krav kan stillast ved søknad om andre offentlege midlar og rettar, t.d. rett til å skaffe seg inntekter frå lotteriverksemd. Vidare kan ein vurdere tiltak som automatisk og ev. gratis overføring frå Lotteriregisteret for godkjende lotteriverdige organisasjonar. Ein kan sjå på om automatisk overføring frå paraplyorganisasjonane kan gjennomførast og om ein kan leggja til rette for rasjonell registrering (t.d. masseinnmelding frå paraplyorganisasjon, sjølvbetjening på web osv.) for å redusere kostnad og dermed påverke storleiken på gebyr.»

*Norad* uttalar:

«Generelt kan det sies at Norad ser viktigheten av registeret. Videre støtter Norad arbeidsgruppens konklusjon med at registeret vil kunne fungere godt i forhold til politikktutforming, være til nytte i forsknings- og statistikkøyemed, samt underbygge registrerte organisasjoners legitimitet. Det faktum at registeret i utgangspunktet er et behov formidlet fra en rekke frivillige organisasjonene anses som positivt.»

Når det gjeld registeret sin funksjon i høve til å betra samhandlinga mellom frivillig verksemd og offentlege styresmakter, tek *Norad* visse atterhald:

«Tilgjengelige opplysninger fra Frivillighetsregisteret anser *Norad* som relativt generelle. For *Norad* vil det derfor være nødvendig å kvalitetssikre alle omsøkte prosjekter, blant annet med en rekke tilleggsspørsmål, slik det også gjøres per i dag. Det vil være naturleg å anta at det nettopp er å svare på disse spørsmålene i søknadsskjemaene som vil være mest tidkrevende for søkerne.»

*Justis- og politidepartementet* reiser spørsmål om forslaget er godt nok utgreidd. Departementet grunnjev det med at utgreiinga seier lite om gjeldande rett, og manglar omtale av eller tilvising til tidlegare registreringsordningar. Like eins står det lite om rettsstillinga i andre land.

*Fornyings- og administrasjonsdepartementet* seier i sitt høyringsinnspel:

«NOUen dokumenterer at etablering av et frivillighetsregister vil være krevende og reise mange spørsmål. Fornyings- og administrasjonsdepartementet er bl.a. usikker på om formålet med ordningen er godt nok avklart. Vi foreslår derfor at KKD særlig avklarar registerets formål, hvem som skal registreres og om det er nødvendig å lovfeste ordningen.»

*Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)* seier dette om funksjonane til registeret:

«Tilskuddsordningen for grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjonene innebærer at organisasjonene må innrapportere antall medlemmer, lokallag og annen informasjon som skal kunne kontrolleres av Fordelingsutvalget. Selv om BLD står foran en revidering av regelverket som en del av oppfølgingen av NOU 2006: 13 Fritid med mening, så vil det fremdeles være et kontrollbehov forbundet med innrapportering av informasjon knyttet til søknad om tilskudd. BLD ser det som hensiktsmessig at slik informasjon også i fremtiden vedlegges søknaden til Fordelingsutvalget.

BLD vektlegg elles at «terskelen må være så lav som mulig for at lag og foreninger benytter seg av registreringsretten. Når forslaget fra arbeidsgruppen legger opp til at kun omkring halvparten av lag og foreninger vil la seg registrere i registeret, kan det tyde på at utvalget ikke har funnet frem til en «formel» som gjør frivillighetsregisteret attraktivt nok for frivillig sektor, innebefattet Barne- og ungdomsorganisasjonene.»

### 3.3 Departementets vurderingar

Den primære målsetjinga med å etablere eit register for frivillig verksemd, slik departementet ser det, er å forenkla og effektivisera samhandlinga mellom frivillig verksemd og det offentlege, etablere eit verktøy for den framtidige offentlege politikken på frivilligområdet og gje grunnlag for forskning på frivillig sektor. Høyringsfråsegnene viser at dei aktørane det gjeld, ynskjer ei slik utvikling. Mykje av innvendingane som kom fram i høyringsrunden, gjeld om grunnane til å opprette eit register for frivillig verksemd kan omsetjast i praksis.

Departementet vurderer det slik at særleg to overordna forhold vil bli avgjerande for nytteverdien av registeret, sett opp mot dei funksjonane som er nemnde i rapporten frå arbeidsgruppa. For det første må registeret sikrast brei oppslutning, ved at så mange som råd av dei frivillige organisasjonane vel å registrera seg. Til fleire som registrerer seg, til større legitimitet vil registeret få både for det offentlege og for aktørane innanfor frivillig verksemd.

I Vedlegg 1 til rapporten frå arbeidsgruppa følger eit notat frå Institutt for samfunnsforskning med vurdering av talet på organisasjonar og kor mange av dei som kan ventast å registrera seg i eit register for frivillig verksemd. Notatet legg til grunn at det er om lag 100 000 medlemsbaserte organisasjonar i Noreg, og at nesten 60 prosent av dei har færre enn 50 medlemmer, ingen tilsette og under 50 000 kroner i årleg omsetning. Instituttet hevdar at det må sterke forpliktingar eller stimuli til for at mange av desse minste skal registrera seg i registeret.

Departementet reknar med at den beste måten å stimulera til at frivillig verksemd registrerer seg i registeret, er at det har reell verdi for aktørane. For dei organisasjonane som ikkje ser direkte økonomiske fordelar ved registrering, er det difor viktig at verdien av å legitimera og synleggjera frivillig verksemd i forhold til utviklinga i samfunnet og utforminga av politikken får eit reelt innhald. Sam-

tidig er det ein føresetnad for at registeret skal ha suksess, at registreringsordninga er best mogleg tilrettelagd teknisk og praktisk for brukarane. Det krev nært samarbeid og dialog mellom organisasjonane og det organet som får i oppgåve å driva Frivilligregisteret.

Den andre hovudføresetnaden for eit vellykka register er at registeret reelt sett medverkar til ei meir effektiv samhandling mellom frivillige organisasjonar og det offentlege når det gjeld offentlege tilskot, skatt, avgifter osv. Kor godt ei slik samordning vil lykkast, kan ikkje i fullt monn avklarast ved etableringa av eit register for frivillig verksemd. Men departementet meiner at det å ikkje etablere eit felles register for frivillig verksemd vil gjera det langt vanskelegare å få til ei slik systematisk samordning i framtida.

Departementet sluttar seg på det grunnlaget til vurderingane som arbeidsgruppa har gjort av føremålet med registeret.

Det er viktig å understreka at eit register for frivillig verksemd ikkje skal ha ein overvakingssfunksjon. Føremålet med registeret er ikkje å gje offentlege styresmakter betre høve til å leggja plikter på eller byråkratisera den frivillige sektoren. Frivillig sektor er allment godteken og verdsett som ei sjølvstendig drivkraft i det norske samfunnet i kraft av kompetansen sin og røynslene sine innanfor fleire samfunnssektorar. Det er viktig at det er dei frivillige organisasjonane sjølve som legg premisane for si eiga vidareutvikling. Rolla til det offentlege i denne utviklinga er å leggja til rette for ei best mogleg overordna forståing av rolla til frivillig

sektor. Samtidig skal det offentlege leggja til rette for positive tiltak for å støtta frivillig verksemd når det er ynskjeleg ut frå ei samla samfunnsmessig vurdering.

Regjeringa har i Soria Moria-erklæringa sett som mål å gje frivillig verksemd status som eigen sektor gjennom etableringa av eit register for frivillig verksemd. I NOU 2006: 15 tek arbeidsgruppa til orde for at eit register gjennom ein legitimeringsfunksjon kan medverka til å synleggjera frivillig sektor som eit eige felt utanfor «stat» og «marknad». På den måten blir det enklare for det offentlege å få oversikt over kven som høyrer til den tredje sektoren, og kjem inn under området for frivilligpolitikk. Høyringsinnspel frå dei frivillige organisasjonane legg mykje vekt på dette. Frivillig verksemd si rolle for å halda ved like eit levande demokrati og viktige samfunnsinteresser, blir stadig meir synleg. Departementet meiner at ei registreringsordning kan gjera sitt til å styrkja denne utviklinga, mellom anna fordi det datagrunnlaget eit felles frivilligregister kan gje, vil vera til stor nytte for forskinga på denne sektoren. Sett i eit breiare perspektiv vil òg etableringa av eit register for frivillig verksemd innebera at medkontrahtane til foreiningane i privat sektor, långjevarar og andre, kan få innsyn i årsrekneskapar og andre registrerte opplysningar, og på den måten får frivillig verksemd større legitimitet i denne samanheng.

Departementet meiner på denne bakgrunn at det er behov for eit sentralt register for frivillig verksemd.

## 4 Spørsmålet om lovregulering av register for frivillig verksemd

### 4.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har i punkt 3.3 i utgreiinga drøfta spørsmålet om det er behov for å lovfesta ordninga med eit register for frivillig verksemd, og rår ut frå ei heilskapsvurdering til at ordninga blir lovregulert (s. 17–18):

«Det er et spørsmål for seg om ordningen med et frivillighetsregister må eller bør lovfestes. Lovfesting er i utgangspunktet bare nødvendig der legalitetsprinsippet krever det, i praksis dersom det offentlige ønsker å pålegge organisasjoner og virksomheter plikter eller frata dem rettigheter.

Arbeidsgruppen legger til grunn at registrering i frivillighetsregisteret ikke skal være en plikt, men en rettighet for den enkelte organisasjon/virksomhet, jf. pkt. 3.5. Sett i et mer snevert perspektiv krever dette ikke lovfesting. Imidlertid legges det opp til at dersom en organisasjon/virksomhet ønsker å registrere seg i registeret, inntreer det plikt til å avgi visse opplysninger mv. Å pålegge et privat rettssubjekt å avgi opplysninger krever som utgangspunkt hjemmel i lov. Det kan anføres at dette synspunktet ikke nødvendigvis slår til eller ikke kan rekke like langt, hvis forutsetningen er at selve registreringen er frivillig. Arbeidsgruppen ser ikke bort fra det, men anser det som uheldig om det i fremtiden skulle kunne skapes tvil om det legale grunnlaget for plikten til å avgi opplysningene. Hertil kommer at reglene om selve registreringen av opplysningene, reglene om registerførerens myndighet mv., i seg selv både vil være såpass detaljerte og inngripende at de må ha hjemmel enten i lov eller i forskrift med hjemmel i lov.

Endelig legger arbeidsgruppen til grunn at det kan ha en egenverdi å lovfeste ordningen med et frivillighetsregister, fordi dette vil kunne ha en mer symbolsk effekt ved at organisasjoner og virksomheter i den tredje sektor gjennom en lov om frivillighetsregister oppnår en anerkjennelse utad for deres arbeid og samfunnsmessige betydning. Arbeidsgruppen har som foran påpekt at dette bør være et delformål ved opprettelsen av registeret (legitimeringsfunksjonen), jf. pkt. 3.2.3.

Arbeidsgruppen legger til grunn at en lov om et frivillighetsregister skal være nettopp det og ikke en lov som mer generelt skal gi regler om frivillige organisasjoner og deres virksomhet. I Norge har det ikke vært tradisjon for at det offentlige gir regler om organiseringen av frivillig arbeid, noe som blant annet innebærer at det hos oss ikke er vedtatt en egen lov om foreninger. Det ligger også utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere en mer generell lovgivning om frivillige organisasjoner mv. Når dette likevel nevnes, er det derfor først og fremst for å presisere at det i en lov om et frivillighetsregister ikke bør gis regler ut over det som er nødvendig for at registeret kan fungere i praksis etter sitt formål.

På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen anbefale at det vedtas en egen lov om et frivillighetsregister. Arbeidsgruppen har tatt konsekvensen av dette standpunktet ved, som en del av denne utredningen, å ha utformet et lovutkast med spesialmerknader, jf. pkt. 4.»

### 4.2 Høyringsfråsegner

*Frivillighet Norge* sluttar seg til vurderinga til arbeidsgruppa av behovet for å lovfesta ordninga med eit register for frivillig verksemd. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* meiner

«det har en egenverdi å lovfeste ordningen. Vi mener at lovfesting av registeret vil bidra til å øke registerets legitimitet og være et kvalitetsstempel utad. Derved vil det bli interessant for flere organisasjoner og virksomheter i tredje sektor å registrere seg.»

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* meiner:

«Lovfesting vil ha en egenverdi for frivillig virksomhet, og kan bidra til å oppfylle legitimeringsfunksjonen. En lovfesting vil også kunne gi et kvalitetsstempel.»

*Fornyings- og administrasjonsdepartementet* foreslår at Kultur- og kyrkjedepartementet avklarer kor nødvendig det er å lovfesta ordninga.

*Justis- og politidepartementet er*

«ikke overbevist om at reguleringen av frivillighetsregisteret bør utformes som en egen lov, og at det er behov for regulering av et slik omfang som utvalget foreslår. Vi har ikke innvendinger mot at frivillighetsregisteret gis en lovmessig forankring, men mener det bør grundig overveies om reguleringen kan gjennomføres på en enklere måte for eksempel ved at reglene knyttes til foretaksregisterloven eller enhetsregisterloven. I den forbindelse bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig med en forskriftshjemmel i loven og nærmere regulering av registeret i forskrift.»

### 4.3 Departementets vurderingar

---

Lovfesting er i utgangspunktet nødvendig berre når legalitetsprinsippet krev det, i praksis dersom det offentlege ynskjer å påleggja rettssubjekt plikter eller ta frå dei rettar. Departementet peikar på at det bør visast atterhald med å bruka lovregulering på område der det ikkje er påkravt. Men lovregulering vil kunna ha ein signaleffekt som ikkje må undervurderast. Røynslene frå det lovfeste Foreningsregister 1934 var ei løysing som ein i heller liten grad kan dra nytte av ved denne vurderinga. Forslag om å lovfesta registrering for foreningar var som nemnt eit tema då Føretaksregisteret vart utgreidd. Ei slik løysing vart ikkje avvist, men vart

vurdert som noko som kunne takast opp til ny behandling ved seinare høve.

Departementet legg til grunn at registrering i Frivilligregisteret ikkje skal vera ei plikt, men ein rett for frivillig verksemd. Ei frivillig ordning krev i utgangspunktet inga lovfesting, men registrering vil utløysa ei plikt til å gje melding om visse opplysningar. Ut frå ynsket om å hindra at det blir skapt tvil om det legale grunnlaget for plikta til å gje opplysningar til registerorganet, sluttar departementet seg til vurderinga frå arbeidsgruppa, og legg til grunn at det er ynskjeleg at registeret blir heimla i lov. Departementet meiner òg at registeret bør lovfestast i ei eiga lov, mellom anna for å synleggjera den tredje sektoren som eige felt. Implementering av regelverket i ei lov som primært er utforma med sikte på registreringsplikta til næringsdrivande (Einingsregisteret eller Føretaksregisteret), vil truleg ikkje vareta dette omsynet like godt. Det blir òg vist til høyringsinnspelane frå dei frivillige organisasjonane, som legg vekt på at lovregulering har ein eigenverdi. Departementet føreslår difor ei eiga lov om register for frivillig verksemd i samsvar med tilrådinga i NOU 2006: 15 punkt 3.3 (s. 17–18). Lova bør ikkje gje reglar ut over det som er nødvendig for at registeret skal fungera i praksis etter sitt føremål. Departementet understrekar at lova ikkje skal innehalda reglar som meir generelt regulerer frivillig verksemd, og korleis slik verksemd skal utførast i praksis.

## 5 Korleis bør eit register for frivillig verksemd organiserast?

### 5.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har i punkt 3.4 i utgreiinga drøfta korleis registeret skal organiserast. Gruppa føreslår at etableringa av eit register for frivillig verksemd blir lagd til det offentlege, og at organiseringa og drifta av dette registeret ligg under staten. Forslaget inneheld ikkje detaljerte reglar om organisering, administrasjon og føring av eit register for frivillig verksemd, men det er føresett at oppslag i registeret skal vera gratis. Arbeidsgruppa har heller ikkje teke stilling til lokaliseringa. Innleiingsvis i drøftinga uttaler arbeidsgruppa om målsetjinga for organiseringa av registeret (punkt 3.4.1 s. 18):

«Organiseringen må foretas på en måte som optimalt kan realisere formålet med registeret, se pkt. 3.2 foran, og samtidig de krav som må stilles til enkelhet, effektivitet og kostnadsbeparelser. Organiseringen av registreringsordningen må også bedømmes i sammenheng med hvilke opplysninger som skal gjøres registreringspliktige, i særdeleshet for å unngå dobbeltregistrering som er ineffektivt og kostnadsdrivende.

I arbeidet med registreringsordningen, som i ikke uvesentlig grad er teknisk preget, har arbeidsgruppen mottatt bistand fra Brønnøysundregistrene. I den forbindelse nevnes at arbeidsgruppen har vært spesielt opptatt av å forsikre seg om at de tekniske løsninger som lovforslaget forutsetter, blant annet når det gjelder databaser og registrering i disse, er gjennomførbare. Dette er vurdert av Brønnøysundregistrene etter anmodning fra arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen har ikke sett det som sin oppgave å redegjøre detaljert for tekniske – herunder databaserte – løsninger og modeller i utredningen. Arbeidsgruppen viser likevel til vedlegg 3, som gir en viss oversikt over den praktiske gjennomføringen av arbeidsgruppens forslag ved oppslag mot og registrering i et frivillighetsregister.

(...) Arbeidsgruppen nevner for ordens skyld at den ikke har sett det som sin oppgave å ta stilling til lokaliseringen av frivillighetsregisteret. Gruppen vil likevel bemerke at det alternativ som gruppen har valgt som «teknisk plattform» for registreringsordningen, jf. ned-

enfor, forutsetter en nær tilknytning til og et nært samarbeid med Enhetsregisteret, uten at dette er til hinder for at frivillighetsregisteret om ønskelig kan lokaliseres geografisk uavhengig av Enhetsregisteret.»

#### 5.1.1 Offentleg eller privat eigar av registeret

Arbeidsgruppa har drøfta kva eigarform frivilligregisteret skal ha, og føreslår at det blir oppretta som eit eige register som det offentlege eig. Arbeidsgruppa uttaler (punkt 3.4.2 s. 18–19):

«Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen mer detaljert vurdering av om frivillighetsregisteret bør organiseres som et aksjeselskap eller annet privat eiet foretak. Gruppen anser at de erfaringer man har i Norge med registre tilsier at man bør bygge videre på allerede utprøvde ordninger med offentlige registre.

Et privat register bør ikke under noen omstendighet være eiet av brukerne eller noen med tilknytning til disse, ettersom det for registerets legitimitet er viktig at det i alle sammenhenger fremstår som uavhengig. Bare muligheten for at det kan oppstå tvil omkring dette, er et avgjørende argument mot at registeret skal underlegges private eiere gjennom en foretaksform.

Det hører også til bildet at et «brukereiet» system etter all sannsynlighet vil føre til større omkostninger. Brukernes eventuelle «eiendomsrett» til registeret må nærmest med nødvendighet få den følge at registeret etableres uavhengig av eksisterende offentlige registre som Brønnøysundregistrene eller Stiftelsesregisteret. I tilfelle vil det ikke være mulig å trekke veksler på eksisterende infrastruktur og erfaringer. Hertil kommer at et privat, brukereiet register i praksis vil måtte bli finansiert fullt ut av registreringsenhetene/brukerne, ettersom man vanskelig kan forvente direkte eller indirekte offentlige bidrag til finansiering av noe brukerne selv skal ha eiendomsretten til.

Arbeidsgruppens standpunkt er etter dette at frivillighetsregisteret foreslås organisert som et offentlig eiet og drevet register på linje med andre registre som i dag føres av Brønnøys-

sundregistrene, Lotteri- og stiftelsestilsynet m.v.»

### 5.1.2 Forholdet til Einingsregisteret

Arbeidsgruppa har ovanfor i liten utstrekning drøfta i kva grad Einingsregisteret, eventuelt eit utvida einingsregister kan dekkja dei behova som eit register for frivillig verksemd skal dekkja. Arbeidsgruppa legg likevel til grunn at det vil vera nødvendig med eit tett samspel med Einingsregisteret ved oppretting og drift av Frivilligregisteret (punkt 3.4.3 s. 19–20):

#### «3.4.3 Forholdet til Enhetsregisteret

I mandatet for arbeidsgruppen er det forutsatt at gruppen blant annet skal vurdere om de behov et frivillighetsregister skal dekke, og ivareta av Enhetsregisteret, eventuelt et utvidet Enhetsregister. Som nevnt i pkt. 3.2.7 foran, er arbeidsgruppen kommet til at det bør opprettes et eget frivillighetsregister. Det er likevel ikke til å komme fra at et betydelig samspill med Enhetsregisteret er nødvendig.

Gruppen har derfor funnet det riktig å gi en del bakgrunnsinformasjon om Enhetsregisteret. Vi vier i den forbindelse særlig oppmerksomhet mot registerets behandling av opplysninger om frivillige organisasjoner og deres virksomhet.

Enhetsregisteret ble etablert i 1995. Bakgrunnen for opprettelsen var et ønske om å samordne offentlig innsamling av informasjon om juridiske personer mv. Et av hovedmålene var å innføre et felles identifikasjonssystem, dernest skulle en søke å samle inn bestemte grunndata om alle juridiske personer. Som en følge av dette skulle innsamlingen av data fra næringslivet forenkles og ressursbruken i forvaltningen effektiviseres.

Registeret fungerer i dag etter intensjonene. Det har vist seg at omfanget av registrerte enheter stadig øker, slik at Enhetsregisteret langt på vei er et fullstendig register over alle juridiske personer, selv om det ikke foreligger noen generell registreringsplikt. Med bakgrunn i regelverk innenfor bl.a. skattesektoren, banksektoren og lotterisektoren blir for eksempel stadig flere ikke næringsdrivende foreninger registrert.

For at en ikke skal bryte med den etablerte ordningen vil det være en grunnleggende forutsetning for en ordning med et frivillighetsregister, at regelverket tilpasses enhetsregisterlovgivningen. Blant annet gjelder dette ordningen med entydig identifikasjon av juridiske personer. Dette innebærer at en frivillighetsregisterordning bør basere seg på identifikasjon av den juridiske personen – tildeling av organi-

sasjonsnummer og kontroll av enhetens organisasjonsform – som utgangspunkt foretas av Enhetsregisteret. (For stiftelser og selskaper foretas kontroll av organisasjonsform av henholdsvis Stiftelsestilsynet og Foretaksregisteret.)

Slik dagens regelverk fungerer vil det, om organisasjoner som er registrert i Enhetsregisteret, alltid finnes registrerte opplysninger om enhetens navn, formål, adresse, stiftelsestidspunkt, organisasjonsform og daglig leder, forretningsfører eller kontaktperson, jf. enhetsregisterloven § 5. Disse opplysningene tilsvarer minstekravene til opplysningsinnhold for registrering i Enhetsregisteret. Opplysningene må derfor alltid være meldt og funnet i orden før registrering kan skje, og organisasjonsnummer tildeles.

I tillegg kommer en rekke opplysninger som ikke alltid vil forekomme om alle organisasjonsformer, men som skal registreres dersom de finnes for den aktuelle enheten, jf. enhetsregisterloven § 6. Det er her tale om opplysninger om styremedlemmer, regnskapsfører, revisor, signatur- og prokurabestemmelser, ansvarskapital, antall ansatte og om enheten inngår i konsern eller lignende eierkonstellasjoner.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at enheter innenfor et begrenset antall organisasjonsformer vil utgjøre det største antall potensielle registreringsenheter i frivillighetsregisteret, jf. om dette i pkt. 3.6.4 nedenfor. Av disse utgjør nok organisasjonsformene forening og stiftelse majoriteten av de enheter som finnes.

I dag er det – hovedsaklig på frivillig basis – registrert ca. 27 000 foreninger i Enhetsregisteret. Alle stiftelser, aksjeselskaper og for den saks skyld også andre selskapsformer, er registreringspliktige i registeret.

Det følger av ovenstående at registrering i Enhetsregisteret innebærer at en rekke sentrale og nyttige opplysninger om organisasjonene vil finnes i dette registeret. Ved vurderingen av mulige registreringsordninger har arbeidsgruppen lagt vesentlig vekt på å trekke nytte av dette faktum, blant annet ved å unngå at de nevnte opplysningene i tillegg skal samles inn og registreres av frivillighetsregisteret.

Ut fra de overveielser arbeidsgruppen har gjort er det to modeller som fremstår som aktuelle: (1) Tilknyttet register og (2) Frittstående register uten dobbel lagring av opplysninger. Arbeidsgruppen har også vurdert en tredje modell (3) Frittstående register med dobbelt lagring av opplysninger, men har ikke funnet grunn til å redegjøre mer detaljert for dette alternativet, ettersom det anses uaktuelt. Et opplegg med registrering basert på dobbelt lagring av opplysninger er verken arbeids- eller



kostnadseffektivt og siden de samme fordeler som dette alternativet kan tilby kan oppnås ved å benytte seg av et av de to andre nevnte alternativene, har arbeidsgruppen blitt stående ved å forkaste alternativet med dobbelt lagring.»

### 5.1.3 Alternative former for registreringsordninger

Arbeidsgruppa har drøfta to former for registrering – register knytt til Einingsregisteret og frittstående register utan dobbellagring av opplysningar – og rettslege plikter dei to formene for organisering fører med seg. Arbeidsgruppa føreslår at eit register for frivillig verksemd blir organisert som eit frittstående register, og grunngev det i punkt 3.4.4.2 i utgreiinga (s. 21–22):

«Dette alternativet bygger på den forutsetning at frivillighetsregisteret ikke skal være tilknyttet register. Videre er forutsetningen at det ikke skal foretas noen form for dobbeltregistrering eller lagring av opplysninger i frivillighetsregisteret og øvrige berørte registre (Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Stiftelsesregisteret).

I praksis er ordningen med fristilt register uten dobbelt lagring kjent fra Partiregisteret underlagt Brønnøysundregistrene og den modell det er lagt opp til i forslag til endring av forskrift av 8. februar 1999 nr. 196 om autorisasjon av regnskapsførere mv. I korthet bygger modellen på at det i frivillighetsregisteret bare registreres opplysninger som ikke allerede er registrert i andre registre, det vil i praksis si i Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Stiftelsesregisteret.

I forhold til Enhetsregisteret forutsetter modellen at en enhet først må registreres i Enhetsregisteret før den kan registreres i frivillighetsregisteret. Arbeidsgruppen legger til grunn at Enhetsregisteret i så henseende skal utføre sin kontroll og registrering på samme måte som i dag. Denne kontrollen bidrar blant annet til å sikre kvaliteten på informasjonen om hva slags organisasjonsform den enkelte enhet har, noe som kan ha betydning for etterfølgende saksbehandling i frivillighetsregisteret. Ved registrering pliktes det avgitt de opplysninger til Enhetsregisteret som følger av enhetsregisterloven §§ 5 og 6, i den grad disse er relevante for enheter som driver frivillig virksomhet. Se lovutkastet § 5 om den nærmere reguleringen av de opplysninger disse enhetene plikter å avgi til Enhetsregisteret.

I forhold til frivillighetsregisteret innebærer denne modellen at frivillighetsregisterets oppgave vil være å avgjøre om registreringsrett foreligger, jf. kriteriene i utkastet §§ 3 og 4, og

til å registrere de opplysninger som er spesifikke for frivillighetsregisteret, se pkt. 3.7 nedenfor og lovutkastet § 6.

Arbeidsgruppen presiserer at modellen ikke er til hinder for at registerfører for frivillighetsregisteret kan ta inn og lagre opplysninger fra Enhetsregisteret. Dette kan ofte være praktisk for å løse enkelte saksbehandlingsmessige og systemmessige behov. Typisk kan det være praktisk å innta enkelte identifiserende grunndata og adresseinformasjon direkte i registersystemet, mens det er tilstrekkelig at andre opplysninger er tilgjengelig via oppslag mot Enhetsregisteret. Motsatt har registerfører for Enhetsregisteret også anledning til å innta opplysninger fra frivillighetsregisteret i sitt register, jf. enhetsregisterloven § 20 annet ledd. Ikke minst har registerfører anledning til å ta inn opplysning om enhetens status, jf. enhetsregisterloven § 6 annet ledd. I det aktuelle tilfelle vil det typisk gjelde opplysning om at «enheten er registrert i frivillighetsregisteret»

Fordelane med ordninga med frittstående register utan dobbelt lagring kan etter dette summarast slik:

Eksisterende registerordning i Enhetsregisteret utnyttes optimalt, uten at det er nødvendig å gjøre særlige endringer i denne. Løsningen er meget enkel ved at forholdet også til øvrige berørte registre byr på et minimum av problemstillinger.

Frivillighetsregisterets ansvarsområde vil i den anbefalte løsningen i første rekke være å ta stilling til om registreringsvilkårene foreligger for enheter som driver frivillig virksomhet i henhold til loven. Videre legges det opp til at frivillighetsregisteret skal registrere en del nye data om frivillig virksomhet, utover det som registreres av grunndata i Enhetsregisteret. Dette er med andre ord opplysninger som er spesifikke for frivillighetsregisteret, og ikke inngår som en del av enhetsregisterlovens grunndatabegrep.

Opplysningsbankfunksjonen vil i denne modellen bli ivaretatt gjennom det samlede sett av data registrert i Enhetsregisteret og i frivillighetsregisteret. Det lave antallet nye pliktige opplysninger som skal avgis til frivillighetsregisteret, jf. pkt. 3.7, og det at man ikke tar sikte på å endre vesentlige sider ved enhetsregisterordningen, vil gjøre arbeidet med å planlegge, bygge og forvalte et registreringssystem relativt enkelt og overkommelig.

Arbeidsgruppen kan ikke se at det er vesentlige ulemper knyttet til det å velge modellen med fristilt register utan dobbelt lagring av opplysninger. Denne modellen vil etter arbeidsgruppens bedømmelse fullt ut kunne

oppfylle de krav som må stilles til et frivillighetsregister ut fra formål og behov, og representerer den enkleste, mest effektive og etter all sannsynlighet også det minst kostnadspådragende alternativet når det sammenlignes med modellen tilknyttet register.

Arbeidsgruppen går på denne bakgrunn inn for at frivillighetsregisteret organiseres som et frittstående register uten dobbelt lagring av opplysninger. For en nærmere beskrivelse av modellen, hvilke opplysninger som skal registreres mv. vises til punkt 3.7.»

## 5.2 Høyringsfråsegnene

### 5.2.1 Offentleg eller privat eigar av registeret

Ingen av høyringsinstansane har innvendingar mot at det offentlege skal eiga og driva registeret. Men når det gjeld oppretting av eit eige register for frivillig verksemd, seier *Justis- og politidepartementet*:

«Utredningen gjennomgår fremveksten av frivillige organisasjoner, men mangler en grundig redegjørelse for gjeldende rett. Det gjør det vanskelig å vurdere om en registrering av frivillige virksomheter kan ivaretas like godt gjennom en eksisterende ordning. I forarbeidene til foretaksregisterloven ble spørsmålet om registrering av foreninger kan skje i Foretaksregisteret tatt opp, men slik registrering ble ikke nærmere regulert i loven. Det synes ikke som om registrering i Foretaksregisteret er nærmere vurdert av utvalget. (...) Etter Justisdepartementets vurdering ville det være rimelig å vurdere nærmere som et alternativ om de eksisterende registrene kunne tilpasses frivillig virksomhet fremfor å etablere et nytt register.»

*Norsk Kulturforum (NOKU)* peikar på at kommunane og fylkeskommunane bør få eit ansvar for å medverka til innsamling av informasjon og oppdatering av registeret. Elverum kommune støttar dette forslaget.

### 5.2.2 Forholdet til Einingsregisteret

*Frivillighet Norge* understrekar dette:

«En viktig forutsetning for at registeret skal fungere i tråd med intensjonene er at de frivillige virksomhetene faktisk registrerer seg. Det må derfor være så enkelt som mulig for frivillige virksomheter å registrere seg og å vedlikeholde informasjon i registeret. Frivillighet Norge slutter seg til Woxholth-utvalgets vurdering av at det er mest hensiktsmessig at enhets-

registeret formelt er «inngangsporten» til frivillighetsregisteret, og at virksomhetene registrerer og vedlikeholder informasjon i frivillighetsregisteret på samme skjema som brukes for registrering i enhetsregisteret.

(...) Frivillighet Norge gjør oppmerksom på at mange av medlemmene våre gir uttrykk for at gjeldende skjema og rutiner knyttet til innføringer i enhetsregisteret er vanskelige og tunge. Styrer som bruker fritiden sin så vel som ansatte i sentralleddene, får ofte skjemaene i retur gjentatte ganger før registreringen er gjennomført. Frivillighet Norge forutsetter derfor at det utvikles et nytt enklere skjema og enklere rutiner for registrering og vedlikehold av informasjon i frivillighetsregisteret, og at muligheten for en forenklet registreringsprosedyre vurderes innført for små frivillige virksomheter med liten økonomi.

Frivillighet Norge forutsetter også at det i praksis legges til rette for at de frivillige virksomhetene bare kan forholde seg til frivillighetsregisteret, selv om enhetsregisteret formelt er inngangsporten til frivillighetsregisteret.»

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* uttalar:

«Et av hovedproblemene med forslaget til frivillighetsregister er organiseringen. Arbeidsgruppen har ikke gått inn i tekniske detaljer om registreringen, og velger å knytte registeret opp til Enhetsregisteret. LNU er skuffet over at arbeidsgruppen ikke diskuterer nærmere hvordan tekniske løsninger og modeller kan gjøre registeret brukervennlig og nyttig. Nøkkelen til et funksjonelt frivillighetsregister er at alle parter enkelt kan benytte seg av registeret, og de tekniske elementene er derfor sentrale. Vi vil henviser til Norges Idrettsforbund som har utviklet en database og et system for sine 12 000 lokale lag. Dette er et eksempel på et stort register som fungerer tilfredsstillende for både lokallag og sentralleddet, og karakteristikk ved denne organiseringsformen kan etterfølges. Vi oppfordrer derfor departementet til å involvere Idrettsforbundet i det videre arbeidet med registeret.

Den foreslåtte forutsetningen om tilknytning til Enhetsregisteret vil øke den administrative byrden, og ekskludere svært mange enheter i barne- og ungdomsorganisasjonene. LNU er overrasket over at arbeidsgruppen har valgt å legge dette til grunn, uten å problematisere følgene for mindre organisasjoner som ikke er registrert. For mange store organisasjoner er tilknytning til Enhetsregisteret hensiktsmessig, da disse allerede er registrert her. Det er tydelig at allerede registrerte organisasjoner

er arbeidsgruppens utgangspunkt når de skriver at det ikke er nødvendig å gjøre særlige endringer, og at «løsningen er meget enkel». Dette gjelder på ingen måte hele frivillig sektor. I dag er 27 000 foreninger registrert i Enhetsregisteret. I vedlegg 1 presenteres forskning som viser at det totale antallet frivillige organisasjoner er mer enn 112 000 (s. 61). Dersom frivillighetsregisteret skal omfatte hele frivillig sektor betyr det at Enhetsregisteret vil motta 85 000 nye søknader. Er dette ønskelig?

LNU mener at kravet om at organisasjonene først skal registrere seg i Enhetsregisteret øker den administrative byrden for både registerfører og organisasjonene selv. Det er etter vår mening mulig å etablere et samarbeid mellom Enhetsregisteret og et frivillighetsregister, men dette bør kun gjelde de større organisasjonene. Forskningsundersøkelsen vi har henvist til i avsnittet over viser at kun 16 prosent av alle frivillige organisasjoner har en omsetning over 50 000. LNU foreslår at de resterende 84 prosent ikke behøver å gå den lange veien via Enhetsregisteret. »

Også *Norges 4H*, *Noregs bygdeungdomslag* og *Hyperion* meiner at ei tilknytning til Einingsregisteret vil hindra ei registerløysing som forenkla kvar dagen for frivillig sektor, og sluttar seg til fråsegna frå LNU.

*Integrerings- og mangfaldsdirektoratet* peikar på at krav om registrering i Einingsregisteret vil kunna ekskludera fleire innvandrorganisasjonar frå Frivilligregisteret:

«Vår erfaring tilsier at innvandrerorganisasjonene er mindre stabile enn andre frivillige organisasjoner. Det etableres stadig nye innvandrerorganisasjoner og sammenslutninger, mens andre legges ned. Nye organisasjoner er ofte i læringsprosess og har derfor begrensede organisasjonskunnskaper. Mange innvandrerorganisasjoner er i dag av ulike årsaker ikke registrert i Enhetsregisteret.»

*Barne- og likestillingsdepartementet* meiner

«at det blir en unødvendig ekstra belastning for selvstendige små foreninger for barn og unge uten et sentrallidd og for lokale lag i barne- og ungdomsorganisasjonene å måtte registrere seg i Enhetsregisteret for å kunne bli med i et frivillighetsregister.»

### 5.2.3 Alternativa for registreringsordningar

*Frivillighet Noreg* uttalar:

«Vi slutter oss vidare til forslaget om at frivillighetsregisteret bare skal registrere informasjon som ikke allerede fins i andre registeret (som enhetsregisteret, foretaksregisteret, stiftelses-

registeret). Det er også viktig at de frivillige virksomhetene selv står fritt til å avgjøre hvilke informasjoner det er hensiktsmessig at er tilgjengelig i frivillighetsregisteret.»

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* seier:

«LHL er enig i prinsippet om å utnytte allerede etablerte registre og ikke legge opp til dobbeltlagring av opplysninger. Vi tar her ikke stilling til hvordan dette best kan løses i praksis, men vil understreke betydningen av at det å registrere seg må kunne skje uten for kompliserte og omfattende prosedyrer. For mange lag og mindre foreninger som ellers oppfyller kriteriene for å stå i et frivillighetsregister, vil nok et krav om registrering i Enhetsregisteret først kunne utgjøre en barriere. Det er derfor ekstra viktig å satse på bred informasjon om hvordan og hvilke opplysninger som skal registreres hvor.»

*Nærings- og handelsdepartementet* uttalar:

«Vi er enige i at et slikt register bør baseres på grunndata som allerede finnes i Enhetsregisteret, og modellen med fristilt register uten dobbeltlagring av opplysninger. Dette virker som det enkleste, mest effektive og minst kostnadskrevede alternativ.»

## 5.3 Departementets vurderingar

Organiseringa må vera eigna til å realisera føremålet med registeret på ein god måte, samtidig som løysinga må tilfredsstilla krav til brukartilpassing, effektivitet og kostnadsvurderingar.

### 5.3.1 Offentleg eller privat eigar av registeret

Departementet meiner at det ut frå potensielle bruksområde og føremålet med registeret er viktig at det er uavhengig av den frivillige verksemda. Departementet føreslår difor at Frivilligregisteret blir organisert slik at det offentlege eig og driv registeret.

Departementet føreslår at det blir oppretta eit eige register for frivillig verksemd i samsvar med forslaget frå arbeidsgruppa. Det vil gjera registeret meir synleg og gjera det lettare for brukarane å finna fram. Slik organisering kan dra vekslar på eksisterande infrastruktur og røynsler frå offentlege register. Departementet legg òg opp til at det blir etablert eit sentralt registerorgan som skal vera ansvarleg for at registeret blir ført i samsvar med framlagte forslag til lov om register for frivillig virksomhet med tilhøyrande forskrifter.

Departementet peikar likevel på at mange frivillige verksemdar har liten administrasjon, utan inngåande kjennskap til registreringsprosedyrar o.a. Som nemnt tidlegare blir dei fleste organisasjonar drivne utan faste tilsette. Det er difor viktig å vera merksam på at dei kan ha andre behov for tilrettelegging enn dei eksisterande registra, som stort sett registrerer næringsverksemd. Eit avgjerande element for å sikra oppslutninga om Frivilligregisteret i breie lag av den tredje sektoren er at sjølv registreringa blir lagd til rette på ein brukarvennleg måte.

Dette inneber at Einingsregisteret, slik det fungerer i dag, må leggjast betre til rette for dei store, nye gruppene av organisasjonar som skal ha høve til å la seg registrere i Frivilligregisteret. Registreringsløysinga bør utformast og drivast i ein systematisk etablert dialog mellom registerorganet og den frivillige verksemda, slik at løysingane blir gode og forståelege. Det føreset mellom anna at det må opprettast brukarforum eller referansegrupper i samband med etableringa av registeret. Departementet viser til at Brønnøysundregistra har gode røynsler med slike brukarforum, mellom anna overfor næringslivet. Departementet meiner det bør etablerast tilsvarende forum som både forebyggjer problem i oppbyggingsfasen, og som effektivt og kontinuerleg samlar opp eventuelle negative røynsler med registreringsordninga etter at ho er etablert.

Det er ynskjeleg at registreringa i Frivilligregisteret er lett tilgjengeleg, tilrettelagd både for elektronisk registrering, gjennom elektronisk blankett på ein eigen internettportal, og for tradisjonell registrering ved hjelp av blankett pr. ordinær postgang. Det er òg viktig at frivillig sektor blir informert om registreringsordninga på ein god måte. Departementet føreslår at Frivilligregisteret skal fungera som inngangsport til fleire offentlege register. Søknad om registrering i Frivilligregisteret bør leggjast til rette slik at ein ved hjelp av ein blankett òg kan søkja om registrering i Einingsregisteret og eventuelle andre register (Meirverdiavgiftsregisteret, Arbeidsgjevarregisteret, melding om at eininga tek på seg frivillig rapporteringsplikt til Rekneskapsregisteret, osv.). Med ei slik løysing vil det ikkje vera nødvendig for kvar einskild eining å gjennomgå fleire registreringsprosedyrar, dersom eininga skulle ha behov for å registrera seg i fleire register samtidig. Dei frivillige organisasjonane vil med dette få ei kjensle av at dei har å gjera med eitt register. Det vil styrkja inntrykket av at Frivilligregisteret er eit eige register, samtidig som det sikrar ei føremålstenleg samordning ved registreringa. Eininga vil framleis kunna melda endrin-

gar til Frivilligregisteret, Einingsregisteret eller andre register via den same blanketten. Rekneskapsopplysningar må likevel sendast direkte til Rekneskapsregisteret.

### 5.3.2 Forholdet til Einingsregisteret

I NOU 2006: 15 punkt 3.4.3 (s. 19–20) er det føreslått at registrering i Frivilligregisteret føreset at eininga skal vera registrert i Einingsregisteret, som tildeler organisasjonsnummer og kontrollerer at eininga skal reknast som ein juridisk person. Fleire høyringsinstansar har kritiske innvendingar til det. Dei peikar på at ei obligatorisk registrering i Einingsregisteret vil gjera at mange mindre foreiningar, særleg lokale barne- og ungdomsforeiningar, ikkje vil registrera seg i Frivilligregisteret på grunn av det administrative meirarbeidet dette kravet fører med seg. Departementet tek desse innvendingane alvorleg og har gått i dialog med mellom anna Barne- og likestillingsdepartementet, Frivillighet Norge og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner for å finna fram til løysingar som ikkje inneber at registeret «ekskluderer» store grupper av frivillig sektor. Departementet viser til det som er sagt om at registrering i Einingsregisteret og Frivilligregisteret skal samordnast ovanfor. For elektronisk registrering kan den praktiske løysinga skisserast slik: Eininga går via Internett inn på skjema for registrering i Frivilligregisteret. Eininga fyller ut skjemaet, som skal vera særskilt utforma for frivillig verksemd. Gode forklaringar og rettleiing følgjer med. Dersom det er behov for å registrera seg i andre register (t.d. Einingsregisteret), vil det inngå i registreringsrutinen, slik at eininga gjev dei nødvendige opplysningane i same prosedyren. Eininga vil dermed reint praktisk registrere seg ved berre éi innmelding. Det skal òg utformast gode registreringsløysingar for tradisjonell registrering ved hjelp av papirblankett.

Nokre av høyringsinstansane har teke til orde for at det bør etablerast ei forenkla registrering for små foreiningar, for å sikra at dei ikkje lèt vera å registrera seg på grunn av formkrava som følgjer av registrering i Einingsregisteret. I staden for ei slik todelt registreringsordning ser departementet det som meir føremålstenleg å setja ein lågare terskel for registrering i Einingsregisteret ved hjelp av forenklingar og betre informasjon, slik at flaskehalsane som dei frivillige organisasjonane har peika på ved dagens ordning i Einingsregisteret, blir utbetra. Frivilligregisteret er tenkt etablert på grunnlag av grunndata som går fram av Einingsregisteret. Dei fleste foreiningar vil ha fordelar av å

samstundes inngå i Einingsregisteret, fordi det blir stadig meir vanleg at foreiningar må ha organisasjonsnummeret frå Einingsregisteret, mellom anna når dei vil oppretta bankkonto eller for å få eige domenenamn.

### **5.3.3 Alternativa for registreringsordningar**

Departementet sluttar seg til forslaget frå arbeidsgruppa om at registeret skal organiserast som eit

frittståande register utan dobbel lagring av opplysningar, sidan det peiker seg ut som den mest føremålstenlege og kostnadseffektive løysinga for eit eige register. Departementet meiner at innvendingar om at registrering av frivillig verksemd vil kunna løysast innanfor eksisterande register, er imøtegått på ein god måte i drøftingane til arbeidsgruppa.

## 6 Registreringsrett eller registreringsplikt

### 6.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har i punkt 3.5 i utgreiinga føreslått at registrering i Frivilligregisteret skal vera ein rett for einingar som driv frivillig verksemd, ikkje ei plikt. Arbeidsgruppa uttaler om dette (s. 22–23):

«Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det ikke innføres regler om registreringsplikt. Arbeidsgruppen tar her som utgangspunkt at den frivillige sektor tradisjonelt har hatt en autonom stilling i forhold til staten, noe som gjør at man bør være varsom med obligatoriske registreringsordninger. At en registreringsplikt vil kunne føles som et offentlig «inngrep» er imidlertid ikke noe vektig argument i seg selv, dersom inngrepet er nødvendig eller kan begrunnes overbevisende.

Etter arbeidsgruppens mening er det imidlertid ikke lett å finne gode argumenter for en ordning med registreringsplikt. Det må antas at de fleste frivillige virksomheter som faller inn under registeret i egeninteresse vil la seg registrere. Dette fordi en registrering må antas å innebære effektivitetsgevinster i forhold til søknadsprosesser, men også fordi den – riktignok alt avhengig av det offentliges politikk og beslutninger – vil kunne gi grunnlag for å bli tatt i betraktning som berettiget til støtte e.l. Dermed er det neppe noe å oppnå ved å operere med en registreringsplikt. Arbeidsgruppen går på denne bakgrunn inn for at registreringen i frivillighetsregisteret skal være et tilbud til den frivillige virksomhet i form av en ordning med registreringsrett.

Arbeidsgruppen nevner avslutningsvis under dette punkt for ordens skyld at en registrert enhet til enhver tid vil ha frihet til å melde seg ut av registeret. Det gjøres ved å sende endringsmelding, jf. lovutkastet § 10. »

### 6.2 Høyringsfråsegnene

*Frivillighet Norge* sluttar seg til vurderinga til arbeidsgruppa av at ei ny lov om frivilligregister skal gje frivillige verksemd rett til å registrera seg, men ikkje innebera registreringsplikt:

«Prinsippet om frivillige organisasjoners uavhengighet er viktig i et levende demokrati og det offentlige må vise stor tilbakeholdenhet i forhold til lovregulering av frivillig sektor som sådan.»

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* uttaler at dei

«støtter arbeidsgruppen i at registrering i frivillighetsregisteret skal være en rett og ikke en plikt. Det vil etter vår mening være selvmotsigende å ha et register for frivillig virksomhet som er grunnlagt på en plikt til å registrere seg.»

Dei fleste høyringsinstansane er positive til at registreringa skal vera ein rett og ikkje ei plikt for dei frivillige organisasjonane. Fleire av høyringsinstansane er usikre på om små lag og foreiningar er villige til å bruka retten til å la seg registrera, sidan ordninga synest å vera best tilrettelagd for store og profesjonelle organisasjonar. Dersom det ikkje er noko å henta ved å vera registrert i eit slikt register, vil dei truleg heller ikkje registrera seg. Dette vil hindra registeret i å nå intensjonen sin og svekka grunnlaget for registeret, jf. utsegner frå mellom anna Farsund kommune, Hå kommune, Norske Symfoni-Orkestres Landsforbund og Kristen-Norges Innkjøpsfelleskap.

*Innsamlingskontrollen* peikar på at registreringsplikt bør vurderast dersom registrering av innsamlingsaksjonar blir obligatorisk.

Nokre av høyringsinstansane meiner det er føremålstenleg å knyta rettar til registrering i Frivilligregisteret, til dømes slik at registreringa skal vera eit vilkår for å få midlar frå Frifond, moms-kompensasjon o.a. Ei slik kopling vil kunna fungera som eit insentiv for registrering, jf. fråsegn frå *Lotteri- og stiftingstilsynet*.

*Norad* med tilslutning frå *UD* føreslår likevel at frivillig verksemd som får offentleg stønad, bør påleggjast å registrera seg i Frivilligregisteret.

«Ved søknadsbehandling vil det for saksbehandlere være nyttig å få oversikt over den offentlige støtten en organisasjon har mottatt totalt sett - også utover eget departement, direktorat, etat etc. Dette vil kunne gi et mer helhetlig bilde av organisasjonens økonomi og

aktiviteter, utover det som spesifikt kan relateres til kun en søknad. Videre vil det være interessant å kunne få informasjon om blant annet støtte til ulike kategorier av frivillige organisasjoner, og offentlig støtte til samme kategori sett over tid, også her utover den informasjon som foreligger om støtte fra eget departement, direktorat eller etat. Så vidt Norad bekjent, er denne typen informasjon om hele den tredje sektor per i dag ikke lett tilgjengelig. I lys av ovennevnte foreslår Norad at frivillige organisasjoner som mottar offentlig støtte bør kunne pålegges å registrere seg i Frivillighetsregisteret, og at opplysninger om offentlig mottatt støtte inkorporeres i registeret.»

*Arbeids- og inkluderingsdepartementet* uttaler at

«Det er viktig at man ikke anser frivillighetsregisteret som en uttømmende kilde over «frivillighets-Norge». Det kan være hensiktsmessig administrativt sett å bruke registeret som en hovedkilde i forhold til tildeling av støtte, momskompensasjon, deltakelse i beslutningsprosesser mv. Det bør imidlertid ikke være en entydig forutsetning for å få støtte og andre fordeler at organisasjonen er tilknyttet registeret.»

*Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* ser det òg slik at registrering i Frivilligregisteret ikkje skal vera eit absolutt vilkår for rettar og tilskot.

### 6.3 Departementets vurderingar

---

Departementet går ikkje inn for ei plikt for frivillig sektor til å registrera seg i Frivilligregisteret, sidan det vil vera i strid med den sjølvstendige stillinga frivillig verksemd har og har hatt i Noreg. Målsetjinga er at den einskilde eininga skal finna det føremålstenleg å registrera seg ut frå eigeninteresse. Ei plikt til å registrera seg vil reisa vanskelege problemstillingar knytt til kontroll og eventuelle sanksjonar. Dette vil lett føra til løysingar som ikkje er ynskjelege for frivillig verksemd.

Det vil likevel vera ulemper med ei frivillig ordning, i og med at fleire av dei ynskta effektane ved eit register for frivillig verksemd står og fell på at registeret blir sikra ei viss oppslutning. Eit register som det ikkje knyter seg noka form for plikter eller fordelar til, vil lett kunne bli neglisjert av målgruppa. Departementet ser difor at suksessen til registeret er avhengig av at frivillig verksemd ser registrering som ein fordel. Som nemnt ovanfor vil departementet ikkje vurdera konkret kva for ordningar som kan knytast til registeret. Det blir vist til at fleire av høyringsfråsegnene frå dei frivillige organisasjonane understrekar at registeret vil ha ein legitimerande effekt og medverka til å synleggjera registeret. Ein føresetnad for dette er at den frivillige sektor har ei eigeninteresse i å mobilisera, for å sikra registeret oppslutning.

## 7 Avgrenskingskriterium for registreringsretten

### 7.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har i punkt 3.6 i utgreiinga gjort greie for ulike omgrep og drøfta om dei er eigna til å skilja mellom verksemd som skal ha registreringsrett, og dei som fell utanfor, for på den måten å avgrensa det saklege verkeområdet for forslaget til lov om register for frivillig virksomhet.

#### 7.1.1 Omgrepet frivillig organisasjon versus frivillig verksemd

Arbeidsgruppa har i punkt 3.6.2 i utgreiinga vurdert om omgrepet «frivillig organisasjon» kan vera eit tenleg avgrenskingsvilkår, men går ikkje inn for ei slik løysing. Gruppa har kome til at «frivillig verksemd» er meir eigna som grunnleggjande avgrenskingsvilkår, men legg til grunn at dette omgrepet må supplerast med krav om at verksemda skal vera «ikkje fortjenestebasert» («non-profit»). I tillegg bør det vera krav som at den frivillige verksemda blir organisert på ein måte som gjev henne stilling som eigen juridisk person. Slik arbeidsgruppa ser det, vil det sentrale bli å dra ei grense mot aktivitetar som tradisjonelt og føremålstenleg høyrer heime innanfor dei to andre sektorane – den private og den offentlege. Arbeidsgruppa seier mellom anna om avgrensingane i punkt 3.6.3 (s. 26, andre spalte, tredje avsnitt) i utgreiinga:

«(...) ved bedømmelsen av hva som må anses som fortjenestebasert må foreta en totalbedømmelse. Dersom enkeltpersonen eller enheten driver økonomisk virksomhet, slik tilfellet for eksempel typisk er for deltakerne i et selskap, vil det som regel være avgjørende for at virksomheten er fortjenestebasert i lovens forstand. Likevel vil det ikke være avgjørende i forhold til næringsdrivende stiftelser og selskaper som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet, ettersom man i disse tilfellene etter lovkastet ikke kan sies å drive fortjenestebasert virksomhet, jf. utkastet § 4.»

Arbeidsgruppa uttalar vidare om dette (s. 27, første spalte, andre avsnitt):

«For arbeidsgruppen er det således sentralt at bestemmelsen i utkastet § 3 om hva som skal anses som frivillig virksomhet, som retter seg mot aktivitetene som faktiske foreteelser, og bestemmelsen i utkastet § 4 om hvilke enheter som skal få registrere seg, som retter seg mot juridiske subjekter, må sees i sammenheng. En enhet vil først være registreringsberettiget dersom den både oppfyller kravene til å være frivillig virksomhet etter § 3 og kravene til organisasjonsform (og dermed er et selvstendig rettssubjekt), jf. § 4.»

Når det gjeld aktivitetar som er organiserte av det offentlege, seier arbeidsgruppa (s. 27, første spalte, femte avsnitt):

«Arbeidsgruppen legger til grunn at aktiviteter som er organisert av det offentlige ikke er frivillig virksomhet. Slike aktiviteter bør ikke kunne inngå i et frivillighetsregister, dels fordi de knytter an mot den offentlige sektor og dels fordi man da i realiteten vil ha fjernet seg fra det som tradisjonelt karakteriserer virksomheten i frivillige organisasjoner, jf. pkt. 3.6.2.»

Arbeidsgruppa utdjupar dette nærare på s. 27, andre spalte, fjerde avsnitt:

«Avgrensningen mot aktiviteter organisert av det offentlige innebærer for det første at aktiviteter som er å anse som forvaltningsvirksomhet ikke er registreringsberettiget. Forholdet til Den norske kirke er behandlet for seg nedenfor, men arbeidsgruppen nevner allerede her at statskirkens virksomhet må anses som virksomhet organisert av det offentlige, så lenge det ikke «innenfor» kirken er tale om aktivitetsområder som er organisert som selvstendig rettssubjekt (stiftelse, forening mv.), se nedenfor. Det er ikke bare forvaltningsvirksomhet organisert i og gjennom forvaltningsorganer som faller utenfor begrepet frivillig virksomhet. Det gjelder også virksomhet som er organisert privatrettslig, men som det offentlige står bak. Et eksempel kan være at det offentlige har etablert en stiftelse og har full kontroll over stiftelsen ved sin representasjon i stiftelsens styre. Dette kan reise avgrensningsspørsmål i forhold til stiftelser med offentlig styrerepresentasjon (uten at det offentlig har full kontroll med



virksomheten) og som for eksempel mottar drifts- eller annen støtte fra det offentlige.

(...) Utgangspunktet for vurderingen av om en stiftelse er organisert av det offentlige i utkastets § 3 annet ledd nr. 1's forstand er etter dette om det ut fra en totalvurdering kan sies at det offentlige har kontroll med stiftelsen og dennes virksomhet. I denne helhetsvurderingen kan det ha betydning hvem som har tatt initiativ til opprettelsen av stiftelsen, om den realiserer et «offentlig» formål, om den mottar støtte fra det offentlige mv., men det vesentlige i denne bedømmelsen er altså ikke disse momentene, men om det offentlige gjennom sin styrerepresentasjon kan sies å ha full organisatorisk kontroll med forvaltningen av stiftelsen og dennes virksomhet. Det er først da det er dekning for å slutte at aktivitetene er «organisert av det offentlige» i lovutkastets mening, jf. utkastet § 3 annet ledd nr. 1.

«Arbeidsgruppa går inn for at samvirke som er drive etter kooperative prinsipp, ikkje skal ha registreringsrett, sidan det i realiteten er økonomisk verksemd der det økonomiske utbytet blir fordelt mellom medlemmene.

Når det gjeld aktivitetane til arbeidstakar- og arbeidsgjevarorganisasjonar, har arbeidsgruppa drøfta behovet for at organisasjonane i arbeidslivet skal få registreringsrett, og har kome fram til dette (s. 29, første spalte, andre avsnitt):

«Arbeidsgruppen har vært noen i tvil, men har kommet til at det ikke kan være avgjørende at formålet med virksomheten til arbeidslivets organisasjoner skiller seg en del fra det som anses som tradisjonell frivillig virksomhet. Utviklingen internasjonalt går i retning av en utvidelse av oppfatningen av hva som anses som frivillig virksomhet. Samtidig er det få betenkeligheter knyttet til at også arbeidslivets organisasjoner gis registreringsrett. På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen gå inn for at arbeidslivets organisasjoner gis registreringsrett.»

Arbeidsgruppa har kome fram til at trus- og livssynssamfunn bør ha registreringsrett, men foreslår inga særordning når det gjeld registrering av desse einingane. Foresetnaden for at trus- og livssynssamfunn får registrera seg, er at dei er sjølvstendige rettssubjekt og oppfyller dei andre vilkåra for registrering. Arbeidsgruppa har òg drøfta dei særlege forholda som gjer seg gjeldande for frivillig verksemd som høyrer inn under Den norske kyrkja (s. 29, andre spalte, siste avsnitt flg.), og har denne tilrådinga:

«Arbeidsgruppen legger for sin del avgjørende vekt på at Den norske kirke har en så sterk for-

ankring 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. Iallfall 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. Arbeidsgruppen vil legge til at det fremstår som en nær sagt uløselig oppgave rent lovteknisk å formulere kriterier som holder «den offentlige» siden av statskirkens virksomhet utenfor registeret, mens den «frivillige» siden holdes innenfor.

På denne bakgrunn går arbeidsgruppen inn for at Den norske kirke som sådan ikke gis registreringsrett.

Det som er sagt foran, er ikke til hinder for at enheter innenfor Den norske kirke som driver frivillig virksomhet i samsvar med definisjonen i utkastet § 3 og som samtidig er organisert privatrettslig som selvstendige rettssubjekter i samsvar med utkastet § 4, gis registreringsrett i frivillighetsregisteret. Således vil for eksempel en forening som har en tilknytning til statskirken eller statskirkens virksomhet kunne la seg registrere, hvis vilkårene i utkastet §§ 3 og 4 er oppfylt. Dersom det for eksempel er tale om en stiftelse i statskirkens regi, er forutsetningen at stiftelsen etter en totalvurdering ikke anses som offentlig organisert, se om denne avgrensningen foran..»

Med dette utgangspunktet har arbeidsgruppa foreslått denne reguleringa av kven som skal kunna vera registreringseiningar, jf. § 3 i forslaget frå arbeidsgruppa til lovtekst:

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

Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet:

1. Aktiviteter organisert av det offentlige.
2. Aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirkeoven).»

### 7.1.2 Kva for juridiske personar bør kunna få stilling som registreringseining?

Arbeidsgruppa har lagt til grunn at det må vera eit krav at registreringseininga må reknast som ein sjølvstendig juridisk person. Ved avgrensinga av kva for former for juridiske personar som skal ha registreringsrett, har arbeidsgruppa drøfta dette grundig i punkt 3.6.4 (s. 30–38) i utgreiinga. Kort summert foreslår arbeidsgruppa at frivillig verksemd som er organisert som sjølvstendig rettssub-

jekt i form av foreningar, stiftingar og aksjeselskap, skal få registreringsrett, dersom eininga tilfredsstiller vilkåret om å vera ikkje fortjenestebasert.

I drøftinga i punkt 3.6.4.2 i utgreiinga av kva for krav som må vera oppfylte for at ei eining skal reknast som foreining, har arbeidsgruppa lagt til grunn at foreininga må vera sjølvvegande, ha medlemmer og at det bør kunna stillast krav om at verksemda har eit visst (minste-)omfang og varer ei viss tid. Ut frå dette blir det avgrensa mot meir uformelle samanslutningar, og aktivitetar som er kortvarige og tilfeldige. Vidare seier arbeidsgruppa (s. 31, andre spalte, tredje avsnitt flg.):

«Når det gjelder de foreninger som skal få status som registreringsenhet i frivillighetsregisteret, anbefaler arbeidsgruppen – helt uavhengig av hvordan foreningsbegrepet ellers er å forstå – at det må gjelde et krav om at de har vedtatt vedtekter og at de har et styre. Vedtektene skal således sendes inn i forbindelse med første gangs registrering, jf. utkastet § 8 annet ledd og styret skal meldes etter utkastet § 5. (En annen sak er at det er frivillig for den enkelte forening om vedtektene registreres, se pkt. 3.7.3).»

Arbeidsgruppa har i punkt 3.6.4.3 (s. 32–36) i utgreiinga drøfta i kva grad stiftingar skal ha registreringsrett. Gruppa har gjort grundig greie for stiftingsomgrepet i samsvar med til stiftingslova 2001. Lova skil mellom alminnelege stiftingar og næringsdrivande stiftingar. Arbeidsgruppa opererer i tillegg til dette med eit skilje mellom avkastingsstiftingar (som driv passiv kapitalforvaltning) og aktivitetsstiftingar (som har ein aktivitet som føremål). Arbeidsgruppa seier mellom anna dette om avgrensinga i forhold til alminnelege stiftingar (s. 34 første spalte, første avsnitt):

«Når det gjelder spørsmålet om det bør gjelde grenser for hva slags stiftelser som bør kunne få registrere seg i et frivillighetsregister, vil arbeidsgruppen ta som utgangspunkt at de fleste stiftelser som driver frivillig virksomhet i tradisjonell forstand er aktivitetsstiftelser. Her brukes stiftelsesformen som et instrument for den frivillige virksomheten, uten at stiftelsen foretar egentlige utdelinger – det er den frivillige virksomheten og stiftelsen som organisasjonsform, ikke kapitalavkastning og utdelinger – som er det sentrale. I praksis er det nok langt sjeldnere at man innenfor frivillig virksomhet benytter seg av stiftelsesformen for gjennom avkastning på kapital å foreta utdelinger. En annen sak er at en rekke stiftelser opprettet av velgjørere o.l. har til formål å foreta

utdelinger til frivillig virksomhet, for eksempel en stiftelse som ikke er opprettet av Krefthforeningen selv, men som har til formål å utdele penger til kreftsaken.

På denne bakgrunn kan det slås fast at iallfall stiftelser som utøver en aktivitet innenfor frivillig virksomhet – aktivitetsstiftelsene – bør kunne få status som registreringsenheter i frivillighetsregisteret. Det reiser seg imidlertid et spørsmål om tradisjonelle avkastningsstiftelser skal holdes utenfor frivillighetsregisteret. Det som kan tale for det er at de fleste avkastningsstiftelser ikke foretar utdelinger til frivillige virksomheter, men ofte har langt mer «snevre» formål som for eksempel å dekke en families underhold eller å gi studiestøtte til ingeniørstudenter fra Hadeland.

Det som likevel kan tale for ikke å foreta noen generell avgrensning mot avkastningsstiftelser ved å holde alle slike utenfor frivillighetsregisteret og inkludere aktivitetsstiftelsene er at begrepene aktivitetsstiftelse og avkastningsstiftelse begge er alminnelige stiftelser i stiftelseslovens forstand, og at stiftelsesloven ikke inneholder noen kriterier for å sondre mellom disse stiftelsene. En eventuell avgrensning og sontring må i tilfelle gjennomføres i lov om frivillighetsregisteret, noe som lovteknisk kan være problematisk å få gjort tilstrekkelig presist.»

Arbeidsgruppa rår til at (avkastings-)stiftingar bør ha registreringsrett dersom utdelinga berre skjer til frivillig verksemd. Gruppa har drøfta kva for krav som skal stillast ved vurderinga av kven stiftinga kan dela ut midlar til. Det blir tilrådd at stiftingar som har høve til eller gjera utdelingar til einskildpersonar, til dømes studentar eller alminneleg trengande, ikkje skal vera registreringseiing. Arbeidsgruppa seier mellom anna dette (s. 35, første spalte, første avsnitt flg.):

«I praksis må det antas at det finnes en del stiftelser som deler ut midler for eksempel til kulturtiltak, der mottakeren ikke er en annen stiftelse eller forening som kan få stilling som registreringsenhet etter lovutkastet § 4, men et mer ad hoc preget tiltak som en løst organisert gruppe e.l. uten selvstendig rettssubjektivitet. Arbeidsgruppen innser at det her kan gå en uklar grense mot utdelinger til fysiske enkeltpersoner, og at i den grad den som mottar utdelingen ikke er et upersonlig rettssubjekt, så må det nødvendigvis være et personlig rettssubjekt, dvs. fysisk(e) person(er). Dette er særlig på grunn av muligheten for omgåelser et viktig argument mot å godta at man åpner registeret for stiftelser som foretar utdeling til frivillig virksomhet som ikke er organisert som selv-

stendig rettssubjekt. Saken er imidlertid at det finnes en rekke støtteverdige tiltak i regi av uselvstendige enheter som naturlig lar seg rubrisere som frivillig virksomhet og som stiftelser foretar utdelinger til, og det er ingen reelle grunner til å holde stiftelser som foretar utdelinger til slike, utenfor et frivillighetsregister (utenom det juridiske argument vedrørende rettssubjektivitet). Til dette kommer at for den utdelende myndighet vil den som søker og mottar støtte fremstå som et upersonlig rettssubjekt; det er formålet/aktiviteten som tildeles støtten, ikke enkeltpersoner som står bak.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn blitt stående ved at stiftelser som foretar utdelinger til frivillig virksomhet bør gis registreringsrett. Det gjelder helt uavhengig av hvordan den frivillige virksomhet i den enhet som mottar utdelingene er organisert, dvs. som eget rettssubjekt eller som uselvstendig gruppe mv. Arbeidsgruppen innser imidlertid at det her gjør seg gjeldende vektige argumenter som kan tilsi at det foretas en avgrensning, slik at det bare er stiftelser som foretar utdelinger til enheter som kan registrere seg etter utkastet § 4 (og som dermed er selvstendige rettssubjekter), som kan få stilling som registreringsenhet. Det får bli opp til høringsbehandlingen og departementets vurdering om det er realistisk å gjennomføre arbeidsgruppens forslag med en videre avgrensning for registreringsretten.»

For næringsdrivende stiftinger peikar arbeidsgruppa på at dei i utgangspunktet ikkje bør ha registreringsrett. Gruppa har likevel kome til at det bør vera unntak (s. 35, andre spalte, tredje avsnitt):

«Aksjeselskap med tilknytning til frivillig virksomhet vil typisk ikke ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, jf. asl § 1-1 tredje ledd nr. 2, og har typisk vedtektsfestet bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning, jf. asl § 2-2 annet ledd. Dette kan tilsi at det gjøres til et vilkår for at et aksjeselskap skal få kunne få status som registreringsenhet i frivillighetsregisteret at det har vedtektsfestet bestemmelser som nevnt.»

Arbeidsgruppa har i punkt 3.6.4.5 (s. 37–38) i utgreiinga drøfta i kva grad aksjeselskap skal ha registreringsrett. Gruppa legg til grunn at selskap i utgangspunktet ikkje bør vera registreringseining, men har kome til at det bør gjerast unntak for aksjeselskap som praktiserer utdeling til frivillig verksemd. Arbeidsgruppa har mellom anna føreslått dette avgrensingskriteriet (s. 37, andre spalte, første avsnitt):

«Aksjeselskap med tilknytning til frivillig virksomhet vil typisk ikke ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, jf. asl § 1-1 tredje ledd nr. 2, og har typisk vedtektsfestet bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning, jf. asl § 2-2 annet ledd. Dette kan tilsi at det gjøres til et vilkår for at et aksjeselskap skal få kunne få status som registreringsenhet i frivillighetsregisteret at det har vedtektsfestet bestemmelser som nevnt.»

Med dette utgangspunktet har gruppa føreslått denne reguleringa av kven som skal kunna vera registreringsseiningar, jf. § 4 i forslaget frå arbeidsgruppa til lovtekst:

«Som registreringsenhet regnes:

- a) Ikke-økonomisk (ideell) forening
- b) Alminnelig stiftelse, som ikke foretar utdelinger («aktivitetsstiftelse»), 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.»

## 7.2 Høringsfråsegner

### 7.2.1 Omgrepet frivillig organisasjon versus frivillig verksemd

*Frivillighet Norge* har denne merknaden til forslaget frå arbeidsgruppa:

«Tradisjonelt har frivillighet virksomhet i Norge vært organisert i foreninger. Utviklingen har imidlertid ført til at frivilligheten har valgt også andre organisasjonsformer; som stiftelser og aksjeselskapsformen. Frivillighet Norge ber departementet vurdere om det kan være aktuelt å inkludere ytterligere selskapsformer i frivillighetsregisteret, i lys av høringsuttalelsene som kommer fra de ulike frivillige virksomhetene.»

*Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* uttalar:

«Å presist (juridisk) definere hva frivillighet er lar seg sannsynligvis ikke gjøre. Utvalget har rett i at begreper som ideell og allmenntilgitt er lite egnet i juridisk sammenheng. Allmenntilgittens forståelse av begrepene, i hvert fall det som klart vil komme inn under slike virksomheter, er etter vårt syn imidlertid ganske greit å

forholde seg til. I utredningen forutsetter utvalget at registerfører skal forholde seg til innsendte vedtekter og formål, plassering i kategori og om virksomheten har et rimelig omfang og en nødvendig varighet. Alt dette vil være vurderinger som medfører et visst skjønn. Ettersom begrepet allmennyttig formål forholder seg nært til den kategorisering utvalget foreslår skal inngå i en forskrift for loven, kan vi ikke se at det skal innebære noe større problem å inkludere begrepet allmennyttig formål i loven. Størst skade kunne det gjøre om registerfører skulle legge seg på en restriktiv tolkning av begrepet eller stille byråkratiske krav til dokumentasjon. Dette regner vi som lite sannsynlig ut fra de forslag utvalget har i loven omkring innsending av vedtekter, forholdet til kategoriene og klagebehandlingen med en nemnd der det frivillige er gitt klar innflytelse.»

Actis har klare innvendingar mot forslaget frå arbeidsgruppa om at organisasjonane i arbeidslivet skal ha registreringsrett, og føreslår at dei ikkje skal ha registreringsrett i Frivilligregisteret.

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* uttalar:

«LHL støtter arbeidsgruppens hovedprinsipper når det gjelder avgrensning av frivillig virksomhet ved at man både definerer hva som positivt faller innenfor og samtidig peker på hva som vil falle utenfor registeret. Ved å velge en definisjon som sentreres om at aktivitetene ikke er fortjenestebaserte (non-profit), legger en seg på en linje som er i tråd med internasjonal samfunnsfaglig forskning. Det mener vi er positivt.»

*Kyrkerådet* har klare innvendingar mot omtalen til arbeidsgruppa av Den norske kyrkja og forslaget om å avskjera frivillig verksemd som er knytt til Den norske kyrkja frå registrering i Frivilligregisteret. Kyrkerådet seier at det

«finner det oppsiktsvekkende at arbeidsgruppen konkluderer med at «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» (s. 29). Begrunnelsen for dette er at «Den norske kirke har en så sterk forankring i og til det offentlige og at formålet bak ordningen med et frivillighetsregister ikke i særlig grad kan underbygge at kirken som sådan gis en registreringsrett i frivillighetsregisteret». Arbeidsgruppen mener statskirkens virksomhet må anses som virksomhet organisert av det offentlige, så lenge det ikke «innenfor» kirken er tale om aktivitetsområder som er organisert som selvstendig rettssubjekt (stiftelse, forening mv.) (s. 27), jf.

også § 3 i utkast til lov om frivillighetsregister. (s. 54).

Arbeidsgruppen synes videre å mene at Den norske kirkes omfattende frivillige virksomhet også finansieres av det offentlige, bl.a. ved å henvise til kirkeloven § 15. Dessuten anser arbeidsgruppen det «nær sagt som en uløselig oppgave rent lovteknisk å formulere kriterier som holder «den offentlige» siden av statskirkens virksomhet utenfor registeret, mens den «frivillige» siden holdes innenfor.» (s. 30) (...) Etter Kirkerådets mening er det en stor svakhet at registeret ikke i langt større grad tar høyde for at registeret inkluderer den frivillig virksomhet som Den norske kirkes menigheter representerer, og som har vært med på og som fortsatt utgjør en viktig grunnpilar i våre lokalsamfunn og i vårt velferdssamfunn.»

Dette synet får tilslutning i høyringsfråsegnene frå *Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon* og *Nye Norges Kristne Råd*.

*Frivilligsentralane* er negative til at dei blir ekskluderte frå registreringsretten ved den føreslåtte avgrensinga. Dei ber difor om at frivilligsentralane får registreringsrett, jf. fråsegn frå frivilligsentralane i Møre og Romsdal, frivilligsentralen Hillevåg og Hinna og Foreningen for Frivilligsentralene.

«Slik retningslinjene er utformet, skal sentralene generere frivillig innsats organisasjonene ikke klarer å fange opp. Sentralene retter seg i stor grad mot grupper som ikke kan delta i ordinær frivillig virksomhet. Vi ser det som en fare at denne formen for frivillighet blir utelukket. Frivillighetssentralene er også en viktig aktør for å ivareta den nye typen frivillighet.

Frivillighetssentralene har gjennom 10 år med forskning fra ISF har vist at vi står for nytenkning og opprettelse av nye samarbeidsformer. Også i samarbeid med organisasjonslivet, lokalmiljøet og det offentlige. Vi kan ikke se at den frivilligheten Frivillighetssentralene utløser trenger å være i konflikt med kriteriene for registrering i Frivillighetsregisteret. Vi ser det derfor som hensiktsmessig å ha et unntak for Frivillighetssentralene i Lov om Frivillighetsregister § 3.»

*Utanriksdepartementet* etterlyser ei nærare vurdering av om også utanlandske og internasjonale organisasjonar skal ha rett til å registrera seg, og i så fall på kva vilkår.

*Bergen kommune* peikar på at det bør gjerast grep som sikrar at registreringsordninga varetak små, meir opne og nyare organisasjonsformer.

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* har ein merknad om at det frivilligomgrepet som arbeids-

gruppa opererer med, er vidare enn det som vart lagt til grunn ved momskompensasjonen.

### 7.2.2 Kva for juridiske personar bør få registreringsrett?

*Frivillighet Norge* uttalar:

«Frivillighet Norge registrerer at løser frivillige virksomheter som for eksempel lokale band, teatergrupper, revyer eller ad-hoc protestaksjoner som ofte ikke er juridiske personer selv om de eksisterer over år, ikke vil kunne registrere seg i frivillighetsregisteret. Frivillighet Norge vil anta at flere av disse vil komme til å omorganisere seg slik at de blir egne rettssubjekter, dersom registrering i frivillighetsregisteret settes som vilkår for tilgang rettigheter, fritaks- eller støtteordninger. Frivillighet Norge konstaterer imidlertid at frivillighetsregisteret ikke vil gi det fullstendige bildet av frivilligheten i Norge all den tid en del av frivilligheten antakelig aldri vil organisere seg og bli juridisk person.»

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* meiner:

«Et fungerende register er avhengig av en avgrenset definisjon av frivillighet. Det er praktisk umulig å kombinere et forslag til register med alle typer av dagens organisering av frivillige virksomheter. Frivillige organisasjoner har valgt ulike strukturer, og mange har flere ulike organisasjonsformer innenfor en og samme organisasjon. Dette skyldes stadige omgjøringer i regelverk og tilskuddsordninger, samt samfunnsmessige endringer i det frivillige arbeidet.

LNU er enig i at mange frivillige organisasjoner som dag er registrert som næringsdrivende stiftelser og AS bør inkluderes i registeret. Samtidig bærer rapporten preg av at dette hensynet har fått forrang i utviklingen av et forslag til register. Organisasjoner som har valgt å organisere seg etter bedriftsmessige strukturer gjør dette fordi de nettopp likner på bedrifter i sin struktur og arbeid. Disse har gjerne et sekretariat som inkluderer regnskapsmedarbeidere, databaser for økonomiske rapporter og lignende. Dette skiller dem dramatisk fra for eksempel organisasjonen 4H Norge. Organisasjonen har 700 lokallag, og alle over 10 år har fulle demokratiske rettigheter inkludert styreverv. 4H Norge melder at mellom 60–70 % av deres styremedlemmer er under 15 år. Likhetene mellom et lokallag i 4H og et AS i en organisasjon i Oslo er svært få. Derimot er det er liten tvil om at lokallagene i 4H og de mer enn 12 000 andre lokale lagene i barne- og ung-

domsorganisasjonene i Norge er en viktig del av det norske frivillighetslandskapet. LNU beklager at arbeidsgruppen ikke har diskutert disse organisasjonenes behov.

Selv om få av LNUs organisasjoner er organisert i AS eller næringsdrivende stiftelser ønsker vi ikke nødvendigvis å legge et hinder for disse. Samtidig vil vi oppfordre departementet til å undersøke hvorvidt inkludering av denne organiseringsformen i et frivillighetsregister er strengt nødvendig. Flere frivillige enheter må omorganisere seg noe for å inkluderes i registeret, og det bør utredes hvilke konsekvenser det får for omorganiseringen av de gjeldende organisasjoner dersom AS og næringsdrivende stiftelser ikke inkluderes.

LNU er svært skeptisk til å ekskludere ad hoc-grupper fra muligheten til å registrere seg. Disse har i dag anledning til å registrere seg i Enhetsregisteret, og er avhengig av organisasjons- og kontonummer på lik linje med andre frivillige organisasjoner. Et frivillighetsregister bør ta hensyn til nye former for frivillig arbeid, og det er en klar tendens til at stadig flere engasjerer seg i spontane grupper. LNU ber om at departementet utreder mulighetene for å inkludere denne gruppen.»

#### *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*

«støtter forslaget om at de som skal registreres, må være selvstendige rettssubjekter. De avgrensinger som arbeidsgruppen har foretatt opp mot enkelte frivillige virksomheter, virker gjennomdrøftet og fornuftige. Krav om vedtatte vedtekter og et valgt styre, slik arbeidsgruppen foreslår, er nødvendig for å kunne ta stilling til hvem som fyller kriteriene for å stå i dette registeret og oppnå de fordelene det måtte ha.

Det er interessant å se at arbeidsgruppen åpner for at visse aksjeselskaper kan registrere seg så fremt de fyller kriteriet om ikke-fortjenestebasert virksomhet. Eksempel her er virksomheter eid av frivillige organisasjoner som sykehus, kafevirksomhet o.s.v. Disse virksomhetene falt, etter det FFO kjenner til, utenfor momskompensasjonsordningen. Dersom det skal være en sammenheng mellom hvem som godkjennes som «fullverdige frivillige», må dette forslaget bety at slike virksomheter også må innenfor en framtidig momsordning.»

Når det gjeld registreringsrett for aksjeselskap og andre næringsdrivande verksemdar, har *Actis* desse merknadene:

«Innenfor frivilligheten er det en rekke støttevirksomheter som driver salg, tjenesteyting, drift av (helse-)institusjoner og lignende, også blant *Actis* medlemsorganisasjoner. Å allment åpne for å inkludere dem, selv om de kun utde-

ler overskudd til annen frivillig virksomhet, er vi allikevel skeptiske til. Registerets legitimitet og faren for misbruk anser vi som tungtveiende hensyn mot en slik inkludering.

(...) Actis går derfor inn for at næringsdrivende stiftelser og aksjeselskap foreløpig holdes utenfor

frivillighetsregisteret. Før disse, eller noen av dem, inkluderes, bør dette nærmere utredes med en kartlegging av omfang og typer og hensikten med å inkludere dem.»

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* uttaler:

«LHL mener det er viktig at arbeidsgruppen legger en bred forståelse til grunn slik at der foreninger driver sine aktiviteter gjennom aksjeselskap, vil dette selskapet få rett til å registrere seg så fremt kriteriet om ikke-fortjenestebasert virksomhet og ellers øvrige kriterier er oppfylt. Slik vil registeret kunne gi et bredere inntrykk av frivillig virksomhet. For eksempel driver LHL sine institusjoner som aksjeselskaper med den klausul at det ikke skal tas ut utbytte.»

*Nye Norges Kristne Råd* uttaler:

«Vi har også en kommentar til utkast til lov om frivillighetsregister § 4 siste setning: »Enhet som har adgang til å foreta utdelinger til fysiske personer osv.» Dersom denne formuleringen er spesielt knyttet til aksjeselskaper er den forståelig. Er den av generell karakter kan den ramme diakonale og filantropiske virksomheter som deler ut både mat og beskjedne pengegaver til særlig trengende. Her er det behov for en tydeliggjøring.»

Stiftinga *Kirkens Bymisjon* og *Kristen-Norges Innkjøpsfelleskap* tek òg til orde for at stiftingar som deler ut pengar til trengande, bør kunna få rett til å registrera seg, jf. Johns Hopkins kategori 8.

## 7.3 Departementets vurderingar

### 7.3.1 Frivillig verksemd

Arbeidsgruppa har falle ned på omgrepet «frivillig verksemd» som er «ikkje fortjenestebasert» som avgrensingskriterium. Departementet sluttar seg i utgangpunktet til vurderinga til arbeidsgruppa på dette punktet. Avgrensinga byr likevel på visse problem.

Det blir vist til høyringsinnspel frå *Actis*, som peikar på at dei føreslåtte avgrensingskriteria «frivillig verksemd» og «ikkje fortjenestebasert» ikkje hindrar at einingar som er av samfunnsmessig uynskt karakter, til dømes nynazistiske foreinin-

gar, i prinsippet kan ha registreringsrett. Arbeidsgruppa har vist til at omgrepet «allmenntittig» ikkje er eigna som positivt avgrensingskriterium. Departementet har forståing for argumentasjonen til arbeidsgruppa, men føreslår at det skal vera høve til å nekta eller sletta registrering (negativ avgrensing) i klart urimelege tilfelle, ut frå ei vurdering av om verksemda kan reknast som «allmenntittig». Høvet til å nekta eller sletta registrering på dette grunnlaget bør avgrensast til dei klare tilfella og praktiserast med moderasjon. Eit slikt høve til å nekta registrering vil òg medverka til å styrkja legitimeringsfunksjonen til registeret for frivillig sektor. Vedtak om registreringsnekt og sletting kan påklagast, jf. kapittel 9.

Actis har òg innvendingar mot at organisasjonane i arbeidslivet skal ha registreringsrett i registeret. Departementet vel likevel å leggja forslaget frå arbeidsgruppa til grunn, og føreslår at også desse einingane skal ha registreringsrett.

Departementet ser at grensegangane mot frivillig arbeid som er knytt til Den norske kyrkja, kan vera til dels vanskelege, så lenge den frivillige verksemda ikkje er skild ut i einingar som er sjølvstendige juridiske personar. Dette godtek Kyrkjerådet i høyringsinnspellet sitt, men peikar på at den valde løysinga ikkje er tilfredsstillande ut frå ynsket om å gje eit heilskapleg bilete av frivillig verksemd og omsynet til likebehandling for trus- og livssynsamfunn. Kyrkjerådet viser til at kyrkja er delt inn i lokale einingar, sokn, som er sjølvstendige juridiske subjekt. Sokneråd og kyrkjeleg fellestråd er organ som opptrer på vegne av det einskilde soknet, men som er ikkje organiserte som sjølvstendige juridiske subjekt. Departementet legg til grunn at sokneråd og kyrkjeleg fellestråd både utfører offentleg pålagde oppgåver, med heimel i § 15 i lov om Den norske kirke (kirkeloven), og frivillig verksemd. Kyrkjerådet meiner at rett til registrering i Frivilligregisteret bør omfatta den frivillige verksemda som skjer innanfor sokneråd og kyrkjeleg fellestråd i dei lokale sokna. Departementet har forståing for argumenta til Kyrkjerådet. Men den valde organisasjonsforma reiser visse særlege problemstillingar. Samanblandinga av offentleg pålagde oppgåver og frivillig verksemd gjer avgrensinga problematisk. Departementet viser til at dei vurderingane som gjeld krav om sjølvstendig juridisk person, tilfredsstillande vedtekter osv., òg vil måtta gjelda for einingar i sokna som skal registrerast i Frivilligregisteret. Det blir elles vist til det arbeidsgruppa seier i punkt 3.6.4.1 (s. 31) i utgreiinga, om at undereiningar som ikkje er sjølvstendige rettssubjekt, heller ikkje bør ha registreringsrett. Departementet vil ikkje gå inn for at sokn skal

få registreringsrett i Frivilligregisteret. Departementet ser det som mest føremålstenleg at det er foreiningar som driv frivillig verksemd, og som ikkje set i verk og tek seg av offentleg pålagde oppgåver, som skal ha registreringsrett, sidan det er naturleg å avgrensa mot offentleg sektor når det gjeld vurderinga av kven som skal ha registreringsrett i Frivilligregisteret.

Departementet ser at også frivilligsentralane driv med viktig frivillig verksemd lokalt. Men frivilligsentralane er organiserte på fleire ulike måtar, til dømes som foreiningar, stiftingar eller lutlag, og dei kan vera kommunale eller organiserte under lokale kyrkjelydar. Dei kommunale frivilligsentralane er ikkje eigne rettssubjekt, men ein del av den kommunale forvaltninga, og dei fell utanfor avgrensinga som arbeidsgruppa har gjort om kva for verksemdar som skal ha registreringsrett på dette grunnlaget. For frivilligsentralar som er organiserte som verksemd under lokale kyrkjelydar, viser departementet til det som er sagt ovanfor om verksemd under Den norske kyrkja. For lutlag vil dei kunna falla utanfor dersom dei kjem inn under det som må reknast som samvirkelag, jf. tankar som arbeidsgruppa gjer seg i punkt 3.6.3 (s. 26) i utgreiinga. Departementet føreslår ikkje eit generelt unntak for å gje særskild registreringsrett for alle former for frivilligsentralar i framlegg til lov om register for frivillig virksomhet, men viser til det som er sagt om avgrensing i høve til ulike former for organisering.

Ein registreringsrett for utanlandske og internasjonale frivillige organisasjonar er ikkje drøfta særskilt i NOU 2006: 15, jf. høyringsfråsegna frå Utanriksdepartementet. Departementet legg likevel til grunn at kravet om registrering i Einingsregisteret føreset at eininga har ei verksemdsadresse i Noreg, og at ho reint faktisk har verksemd her i landet. Nærare krav til kva som skal reknast som kvalifisert verksemd i Noreg, skal etter forslaget fastsetjast i forskrift. Dersom ein utanlandsk organisasjon oppfyller vilkåra for tilknytning til Norge, kan han potensielt ha registreringsrett, så sant han oppfyller grunnvilkåra for registrering.

### **7.3.2 Kva for juridiske personar bør kunna få status som registreringseining?**

Departementet sluttar seg til vurderinga frå arbeidsgruppa om at foreiningar skal ha registreringsrett.

Departementet føreslår at det blir lagt til grunn at ei registreringseining må reknast som sjølvstendig rettssubjekt for å ha registreringsrett. I praksis vil det hindra at frivillig verksemd i meir lause organiseringsformer, slik som adhoc-prega aktivitetar og aksjonar, får registreringsrett. Det blir understreka at meininga ikkje er å svekkja denne forma for frivillig verksemd, men at avgrensinga er gjort ut frå det som er føremålstenleg, og for å sikra ei praktisk identifisering av den einskilde registreringseininga. Ei slik identifisering, som einingane oppnår gjennom registrering i Einingsregisteret, er avgjerande for å få eit påliteleg register. Departementet viser til høyringsfråsegna frå Actis, som peikar på at einskilde av desse adhoc-samanslutningane kan registrera seg i Einingsregisteret. Dersom det er rom for dette, vil heller ikkje dei argumenta arbeidsgruppa har kome med, ha same vekt overfor adhoc-samanslutningar som er kvalifiserte som rettslege subjekt. Grensegangen mot foreiningar kan her vera uklar og bør vurderast konkret av registerføraren. Frivillig verksemd i oppstartsfasen ber ofte preg av å vera forgjengeleg, men bør ikkje ekskluderast frå registreringsretten på grunn av det. Departementet legg til grunn at krav om at einingar som ikkje lenger eksisterer, skal gje melding om det og skal slettast frå registeret jf. forslag til lov om register for frivillig virksomhet §§ 10 og 12, vil hindre at registeret inneheld «døde» einingar.

Departementet er enig med arbeidsgruppa i at såkalla aktivitetsstiftingar som har frivillig verksemd som føremål, skal ha registreringsrett, og at stiftingar og aksjeselskap som berre betaler ut avkasting til organisert frivillig verksemd, skal ha registreringsrett. Departementet legg til grunn at det av lovtekniske årsaker bør vera eit krav at utdeling berre kan skje til einingar som kan registrera seg etter § 4 i forslaget til lov om register for frivillig virksomhet. Dette stengjer ute stiftingar og aksjeselskap som praktiserer utdeling til einskildpersonar eller frivillig verksemd som er organisert i lausare former.

Departementet føreslår at desse avgrensingane eventuelt skal kunna takast opp til ny vurdering etter at registeret har fått verka ei tid. Ei slik evaluering vil det vera naturleg å gjera saman med den føreslåtte etterkontrollen av korleis lov om register for frivillig virksomhet verkar, jf. det som er sagt om dette i punkt 10.3.5.

## 8 Opplysningar som skal registrerast

### 8.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

I tillegg til krav om at verksemda skal vera frivillig og ikkje fortenestebasert, og at eininga er ein sjølvstendig juridisk person, har arbeidsgruppa drøfta kva for opplysningar som skal vera registreringspliktige, og kva som kan vera valfritt. Arbeidsgruppa seier dette i punkt 3.7.1 (s. 38, første spalte, tredje avsnitt) i utgreiinga:

«For å oppnå en balanse og et register som fungerer effektivt uten et for stort detaljeringsnivå, bør utgangspunkt derfor være at det bare er de opplysninger som er nødvendige for at registeret skal realisere sitt formål som gjøres registreringspliktige.»

Arbeidsgruppa foreslår vidare at registrering i Einingsregisteret skal vera eit vilkår for registrering i Frivilligregisteret. I tillegg blir det foreslått at opplysningar om styret i eininga skal vera tilgjengelege, til dømes for at det skal bli mogleg å henta inn tilleggsopplysningar frå medlemmene i styret. Arbeidsgruppa seier i punkt 3.7.2 (s. 38, andre spalte, sjetten avsnitt) i utgreiinga:

«Siden en opplysning om styre ikke er ubetinget registreringspliktig etter enhetsregisterloven, har gruppen funnet det nødvendig å oppstille en slik registreringsplikt gjennom en egen bestemmelse i lov om frivillighetsregister. Se lovutkastet § 5 annet punktum, hvorefter registrering av opplysning om styre i Enhetsregisteret er gjort til et nødvendig vilkår for etterfølgende registrering i frivillighetsregisteret.»

Arbeidsgruppa har òg drøfta om det skal vera registreringsplikt for vedtekter, men har av omsyn til det administrative meirarbeidet det vil føra til for små foreiningar, gått inn for at det skal vera krav om å leggja ved vedtekter berre i samband med nyregistrering (som pliktig vedlegg, jf. lovutkastet § 8 andre ledd andre punktum). Registrering av vedtekter, som inneber plikt til å melda seinare vedtektsendringar til registeret, skal vera valfritt, jf. utkastet § 6 andre ledd første punktum. Det blir òg foreslått minimumskrav til utforminga av vedtektene. Arbeidsgruppa har kome til at vedtektene minst skal innehalda opplysningar om namnet på eininga, føremålet, årsmøte, styre og val til styre,

vedtektsendringar og nedlegging, jf. utkastet § 6 andre ledd.

Arbeidsgruppa går ikkje inn for plikt til å opplyse om medlemstall ved registrering i Frivilligregisteret, og seier i punkt 3.7.4 (s. 41, andre spalte, andre avsnitt) i utgreiinga mellom anna dette:

«En registrering av opplysninger om medlemstall i frivillighetsregisteret vil av praktiske grunner ikke kunne gjennomføres slik at registerføreren har noen mulighet til å føre noen reell kontroll med om oppgitte medlemstall er korrekte. Registerføreren vil på dette punkt måtte basere seg fullt og helt på egenopplysningene fra enhetene om medlemstall. Praktiske erfaringer fra eksisterende støtteordninger viser at det ofte vil være større eller mindre diskrepanser mellom det medlemstall som oppgis fra enhetene og de reelle tall.

Siden registerføreren ikke har noen praktisk mulighet til å føre en effektiv kontroll med de medlemstall enhetene fremlegger for registrering, vil det å registrere opplysninger om medlemstall fremstå som lite meningsfylt. Den enkelte offentlige myndighet må i tilfelle uansett for eget formål ha kontroll- og prøvingsmuligheter for å forsikre seg om at det er samsvar mellom oppgitt og reelt medlemstall. De ordninger som i dag er etablert på dette området kan derfor ikke nedlegges eller rasjonaliseres bort ved at det eventuelt registreres opplysninger om medlemstall i frivillighetsregisteret. »

#### 8.1.1 Særleg om rekneskapsplikt, revisjonsplikt, registreringsplikt for rekneskapsopplysningar i Rekneskapsregisteret, osv.

Aksjeselskap, visse foreiningar og stiftingar har rekneskapsplikt etter rekneskapslova § 1-2 nr. 1, 9 og 10. Revisjonsplikta knyter seg i utgangspunktet til rekneskapsplikta, med visse modifikasjonar. Arbeidsgruppa har i punkt 3.7.5 (s. 42–44) i utgreiinga drøfta om rekneskapsplikt og revisjonsplikt og krav om registrering av rekneskapsopplysningar for foreiningar som ikkje er pålagde det i dag, skal vera vilkår for registrering i Frivilligregisteret. Arbeidsgruppa har konkludert med at dette bør vera frivillig. Vidare legg gruppa til grunn at det



ikkje skal stillast formelle krav til den som eventuelt skal føra rekneskapane for foreiningar som ikkje kjem inn under allmenne reglar om rekneskapsplikt og rapportering av rekneskapsopplysningar, eller revisjonsplikt.

Arbeidsgruppa føreslår òg i punkt 3.7.6 (s. 44) i utgreiinga at eventuell rekneskapsrapportering skal skje til Rekneskapsregisteret, og grunngevdet med at gruppa ser det som ein vesentleg fordel om rapporteringa kan gå føre seg i ei form og gjennom system som er kjende og utprøvde. I tillegg til at systemet blir meir driftssikkert, inneber det ei forenkling og effektivisering i og med at ein unngår å etablere nye system. Arbeidsgruppa legg til grunn at denne løysinga vil vera den mest kostnadseffektive forma for innrapportering av rekneskapsopplysningar, og det vil gje ei innsparing når Frivilligregisteret blir etablert.

### 8.1.2 Særleg om registrering av kategori (aktivitetsområde)

Arbeidsgruppa føreslår i punkt 3.7.7 i utgreiinga at einingane skal opplysa om verksemdsfelt ved registreringa, og har lagt til grunn at det kan gjerast ved hjelp av ein modell som vart utvikla av The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Forslaget inneber at kvar eining registrerer seg under éin kategori. Arbeidsgruppa har mellom anna sagt dette (s. 45 andre spalte, tredje avsnitt):

«For noen år siden ble kartleggings-malen fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project lagt til grunn i FN's Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts. Hensikten med denne håndboken er å gi en detaljert definisjon av sektoren, slik man kan forstå dens betydning som økonomisk sektor, få frem betydningen av frivillig arbeid, og klassifisere organisasjoner ut fra deres funksjon. Håndboken supplerer FN's System of National Accounts (SNA) og åpner for bedre og mer presise kartlegginger av nonprofit sektor. I stadig flere land – blant annet Sverige – blir denne malen nå lagt til grunn for nasjonal statistikk.»

På s. 46, første spalte, andre avsnitt heiter det:

«Arbeidsgruppen legger opp til at den enkelte enhet kommer med et forslag til kategori basert på Johns Hopkins-standard, noe som kan innarbeides i et registrerings-skjema. Selv om enheten selv kan komme med forslag, jf. foran, er det grunn til å betone at det til syvende og sist er opp til registerføreren å foreta den endelige bedømmelsen av den kategori virksomhet enheten skal registreres under.

Før enheten søker om registrering og i den forbindelse foreslår registreringskategori er det arbeidsgruppens forutsetning at enheten – hvis den tilhører en større gruppe av enheter – kommuniserer med de øvrige enhetene, eventuelt sentralenheten, for å forsikre seg om at enhetene i gruppen registrerer seg innenfor samme virksomhetskategori. Arbeidsgruppen viser i denne forbindelse til at det er en forutsetning at enhet som tilhører en større gruppe av enheter (forbund e.l.) angir dette som registreringspliktige opplysninger, jf. utkastet § 6 (relasjonelle forhold). Som vedlegg 4 til utredningen følger en oversikt over de engelskspråklige kategoriene i klassifikasjonsskjemaet og deres norske oversettelser. Da denne malen ble benyttet på norske organisasjoner i 1997 viste den seg som et robust og entydig kategoriserings-skjema som det var få problemer med å anvende på det norske frivilligfeltet.»

### 8.1.3 Særleg om registrering av relasjonelle forhold

Det blir òg føreslått at informasjon om at ei eining er knytt til ei større gruppe einingar, skal vera registreringspliktig. Om dette seier arbeidsgruppa mellom anna i punkt 3.7.8 (s. 47, første spalte, andre avsnitt):

«Arbeidsgruppen legger opp til at den enkelte enhet foretar en innmelding av opplysninger for registrering om den tilhører en større gruppe av enheter, for eksempel et forbund, og i tilfelle navnet på enhetsgruppen. Derved kan en som søker i registeret ved å søke på enheten samtidig få informasjon om hvilken større gruppe av enheter (forbund e.l.) enheten tilhører.

Arbeidsgruppen ser ikke bort fra at det kan oppstå uenighet mellom en enhet og en større enhet, for eksempel et forbund, om enheten er medlem i eller tilknyttet den større enheten, men anser at dette ikke er et problem som kan løses gjennom regulering i lov om frivillighetsregister. Dette må løses gjennom kommunikasjon og samarbeid enhetene i mellom, kanskje også under en viss veiledning fra frivillighetsregisteret.

Sammenfatningsvis er arbeidsgruppen kommet til at informasjon om relasjonelle forhold hører til blant de opplysninger som bør registreres i registeret. På grunnlag av de mange varianter av tilknytningsformer som finnes har gruppen imidlertid veket tilbake for å sette absolutte grenser for hvilke forhold som kan registreres. Vi legger til grunn at det om ønskelig og nødvendig kan foretas en nærmere regulering av dette i forskrifts form. I den for-

bindelse vil gruppen peke på at en fremtidig høring av gruppens forslag antas å kunne frembringe verdifull informasjon om de problemstillinger som er skissert ovenfor.»

## 8.2 Høringsfråsegner

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* mener at

«arbeidsgruppen har en grundig drøfting av hvilke data som skal være spesifikke for Frivillighetsregisteret, og som vil komme i tillegg til de data som registreres i Enhetsregisteret. LHL mener det er riktig å forlange at en registreringsenhet skal være registrert med opplysning om styre.»

*Norges Korforbund* åtarvar mot ei for utvatna forståing av frivillig verksemd:

«Det må være et krav om at et visst minimum av institusjonelle rammer er til stede før enheten kan registreres i frivillighetsregisteret. Det må være et krav at virksomheten registrerer vedtektene sine, størrelse på styrehonorar og aktivitetsområde.»

Når det gjeld vedtekter, viser *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* til dette:

«I forslaget til frivillighetsregister legges (...) opp til at styret skal registreres, men at vedtekter ikke nødvendigvis bør registreres og oppdateres. LNU støtter dette forslaget.»

Om registrering av medlemstal meiner *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner*:

«Medlemstall (...) er sentral dokumentasjon for mange organisasjoner. I rapporten avvises registrering av disse på grunn av utfordringer med kontrollansvar. LNU mener mulighetene for å registrere (medlemstall) bør vurderes nærmere. Vi ber departementet prioritere en utredning om hvordan registrering av medlemstall (...) kan inkluderes i registeret, samtidig som kontrollrutinene sikres.»

### 8.2.1 Særleg om rekneskapsplikt og revisjonsplikt, registreringsplikt for rekneskapsopplysningar i Rekneskapsregisteret, osv.

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* stiller seg

«positiv til arbeidsgruppens vurderinger om rekneskapsopplysninger og revisjonsplikt. Rapporten viser til at nærmere 60 prosent av alle frivillige virksomheter er «færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte, under 50 000 i omset-

ning» (s. 64). Disse vil verken ha administrative ressursar eller økonomiske insentiver til å levere revisorgodkjente regnskap.»

*Norges Korforbund* ber departementet vurdere om registreringseiningane òg bør vera pliktige til å registrera rekneskapar.

### 8.2.2 Særleg om registrering av kategori

*Frivillighet Norge* sluttar seg til forslaget frå arbeidsgruppa om å bruka klassifikasjonsskjemaet som er utvikla i samband med The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, mellom anna ut frå den grunngevinga at det då blir

«lettere å bruke informasjonene i frivillighetsregisteret som sammenlikningsgrunnlag i forhold til utlandet. Dette vil være en fordel både i forskningsøyemed og for politikktutforming i forhold til frivillig sektor.

Det kan anføres at innføringen av John Hopkins-kategoriseringen innebærer en utvidelse av frivillighetsbegrepet i forhold til hvordan det tradisjonelt har vært bruk i Norge. Frivillighet Norge ser imidlertid ingen problemer knyttet til dette. Frivilligheten er dynamisk og det er viktig at frivillighetsregisteret er utformet slik at det i størst mulig grad fanger opp den reelle frivilligheten slik den til enhver tid kommer til uttrykk.

Frivillighet Norge ser imidlertid at det kan by på problemer for frivillige virksomheter som har mange typer aktiviteter å være henvist til å registrere seg i kun én av de 12 kategoriene. En organisasjon som for eksempel driver både barne- og ungdomsarbeid, besøkstjenester og sykehjem vil kunne registrere seg i tre ulike kategorier. I lys av at organisasjonene ofte søker økonomisk støtte fra ulike offentlige og private ordninger som retter seg mot enten barne- og ungdomsorganisasjoner, humanitære organisasjoner osv. er det behov for at organisasjonene får registrere seg i flere kategorier når de har aktiviteter på ulike områder. Dette kan evt. løses ved at organisasjonene registrerer seg i en hovedkategori og en eller flere bi-kategorier.»

*Norges Kulturvernforening* uttalar:

«Enhver slik kategorisering er en forenkling av virkeligheten, som mer eller mindre godt avspeiler realitetene. Mange av våre organisasjoner kjenner seg lite igjen i de foreslåtte kategoriene, dels fordi de favner så vidt, og dels fordi de ulike aktivitetene spenner over flere av de foreslåtte kategoriene. Denne tilsynelatende selvmotsigelsen skyldes at en vil bli plassert i kategori med organisasjoner man opplever at

man har lite til felles med, og våre aktivitetsbaserte organisasjoner medfører at det er lokalt hvor det besluttes hva en skal drive med - ut fra lokale forhold. Dette gir en bredde som gjør at våre organisasjoner i sum er innom de fleste kategoriene. Videre kan kategoriene både leses med utgangspunkt i den individuelle motivasjon for å delta, og med utgangspunkt i formålet eller den samfunnsmessige nytten av det som gjøres.

Vi vil derfor foreslå at det blir anledning til å registrere mer enn en kategori, subsidiært at det registreres en hovedkategorier og flere underkategorier. Vi frykter imidlertid at denne registreringen i kategorier kan bli svært skjønnsmessig og i verste fall noe tilfeldig.»

#### *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke er*

«uenig i at det bare skal være mulig å registrere en kategori virksomhet pr enhet. LHL mener at det er helt nødvendig å åpne for at en enhet kan registreres med en hovedkategori og evt. en eller flere underkategorier. Bare på den måten vil registeret kunne synliggjøre hvor sammensatt frivillig virksomhet er. Svært mange frivillige organisasjoner eller virksomheter driver mer enn en type aktiviteter. Hvis vi bruker egen organisasjon som eksempel - LHL er en av funksjonshemmedes organisasjoner og samtidig en interesseorganisasjon for hjerte- og lungesyke; likemannsorganisasjon; opplysningsorganisasjon; bistandsorganisasjon innen tuberkulosebekjempelse. I tillegg eier og driver LHL en rekke institusjoner som leverer helsetjenester til samfunnet. I en rekke av potensielle registreringsenheter innenfor LHL vil det være vanskelig å bare sette en kategori på aktivitetene. Slik vil det også være i svært mange andre organisasjoner.»

#### *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon uttalar:*

«FFO stiller et stort spørsmålsteget ved forslag til kategorisering. Det legges vekt på at alle virksomheter skal kategoriseres. Det vektlegges videre at ingen skal tilknyttes mer enn en kategori. Ut fra funksjonshemmedes organisasjoners virkeområder vil dette fort oppleves som en båndenkning, spesielt når registeret også skal brukes for å samordne tilskuddsordninger. Det som kjennetegner frivilligheten er mangfoldet. Det kan tenkes at også frivillige organisasjoner er blitt mer spesialiserte de senere årene, men fremdeles er det bredden som er det mest typiske. Når en ser på kategoriseringen innenfor fordeling av momskompensasjonen, er funksjonshemmedes organisasjoner spredt på forskjellige kategorier. Dette viser at enkel kategorisering kan være både vanskelig og misvisende. For andre organisa-

sjonsmiljøer vil dette være enda mer tydelig. FFO mener derfor at det enten må åpnes for registrering i flere kategorier, eller at det utgangspunkt i en hovedkategori og flere underkategorier.»

*Actis* meiner at

«det er utilstrekkelig å utelukkende holde seg til Hopkins klassifisering. En rekke virksomheter i frivillig sektor vil ikke kunne plasseres entydig. En rekke av våre medlemsorganisasjoner og vi selv som paraply kan like naturlig plassere i to eller tre kategorier. Dette er et generelt problem for rusfeltet da det både hører til helsesektoren, regnes som en sosial virksomhet og klart jobber med politisk påvirkning eller ansees som interesseorganisasjon. Problemet med plasseringen av rusbehandling innen sosial- eller helsevesenet, er jo et eksempel på problemstillingen. Vi tror ikke en god løsning på dette problemet kan bli funnet uten at en er åpne for at en må frigjøre seg fra tanken om at enhver organisasjon kan kategoriseres i forhold til en aktivitet. Aktivitetsbegrepet er viktig, men heller ikke det eneste. For å få en god løsning kan det være nødvendige å ha kategorier som knytter seg til målgruppe (ungdom), arbeidsfelt (rusfeltet) osv.»

Når det gjeld kategoriseringsmodellen, peikar *Nye Norges Kristne Råd* på dette:

«Den særstilling registrerte og uregistrerte trossamfunn sammen med livssynssamfunnene har, gjør at man av praktiske og økonomiske grunner må skille dem ut som egen underkategori innenfor religiøse organisasjoner. Vi viser til kategoriseringsmalen slik den er gjengitt i NOU 2006 :15.

(...) Det påpekte problem kan løses ved å f.eks. å innføre en egen underkategori 10 200 Tros- og livssynssamfunn.»

*Norad* meiner at detaljnivået på kategoriane som egistreringseiningane kan delast inn i, stort sett vil

«avgjøre kvaliteten på den type informasjon Frivillighetsregisteret vil kunne gi ved søk i registeret. Kategori er, som nevnt i utredningen, nært knyttet til en organisasjons funksjon og aktivitetsområde. Norad finner det derfor viktig å differensiere organisasjonene til en viss grad. I utredningen og i lovutkastet opereres det med to ulike oppsett av ICNPO-kategorier for å kategorisere registreringsenhetene, jfr. tabell 1.2 og 1.3 (som er like) og tabell 4.1. Det går ikke klart fram hvilket av disse detaljnivåene som skal benyttes.»

### 8.2.3 Særleg om registrering av relasjonelle forhold

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* meiner at

«det er en forutsetning at relasjonelle forhold registreres. LHL mener også det er logisk slik arbeidsgruppen er kommet til, at det ikke skal kunne registreres opplysninger om tilknytning til organisasjoner som ikke selv er registrert i frivillighetsregisteret.»

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* uttaler:

«Relasjonelle forhold er en forutsetning for et fungerende register. Det er også svært viktig at så mange som mulig registrer seg. LNU vil derfor presisere behovet for masseregistrering ved samtykke fra lokale lag, som formulert i rapporten:

«Det kan altså som utgangspunkt ikke skje masseregistrering e.l. ved at et forbund samlet melder inn alle sine enheter og underenheter uten samtykke fra disse» (s. 47). Det er viktig at muligheten til å få samtykke gjøres enkel og ubyråkratisk.»

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons*

«største innvending mot utredningen er det absolutte kravet til at all registrering skal skje nedenfra; d.v.s. at det er det lokale laget som skal registrere seg, selv om det er tilknyttet en landsdekkende organisasjon. FFO oppfatter at det har vært en intensjon om at frivillighetsregisteret skulle bidra til en enkel ordning for registrering av organisert frivillig arbeid. Først og fremst skulle barrierene for registrering være små. FFO er sterkt i tvil om den skisserte modellen oppnår dette. FFO mener derfor at det må etterstrebtes å finne løsninger som forenkler registreringen. FFO vil foreslå at det åpnes for at lokale lag og foreninger kan gi sine sentrale ledd fullmakt/samtykke til å registrere og oppdatere informasjonen.»

Når det gjeld relasjonelle forhold, har *Actis* disse merknadene:

«I utvalgets forslag til lov er relasjonelle forhold kun kort inkludert i § 6. Formuleringen der kan tolkes slik at spørsmålet om relasjonelle forhold må utvikles nærmere i forskriften. Det kan være en akseptabel løsning. Først vil vi imidlertid peke på at utvalgets vurderinger omkring uenighet som kan oppstå om en lokal organisasjon er en enhet i en større organisasjon, er helt utilstrekkelig. Det kan ikke bare avvises som et problem organisasjonen må løse internt. Det ligger omfattende muligheter for misbruk om en gruppe kan registrere seg som tilhørende en frivillig organisasjon uten å være det. Det

har vært flere tilfeller av svindel ved at personer hevder å tilhøre en organisasjon med et anerkjent godt formål. Slik utvalget legger opp til vil et lite antall personer kunne registrere seg i enhets- og frivillighetsregisteret og utnytte dette til svindel i lang tid før det vil bli stoppet rettslig. Dersom det tilligger moderorganisasjonen å godkjenne slik registrering på en eller annen måte, vil en stenge en meget lukrativ dør for slik virksomhet. Det er viktig å holde fast på det som vi oppfatter som vanlig organisasjonsjuss. Når en landsdekkende forening eller lignende har vedtekter som regulerer sine lokale ledd (dvs. de krav osv. som stilles for å kunne være en lokal enhet i foreningen), så kan ikke frivillighetsregisteret la være å forholde seg til disse vedtektene.»

*Frivillighet Norge*

«oppfatter at det vil være mulig for sentralledet i en organisasjon og foreta en-bloc registrering av sine lokalledd i frivillighetsregisteret, forutsatt at lokalleddene hver for seg fyller vilkårene for å bli registrert. Dette vil antakelig bidra til at flere lokale lag blir registrert og også til kvalitetssikring av informasjonene i registeret fordi sentralledet ofte har større kapasitet til å foreta en gjennomgang av informasjonene en gang årlig, enn lokalleddene som gjerne er avhengig av at styret bruker fritiden sin på oppgaven.»

### 8.3 Departementets vurderingar

Departementet sluttar seg til forslaget frå arbeidsgruppa om at vilkåret for registrering i Frivilligregisteret er at eininga er eit sjølvstendig rettssubjekt, at eininga er registrert i Einingsregisteret, og at eininga driv frivillig verksemd som ikkje har til føremål å framskaffe økonomisk utbytte.

Departementet er òg einig i at det er ein føresetnad at opplysningar om styret i eininga blir registrert i Einingsregisteret. Når det gjeld opplysningar om styrehonorar, ser departementet ikkje den direkte nytteverdien av det i denne omgangen, og viser til at eit slikt krav eventuelt kan innførast i ettertid, dersom det skulle vera behov for det.

Når det gjeld vedtektene, bør dei følgja med søknaden om registrering, slik at dei som har ansvaret for registeret, får tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere om eininga har registreringsrett. Arbeidsgruppa har kome fram til ei løysing der eininga må ta konkret stilling til om ho ynskjer at vedtektene skal registrerast i Frivilligregisteret. Ei slik formell registrering fører med seg at eininga må rapportera endringar i vedtektene til registeret,

slik at opplysningane alltid er oppdaterte. Departementet har forståing for at små einingar vil være tyngande å vera pliktig til å rapportera eventuelle endringar i vedtektene til Frivilligregisteret, og ser det som føremålstenleg at registrering av vedtekter skal vera frivillig.

Departementet sluttar seg til forslaget frå arbeidsgruppa om at vedtektene minst skal innehalda opplysningar om namnet på eininga, føremålet, årsmøte, styre og val til styre, vedtektsendringar og nedlegging, jf. forslaget til lov om register for frivillig virksomhet § 6 andre ledd. Desse krava er klargjerande og vil truleg ikkje gje foreiningane mykje meirarbeid, sidan vedtektene for dei fleste truleg innfrir krava i dag.

Arbeidsgruppa har lagt til grunn at det vanskeleg lèt seg kontrollera kor mange medlemmer ei foreining har til kvar tid. Det har samanheng med korleis eininga vurderer kriteria for medlemskap, og stadige utskiftingar i medlemsmassen. Pliktig registrering av medlemstal vil òg vera kostnadskrevjande for Frivilligregisteret. I dag finst det ulike ordningar der medlemstal er eitt av vurderingskriteria for tildeling av stønad o.a. Det blir vist mellom anna til høyringsfråsegna frå Barne- og likestillingsdepartementet om at dei vil halda fram med å kontrollera medlemstal når det gjeld tildeling av grunnstønad til barne- og ungdomsorganisasjonar. Siktemålet bør vera å utvikla ei felles oversikt over medlemstal. Men denne oversikta bør ikkje visa kven som til kvar tid er medlem i den einskilde frivillige verksemda. Dette arbeidet må gjerast over tid og må koordinerast med andre offentlege registrerings- og tilskotsordningar som krev slike data. I dagens situasjon meiner difor departementet at av omsyn til kostnader og kontroll bør ikkje slike typar opplysningar takast inn i registeret i denne omgangen.

Departementet viser til at spørsmålet om rapportering av typiske tal, som medlemstal og styrehonorar, høyrer best heime i samband med det komande forskriftsarbeidet omkring rekneskapsrapportering, jf. punkt 8.3.1.

### **8.3.1 Særleg om rekneskapsplikt, revisjonsplikt, plikt til registrering i Rekneskapsregisteret, osv.**

Departementet sluttar seg til forslaget frå arbeidsgruppa til rekneskapsplikt og revisjonsplikt. Departementet ser det som føremålstenleg at einingar som vel å registrera rekneskapen, skal gjera det i Rekneskapsregisteret. Dette registeret har den nødvendige kompetansen og kan gjera dette på den minst kostnadskrevjande måten. Når

det gjeld krav til korleis rekneskapen skal utformast, tek departementet sikte på at dei skal utformast i forskrift.

### **8.3.2 Særleg om registrering av kategori (aktivitetsområde)**

Departementet er positiv til forslaget frå arbeidsgruppa om at kategoriseringsmalen frå The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project skal danna grunnlag for kategoriseringa av frivillig verksemd i registeret. Malen er opphavleg utvikla og teken i bruk som grunnlag for innhenting av statistikk i den tredje sektoren, men eignar seg òg som verktøy for kategorisering av frivillig verksemd i Frivilligregisteret. Departementet legg til grunn at det er tabell 4.1 i vedlegg 4 til NOU 2006: 15 som skal vera rettleiande. Ein av fordelane ved å leggja Johns Hopkins-malen til grunn for kategoriseringa, er at ein tek utgangspunkt i ein internasjonalt anerkjent standard for avgrensing av kva som skal reknast som frivillig verksemd. Det gjev òg grunnlag for å samanlikna norsk frivillig verksemd med tilsvarande verksemd i andre land (jf. det som er sagt om politikktutformingsfunksjonen og forskingsfunksjonen). Når Frivilligregisteret byggjer på denne malen, vil registeret spegla mangfaldet i organisasjonsfloraen og verksemdsfelt innanfor den tredje sektoren.

I høyringsrunden har somme reist innvendingar mot at det berre kan veljast éin kategori aktivitetsområde pr. eining, fordi dette kan gje eit lite representativt bilete av dei mange einingane som kjem inn under fleire aktivitetskategoriar. Departementet viser til at det i kategoriseringar alltid vil oppstå grensetilfelle som er vanskelege å plassera i ein viss kategori. Men det er viktig at kategoriseringa best mogleg speglar frivillig verksemd ut frå norske forhold. Departementet legg difor til grunn at det i tillegg til forslaget frå arbeidsgruppa om registrering av hovudkategori, bør utviklast ei registerløysing der foreiningane kan registrera seg med supplerande underkategoriar, når det er ynskjeleg for å gje eit rett bilete av verksemda i eininga. Departementet legg opp til at nærare krav til kategorisering skal regulerast i forskrift.

### **8.3.3 Særleg om relasjonelle forhold**

Det er viktig at opplysningar om dei relasjonelle forholda i einingane blir registrerte i Frivilligregisteret. Informasjon om tilknytning til større einingar og samanslutningar vil utfylla informasjonsfunksjonen til registeret og kan tenkjast å ha ein praktisk

verdi, mellom anna i samband med offentlege tilde-  
lingar.

Samanslutningane har behov for å verna seg mot misbruk frå einingar som urett pretenderer å ha ei anerkjend samanslutning i ryggen, og departementet føreslår difor at sentrale samanslutningar skal ha høve til å melda frå til Frivilligregisteret dersom dei ser at einingar ulovleg hevdar at dei har tiknytning til samanslutninga. Departementet føreslår at det skal fastsetjast i forskrift at samanslutningane har høve til å melda inn opplysningar om relasjonelle forhold til registeret, jf. forskriftsheimel for unntak frå underskriftskravet i forslaget til lov om register for frivillig virksomhet § 11 andre ledd. Registerføraren kan på grunnlag av slik melding sletta opplysningar om urette relasjonelle forhold frå registeret.

Når det gjeld spørsmålet om større samanslutningar på vegner av undereiningar skal kunna melda inn i Frivilligregisteret (en bloc), legg arbeidsgruppa til grunn at i utgangspunktet skal

det gjerast av den einkilde eininga. Departementet viser til at den einkilde juridiske personen sjølv må ta stilling til om han ynskjer å stå oppført i registeret, og at det er styret, dagleg leiar, forretningsføraren eller ein tilsvarande kontaktperson som skal gjera registreringa, jf. forslaget til lov om register for frivillig virksomhet §§ 6 og 11. Ei sentral samanslutning kan likevel få høve til å gå inn i elektroniske løysingar og oppretta og klargjera meldingar på vegner av eininga, medan det er styret, dagleg leiar, forretningsføraren eller ein tilsvarande kontaktperson som skal gjera sjølve innsendinga. Kvar eining vil bli vurdert på sjølvstendig grunnlag og registrert for seg i registeret. Kvart vedtak om registrering kan såleis potensielt reknast som eit enkeltvedtak, så sant det knyter seg rettar til registreringa. Effektiviseringsgevinsten ved felles innregistrering av større samanslutningar vil primært liggja hos foreiningane sjølve, og vil truleg ikkje vera eit argument for lågare avgift, jf. punkt 10.3.3.

## 9 Klagerett ved registreringsnekt

### 9.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa føreslår at det skal vera klagerett på vedtak om registreringsnekt, og drøftar kva for organ som skal vera klageorgan for Frivilligregisteret sine vedtak. Arbeidsgruppa føreslår at det opprettast ei eiga klagenemnd med representantar for frivillig verksemd, styresmaktene (departementet) og ein uavhengig leiar som bør ha juridisk kompetanse, jf. punkt 3.7.9 (s. 47–48) i utgreiinga.

### 9.2 Høyringsfråsegner

*Frivillighet Norge* stiller seg positiv til forslaget frå arbeidsgruppa om å oppretta av ei eiga klagenemnd, men føreset at det er Frivillighet Norge som skal velja dei to representantane som skal peikast ut av frivillig sektor.

Når det gjeld sletting av registrering, saknar *Actis*

«at det verken i § 12 eller § 18 er gitt en mulighet til å slette virksomheter som etter godkjent registrering skulle bryte mot bestemmelsene i § 3 og 4. *Actis* foreslår at slike bestemmelser tas inn i loven.»

### 9.3 Departementets vurderingar

Departementet legg til grunn at dersom registerføraren finn at vilkåra for registrering ikkje er oppfylte, skal registrering nektast. Eininga skal få informasjon om grunngevinga for registrering-snekten i vedtaket, og skal så sant det er råd, få nødvendig informasjon og høve til å retta på forholdet. Dersom registeropplysningane ikkje er oppdaterte, eller det er mistanke om at foreininga ikkje lenger er verksam, skal registerføraren gjera det som trengst for å få forholdet i orden. Dersom foreininga ikkje rettar seg etter førespurnad om opplysningar, eller det på annan måte viser seg at det ikkje lenger er grunnlag for registrering, skal registerorganet sletta registreringa til foreininga i

Frivilligregisteret. Når det gjeld sletting av registrerte einingar i Frivilligregisteret, har departementet merkt seg dei innvendingane som følgjer av høyringsbrevet frå *Actis*. Der blir det peika på at sletting kan vera føremålstenleg ikkje berre når det er haldepunkt for at verksemda har stansa, men òg når einingar er registrerte på feil eller mangelfullt grunnlag. Departementet føreslår difor at det, i tillegg til det arbeidsgruppa har lagt til grunn, skal vera heimel for sletting i desse tilfella òg, jf. forslaget til lov om register for frivillig virksomhet § 12 og 18.

Ei klageordning etter reglane i forvaltningslova føreset at eit vedtak om å nekta registrering skal reknast som enkeltvedtak. Om registrering utgjer eit enkeltvedtak, er avhengig av om det å vera registrert inneber ein rett for den aktuelle eininga, jf. forvaltningslova § 2 første ledd bokstav a. Sjølv om det ikkje er avklart kva for rettar som vil følgja av registrering i Frivilligregisteret, rår departementet til at det blir oppretta ein klagerett over vurderinga til registerføraren av om ei eining driv frivillig verksemd, eller elles fyller dei krava som følgjer av forslag til lov om register for frivillig virksomhet etter alminnelege forvaltningsrettslege reglar.

I samsvar med forslaget i NOU 2006: 15 føreslår departementet at det skal opprettast ei særskild nemnd for behandling av klage over vurderingar som registerføraren har gjort av om eininga driv frivillig verksemd, eller elles fyller dei krava som følgjer av lov om register for frivillig virksomhet. Ei slik nemnd bør opprettast som eit kollegialt organ med representantar frå frivillig verksemd, departementet og ein uavhengig representant som har juridisk kompetanse. Sistnemnde blir føreslått som leiar i klageorganet. Heimel for opprettinga av eit slikt klageorgan følgjer av forslag til lov om register for frivillig virksomhet § 19, medan departementet foreslår at reglane for klagebehandlinga skal fastsetjast i forskrift. Det er naturleg at Frivillighet Norge får ei sentral rolle i oppnemninga av representantar for frivillig sektor.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvensar

### 10.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

#### 10.1.1 Kostnader ved etablering og drift av eit register for frivillig virksomhet

Arbeidsgruppa har sett opp eit overslag over kostnadene ved etablering og drift av eit register for frivillig verksemd. Nærare omtale av estimata til arbeidsgruppa går fram av punkt 3.8.2 s. 48, andre spalte, tredje avsnitt flg.:

«Som grunnlag for dette anslaget har gruppen tatt utgangspunkt i anslag som tilsier at det finnes rundt regnet 120 000 lag og foreninger i Norge (jf. punkt 3.2.3 ovenfor). I tillegg kommer et antall stiftelser og aksjeselskaper som vil ha registreringsrett. Dernest har gruppen sett hen til statistikker fra Enhetsregisteret, som viser at det ved utgangen av 2005 der var registrert i underkant av 30 000 lag og foreninger. Uten å foreta en større empirisk undersøkelse av hvor mange enheter som kan tenke seg å la seg registrere, er det naturligvis vanskelig å anslå med rimelig grad av sikkerhet hvor mange enheter som vil benytte seg av denne muligheten. I mangel av sikre holdepunkter har arbeidsgruppen valgt å legge seg på et anslag som tilsier at rundt halvparten av de potensielle registreringsenhetene vil benytte seg av registreringsretten. Det dreier seg med andre ord om et register med en bestand på rundt 60 000 registrerte enheter.

Med utgangspunkt i dette tallet har arbeidsgruppen fått Brønnøysundregistrene til å utarbeide et begrunnet overslag over kostnadene knyttet til etablering og drift av registeret.

Dette overslaget opererer med rene utviklingskostnader på ca. 6,9 mill. kroner.

Kostnadene knyttet til ordinær drift av registeret er for et normalår anslått til ca. 5,7 mill. kroner, mens de årlige sidekostnader som vil oppstå på grunn av økt saksmengde ved Enhetsregisteret og Regnskapsregisteret antas å utgjøre i overkant av 2,8 mill. kroner. De totale årlige driftskostnader – inkludert sidekostnadene – i et år med ordinær drift blir etter dette 8,5 mill. kroner.

Ovenstående bemerkninger om driftskostnader er basert på en antatt situasjon der registeret er kommet i ordinær drift, med et forholdsvist stabilt antall registrerte enheter. Det

er viktig å være oppmerksom på at situasjonen vil være ekstraordinær i den første tiden etter registeretableringen. Inntil det antatte potensialet på ca. 60 000 enheter er nådd, vil en måtte behandle en stor mengde meldinger om nyregistrering i registeret. Behandling av nyregistreringsmeldinger er erfaringsmessig blant de mest ressurskrevende ved driften av denne type registre. Dette vil føre til ekstraordinært behov for saksbehandlingsressurser den første tiden etter oppretting av registeret.

På samme måte som når det gjelder det totale antall registreringsenheter som vil være registrert i registeret når det er kommet i ordinær drift, er det også vanskelig å si noe sikkert om hvor raskt det antatte potensialet vil bli oppnådd. Det er imidlertid slik at flere av våre store frivillige organisasjoner har gitt klart uttrykk for behovet for et slikt register. Det må derfor antas at i alle fall mange av de organisasjoner som for eksempel er knyttet til større paraplyorganisasjoner vil bli la seg registrere nok så raskt.

Arbeidsgruppen har valgt å legge til grunn at halvparten av potensialet vil bli oppnådd allerede første driftsår, mens den resterende halvpart fordeler seg jevnt på de to påfølgende årene. I så tilfelle vil en få 30 000 nyregistreringer i første driftsår, og 15 000 nyregistreringer i hvert av de to påfølgende år. Denne treårsperioden kan man kalle etableringsperioden.

Under de nevnte forutsetninger vil det i første driftsår anslagsvis påløpe driftskostnader på i overkant av 7,2 mill. kroner. Tilsvarende tall for andre og tredje driftsår er henholdsvis ca. 6,1 og 6,5 mill. kroner. Sidekostnader kommer i tillegg. Hvor store disse vil bli i de første årene etter er det svært vanskelig å si noe sikkert om. Basert på de forutsetninger som ellers er benyttet, samt en forutsetning om at det blant de enheter som først vil velge å la seg registrere i frivillighetsregisteret vil være en overvekt av enheter som allerede finnes i Enhetsregisteret, har Brønnøysundregistrene anslått at sidekostnadene for første driftsår vil ligge rundt 0,7 mill. kroner. Tilsvarende tall for annet og tredjedriftsår anslås til ca. 2 mill. og 2,3 mill. kroner. Totalt vil det dermed i etableringsperioden påløpe kostnader i størrelsesorden ca. 25 mill. kroner.»



### 10.1.2 Behovet for avgift ved registrering og oppslag

Arbeidsgruppa har i punkt 3.8.3 i utgreiinga føreslått at registrering i Frivilligregisteret skal innebære eit registreringsgebyr og ei årleg avgift for registreringseiningane. Arbeidsgruppa føreslår at oppslag i registeret i utgangspunktet skal vera gratis ut frå tankar om føremålet (utgreiinga s. 50, andre spalte, sjette avsnitt flg.):

«Arbeidsgruppen vil til det bemerke at det ideelle for frivillig sektor ville ha vært om enheter som driver frivillig virksomhet kunne registrere seg gratis i registeret og «stå» i registeret uten å måtte betale noe for det. Særlig representantene for de frivillige organisasjonene i arbeidsgruppen vil betone dette utgangspunktet. Arbeidsgruppen mener likevel at dette kan være vanskelig å få gjennomslag for i praksis når en tar kostnadene ved etablering og drift av registeret i betraktning, se pkt. 3.8.2. Arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til finansieringen av registeret i pkt. 3.8.4 og nøyer seg i inneværende pkt. med å konstatere at det i praksis vil være vanskelig å komme forbi at det bør skje en viss brukerfinansiering av registeret, og at dette ikke bør belastes de som gjør oppslag mot registeret, se foran, men de enheter som registrerer seg og blir stående registrert i registeret.»

### 10.1.3 Meir om finansiering av eit register for frivillig verksemd

Arbeidsgruppa har drøfta ulike former for finansiering av eit register for frivillig verksemd og føreslått at etableringskostnader skal dekkjast av staten, medan driftskostnader skal finansierast av registreringseiningane ved registreringsgebyr og årsavgift som bør fastsetjast til høvesvis 250 kroner og 135/130 kroner. Meir om drøftingane i arbeidsgruppa, jf. punkt 3.8.4 s. 52, første spalte, fjerde avsnitt:

«Sammenfatningsvis anbefaler arbeidsgruppen etter dette at driften av registeret i det vesentlige brukerfinansieres, ved at det kreves inn gebyr for nyregistrering av enhet, og at det deretter påløper en årsavgift for hvert år enheten står registrert i registeret. Arbeidsgruppen vil i denne forbindelse peke på at avgifter på det forholdsvis lave nivå som foran er antydnet, må antas å ville bli godtatt av enhetene innenfor frivillig virksomhet. At enhetene innenfor frivillig virksomhet må antas å akseptere avgiftsnivået er viktig i seg selv, men også for at avgiftsnivået ikke skal fremstå som en hindring eller «brems» i forhold til en vurdering av om en

enhet bør registrere seg i registeret. I en bredere sammenheng er man avhengig av at et større antall enheter registrerer seg, for at registeret skal kunne realisere sine formål, jf. pkt. 3.2.

Arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig at de nærmere enkeltheter i gebyr- og avgiftsordningen fastsettes i forskrift, herunder også hvilke satser som skal gjelde. De kalkyler som arbeidsgruppen har fått gjennomført med hensyn til satsenes størrelse antas å ville være til hjelp i så henseende.»

## 10.2 Høyringsfråsegner

### 10.2.1 Kostnadene ved etablering og drift av eit register for frivillig verksemd

*Norske Symfoni-Orkestres Landsforbund* ber departementet vurdere om nytteverdien av eit register for frivillig verksemd er så stor at det vil vera føremålstenleg bruk av kulturmidlar.

### 10.2.2 Behovet for avgift ved registrering og oppslag

Fleire høyringsinstansar er negative til at dei frivillige organisasjonane skal finansiera drifta av registeret, og føreslår at staten skal fullfinansiera registeret, jf. fråsegner frå Norges Kulturvernforbund, Arendal kommune, Hå kommune, Grong kommune, Bergen kommune, Rana kommune, Norsk kulturforum og Innsamlingskontrollen.

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* uttalar:

«Det er lagt opp til at staten skal eie dette registret på linje med andre registre i Brønnøysund. Arbeidsgruppen mener at oppslag mot registeret i prinsippet skal være gratis, men at det beregnes en årlig avgift og en avgift på nyregistrering for å stå i registeret. Det er litt spesielt å oppleve at dette skal være et delvis brukerfinansiert register når andre registre det er naturlig å sammenligne med, enhetsregisteret og regnskapsregisteret, er gratis. Slike avgifter vil for lokale lag være en barriere, og et klart hinder for å oppnå den oppslutningen som det er viktig at et slikt register far for å oppnå de formålene registeret har.»

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* uttalar:

«Forslaget til finansiering er (...) av stor betydning for LNUs organisasjoner slik forslaget ligger i dag. Vi er enig i representantene fra frivillig sektor som «betoner» et utgangspunkt hvor registeret er fullfinansiert av staten. Dersom dette ikke lar seg gjøre vil vi på det sterkeste

oppfordre departementet til å revurdere forslaget til finansiering.»

*Frivillighet Norge* understrekar at når dei

«slutter seg til Woxholthutvalgets forslag om å kreve inn årlig registreringsavgift er det først og fremst fordi en slik avgift vil bidra effektivt til å kvalitetssikre frivillighetsregisteret. Unnlattelse av å betale en lav årlig registreringsavgift vil som regel være et signal om at en frivillig virksomhet har lagt seg ned uten å melde fra til frivillighetsregisteret, og om at virksomheten følgelig bør slettes i registeret.»

*Norges Kulturvernforbund* uttalar:

«Store deler av våre organisasjoner og lokale lag er enheter som drives og finansieres fra de tillitsvalgtes private lommebøker, og hvor de færreste får offentlig støtte, i likhet med store deler av organisasjons-Norge for øvrig. Innkreving av en slik avgift virker da smålig fra organisasjoner som eller betaler for eksempel merverdiavgift fullt ut uten de fradragsmuligheter næringsvirksomhet har. For Norges kulturvernforbund samlede virksomheter vil en avgift på kr 135 utgjøre en årlig merutgift på over kr 175.000 dersom alle lokale lag lot seg organisere, og det må jo være en målsetning. Vi er sikre på at en slik avgift vil føre til at mange ikke registrerer seg uten noen tydelig gevinst utover en årlig avgift til det offentlige. Særlig vil det være små lag som faller ut, som kanskje er de tydeligste uttrykk for en folkelig frivillighet og et folkelig engasjement. Vi har imidlertid stor forståelse for poenget med å fange opp «døde» lag, men dette kan også oppnås ved at registreringen bekreftes hver år, f.eks gjennom endringer/gjenvalg av styrer, regnskapsopplysninger etc.»

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* uttalar:

«LHL støtter ikke arbeidsgruppens anbefaling om at frivillighetsregisteret i det vesentlige skal brukerfinansieres ved at det både skal kreves inn gebyr for nyregistrering av enhet og ved at det deretter kreves inn årsavgift for hvert år enheten står i registeret. Hvis frivillighetsregisteret er ment å være et håndslag til frivilligheten, mener LHL det vil være feil signal å avkreve både innmeldingsavgift og årsavgift for å stå registrert.»

### 10.2.3 Meir om finansiering av eit register for frivillig verksemd

Det har òg kome innvendingar mot at einingane skal betala lik avgift. Dette favoriserer store organisasjonar med få lokale undereiningar, medan

barne- og ungdomsorganisasjonar med mange små lokallag vil måtta betala langt meir. Barne- og likestillingsdepartementet føreslår difor at satsane bør setjast ut frå storleiken på og omsetninga i kvar av registreringseiningane.

*Frivillighet Norge* seier:

«Woxholthutvalget har foreslått at førstegangsregistrering skal koste 250 kr og at det utover dette skal kreves inn en registreringsavgift på max. 135 kr i året.

Frivillighet Norge mener i utgangspunktet at disse summene er tilstrekkelig lave til at de fleste virksomheter greier å bære dem. Frivillighet Norge foreslår imidlertid at det må gis en betydelig rabatt på hver enkelt innføring når sentralleddet i frivillige virksomheter registrerer sine lokalledd en-bloc. En slik en-bloc forretning vil klart være en arbeidsbesparelse for registerføreren, på samme måte som full avgift for samtlige innføringer i noen tilfeller kan representere en utgift i millionklassen for den frivillige virksomheten.

Det er viktig at nivået på registreringsavgiften ikke ensidig kan endres av staten i framtiden da en forhøyet avgift fort kan føre til at særlig små virksomheter med liten økonomi, ikke lenger anser det hensiktsmessig å opprettholde deltakelse i registeret. Dette vil være svært uheldig. Frivillighet Norge ber derfor om at registreringsavgiftens størrelse må være gjenstand for forhandlinger mellom departementet og Frivillighet Norge dersom en av partene krever det.»

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* uttalar:

«For så vidt har arbeidsgruppen rett i at avgiftene er relativt lave i og med at det antydes en nyregistreringsavgift på 250 kroner og en årsavgift på 130 kroner. For foreninger med mange lokallag og andre mulige registreringsenheter, vil de foreslåtte avgiftene til sammen utgjøre betydelige summer, som en hver organisasjon må overveie alternativ bruk av. Hvis for eksempel LHLs lokallag, fylkeslag og institusjoner, samt sentralledd som alle er selvstendige rettssubjekter melder seg inn, utgjør det alene i innmeldingsavgift nesten 80-100 000 kroner, i tillegg kommer årlige avgifter på nesten 50 000 kroner. (...) LHL vil peke på at det for myndighetene vil påløpe betydelige utgifter forbundet med å kreve inn avgifter fra alle registrerte. Dette må tas med i regnestykket.»

*Innsamlingskontrollen i Norge* uttalar:

«Innsamlingskontrollen er enig i at utviklingskostnadene til registeret dekkes av Staten, jfr. det som fremholdes på side 51 høyre spalte. Vi mener imidlertid at Staten også bør dekke kost-

nadene til driften av selve registeret utover det som påløper i tilknytning til et førstegangs registreringsgebyr. Årsavgiften er foreslått satt til kr. 130,- eller kr. 135,-, jfr. side 52 venstre spalte. Kostnadene til innkrevning og oppfølging av denne avgiften vil åpenbart utgjøre en ikke ubetydelig del. Ut fra formålshensyn som angitt, bør nettoomkostningene derfor etter vårt skjønn bæres av det offentlige.»

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* uttaler:

«Dersom det vedtas en registreringsavgift på 250 kroner og en årlig avgift på 150 kroner per enhet vil registeret i realiteten dekkes av aktivitetsbaserte organisasjoner med mange lokale lag. LNU har til sammen 12 550 lokale lag registrert som mottakere av tilskudd fra støtteordningen Frifond (i tillegg kommer fylkesvise, regionale og sentrale ledd). Dersom momskompensasjon og andre rettigheter knyttes til registeret vil samtlige være tvunget til å registrere seg. Dette innebærer at barne- og ungdomsorganisasjonene vil bidra med drøye 3 millioner kroner det første året, og nærmere 2 millioner de påfølgende år. Store organisasjoner med få enheter og en langt større omsetning vil derimot få en minimal økonomisk belastning. Dessverre har arbeidsgruppen ikke valgt å diskutere denne problemstillingen. LNU mener finansieringsplanen må revurderes, og at kostnadene ved registrering eksempelvis kan avhenge av enhetens størrelse og omsetning.»

*Norges Korforbund* støtter forslaget om avgift og det avgiftsnivået som er foreslått.

*Lotteri- og stiftingstilsynet* peikar på at dei foreslåtte satsane for gebyr er såpass låge at ein urimeleg stor del av gebyrinntektene vil gå med til gebyrinnkrevjinga i seg sjølv, og det talar for at gebyr og avgiftsordninga bør falla bort.

*Nærings- og handelsdepartementet* foreslår at Kultur- og kyrkjedepartementet skal dekkja alle kostnader ut over foreslått gebyr.

*Justis- og politidepartementet* legg til grunn at estimatet til arbeidsgruppa for nyregistrering verkar noko optimistiske, ut frå dei opplysningane som er registrerte i Einingsregisteret.

*Barne- og likestillingsdepartementet* uttaler:

«Flere av funksjonene det legges opp til at et frivillighetsregister skal ha forutsetter at de fleste frivillige lag og foreninger er registrert. Dette gjelder både politikktutformingsfunksjonen og forskerfunksjonen. Imidlertid legger arbeidsgruppen til grunn at kun omkring 50 % av det totale antall lag og foreninger i Norge vil registrere seg i et frivillighetsregister. BLD mener at

dette ikke står i sammenheng med de funksjoner registeret er ment å ha.»

#### 10.2.4 Administrative konsekvensar – plassering av eit register for frivillig verksemd

Om det vidare arbeidet med å etablere eit register for frivillig verksemd, seier *Frivillighet Norge*:

«Frivillighet Norge forutsetter å bli trukket med i det vidare arbeidet med utformingen av frivillighetsregisteret og i arbeidet med utvikling av forskrifter til loven. Mange av de frivillige virksomhetene har mye erfaring med registerføring som det er viktig å trekke på i det vidare arbeidet med frivillighetsregisteret.

Frivillighet Norge ser også at god kommunikasjon mellom enhetsregisteret og andre registre, og frivillighetsregisteret er avgjørende for at frivillighetsregisteret skal bli et smidig og velfungerende verktøy. Arbeidet med utvikling og etablering av registeret må derfor utføres av et miljø med spisskompetanse. I lys av dette går Frivillighet Norge inn for at frivillighetsregisteret samlokaliseres med de øvrige registrene i Brønnøysund.» Dette synet får tilslutning frå Nærings- og handelsdepartementet, Innsamlingskontrollen, Kristen-Norges Innkjøpsfelleskap, Norsk musikkråd og Nye Norges Kristne Råd.

*Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* meiner det har mindre å seia kvar registeret ligg, og uttaler:

«Det viktigste for barne- og ungdomsorganisasjonene er at saksbehandlerne forstår frivillig sektor, og at disse kan være behjelpelige og fleksible når unge mennesker tar kontakt. Dagens Enhetsregister er et eksempel på organisering og saksbehandling som ikke er tilpasset frivillige organisasjoner.»

*Kommunal- og regionaldepartementet* argumenterer for at Frivilligregisteret bør leggjast til Førde, ut frå distriktpolitiske omsyn. Departementet viser til at Nordland har forholdsvis fleire statlege arbeidsplassar enn Sogn og Fjordane.

*Lotteri- og stiftingstilsynet*

«finn det naturleg at registeret vert lagt til Brønnøysund med den kompetanse på registerutvikling og -drift som finst der. Når det gjeld sakshandsamingsfunksjonane vil vi tilrå at desse vert lagt til Lotteri- og stiftelsestilsynet. Modellen vil likne på den vi har for Lotteriregisteret. Hovudargumentet for å leggje sakshandsamingsfunksjonane til Førde er at Lotteri- og stiftelsestilsynet har ein god sakshandsamar-

kompetanse i høve til handtering av frivillighets-Norge, både innan lotteriområdet og stiftelsesområdet.»

### 10.3 Departementets vurderingar

#### 10.3.1 Kostnadene ved etablering og drift av eit register for frivillig verksemd

Departementet understrekar at estimatet til arbeidsgruppa – potensiell innmelding av 60 000 einingar – ikkje skal vera førande for ambisjonen til registeret om å femna om flest mogleg frivillige verksemdar. Eit estimat er likevel nødvendig for å kunna vurdere kostnader ved drifta av registeret og potensielle tilleggskostnader for Einingsregisteret og Rekneskapsregisteret. Departementet har merkt seg at somme i høyringsrunden har peika på at estimatet kan vera noko ambisiøst i forhold til talet på foreiningar som er registrerte i Einingsregisteret i dag. Departementet meiner likevel at sidan Frivilligregisteret skal vera spesielt innretta mot frivillig verksemd, med betre tilrettelegging for registrering i samarbeidande register, vil truleg langt fleire einingar innan frivillig sektor slutta opp om registeret enn dei som no er registrerte i Einingsregisteret. Departementet legg difor til grunn estimatet til arbeidsgruppa på 60 000 registrerte einingar som eit delmål på veg mot at dei fleste frivillige einingar finn grunn til å registrera seg i Frivillighetsregisteret.

Arbeidsgruppa har kome fram til at reine utviklingskostnader for registeret vil kome på om lag 6,9 millionar kroner før registeret kan setjast i drift. Utviklingsarbeidet er estimert å ta om lag 8 månader.

Første driftsåret vil driftskostnadene venteleg bli på i overkant av 7,2 millionar kroner. Tilsvarende tal for andre og tredje driftsåret er sette til høvesvis ca. 6,1 og 6,5 millionar kroner. I tillegg kjem høgare kostnader ved at saksmengda aukar i Einingsregisteret og Rekneskapsregisteret. Desse kostnadane er ikkje like lette å talfesta, men det blir lagt til grunn at sidekostnadene første driftsåret vil vera ca. 0,7 millionar kroner, andre driftsåret ca. 2 millionar kroner og tredje driftsåret 2,3 millionar kroner.

Kostnadene med ordinær drift av registeret er for eit normalår estimert til ca. 5,7 millionar kroner, medan dei årlege sidekostnadene venteleg vil utgjera ca. 2,8 millionar kroner. Dei totale årlege driftskostnadene – inkludert sidekostnadene – er i eit år med *ordinær drift* estimerte til ca. 8,5 millionar kroner.

Departementet understrekar elles at utgangspunktet for Frivilligregisteret er at det vil effektivisera og forenkla samkvemmet mellom frivillig verksemd og offentlege etatar. Ein reknar med at dette vil spare kostnader for alle parter. Men reduksjonen i kostnadene vil først koma når registeret er godt innarbeidd og i ordinær drift. Det er ikkje utarbeidd estimat for potensielle økonomiske innsparingar ved at det administrative arbeidet blir redusert for frivillig verksemd og som følgje av effektiviseringsgevinstar for det offentlege. Departementet ser det heller ikkje som føremålstenleg å talfesta dette i denne omgangen.

#### 10.3.2 Behovet for avgift ved registrering og oppslag

Departementet har merkt seg at fleire av høyringsinstansane stiller seg kritisk til at det skal vera avgift for å registrera seg i registeret. Dei peikar på at det ikkje er avgift på registrering i andre offentlege register, som t.d. Einingsregisteret. Dette er eit moment som kan få små foreiningar til å la vera å registrera seg, slik at registeret missar noko av den planlagde funksjonen sin. Departementet har forståing for at dei frivillige organisasjonane aller helst hadde sett at registreringa skal vera gratis, men viser til at det er lagt opp til små avgiftssatsar som ikkje skal belasta foreiningane for mykje. Ein fordel med avgiftskravet er at manglande betaling av årsavgift vil kunna avdekkja om registrerte einingar framleis er verksame, slik at registeret blir oppdatert på den reelle verksemda i sektoren. Departementet sluttar seg på dette grunnlaget til forslaget frå arbeidsgruppa om at det må betalast avgift for å registrera seg i Frivilligregisteret, og at oppslag i Frivilligregisteret om hovudregel skal vera gratis.

#### 10.3.3 Meir om finansieringa av eit register for frivillig verksemd

Departementet legg til grunn at staten skal dekkja etableringskostnader innan Kultur- og kyrkjedepartementet sine gjeldande budsjettrammer, medan registreringsgebyr og årsavgift frå registreringseiningane skal dekkja driftskostnadene. Departementet viser til at Frivillighet Norge meiner at dei føreslåtte gebyr- og avgiftssatsane (250 kroner pr. registrering og 130/135 kroner pr. år) er overkomelege. Trass i innvendingar mot gebyr- og avgiftsfinansiering reknar departementet at satsane er såpass moderate for einingane at det ikkje vil innebera eit stort innhogg i økonomien til foreiningane.

For å inspirere organisasjonane i startfasen av registreringsarbeidet legg departementet opp til ei insentiv ordning, ved t.d. at dei 10 000 organisasjonane som først blir registrert skal få registreringsgebyret redusert frå 250 kr til 150 kr. Dette vil auke etableringskostnadene med 1 mill. kroner i høve til arbeidsgruppa sitt estimat, men vil kunne særskilt motivere dei organisasjonane med mange mindre, lokale einingar til å forberede ei rask og godt koordinert innregistrering av flest moglege underorganisasjonar.

Registreringsgebyr og årsgebyr bør fastsetjast i forskrift med ein fast takst pr. registrert eining.

#### **10.3.4 Lokaliseringa av eit register for frivillig verksemd**

Regjeringa har i St.prp. nr. 1 (2006–2007) s. 32 lagt til grunn at ansvaret for *utvikling og etablering* av eit framtidig frivilligregister blir lagt til Brønnøysundregistra. Departementet føreslår i forlenging av det at Brønnøysundregistra òg bør ha ansvar for den daglege drifta av Frivilligregisteret. Dette er i samsvar med høyringsinnspel frå dei frivillige organisasjonane og blir rekna som naturleg på grunn av den nære koplinga som er føresett mellom Einingsregisteret og Frivilligregisteret. Ei slik løysing vil difor gje det mest kostnadseffektive resultatet. I dag er ca. 30 000 frivillige organisasjo-

nar registrerte i Einingsregisteret. Ut frå det, og gjennom dagens registrering av aktørane i næringslivet i Einingsregisteret, har Brønnøysundregistra røynsle med å dekkja behova til dei einingane som skal registrerast, på ein god måte. Departementet vurderer det slik at for å sikra breiast mogleg oppslutning om registeret, er det viktig at det blir etablert så tett kontakt som råd mellom registreringseininga og dei frivillige aktørane. Det meiner departementet best kan skje ved at drifta og saksbehandlinga i registeret er samla på éin stad.

#### **10.3.5 Etterkontroll**

På bakgrunn av røynslene med tidlegare register over frivillig verksemd, og dei usikre overslaga over kor mange frivillige organisasjonar som vil nytta seg av registreringsordninga, kan det vera føremålstenleg med ein etterkontroll av korleis lova verkar. Dette har òg Justisdepartementet teke til orde for i høyringsfråsegna si. I samband med ein slik etterkontroll vil det vera naturleg å evaluera ulike sider ved reguleringa og vurderera om grensene som er trekte opp, fungerer slik dei skulle. Departementet føreslår at etterkontroll og evaluering skal gjerast etter at registeret har fått verka i to–tre år.

## 11 Merknader til dei enkelte paragrafane

### *Til § 1 Formål*

Paragrafen svarar til § 1 i forslaget frå arbeidsgruppa, men teksten er redigert ved at paragrafen er delt opp i to setningar og departementet har gjort ei mindre endring ved at det avslutningsvis i første punktum er tatt inn følgjande tekst «men uten at dette går ut over den frivillige virksomhens selvstendige stilling». Dette er lagt til for å synleggjera at føresegna ikkje skal innskrenka den uavhengige stillinga til frivillig verksemd.

Lovutkastet har fleire føremål. For det første er det eit føremål å betra og forenkla samhandlinga mellom frivillig verksemd og offentlege styresmakter. Det gjeld spesielt søknadssaker o.l., der frivillig verksemd har behov for kontakt med det offentlege, og der det skal utformast og hentast inn opplysningar og informasjon. Det gjeld òg meir generelt, der det offentlege har behov for innsyn i detaljopplysningar om forholda i ein enkeltstående organisasjon, og når saksbehandlinga ikkje er initiert av ein søknad frå ein organisasjon. Samtidig skal frivillig verksemd framleis ha ei autonom stilling i samfunnet, slik at Frivilligregisteret ikkje blir eit verktoy for overvaking og instruering av frivillig verksemd.

Eit anna føremål er å leggja forholda til rette for politikken som det offentlege fører overfor frivillig verksemd. Dette må sjåast i samheng med at lovforslaget legg opp til at dei einingane som vel å registrera seg i registeret, pliktar å registrera opplysningar om kategorien (aktivitetsområdet) som eininga høyrer inn under, jf. utkastet § 6 første ledd. Tanken er at det offentlege kan nytta seg av opplysningane om aktivitetsområde i samband med tildeling av stønad, utforming av skatte- og avgiftspolitik, osv.

Eit tredje føremål er å styrkja og ta vare på grunnlaget for frivillig verksemd og dermed gje slik verksemd legitimitet. Frivilligregisteret er basert på at registreringseiningane er sjølvstendige rettssubjekt, at dei kan ha rettar og plikter, formue og gjeld, jf. utkastet § 4. Det er òg basert på offentleg innsyn i dei registrerte opplysningane, jf. utkastet § 16. Desse forholda vil venteleg medverka til å realisera dette føremålet.

Dessutan skal Frivilligregisteret medverka til å leggja forholda til rette for forskning omkring den tredje sektoren, i og med at forskarar kan nytta seg av dei registrerte opplysningane om registreringseiningane. Det vil venteleg få noko å seia for utarbeiding av offentleg statistikk. Men desse føremåla er av subsidiær karakter og er ikkje nemnde uttrykkeleg i lovutkastet.

### *Til § 2 Register for frivillig virksomhet (Frivillighetsregister). Organisasjon mv.*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 2, men i det første leddet i paragrafen er det lagt til eit nytt andre punktum om at Kongen oppnemner eit registerorgan for Frivilligregisteret.

I første ledd legg departementet opp til at etableringa av eit register for frivillig verksemd er ei offentleg oppgåve, og at organiseringa og drifta av eit slikt register ligg under staten, jf. første punktum.

Departementet legg opp til at Brønnøysundregistra får oppgåva med å drifta registeret, men vel å fastsetja dette i forskrift. Detaljerte reglar om organisasjon, administrasjon og føring av eit register for frivillig verksemd blir òg føresett regulert i forskrift.

Det er gjennomføringa på detaljplanet forskriftsheimelen i andre leddet rettar seg mot. Meir om organisering osv. av eit register for frivillig verksemd i NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister* punkt 3.4 (s. 18 flg.). Tilsvarande gjeld for føringa av registeret. Lovutkastet inneheld ei rekkje reglar om dette, jf. utkastet §§ 8 - 20, og forskriftsheimelen tek berre sikte på å dekkja meir detaljerte rutinar som det kan visa seg å bli behov for å regulera.

Departementet føreset at oppslag mot registeret som hovudregel skal vera gratis, sjå utkastet § 16 første ledd, men at det kan krevjast gebyr for spesielle tenester, til dømes samanstilling av opplysningar, sjå punkt 10.3.2 ovanfor.

Sjølve finansieringa av registeret er det gjort greie for ovanfor i punkt 10.3.3. Der blir det lagt opp til at finansieringa dels skal skje gjennom eit etableringsgebyr (i form av ei eingongsavgift) og dels gjennom ei årleg avgift for å stå i registeret. Utkastet § 2 andre ledd andre punktum gjev depar-

tementet heimel for å utforma reglar om fastsetjing av gebyr og avgift.

### *Til § 3 Registreringsrett. Frivillig virksomhet*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 3, men det er lagt til eit nytt tredje ledd som gjev høve til å nekta registrering av frivillig verksemd som ikkje er rekna som allmenntilgjengleg, jf. det som er sagt om dette i punkt 7.3.1 ovanfor. Departementet har gjort enkelte språklege endringar for å presisere innhaldet i paragrafen. Første ledd, første punktum er omformulert, slik at det lyder: «Registreringsenheter etter § 4 som driver frivillig virksomhet, har rett til å registrere seg i registeret.» I første ledd andre punktum er «aktiviteter som ikke er fortjenestebasert» erstatta med «virksomhet som ikke har til formål å skaffe økonomisk utbytte».

Departementet legg opp til at bruksområdet til registeret blir fastsett ved å jamføra føresegna i utkastet § 3 om frivillig verksemd med føresegna i utkastet § 4 om registreringseiningar. Utkastet § 3 definerer frivillig verksemd. Dermed blir det saklege virkesområdet til lovutkastet og registreringsordninga peika ut, samtidig som det blir markert ei «nedre» grense for kva Frivilligregisteret og lova tek sikte på å omfatta. Paragraf 4, som stiller krav til registreringseiningane, inneber at ikkje all aktivitet som ut frå ei vurdering av aktivitetsområde etter § 3 kan reknast som frivillig verksemd, høyrer under lova som registreringseiningar. Dermed fell ikkje all frivillig verksemd inn under Frivilligregisteret. På den andre sida er det berre aktivitetar som kan reknast som frivillig verksemd etter § 3, som kan gjerast til registreringseiningar etter § 4.

Arbeidsgruppa har vurdert fleire alternative måtar å peika ut verksemdsområdet til lova og registeret på, jf. NOU 2006: 15 punkt 3.6 (s. 23–30). Utfordringa er å velja eit avgrensingskriterium som eignar seg både til å inkludera og ekskludera dei livs- og aktivitetsområda ein ut frå ei lovgjevingspolitisk vurdering ynskjer i og utanfor eit slikt register, og samtidig oppnå ei avgrensing som lovteknisk er gjennomførbar og rimeleg eintydig. Når det gjeld avgrensingskriterium, har departementet valt å la det avgjerande vera om registreringseininga kan seiast å driva «frivillig virksomhet», og har valt å definera frivillig verksemd som aktivitetar som «virksomhet som ikke har til formål å skaffe økonomisk utbytte», jf. utkastet § 3 første ledd andre punktum.

Kjerneområdet for definisjonen er aktivitetar der det ikkje går føre seg økonomisk verksemd, og der det ikkje er utdeling til eigarar. Eit typisk døme

på frivillig verksemd er aktivitetar som skjer i regi av ei ideell, ikkje-økonomisk foreining. Men det gjeld òg frivillig verksemd i regi av stiftingar, som praktiserer utdeling («aktivitetsstifting»). Lovutkastet opnar for at visse andre stiftingar og visse selskap kan få stilling som registreringseining, jf. utkastet § 4. Stiftingar gjer utdelingar, og selskap driv økonomisk verksemd, men lovutkastet bygger likevel på at desse aktivitetane i den aktuelle samanhengen ikkje er fortjenestebaserte, i og med at utdelinga berre skjer til frivillig verksemd. Avgrensinga av verkeområdet i utkastet § 3 må samanliknast med den institusjonelle avgrensinga av registreringseiningane i utkastet § 4, for at det skal gje eit samla bilete av kva som fell innanfor og utanfor registeret. Når det gjeld det nærare innhaldet i omgrepet frivillig verksemd, sjå NOU 2006: 15 *Frivillighetsregister* punkt 3.6.3 (s. 24–30) og punkt 7.3.2 ovanfor.

Andre ledd fastset nokre aktivitetar som fell utanfor området for frivillig verksemd. Oversikta er ikkje uttømmende. Ho kan altså ikkje tolkast antitetisk (motsetningsvis), slik at all annan aktivitet som det kan vera tvil om, og som ikkje fell innanfor andre ledd, utgjer frivillig verksemd. Grunngevinga for at arbeidsgruppa vel å peika spesielt på to område som fell utanfor verkeområdet for registreringsordninga, står i NOU 2006: 15 punkt 3.6.3 (s. 27, første spalte, femte avsnitt). Det heng først og fremst saman med at ordlyden i lova – her andre ledd – gjev eit tolkningsgrunnlag for å halda stiftingar som det offentlege har full organisatorisk kontroll med, utanfor registreringsordninga, jf. andre ledd bokstav a. Avgrensinga i andre ledd bokstav b er teken med for å gjera det klart at aktivitetar som er baserte på samvirkeprinsipp, fell utanfor.

Tredje ledd gjev registerføraren høve til å nekta å registrera einingar som elles oppfyller vilkåra for registrering, men når registrering i Frivilligregisteret synest urimeleg. Departementet meiner at det må reknast som føremålstenleg å avgrensa negativt i forhold til aktivitet som ikkje synest å ha eit allmenntilgjengleg føremål, og at dette vil kunna styrkja legitimeringsfunksjonen til registeret. Denne avgrensinga tek sikte på å halda ute aktivitet som er klart samfunnsskadeleg, og som ikkje er representativ for dei interessene registeret skal tena. Føresegna bør brukast med varsemd, og ho tek berre sikte på å ramma klart klanderverdige tilfelle. Det blir vist til det som er sagt om dette i punkt 7.3.2 ovanfor.

#### Til § 4 Registreringsenheter

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 4.

Det er ein grunnleggjande premiss at dei einingane som får registreringsrett, må vera juridiske personar som i kraft av å vera nettopp det kan ha rettar, plikter, formue og gjeld og kan haldast ansvarlege i høve til rettsreglar. Meir om det i punkta 7.1.2 og 7.3.2 ovanfor.

Departementet legg til grunn at fysiske personar ikkje kan vera registreringseining, og at heller ikkje enkelmannsføretak kan vera registreringseining. Grunnen til det er at inkludering av slike einingar vil sprengja ramma for det som naturleg kan reknast som frivillig verksemd, og gjera det mogleg å omgå reglane slik at einskildpersonar tilgodeser seg sjølve, medan det går ut over den frivillige verksemda. Heller ikkje ansvarlege selskap kan gjerast til registreringseining. I praksis er det sjeldan at ansvarlege selskap har nokon funksjon i samband med frivillig verksemd, og det er neppe behov for at slike selskap skal kunna registrera seg i Frivilligregisteret. Å opna registeret for ansvarlege selskap vil òg leggja forholda til rette for omgåing, ettersom slike selskap typisk driv økonomisk verksemd og har eigarar utanfor den tredje sektoren som det blir gjort utdelingar til.

Foreiningar bør derimot inngå som registreringseining, ettersom dei fleste frivillige organisasjonar er foreiningar eller forbund (som juridisk er det same), jf. utkastet § 4 første ledd bokstav a. Men det er neppe grunn til at foreiningar som driv økonomisk verksemd (økonomiske foreiningar) skal kunna vera einingar med registreringsrett. Slike foreiningar er elles oftast organiserte som samvirkeføretak og fell av den grunn utanfor lovutkastet, jf. utkastet § 3 andre ledd bokstav b. Kva ei foreining er, må fastsetjast konkret ut frå rettspraksis og juridisk teori, jf. allmenne merknader i NOU 2006: 15 punkt 3.6.4.2 (s. 31–32) og Woxholth: *Foreningsrett*, andre utgåva, Oslo 1999, s. 42 flg.

Stiftingar bør òg få status som registreringseining, jf. utkastet § 4 første ledd bokstav b, sjølv om ei stifting typisk er mindre demokratisk oppbygd enn ei foreining. Stiftingar bør inkluderast fordi ein god del frivillig verksemd er organisert i stiftingsform («aktivitetsstiftingar»). Departementet viser til at å generelt stengja ute stiftingar som gjer utdelingar, vil femna for vidt, ettersom det vil gjelda stiftingar som til dømes deler ut midlar til ei foreining som driv frivillig verksemd. Difor blir stiftingar inkluderte – både alminnelege (utkastet § 4 første ledd bokstav b) og næringsdrivande (utkastet § 4

første ledd bokstav c) – som berre gjer utdelingar til frivillig verksemd. Dette ekskluderer registrering av familienstiftingar, som i lovutkastet ikkje er rekna som frivillig verksemd. Det er òg lagt opp til at stiftingar som har høve til eller gjer utdelingar til einskildpersonar, fell utanfor, jf. den generelle føresegna i forslaget § 4 andre ledd. Meir om grunngevinga for desse avgrensingane i punkt 7.1.2 og 7.3.2 ovanfor og i NOU 2006: 15 punkt 3.6.4.3 (s. 32–36).

Kva for kriterium som gjeld ved fastsetjinga av stiftingsomgrepet, må avgjerast på bakgrunn av legaldefinisjonen i stiftingslova § 2, sjå Woxholth: *Stiftelser etter stiftelsesloven 2001*, Oslo 2001, s. 125 flg., og Knudsen og Woxholth: *Stiftelsesloven med kommentarer*, Oslo 2004, s. 26 flg.

Eit særleg spørsmål er om aksjeselskap bør kunna få status som registreringseining (sjå om ansvarleg selskap ovanfor). Dette reiser prinsipielle spørsmål i forhold til grunnkravet om frivillig verksemd, ettersom det typiske ved selskap er at dei er fortjenestebaserte. For aksjeselskap dukkar spørsmålet om dei kan få status som registreringseining, opp, fordi det i praksis er ein del frivillig verksemd som har organisert «sideaktivitetar» i aksjeselskapform, til dømes selskap som sel produkt og/eller tenester til eller for den ideelle verksemda, og som har som føremål å realisera eller finansiera denne verksemda. Departementet ser at det er eit visst behov for at slike selskap skal kunna få status som registreringseiningar, og finn ikkje avgjerande omsyn som talar mot det. Føresetnaden er at eventuelle utdelingar berre går til den frivillige verksemda, jf. forslaget § 4 første ledd bokstav d. Sjå utgreiinga i NOU 2006: 15 punkt 3.6.4.5 (s. 37).

Andre ledd peikar på at einingar som har høve til å gjera utdelingar til fysiske personar, eller som gjer slike utdelingar, ikkje kan få stilling som registreringseining. Ikkje-økonomiske foreiningar kan ikkje i det heile dela ut til eigarar, og det er upraktisk at dei gjer utdelingar til andre einskildpersonar, så problemstillinga er i første rekkje aktuell for stiftingar og aksjeselskap. Særleg for stiftingar som praktiserer utdeling til familiemedlemmer, alminneleg trengande (som i praksis er einskildpersonar), studentar o.a., er det likevel viktig å presisera at slike stiftingar ikkje kan få plass i registeret. Sjå drøftinga ovanfor. Tilsvarende gjeld for aksjeselskap med registreringsrett. Her er grunngevinga for å nekta registrering i første rekkje omgångsomsyn ved at aksjeselskap som tilsynelatande berre gjer utdelingar til frivillig verksemd, i realiteten (òg) deler ut til eigarar som fysiske personar.



### *Til § 5 Forholdet til Enhetsregisteret*

Paragrafen svarar til § 5 i forslaget frå arbeidsgruppa.

Føresegna tek sikte på å definera og forklara relasjonen mellom Frivilligregisteret og Einingsregisteret. Departementet legg opp til ei enkel registreringsordning utan dobbel lagring av opplysningar, jf. punkt 5.3.2 ovanfor, der Einingsregisteret blir brukt som «grunnmur» for Frivilligregisteret. I praksis inneber det at Einingsregisteret og registerføraren får opplysningar som er fastsette i einingsregisterlova § 5 og 6, medan Frivilligregisteret og registerføraren der får (tilleggs) opplysningar om forhold som er nemnde i lovforslaget her, jf. utkastet § 6. I tillegg blir rekneskapsopplysningar registrerte i Rekneskapsregisteret, jf. utkastet § 7. Departementet føreset at brukarar av Frivilligregisteret skal kunna henta alle opplysningar om einingar som er registrerte der, på ein og same staden, sjølv om opplysningane fysisk ligg i ulike databasar. Meir om registreringsordninga og forholdet til Einingsregisteret i punkt 5.1.2 ovanfor. Om plikt til å registrera opplysningar om styret, sjå punkt 8.1.1 ovanfor.

### *Til § 6 Registreringspliktige og registreringsberettigede opplysninger*

Paragrafen svarar til § 6 i forslaget frå arbeidsgruppa, men det er gjort ei mindre endring i ordlyden i første ledd for å hindra mistydingar. Vidare er omgrepet «relasjonelle forhold» erstatta med «tilknytning til en gruppe enheter» i første ledd.

Føresegna tek sikte på å gjera greie for dei opplysningane som skal og kan registrerast i Frivilligregisteret. Ein må sjå henne i samanheng med utkastet § 5, som seier at det er registreringsplikt for visse opplysningar i Einingsregisteret.

Første ledd fastset registreringsplikt for opplysningar om kategorien til eininga og eventuell tilknytning til ei gruppe einingar, (relasjonelle forhold) i samsvar med kriterium for kategorisering fastsette i forskrift. Føresetnaden for plikta er at eininga nyttar seg av retten til å registrera seg. Føresegna må sjåast i samanheng med politikktutformingsfunksjonen, jf. NOU 2006: 15 punkt 3.2.2 (s. 13–15) og punkt 3.1 ovanfor, og bruken av malen for kategorisering frå Johns Hopkins-prosjektet, jf. punkt 8.1.5 ovanfor. Når det gjeld opplysningar om relasjonelle forhold har ein tenkt på einingar som høyrer inn under ein paraplyorganisasjon eller er eit lokallag i ei større eining, t.d. Norges Fotballforbund, jf. ovanfor under pkt. 8.1.3.

Andre ledd slår fast ein registreringsrett for vedtektene og set opp minstekrav for vedtektene til

ei foreining, dersom foreininga bruker registreringsretten. Det blir presisert at det må skiljast mellom det å leggja fram vedtekter for registerføraren ved første gongs registrering, og det å velja å registrere vedtektene i Frivilligregisteret. Vedtektene som følger søknad om registrering kan alle få innsyn i ved å venda seg til registeret og det er eit krav at vedtektene skal framleggast for alle foreiningar som ynskjer å registrera seg, jf. utkastet § 8 andre ledd andre punktum. Men det er berre dersom vedtektene blir registrerte, at foreininga har plikt til å registrera vedtektsendringar, jf. utkastet § 10. Det inneber at det berre er for foreiningar som bruker registreringsretten for vedtekter, at det er mogleg å få innsyn i oppdaterte vedtekter. Vedtektene til ei stifting og eit selskap (og endringar i dei) skal registrerast etter stiftingslova og føretaksregisterlova, og det er unødvendig å slå fast registreringsplikt i lov om register for frivillig virksomhet. Meir om grunngevinga for frivillig registrering av vedtektene til ei foreining i punkta 8.1.2 og 8.3.2 ovanfor.

Tredje ledd byggjer på den føresetnaden at det er stiftingar og aksjeselskap av registreringseiniane i eit register for frivillig verksemd som har ufråvikeleg rekneskapsplikt etter rekneskapslova og innsendingsplikt til Rekneskapsregisteret etter rekneskapslova kapittel 8. Berre visse foreiningar har slike plikter, jf. punkt 8.1.4 ovanfor. Tredje ledd gjeld einingar – i praksis foreiningar – som likevel på frivillig basis vel å rapportera rekneskapsopplysningar til Rekneskapsregisteret, slik det blir opna for i utkastet § 7. For slike einingar er det i tredje ledd fastsett at dei pliktar å registrera opplysningar i Frivilligregisteret om datoen for den siste mottekne rekneskapsrapporteringa i Rekneskapsregisteret.

### *Til § 7 Rapportering av regnskapsopplysninger*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 7.

I første punktum er det for ordens skuld – som informasjon – teke med at rapportering av rekneskapsopplysningar for stiftingar, aksjeselskap og rekneskapspliktige foreiningar skjer etter reglane i rekneskapslova kapittel 8.

I andre punktum er det heimla ein særleg rett for foreiningar som ikkje er rekneskapspliktige etter rekneskapslova, til å rapportera rekneskapsopplysningar til Rekneskapsregisteret. Føresetnaden er at slike foreiningar, sjølv om det ikkje er obligatorisk etter lovgjevinga, legg fram rekneskapsopplysningar. Departementet viser til at arbeidsgruppa har vurdert nærare om det i lov om register for frivillig

virksomhet bør innførast rekneskaps- og revisjonsplikt for foreningar som ikkje er rekneskapspliktige etter rekneskapslova, men har kome til at det ikkje er god nok grunn til det, jf. NOU 2006: 15 punkt 3.7.5 (s. 42–43). Arbeidsgruppa har òg vurdert grunnleggjande forhold omkring rekneskapsrapportering til Rekneskapsregisteret, NOU 2006: 15 punkt 3.7.6 (s. 44). Departementet føreslår at detaljkrav til rekneskapsrapportering blir fastsett i forskrift, jf. tredje punktum.

#### *Til § 8 Dokumentasjon av opplysningene*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 8.

Føresegna har einingsregisterlova § 8 som førebilete, men er dels «smalare» og dels «vidare» enn denne føresegna. Ho tek sikte på å sørgja for at dei opplysningane som registeret får, samsvarar med dei verkelege forholda. Departementet nemner i samband med det at Frivilligregisteret ikkje siktar mot å ha eit positivt og negativt truverd for dei registrerte opplysningane, slik som eit næringsregister, som t.d. Føretaksregisteret. Ei registrering etablerer såleis ikkje legitimasjonsverknader i forhold til tredjemenn, til dømes medkontrahentar. Det er likevel viktig å sikra at dei registrerte opplysningane er mest mogleg i samsvar med det som faktisk er tilfellet. Difor blir det kravt ei erklæring som stadfester at dei melde opplysningane er rette, jf. første ledd.

I andre ledd første punktum får registerføraren heimel for å krevja den dokumentasjonen som han meiner er nødvendig for å kunna vurdere om det som blir meldt, er rett. Det kan vera dokument som gjeld stiftinga, rekneskapsopplysningar eller anna.

Andre ledd andre punktum slår fast at ei foreining ved første gangs registrering skal leggja fram vedtektene. Det blir altså føresett at foreningar med registreringsrett har vedtekter. Plikta til å leggja fram vedtektene gjeld heilt uavhengig av om foreininga vel å registrera dei, jf. om det sistnemnde, utkastet § 6 andre ledd. Grunngevinga for plikta til å leggja fram vedtektene er at dette er det sentrale dokumentet registerføraren har for å kunna vurdere om eininga i juridisk mening er ei foreining.

#### *Til § 9 Oppfyllelse av meldingsretten ved førstegangsmelding*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 9.

Utkastet § 9 har ein parallell i einingsregisterlova § 13, men er spesielt tilpassa Frivilligregisteret, der det er registrerings- og meldingsrett og

ikkje registrerings- og meldingsplikt. Føresegna er strengt teke ikkje nødvendig, fordi utkastet § 5 og 6 fastset kva for opplysningar som skal og kan registrerast. Ho er likevel teken med i lovutkastet for å gje informasjon til registreringseiningane og brukarane av Frivilligregisteret, og må sjåast i samanheng med utkastet § 10 om endringsmelding (som altså kjem i tillegg til førstegangsmeldingane). Ved å jamføra utkastet § 9 med utkastet § 10 får ein oversikt over korleis alle former for meldingar blir oppfylte, både førstegangsmelding og endringsmelding.

Vel ei eining først å registrera seg i Frivilligregisteret, pliktar eininga å melde og registrera opplysningar som er nemnde i utkastet til lov om register for frivillig virksomhet § 5 til Einingsregisteret, og opplysningar som er nemnde i utkastet § 6 første ledd til Frivilligregisteret. Dersom ei foreining vel å nytta seg av retten til å registrera vedtektene sine, skal det skje til Frivilligregisteret etter utkastet § 6 andre ledd. Dersom ei foreining som ikkje er rekneskapspliktig, vel å rapportera rekneskapsopplysningar, skal det skje til Rekneskapsregisteret, jf. utkastet § 7.

#### *Til § 10 Endringsmelding*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 10, men departementet har moderert ordlyden, slik at registreringseininga skal oppfylla meldingsplikta si om endringar «innen rimelig tid» og ikkje «uten ugrunnet opphold», slik arbeidsgruppa opphavleg føreslo. Denne endringa er gjord for å hindra at føresegna verkar urimeleg streng. Det er òg lagt til eit nytt siste punktum for å sikra at plikta til å senda inn endringsmelding òg omfattar endringar som gjer at vilkår som følgjer av § 3 og 4, ikkje lenger er oppfylte.

Føresegna har einingsregisterlova § 15 som førebilete. Ho er nødvendig for at registeret alltid skal vera oppdatert om dei verkelege forholda. Dersom det berre blir vedteke reglar om førstegangsmelding og ikkje om endringsmelding, vil det føra til at registeret ikkje blir oppdatert om endringar som har skjedd etter førstegangsmeldingane. Det siste punktet rettar seg mot einingar som ikkje lenger innfrir dei grunnleggjande krava til å stå i registeret, og som difor skal slettast, jf. § 12.

#### *Til § 11 Hvem plikten til å melde opplysninger påligger ved utøvelse av meldingsrett*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 11.

Regelen har ein parallell i einingsregisterlova § 14, men er spesielt tilpassa registreringa i Frivil-

ligregisteret. Det er tilstrekkeleg at eitt av dei nemnde pliktsubjekta sørgjer for at opplysningane blir melde. Plikta gjeld likevel prinsipielt alle pliktsubjekta, som kvar for seg har eit sjølvstendig ansvar for at opplysningane blir melde. Regelen er ikkje til hinder for at samanslutningar skal ha høve til å senda melding om relasjonelle forhold, jf. punkt 8.3.3 ovanfor.

#### *Til § 12 Pålegg om melding. Sletting*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 12, men departementet har i tredje ledd lagt til eit nytt siste punktum, som uttrykkjeleg slår fast at eininga kan slettast dersom ho ikkje lenger oppfyller vilkåra etter § 3 og 4.

Føresegna samsvarar i det store og heile med einingsregisterlova § 16. Men det er nødvendig med ei særleg lovregulering for at ho òg skal kunna brukast for Frivilligregisteret. Føresegna sikrar at registerføraren kan kvalitetssikra opplysningane i Frivilligregisteret.

Føresegna i første ledd gjev registerføraren rett til å henta inn opplysningar når det er mistanke om brot på meldingsplikta etter § 11. Registerføraren kan setja ein frist for å oppfylle krav om opplysningar.

Andre ledd gjev registerføraren heimel for å gjera eigne kontrollundersøkingar når det er mistanke om brot på meldingsplikta i § 11. Departementet føreslår at nærare reglar for at registerføraren skal ha høve til å gjera kontrollar, blir fastsette i forskrift.

Tredje ledd første punktum heimlar sletting av einingar som ikkje følgjer pålegg etter første og andre ledd. Andre punktum heimlar sletting dersom dei grunnleggjande vilkåra for registrering i § 3 og 4 ikkje lenger er oppfylte.

#### *Til § 13 Innføring i registeret*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 13.

Regelen er bygd over einingsregisterlova § 17 og er spesielt tilpassa Frivilligregisteret. Føresegna seier at registerføraren har plikt til å vurdere om dei innkomne meldingane er i samsvar med vilkår og føresegner i lova.

#### *Til § 14 Underretning til registreringsenheten*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 14.

Føresegna har einingsregisterlova § 18 som førebilete, og har same føremål og tilnærma same verkefelt.

#### *Til § 15 Registreringsnektelse*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 15.

Føresegna svarar til einingsregisterlova § 19 og opplyser om klagerett ved registreringsnektelse. Klagen skal sendast registerføraren og behandlast av ei eiga klagenemnd, dersom registerføraren ikkje finn å kunna godta klagen, jf. meir om klage og klagenemnd i punkt 9.3 ovanfor.

#### *Til § 16 Innsyn. Utlevering av opplysninger*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 16.

Føresegna har ein parallell i einingsregisterlova § 22. Ho slår fast at når det gjeld Frivilligregisteret, har alle rett til å få tilgang til og utskrift av opplysningar i registeret. Utgangspunktet er at oppslag mot registeret er gratis. Men i andre ledd får departementet heimel for å gje nærare reglar om korleis opplysningane skal gjerast tilgjengelege, og om at det skal betalast gebyr for tenestene. Departementet viser til drøftingane til arbeidsgruppa i NOU 2006: 15 punkt 3.8.3 (s. 50–51) og punkt 10.3.2 ovanfor. Det er ein føresetnad at gebyr berre skal kunna krevjast når Frivilligregisteret yter spesielle tenester, til dømes set saman opplysningar frå og om fleire einingar.

#### *Til § 17 Retting av feil*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 17.

Føresegna samsvarar med einingsregisterlova § 25. Ved retting av feil i registeret skal den eininga det gjeld, blir informert om rettinga og korleis feilen vil bli retta. Departementet viser til at i tilfelle der eininga urettmessig har rapportert relasjonelle forhold til ei sentral samanslutning utan at det er grunnlag for det, jf. § 6 første ledd, vil registerføraren retta den urette opplysninga dersom han får melding frå samanslutninga om feilen.

#### *Til § 18 Sletting av opphørte enheter*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 18.

Føresegna i forslaget § 18 første punktum samsvarar med einingsregisterlova § 26 første ledd første punktum. Føresegna er utforma for å sikra at registerføraren oppdaterer og sikrar at dei registrerte einingane er verksame.

Andre punktum må sjåast i samanheng med forslaget § 2 andre ledd andre punktum og merknadene i punkta 10.1.3 og 10.3.3 ovanfor om finansiering av registeret gjennom ei avgiftsordning.

*Til § 19 Klage*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa § 19.

Føresegna må sjåast i samanheng med vurderingane til arbeidsgruppa og standpunkt i NOU 2006: 15 punkt 3.7.9 (s. 47–48) og i punkt 9.3 ovanfor. Det blir lagt opp til at vedtak som registerføraren gjer, ikkje skal påklagast etter vanlege reglar i forvaltningslova til den overordna instansen, som i dette tilfellet er departementet, men til ei eiga klagenemnd oppnemnd av departementet. Føremålet er å sikra medverknad frå brukarane, særleg når det gjeld vurdering av kva som naturleg kan reknast som «frivillig virksomhet», slik det er meint i lova. Departementet legg til grunn at representantar for frivillig verksemd, spesielt når det gjeld dette spørsmålet, har kunnskap og røynsler som kan koma til nytte i ei klagesaksbehandling, og som utfyller den juridiske kompetansen både hos registerføraren som førsteinstans og departementet som andreinstans etter alminnelege reglar om klage i forvaltningslova.

*Til § 20 Elektronisk kommunikasjon*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 20.

Føresegna er eit resultat av at det i mange lover er innført reglar om at elektronisk kommunikasjon skal vera likestilt med papirbasert kommunikasjon, jf. Ot.prp. nr. 67 (2005–2006). Men det føreset at forholda blir lagde til rette for elektronisk kommunikasjon. Føresegna er altså ingen regel som heimlar krav om å få kommunisera elektronisk med registeret, men ein regel som – når forholda er lagde til rette for det – gjev grunnlag for å like-

stilla elektronisk kommunikasjon med papirbasert kommunikasjon.

*Til § 21 Forskrifter*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 21.

Fleire stader i lovutkastet er det gjeve særskilde forskriftsheimlar til departementet. Utkastet § 21 gjev departementet ein generell heimel for å gje forskrifter til utfylling og gjennomføring av lova, i første rekkje om tilfelle som ikkje er dekte direkte av dei andre forskriftsheimlane.

*Til § 22 Lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 22.

Føresegna svarar til einingsregisterlova § 29 og gjev Kongen fullmakt til å gje nærare reglar om bruken av lova i forhold til frivillig verksemd på Svalbard og Jan Mayen.

*Til § 23 Ikrafttreden*

Paragrafen svarar til forslaget frå arbeidsgruppa til § 23.

§ 23 i forslaget heimlar ein rett for Kongen til å fastsetja kva tid lova skal ta til å gjelda.

Kultur- og kyrkjedepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om register for frivillig virksomhet.

---

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjera vedtak til lov om register for frivillig virksomhet i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om register for frivillig virksomhet

### § 1 Formål

Formålet med loven er 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.

### § 2 Frivillighetsregister. Organisasjon mv.

Staten har ansvaret for oppretting, organisering og drift av et register for frivillig virksomhet. Registeret ledes av en registerfører som oppnevnes av Kongen.

Departementet gir nærmere regler om organisasjon, lokalisering, administrasjon og om føringen av registeret. Det samme gjelder for etableringsgebyr og årsavgift registreringsenhetene ilegges for å være registrert i registeret.

### § 3 Registreringsrett. Frivillig virksomhet

Registrering i frivillighetsregisteret er en rett som tilordnes registreringsenheter, jf. § 4, som driver frivillig virksomhet. Frivillig virksomhet er 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 (samvirkeoven).

Frivillig virksomhet som ikke anses allmenntilgjengelig, 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.

### § 5 Forholdet til Enhetsregisteret

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.

### § 6 Registreringspliktige og registreringsberettigede opplysninger

I frivillighetsregisteret skal det i samsvar med forskrift som departementet gir, registreres opplysninger om enhetens kategori og eventuell tilknytning til en gruppe enheter.

En forenings vedtekter kan registreres i frivillighetsregisteret. I tilfelle skal vedtektene minst inneholde opplysninger om enhetens navn, formål, årsmøte, styre og valg til styre, vedtektsendringer og opphør.

Registreringsenhet som ikke har innsendelsesplikt til Regnskapsregisteret etter reglene i regnskapsloven § 8-2, kan velge å påta seg en slik plikt etter § 7 i loven her. For registreringsenhet som har påtatt seg slik innsendelsesplikt, skal registeret inneholde opplysning om dato for sist mottatte regnskapsrapportering i Regnskapsregisteret.

### § 7 Rapportering av regnskapsopplysninger

Rapportering av regnskapsopplysninger for stiftelser, aksjeselskap og regnskapspliktige foreninger skjer etter reglene i regnskapsloven kapittel 8. Foreninger som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, kan rapportere regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret. Nærmere regler om krav til innhold og form ved rapportering fastsettes av departementet. Om rapporteringsplikten ikke overholdes, kan registerfører iverksette tiltak i henhold til § 12.

### § 8 Dokumentasjon av opplysningene

Styre, daglig leder, forretningsføreren eller tilsvarende kontaktperson, jf. § 11, skal avgi en skriftlig erklæring om at de opplysninger som meldes, er riktige.

Registerføreren kan kreve fremlagt den dokumentasjon som anses nødvendig for å vurdere om det som meldes er riktig. Ved første gangs registrering av en forening skal foreningen fremlegge foreningens vedtekter.

### § 9 Oppfyllelse av meldingsretten ved førstegangsmelding

Førstegangsmelding skjer ved at enheten melder opplysninger som nevnt i § 6 til frivillighetsregisteret. Dersom enheten ikke allerede er registrert i Enhetsregisteret, skal det samtidig inngis melding om registrering i Enhetsregisteret.

### § 10 Endringsmelding

Den enkelte registreringsenhet skal innen rimelig tid melde endringer i opplysninger som nevnt i § 6 første ledd til frivillighetsregisteret. Dersom en forenings vedtekter er registrert etter § 6 andre ledd, gjelder plikten etter første punktum også endringer i vedtektene. Dersom en forenings regnskapsopplysninger er registrert etter § 6 tredje ledd, jf. § 7, gjelder plikten etter første punktum også endringer i de registrerte regnskapsopplysningene. Den registreringspliktige etter § 11 første ledd plikter å melde fra til frivillighetsregisteret dersom enheten ikke lenger fyller vilkårene i §§ 3 og 4.

### § 11 Hvem plikten til å melde opplysninger påligger ved utøvelse av meldingsrett

Dersom en enhet velger å registrere seg i frivillighetsregisteret, påligger plikten til å melde opplysninger etter §§ 5, 6 og 7 styre, daglig leder, forretningsføreren eller tilsvarende kontaktperson.

### § 12 Pålegg om melding. Sletting

Dersom en enhet velger å registrere seg i frivillighetsregisteret og registerføreren har grunn til å anta at opplysninger som pliktes meldt ikke er innkommet, kan han pålegge enheten å gi opplysninger til registeret innen en bestemt fastsatt frist.

For å sikre best mulig kvalitet på opplysningene i registeret kan registerføreren også gjennomføre kontroller etter nærmere regler gitt av departementet.

Om pålegg etter første eller andre ledd ikke etterkommes, kan registerføreren slette enheten fra registeret. Registerføreren kan slette enheten

fra registeret dersom enheten ikke lenger fyller vilkårene etter i §§ 3 og 4.

### § 13 Innføring i registeret

Registerføreren skal prøve om innsendte opplysninger og dokumentasjon er i samsvar med reglene i denne lov og forskrifter gitt i medhold av loven. Opplysningene skal innføres i registeret straks de er funnet i orden.

### § 14 Underretning til registreringsenheten

Registreringsenheten skal ha underretning om hvilke opplysninger som blir registrert i frivillighetsregisteret ved førstegangsregistrering, og hvilke endringer som senere blir gjort.

### § 15 Registreringsnektelse

Finner registerføreren at vilkårene for registrering av en enhet i frivillighetsregisteret ikke foreligger, eller de meldte opplysningene er så utydelige eller uklare at det ikke er mulig å fastslå hvordan de skal forstås, skal registrering nektes.

Registreringsenheten skal ha skriftlig underretning med opplysning om grunnen til at registrering er nektet. Det skal også opplyses om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåten ved en eventuell klage.

### § 16 Innsyn. Utlevering av opplysninger

Enhver har rett til å få tilgang til og utskrift av opplysninger registrert i frivillighetsregisteret.

Departementet kan gi nærmere regler om hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige og kan bestemme at det skal betales gebyr for tjenestene.

### § 17 Retting av feil

Dersom en innføring i registeret er uriktig eller det på annen måte er gjort feil i forbindelse med registreringen, skal feilen rettes. Enheten skal underrettes om feilen og om hvordan den vil bli rettet.

Dersom det er uklart hvordan feilen skal rettes, eller den av andre grunner ikke kan rettes uten etter ny melding fra enheten, kan registerføreren ta inn en opplysning om feilen i registeret. Samtidig skal han pålegge enheten å gi ny melding innen en bestemt frist.

### § 18 Sletting av opphørte enheter

Dersom registerføreren har grunn til å tro at en enhet er opphørt, skal han varsle enheten eller den meldingspliktige kontaktpersonen om at registreringen av enheten kan bli slettet dersom det ikke

innen en nærmere angitt frist fremkommer opplysninger som gjør det sannsynlig at den fortsatt består. Det samme gjelder dersom en enhet ikke betaler skyldig avgift til frivillighetsregisteret innen en nærmere angitt frist.

#### *§ 19 Klage*

Registerførerens vedtak kan påklages til en nemnd oppnevnt av departementet. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om klagesaksbehandlingen.

#### *§ 20 Elektronisk kommunikasjon*

Krav i eller i medhold av denne lov om underskrift eller om at klage, underretning eller lik-

nende skal gis skriftlig, er ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon.

#### *§ 21 Forskrifter*

Departementet kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov.

#### *§ 22 Lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen*

Kongen kan gi nærmere regler om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen.

#### *§ 23 Ikraftreden*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



