

Kultur- og kirkedepartementet
Pb. 8030 Dep.
0030 Oslo

18.10.2006

Vår ref: 430/ CBØ
Deres ref:

Kommentarer til NOU 2006: 15 Frivillighetsregister

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) har lenge jobbet for etableringen av et frivillighetsregister. Vi er glade for at regjeringen prioriterer denne saken og har sett fram i mot fremleggelsen av NOUen. Dessverre er registeret som presenteres i NOU 2006:15 ikke et verktøy som vil bidra til forenkling for barne- og ungdomsorganisasjonene, snarere tvert i mot.

LNU var en av initiativtakerne til et frivillighetsregister, og representantskapet vedtok allerede i 2005 en resolusjon med tittelen: *Opprett frivillighetsregisteret nå!* Vi har derfor vektlagt en bred prosess i våre medlemsorganisasjoner i arbeidet med denne høringsuttalelsen. Forslaget til frivillighetsregister er diskutert flere ganger i arbeidsgruppen Fremming av frivillighet og i LNUs styre. Vi har også arrangert åpne møter med representanter fra mange av LNUs organisasjoner, og hatt nær kontakt med medlemsorganisasjonene via nettsiden ungett.org og direkte på e-post. Basert på organisasjonenes innspill ble denne høringsuttalelsen vedtatt på LNUs styremøte 9. oktober.

Vi vil innledningsvis beskrive hvorfor barne- og ungdomsorganisasjonene ønsker et frivillighetsregister. Deretter vil vi gå punktvis gjennom forslaget til frivillighetsregister, med hovedfokus på kapittel 3. Arbeidsgruppens forslag til lovutkast bygger på dette kapittelet og vi spesifiserer derfor ikke konkrete innspill til kapittel 4. Vi vil deretter gjøre rede for våre synspunkter angående mandatet og hvordan arbeidsgruppen har valgt å tolke dette. Til slutt foreslår vi en konkret løsning som vil inkludere hele frivillig sektor.

1. Hvorfor frivillighetsregister

LNU ønsker et frivillighetsregister som kan legge til rette for økt frivillighet, både på lokalt og sentralt plan. I dag rapporterer våre 73 medlemsorganisasjoner om økende administrativ byrde og frykt for stadig høyere terskel for å kunne drive frivillig arbeid. Det er særlig tre årsaker til dette. Først og fremst er Enhetsregisteret en tungvinn og byråkratisk barriere for organisasjoner og lokallag som trenger organisasjonsnummer. Saksbehandlingen er svært formell, og mange organisasjoner bruker lang tid på å tolke og skaffe det saksbehandlerne spør etter.

Barne- og ungdomsorganisasjonene møter også utfordringer i selve godkjenningen av registreringen. Etter lang kamp fikk organisasjonene tillatelse til å ha personer under 18 år i styrene, men fortsatt må alle under 15 ha en skriftlig bekreftelse på at de er voksne nok til å inneha et styreverv. 4H Norge har mellom 60 og 70 % styremedlemmer under denne grensen, og har beregnet at de behøver ca 3000 underskrifter hvert år dersom alle lokallag skal registreres.

Organisasjonene er også bekymret for stadig mer avhengighet til prosjektstøtte, og at tiden går med til formulering av søknader og rapporter. De fleste organisasjoner forholder seg til mange ulike departement og andre offentlige organer, og bruker mye tid på bekreftelser av ulike slag. Mange frykter at forslaget om statlig overtakelse av frie midler som Frifond vil gjøre denne situasjonen verre.¹ Et frivillighetsregister kan bidra til å redusere antall frivillig timeverk som brukes på rapportering, og gjøre terskelen for å jobbe frivillig lavere. Dette forutsetter at frivillighetsregisteret gir organisasjonene en egen juridisk status, kombinert med en forenkling av rapporteringsbyrden.

Frivillige organisasjoner i Norge mangler en egen juridisk status. I dag opplever mange organisasjoner store utfordringer og uklarheter i forhold til hvilke lover og regler organisasjonen skal forholde seg til. Dette fører til ulik håndtering fra situasjon til situasjon, og et lite forutsigbart arbeidsmiljø for organisasjonene. En egen juridisk status vil gi regler og rutiner for frivillige organisasjoner, og definere rettigheter og plikter. En frivillig organisasjon er avhengig av et organisasjonsnummer som gir mulighet til å opprette konto, men andre rettigheter, som for eksempel rett til å handle på kreditt, er ikke strengt nødvendig for alle.

Målet med et frivillighetsregister må være at registeret erstatter store deler av nåværende offentlige register, og bidrar til forenkling. Organisasjonene vil kunne forholde seg til én instans for å bli godkjent som frivillig organisasjon, få et frivilligorganisasjon-nummer og oppnå rettigheter som den juridiske statusen medfører. Alle offentlige instanser vil kunne hente ut opplysninger om godkjente organisasjoner i registeret, og slippe å gjøre egne vurderinger om i hvilken grad en organisasjon skal regnes som frivillig.

De fleste frivillige organisasjoner har knappe ressurser, men det er ikke kun penger det er snakk om. For mange organisasjoner og lokale lag er tid også et sentralt knapphetsgode. Et frivillighetsregister som reduserer antall frivillig timeverk som brukes på administrasjon vil øke den frivillige aktiviteten, både i barne- og ungdomsorganisasjonene og resten av frivillig sektor.

2. Kommentarer til arbeidsgruppens forslag

I denne delen av høringsinnspillet presenteres konkrete innspill til både kapittel 3 og 4. Som nevnt innledningsvis vil vi ikke gå spesifikt inn på den konkrete lovteksten.

¹ NOU 2006:13 Fritid med mening foreslår statlig overtakelse av Frifond og økende rapportering- og regnskapslikt. LNU viser til kopi av høringsuttalelse som vil bli sendt til departementet 8. november.

Kapittel 3.1 og 3.2: Behovet og funksjonen til et frivillighetsregister

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. Vi vil komme tilbake til de konkrete følgene av arbeidsgruppens begrensning, og nøyer oss her med å uttrykke skuffelse over at arbeidsgruppen allerede innledningsvis begrenser registerets funksjon og nytte for organisasjonene. Uavhengig av konklusjonene kunne arbeidsgruppen med fordel diskutert og utredet alternative måter et register kan bidra til forenkling.

For å ivareta politikkkutformingsfunksjonen foreslår arbeidsgruppen at enhetene skal avgi opplysninger til registeret basert på aktivitetsområder, ikke med grunnlag i generelle standarder som "allmenntilgitt" og "veldig". LNU er enig i at det er et behov for en mer nøyaktig definisjon av frivillighet, men er skeptisk til arbeidsgruppens svært vide definisjon av frivillighet. I rapporten synes det som om arbeidsgruppen først har formulert alle typer organisasjoner de ønsker inn i et register, og deretter diskutert definisjonen av frivillighet. LNU savner en grundig definisjon av hva frivillighet er og hva vi ønsker denne definisjonen skal inneholde. Eksempelvis diskuterer NOU 2006:13 *Fritid med mening* innholdet i frivillighetspolitikken og den politiske rollen barne- og ungdomsorganisasjonene har som samfunnsaktører.

LNU anbefaler at departementet i det videre arbeidet først diskuterer og definerer hva en helhetlig frivillighetspolitikk betyr, og deretter vurderer hvilke organisasjonsformer som vil bli inkludert. Vi vil komme tilbake til konkrete innspill til avgrensingen og definisjonen av frivillighet i kommentarene til kapittel 3.6.

De innledende kapitlene inkluderer også argumenter mot et frivillighetsregister. LNU vil understreke at vi i utgangspunktet ønsker et register. Samtidig mener vi at argumentene mot et register får større gyldighet sett i lys av arbeidsgruppens konkrete forslag til frivillighetsregister. Motargumentene som presenteres er blant annet risikoen for at få enheter registrerer seg og at prisen er for høy. Arbeidsgruppen konkluderer med at dette ikke er vesentlige argumenter mot etableringen. Her tar de etter vår mening dessverre feil når det gjelder barne- og ungdomsorganisasjonene. Forslaget til frivillighetsregister i NOU 2006:15 er uegnet for barne- og ungdomsorganisasjonene, og 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.

Kapittel 3.3 - 3.5: Organisering av frivillighetsregister

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 henvise 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 karakteristikkene 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. Forslaget beskrives nærmere i høringsuttalelsens kapittel 4.

Kapittel 3.6: Avgrensningskriterier for registreringsrett

Frivillighetsregisterets funksjon er avhengig av hvilke enheter som får registreringsrett. I rapporten presenteres en svært vid definisjon av frivillighet, og lovteksten inkluderer både næringsdrivende stiftelser og aksjeselskap som driver frivillig virksomhet. Ad Hoc-grupper inkluderes derimot ikke.

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 omgjøring 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. Likheterne 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 ungdomsorganisasjonene 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.

Kapittel 3.7: Hvilke opplysninger skal registreres

I forslaget til frivillighetsregister legges det opp til at styret skal registreres, men at vedtekter ikke nødvendigvis bør registreres og oppdateres. LNU støtter dette forslaget. Vi er også positiv til arbeidsgruppens vurderinger om regnskapsopplysninger og revisjonsplikt. Rapporten viser til at nærmere 60 prosent av alle frivillige virksomheter er "færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte, under 50 000 i omsetning" (s. 64). Disse vil verken ha administrative ressurser eller økonomiske insentiver til å levere revisorgodkjente regnskap.

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.

Medlemstall og antallet lokale lag er sentral dokumentasjon for mange organisasjoner. I rapporten avvises registrering av disse på grunn av utfordringer med kontrollansvar. LNU mener mulighetene for å registrere medlems- og lokallagstall bør vurderes nærmere. Vi ber departementet prioritere en utredning om hvordan registrering av medlemstall og lokallag kan inkluderes i registeret, samtidig som kontrollrutinene sikres.

Kapittel 3.8: Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppen tar ikke stilling til hvor frivillighetsregisteret skal ligge. For LNU sin del er heller ikke beliggenhet av stor betydning. 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.

Forslaget til finansiering er derimot 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. 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.

3. Kommentarer til arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen har hatt som mandat å utrede og vurdere hvordan et register kan bidra til 1) forenkling, 2) definere frivillighet, 3) vurdere forholdet til eksisterende registre og 4) vurdere de administrative og økonomiske konsekvensene av et register. LNUs medlemsorganisasjoner er skuffet over at arbeidsgruppen ikke har tatt hensyn til den tradisjonelle aktivitetsfrivilligheten i dette arbeidet.

Rapporten nevner flere ganger behovet for forenkling. Dette er et behov som gjelder både frivillig sektor selv og det offentlige. Det er etter vår mening ikke tatt hensyn til at forenkling innebærer svært ulike ting i ulike organisasjoner. Det frivillige Norge er avhengig av lokal aktivitet, og kjennetegnet ved denne typen aktivitet er små lokale lag hvor mesteparten av arbeidet gjøres på frivillig basis, inkludert det administrative arbeidet. Rapporten beskriver godt hvordan organisasjoner som allerede er tilknyttet Enhetsregisteret kan spare tid og penger, men er taus om hvilke behov resten av frivillighetssektoren har. I vedlegg 1 i rapporten presenteres en undersøkelse som viser at ca 60 % av alle frivillige organisasjoner tilhører gruppen "Færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte, under 50 000 i omsetning". Det er skuffende at arbeidsgruppen ikke har problematisert dette i diskusjonen om behovet og organiseringen av et frivillighetsregister. Resultatet er at for de fleste av LNUs organisasjoner vil frivillighetsregisteret slik det er formulert øke rapporteringsbyrden, ikke bidra til å forenkle det administrative arbeidet.

Arbeidsgruppen foreslår en vid definisjon av begrepet frivillighet, og argumenterer grundig for dette. Inkluderingen av AS og næringsdrivende stiftelser er interessant, men vi savner en diskusjon om konsekvensene hvis disse ikke inkluderes (som beskrevet over). LNU er også bekymret for at en vid definisjon av frivillighet i realiteten er en begrensning for mange tradisjonelle frivillige organisasjoner. Rapporten er et eksempel på hvordan diskusjonen og konklusjonen tilrettelegges den profesjonelle frivilligheten, mens den frivillige frivilligheten i liten grad inkluderes.

Forholdet til Enhetsregisteret er grundig omtalt i rapporten, men igjen savner LNU problemstillinger for de mange lokale lag som per i dag ikke er registrert i dette registeret. Det er synd at arbeidsgruppen ikke har oppfattet denne problematikken i sitt mandat. Følgene er at konklusjonen er gyldig for organisasjoner som allerede er registrert i Enhetsregisteret, mens de mange mindre organisasjonenes ekstraarbeid ikke omtales. Arbeidsgruppen ekskluderer derfor store deler av frivillig sektor i denne vurderingen.

Arbeidsgruppen har diskutert mulighetene for en offentlig finansiering av registeret, men landet på en finansieringsmodell hvor organisasjonene betaler. I tillegg til en svært kritisk holdning til den foreslåtte finansieringsordningen, vil LNU uttrykke skuffelse over at arbeidsgruppen ikke på noen måte problematiserer at organisasjonsform vil få vesentlig betydning for økonomisk belastning. LNU og Norges Idrettsforbund har tilknyttet til sammen nærmere 25 000 enheter. Utregningene i rapporten viser at arbeidsgruppen i utgangspunktet ikke har vurdert det som sannsynlig at alle disse vil registrere seg. Dersom momskompensasjon knyttes til registeret, betyr dette reduserte inntekter for denne gruppen. LNU stiller seg undrende til at et utvalg som nedsettes for å utrede et frivillighetsregister velger å ekskludere store deler av frivillig sektor i sine diskusjoner. Dette er slik vi oppfatter det ikke forenlig med verken gruppens mandat eller det politiske ønsket formulert i Soria Moria-erklæringen.

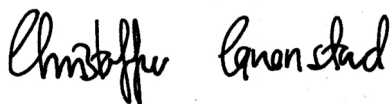
I arbeidsgruppens mandat står det at "arbeidet med en varig ordning for momskompensasjon for merverdiavgiftreformen i 2001 må ses i sammenheng med spørsmålet om et frivillighetsregister". Et frivillighetsregister har et perspektiv som favner bredere enn moms, men arbeidet med en varig momskompensasjonsordning er nært knyttet til behovet for et frivillighetsregister. LNU er overrasket over at arbeidsgruppen ikke drøfter hvordan registeret kan benyttes i denne sammenhengen, verken i selve teksten eller i et eventuelt vedlegg. Dersom det etableres en varig ordning for momskompensasjon, vil denne knyttes til frivillighetsregisteret, og kompensasjonen vil med stor sannsynlighet avhenge av en registrering i dette registeret. Dette gjør frivillighetsregisteret relevant og viktig for alle organisasjoner, og vil føre til at diskusjonen om rett/plikt til organisering ikke blir like relevant. Et frivillighetsregister som er tilgjengelig og nyttig for hele frivillig sektor blir derfor ekstra viktig.

4. Et frivillighetsregister for hele frivilligheten

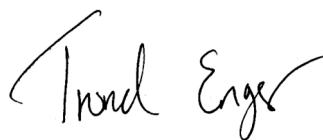
LNU er positiv til etableringen av et frivillighetsregister. Et verktøy som kan brukes av hele frivillig sektor må være enkelt å bruke, samtidig som det ivaretar hensynet til de større organisasjonene. Vi foreslår derfor en modell hvor mindre organisasjoner får mulighet til kun å registrere seg i frivillighetsregisteret, uavhengig av Enhetsregisteret. Denne rettigheten kan for eksempel knyttes til en forutsetning om maksimal omsetning på 50 000 kroner. Organisasjoner som kun står i frivillighetsregisteret vil få status som frivillig organisasjon, og andre juridiske rettigheter som for eksempel rett til frivilligorganisasjon-nummer og derav kontonummer. En modell som gjør det mulig for hele frivillig sektor å registrere seg vil bidra til at mange vil benytte registeret. Dette vil gi frivillighetsregisteret troverdighet, og legge til rett for at registeret kan ha en opplysningsbank- og politikkutformingsfunksjon, samt en legitimerings- og forskningsfunksjon som beskrevet i NOU 2006:15

Et register som forenkler og frigjør tid lokalt vil legge til rette for økt frivillig innsats og gjøre terskelen for å delta lavere. Dette bør være målet når det skal utarbeides en helhetlig frivillighetspolitikk slik Soria Moria-erklæringen beskriver. Dersom vi skal nå dette målet må mange av punktene i NOU 2006:15 vurderes på nytt. LNU og våre medlemsorganisasjoner bidrar gjerne med innspill og kommentarer i den prosessen.

Vennlig hilsen
Landsrådet for Norges
barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)



Christoffer Grønstad
Leder



Trond Enger
Generalsekretær