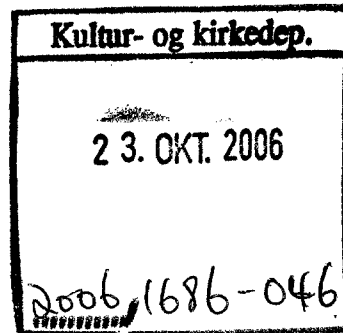


Kultur- og kirkedepartementet,
Postboks 8030 dep.,
0030 Oslo



Oslo, 20. oktober 2006

Opprettelsen av et frivillighetsregister

Høringssvar fra Actis – rusfeltets samarbeidsorgan

Actis ønsker et frivillighetsregister velkommen. Det er viktig å få et slikt register på plass både for å lette frivillige organisasjoners hverdag, muliggjøre bedre vilkår for disse og gi politikerne et godt verktøy til å utforme politikk for denne tredje sektor.

Det nedsatte utvalget har gjort et godt og grundig arbeid med inngående drøftelser av mange og innfløkte problemstillinger. Med enkelte viktige unntak slutter vi oss til utvalgets forslag og vurderinger.

Våre forslag, de viktigste punkter vi slutter oss til og der vi har avvikende synspunkter er oppsummert først i høringssvaret. Vi utdyper i liten grad de punkter vi slutter oss til i utvalgets utredning og forslag, men konsentrerer oss om å problematisere enkelte av forslagene og begrunne våre alternative synspunkter og forslag

Hovedsynspunkter i vårt høringssvar:

- Et frivillighetsregister må forankres i lov.
- Actis slutter seg til de mål som utvalget beskriver for et frivillighetsregister. Det er imidlertid viktig å vektlegge at hovedformålet må være å styrke frivilligheten og forenkle byråkrati omkring frivillighet. Vi oppfatter at utvalget vektlegger disse forhold og registerets legitimitet foran forskningsformålet registeret kan ha. Imidlertid synes vi utvalget i enkelte vurderinger legger mer vekt på det forskningsmessige og derfor konkluderer i konflikt med de øvrige målsetningene.
- Utvalgets påpekning av at inkludering i frivillighetsregisteret ikke automatisk sikrer tilskudd eller øvrige rettigheter (som fritak for merverdiavgift), og likeså at manglende registrering ikke automatisk utelukker noen fra tilskudd eller andre rettigheter, er en helt sentral forutsetning for et slikt register.
- Vi slutter oss til forslagene til hva en plikter å registrere om en velger å gjøre det og det som frivillig kan registreres i tillegg.
- Vi har forståelse for at utgangspunktet for å avgrense frivillighet er i knyttet til "ikke fortjenestebasert virksomhet". Vi mener imidlertid at en ikke kan se bort fra virksomheters formål ved vurdering av en virksomhets rett til registrering. At formålet bør være allmenntilgjengelig mener vi vil bidra til å redusere avgrensingsproblemer og misbruk av registeret.
- Actis slutter seg til at det kun er selvstendig rettssubjekt som kan registreres i frivillighetsregisteret.

- I hovedsak slutter Actis seg til forslaget til omfang av registeret, dvs. hvem det skal inkludere. Vi er imidlertid skeptiske til at aksjeselskap og næringsdrivende stiftelser skal kunne registreres og foreslår at dette utredes nærmere før en eventuell begrenset inkludering.
- Tilsvarende er vi, som utvalget, i tvil om næringslivets organisasjoner skal kunne registreres i registeret. I første omgang foreslår vi derfor også at disse utelates og at spørsmålet eventuelt utredes videre.
- Øvrige virksomheter som utvalget foreslår ikke skal kunne registreres tilslutter vi oss fullt ut til. Vi er særlig glade for den klare påpekning av at familiestiftelser og stiftelser som deler ut midler til "trengende" foreslås utelukket. Det er viktig at forskriften til loven blir like klar på disse punktene som i utvalgets utredning.
- Å registrere aktivitetsområde er en viktig funksjon til registeret og det er naturlig å ta utgangspunkt i John Hopkins klassifisering. Allikevel opplever frivillige organisasjoner at de faller mellom flere stoler her også. Å kunne registrere seg i flere kategorier er ikke en tilstrekkelig løsning av dette problemet. Det er derfor viktig at kategoriinndelingen gjennomgås og sendes på høring før registeret etableres.
- Actis vil understreke at lokale ledd som registrerer seg selv må få registreringen godkjent av sin moderorganisasjon dersom de påberoper seg å tilhøre en større organisasjon.
- Likeså må en organisasjon selv kunne registrere alle sine lokale ledd som i seg selv oppfyller kravene til registrering.
- Actis slutter seg helt til forslagets praktiske løsninger ved tilknytning til Enhetsregisteret og samordning av ulike registre slik at opplysninger kun skal registreres en gang.
- Vi slutter oss også til forslaget til finansiering av registeret og at oppslag i hovedsak skal være gratis. Vi forutsetter imidlertid at det virkelig blir slik at avgiften blir så lav at selv svært små lokale lag kan dekke den. Staten må derfor både i etableringsfasen og i den videre drift ha et økonomisk ansvar for registeret slik at registreringskostnadene ikke utvikler seg til en hindring for registrering.

Til selve lovutkastet har Actis følgende forslag (mer eller mindre konkret utformet):

Vi vil foreslå at " og har et allmennyttig formål" inngår i § 3, gjerne som siste del av 2. ledd: "Frivillig virksomhet er aktiviteter som ikke er fortjenestebasert og som har et allmennyttig formål."

Vi foreslår at det i § 3 legges til et punkt 3 som utelukker arbeidslivets organisasjoner.

Vi foreslår at punkt c) og d) i § 4 i utkastet til lov utgår. (Dermed utelukkes aksjeselskap og næringsdrivende stiftelser.)

Om nødvendig må det i § 6 inngå en formulering som sikrer at registrering av lokale ledd med et relasjonelt forhold til en større sammenslutning, godkjennes av hovedorganisasjonen.

Vi foreslår at det enten i § 12 eller 18, eller egen paragraf, tas inn bestemmelser om at virksomheter kan slettes om de etter godkjent registrering skulle bryte mot bestemmelsene i lovens § 3 eller 4.

Forslagene er nærmere begrunnet i høringssvaret.

Hvorfor et frivillighetsregister?

Utvalget beskriver meget godt formålet med et frivillighetsregister. En sentral motivasjon for frivillig sektor med å arbeide for et slikt register er naturlig nok 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. Dette er også godt beskrevet av utvalget.

Utvalget har også berørt ulemper med et register. Vi vil særlig peke på de uheldige virkninger det kan få på politikk utformingsområde om registeret blir brukt til å regulere, begrense eller styre frivilligheten ut fra for eksempel det offentliges interesser. Dette kan knytte seg til en utvikling der det frivillige i større grad blir leverandører av tjenester til det offentlige på det offentliges premisser. Både det forhold at utvalget drøfter dette og de praktiske forslagene de har fremmet knyttet til registreringsrett og hva som skal være pliktig å registrere, tror, og håper vi, vil medføre at denne faren er og blir minimal.

Forskningsformålet er også viktig, men vil på flere områder medføre, om det vektlegges for mye, en utforming av registeret som kan stå i motsetning til de andre formålene. Dette gjelder hvor omfattende registeret skal være, hvilke kategorier som blir akseptert innen registeret, og hva som skal registreres. Actis oppfatter utvalgets vektlegging, i sin presentasjon av formålene og andre sider ved forslagene, slik at utvalget, stort sett, prioriterer de øvrige formålene. Imidlertid kommer vi tilbake til spørsmål knyttet til forholdet mellom omfang, legitimitet og kategorisering, der vi opplever at utvalgets forslag etter vårt syn kan være farget for mye av hensynet til forskningens interesser.

Hva er frivillighet?

Å presist (juridisk) definere hva frivillighet er lar seg sannsynligvis ikke gjøre. Utvalget har rett i at begreper som ideell og allmennyttig er lite egnet i juridisk sammenheng. Allmennhetens 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.

Utvalget viser i en annen sammenheng til den oppramsing av aktuelle formål som inngår i stiftelsesloven. Det påpekes at opplistingen i den loven ikke er å forstå som dekkende, men som eksemplifiserende for de vanligste formålene for stiftelser. På samme måte må det kunne være for frivillighetsregisteret. Allmennyttig formål er en retningsgivende formulering som gjennom forskrift og de kategorier som vil bli ramset opp der, skulle gi eksempler som danner et godt grunnlag for en smidig praktisering.

Det er naturlig å spørre om det har noen hensikt å ha med en slik formulering i paragrafen som styrer hvem som har og ikke har rett til å registreres, dvs. i paragrafen i loven som kommer nærmest til å definere frivillighet. Har en slik åpen formulering noen praktisk betydning?

Actis mener at det er viktig at dette sentrale begrep i frivilligheten er et element i loven. Det gir et klart signal om hvilke virksomheter registeret er myntet på ut fra en alminnelig oppfatning av frivillighet.

Signaleffekten i forhold til misbruk av registeret er viktig. Det hindrer ikke i seg selv misbruk, men vil bidra, særlig i behandling av tvils- og grensetilfeller. Uten en slik formulering omkring virksomhetens formål kan vi ikke se at loven gir noe redskap til å utelukke virksomheter som balansere på grensen av lover omkring rasisme, pedofili eller økonomisk kriminalitet for å nevne noen aktuelle eksempler.

Virksomheter som er forbudt eller på ulike måter strider mot andre lover, vil selvsagt ikke bli inkludert, men det er som kjent ikke slik at rasistiske organisasjoner, pedofile sammenslutninger (Men and Boy Love Association) i sine formålsparagrafer eller lignende direkte uttrykker kriminelle intensjoner.

Det er selvsagt et problem at nynazistiske organisasjoner i enkelte tilfeller vanskelig kan utelukkes fra registeret ettersom det er lovlig politisk virksomhet. Et demokrati er jo kjennetegnet av hvordan det behandler grupperinger som er mot demokratiet, men det er en underskog her som vi anser det ville være svært uheldig å få inn i registeret og som vi bare tror kan utelukkes ut fra en vurdering av virksomhetens formål (klart eller indirekte uttrykt). Vi tror ikke et avslag i klagenemnda vil møte mye motbør i slike saker, eller være vanskelige å forstå for allmennheten. For registerets anseelse og legitimitet tror vi det er helt nødvendig og vanskelig å gjøre uten at allmennyttig formål eller lignende er med i lovteksten.

Et muligens minimalt problem er useriøse forsøk på registrering. Actis håper jo at registeret etter hvert vil innebære klare fordeler for og styrking av frivilligheten. Det vil derfor medføre en status og praktiske fordeler å være med i registeret. Ettersom menneskers oppfinnsomhet ofte i praksis viser seg nærmest å være uendelig, vil dette medføre at useriøse aktører vil forsøke å registrere seg ut fra ulike mål og også ut fra ren morskap. Det vil ikke være ønskelig at Donald Ducks forsvarsforbund med formålet å fremme interessene til angstbiterske plattfote ender med matrosdress skulle bli registrert, mens foreningen med formålet å fremme interessene og det sosiale samværet til samlere av Donald Duck er velkomne på linje med filatelister.

Det vil jo være et lite problem med slike "morsomme" foreninger i registeret i forhold til de som balanserer på kanten av loven, men det er jo ikke ønskelig ut fra registerets seriøsitet. At slike foreninger skulle oppnå rettigheter gjennom registeret er heller ikke noen umiddelbar fordel.

Konklusjon: En kan ikke ha en lov om frivillighet uten at det ideelle (gjerne definert som ikke fortjenestebasert – non-profit) og allmennyttig formål inngår.

Vi vil foreslå at " og har et allmennyttig formål" inngår i § 3, gjerne som siste del av 2. ledd: Frivillig virksomhet er aktiviteter som ikke er fortjenestebasert og som har et allmennyttig formål.

Det er også viktig, slik utvalget foreslår i lovutkastets § 3, å inkludere noen viktige formuleringer om hva som ikke er frivillighet. Actis slutter seg klart til de to foreslåtte punktene og de begrensninger dette medfører (som for eksempel knyttet til Den Norske Kirke, virksomheter som dekkes av lov om samvirkeforetak). Vi vil komme tilbake til vurderinger som kan medføre at unntakene bør være flere.

Hvem kan registrere seg?

Generelt

Utvalget har gjort et stort arbeid i vurderingen av hvem som skal omfattes av registeret. Langt på vei følger vi utvalgets resonnering og anbefalinger, men er usikker på om det i første omgang bør åpnes for en slik bred adgang til å registrere seg i frivillighetsregisteret som utvalget legger opp til.

Det er klart at det er vanskelige grenseoppganger. Grenseoppgangen mot økonomisk virksomhet er en av de viktigste. I og med at utvalget legger opp til at "ikke fortjenestebasert" skal være det mest sentrale kriteriet for å kunne registrere seg, ved siden av det mer tekniske kravet om at enheten skal være en "selvstendig juridisk person", er det naturlig at forholdet til økonomisk fortjeneste og hvordan virksomheten foretar utbetalinger blir sentral.

Utvalget diskuterer også om det har noen hensikt for visse typer enheter å være med i registeret. Selv om de påpeker at dette ikke klart er tilfelle for en rekke virksomheter, konkluderer de i liten grad med at det bør medføre at slike enheter ikke bør registreres i et frivillighetsregister. Virksomheter som i stor utstrekning ikke vil komme inn under ordninger for tilskudd, fritak fra merverdiavgift, registrering som lotteriverdig osv. som er en hensikt å fornekle ved registeret, vil ofte være virksomheter i grenselandet for frivilligheten. Ettersom en inkludering av virksomheter i grenselandet for frivillighet kan svekke

registerets legitimitet, vil det forhold at sentrale formål med registeret ikke vil omfatte disse også tale mot at de skal registreres.

Det kan virke som om utvalget har hatt som ledestjerne at ingen skal utelukkes fra å registreres uten at det er en tungveiende årsak knyttet til frivillighetsregisterets formål.

Legitimitet for registeret vil naturlig nok være knyttet til at det har en bredde, inkluderer de som bør være med. Det kan imidlertid også være slik at om registeret inneholder enheter som vanligvis ikke oppfattes som frivillig virksomhet, eller enheter som klart driver økonomisk virksomhet i hovedsak, men ikke utbetaler fortjeneste, vil også det kunne svekke registerets legitimitet.

Hensynet til at registeret bla. for forskningsformål i så stor grad som mulig skal ha med seg hele frivilligheten, forstått ut fra "ikke fortjenestebasert" virksomhet, kan virke som et framtreddende grunnlag for utvalgets anbefalinger. Ettersom vi mener at hensynet til forskning ikke må overskygge andre av formålene med registeret, er vi skeptiske til en slik vektlegging.

I større grad vil vi anbefale at der det er usikkerhet om grensdragningen, bør en lov om et frivillighetsregister, når det nå første gang etableres, være restriktivt. I denne omgang bør de som kan registreres utvilsomt være virksomheter som hører til tredje sektor.

Arbeidslivets organisasjoner

Utvalget uttrykker en forståelig tvil omkring inkluderinga av arbeidslivets organisasjoner, og ser ikke umiddelbart at det har noen hensikt å inkludere disse. De konkluderer imidlertid med at dette og andre forhold, i seg selv ikke kan være grunnlag for å ekskludere dem.

Actis er enige i at en rekke forhold som kan anføres mot at disse inkluderes ikke er holdbare (arbeider for medlemmenes interesser, er nært knyttet til politiske beslutningstagere med mer). Imidlertid synes vi at vektleggingen på at de inngår i Hopkins klassifisering ikke er vesentlig for å velge inkludering. Utvalget avviser at disse kan ekskluderes ut fra at hensikten for dem å være med kan være liten. Ettersom begrunnelsen for dette igjen er henvisning til andre formål ved registeret, er vi uenige. Vi kan ikke se at arbeidslivets organisasjoner er viktige for registeret verken ut fra politikkutformingsformål eller forskningsformålet. For politikkutformingen kan det være direkte uheldig om de skal inkluderes når det offentlige skal utforme en politikk for frivillighet. For forskningen antar vi at informasjon om disse organisasjonene er meget lett tilgjengelig.

Det er heller ikke drøftet at det er en forskjell mellom arbeidstager og arbeidsgiverorganisasjonene i det arbeidsgiverorganisasjonene faktisk er interesseorganisasjoner for fortjenestebasert virksomhet, dvs. privat sektor. Deres formål er å legge forholdene best mulig til rette for å sikre denne fortjenesten. I allmennheten har vi vanskelig for å tro at arbeidsgiverforeningene umiddelbart oppfattes som frivillig virksomhet. Selv om en del vil se dem som allmenntilgjengelig, er det like sannsynlig at de først og fremst sees som egeninteresserte! Deres medlemsvirksomheter hører klart til privat sektor. Det kan derfor bli en uheldig sammenblanding om disse skal kunne stå i et frivillighetsregister og være en del av tredje sektor. Det virker ulogisk at en interesseorganisasjon for privat sektor skal regnes som del av tredje sektor.

Actis forstår at det ville være vanskelig å utelukke arbeidsgiverorganisasjonene og inkludere arbeidstakerorganisasjonene, selv om de siste historisk ofte har hatt formål ut over den rent interessepolitiske. I nyere tid er dette muligens endret noe. En slik delvis inkludering vil også bli oppfattet som en politisk handling og kan derfor reflektere uheldig på registeret i en viktig etableringsfase. Vi vil derfor igjen vektlegge at det i tvilstilfeller velges å utelukke virksomheter fra registeret. Om en senere ønsker å vurdere dette, bør det skje etter en egen utredning og høring.

Vi foreslår på denne bakgrunn at det i § 3 legges til et punkt 3 som utelukker arbeidslivets organisasjoner. Vi er usikker på hvilken formulering som her vil være best, men anser det kun som et lovteknisk spørsmål som lett kan løses.

I utvalgets uredninger er det en rekke presiseringer som konkluderer med at ulike virksomheter ikke kan registreres. Alternativt kan arbeidslivets organisasjoner utelukkes i en vurdering i forskriftene.

Aksjeselskap og andre næringsdrivende virksomheter

Når utvalget har valgt å inkludere aksjeselskap og næringsdrivende stiftelser synes det i hovedsak å være fordi slike eksisterer innenfor eller i hovedsak i tilknytning til tradisjonell frivillig virksomhet. Utvalget legger vekt på at disse som oftest er virksomheter i tilknytning til den frivillige virksomheten, ikke den frivillige virksomheten i seg selv. I spesialmerknadene legger utvalget vekt på virksomheter som er helt uaktuelle for registrering som for eksempel ansvarlig selskap. Fire momenter taler mot dette: at de typisk driver økonomisk virksomhet, og inkludering derfor vil sprengte rammen for hva som kan anses som frivillig virksomhet; at ansvarlig selskap sjeldent forekommer i forbindelse med frivillighet, at inkludering vil kunne legge forholdene til rette for omgørelser og at det neppe er behov for at slike selskap skal kunne registrere seg.

Actis anser at tre av disse forhold i stor grad også gjelder for aksjeselskap og næringsdrivende stiftelser. I den grad det kan sies å være en forskjell mellom disse tre virksomhetstypene vil vi hevde at det først og fremst er gradsforskjeller, ikke prinsipielle forskjeller. Det fjerde punktet om forekomsten av virksomhetstypen i frivillig sektor blir da avgjørende for beslutningen om å foreslå dem inkludert.

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 utdeler 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. Sentralt blir da en vurdering av behovet. Det vil i noen grad, men ikke alene, avhenge av omfanget av slik virksomhet.

At inkludering kan svekke legitimiteten til registeret kan illustreres ved å peke på at helt parallelle virksomheter i privat eller offentlig sektor vil eksistere side om side og til dels konkurrere. At noen inkluderes og andre ekskluderes kan da virke uklart og forvirrende for offentligheten, uansett om det er klare kriterier for hvorfor noen er inkludert eller ikke, som kravet om at utdeling av overskudd kun skal gå til frivillighet.

For salgsvirksomhetene vil det i tillegg øke uklarhetene at virksomhet som er organisert for å gi medlemmer tilgang til rimeligere kvalitetsprodukter, som for eksempel sports og fritidsutstyr, kan være registrert i registeret, mens samvirkelag som i all hovedsak har det samme formålet, er (korrekt, mener vi) ekskludert fra registeret. Dette særlig fordi en del av salgsvirksomheten faktisk er helt tilgjengelig for allmennheten ved å konkurrere på det samme markedet som for eksempel sportsbutikker. At de som står i registeret utdeler overskuddet til den frivillige organisasjonen, og derfor kun indirekte til medlemmenes nytte, mens samvirkelagene deler ut noe direkte til medlemmene, tror vi lett vil oppfattes som en ubetydelig nyanse.

I utredningen synes vi det i for liten grad er drøftet omfanget av slik organisering og disse virksomhetenes behov for å kunne registrere seg. Vi har som nevnt avvist at hensynet til forskning er et tilstrekkelig grunnlag å inkludere dem.

I vedlegget fra Sivesind til utredningen finnes noe tall omkring frivilligheten, men ingen tall for omfanget av næringsvirksomhet. Antallet registrert i Foretaksregisteret kan kanskje gi en pekepinn. Da kan en anta at det dreier seg om færre enn 1000 enheter av forventede 60 000 registrerte enheter i registeret. At det vil være en liten andel i utgangspunktet kan jo brukes som argument både for og mot inkludering, men vi vil vektlegge at å åpne for næringsdrivende virksomheter vil kunne medføre at antallet vil øke.

Om virksomhetene selv vil ha noe nytte av å bli registrert ut over selve anerkjennelsen som frivillig organisasjon, vil derfor være avgjørende. Vi kan ikke se at utvalget har vist til slik nytte. Så langt vi kan se vil ikke slike enheter være berettiget til tilskudd fra noen av de tilskuddsordninger vi kjenner til for

frivillig sektor, eller den frivillige organisasjonen de er tilknyttet vil naturlig være søkeren. Videre vil de være uaktuelle for fritak fra merverdiavgift, eller komme inn under andre ordninger enn de som gjelder for frivilligheten (helse- eller kommunal sektor). Og de vil ikke være lotteriverdige i seg selv, det vil være moderorganisasjonen. Selv om deltakelse i frivillighetsregisteret ikke gir slike rettigheter og tilskudd bare ved at en er registrert legger vi, som nevnt, vekt på at omfagnet av registeret bør begrenses også ut fra hensyn til om virksomheter har noe vesentlig behov for å være registrert.

Det blir i denne sammenheng også et poeng at alle disse virksomhetene vil eller kommer til å være registrert i andre register som ikke vil være koblet til frivillighetsregisteret, som foretaksregisteret og det kommende stiftelsesregisteret.

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.

Vi foreslår derfor at punkt c) og d) i § 4 i utkastet til lov utgår.

Hvilke kategorier skal kunne inngå i registeret?

Utvalget foreslår at virksomhetens kategori skal være et obligatorisk punkt å registrere ved innmelding i registeret. Dette er vi enige i, men vi vil påpeke 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.

Vi forstår i hovedsak utvalgets begrunnelser for at en virksomhet ikke kan registrere seg i to eller flere kategorier. En omfattende registrering i mange kategorier, vil svekke registerets praktiske bruk og mulighetene til å bruke registeret for spesielle tildelinger, rettigheter osv.

Vår begrunnelse for at antallet registrerte kategorier bør begrenses er imidlertid først og fremst at registrering i mange kategorier vil medføre at det etableres nye kategorier eller underkategorier som i praksis måtte behandles som egne kategorier. Straks et visst antall organisasjoner har registrert seg i to like kategorier i systemet utgjør de en egen (under)kategori.

Nye kategorier vil imidlertid ikke løse alle problem. For en rekke ungdomsorganisasjoner for eksempel vil det være slik at de vil høre til en hovedkategori knyttet til aktivitet, arbeidsfelt eller lignende, men de har en felles målgruppe. Vi vil derfor ikke helt utelukke registrering i flere, men få, kategorier.

Å få fram frivillighetens kompleksitet vil ikke løses alene, verken ved å tillate registrering i flere (mange) kategorier eller ved at en forsøker å lage en uttømmende kategorisering. For å få en praktisk inndeling må en gjøre noe av begge deler; åpne for at det må opprettes flere kategorier enn i Hopkins modell og tillate at en virksomhet kan registrere seg i en hovedkategori og en eller noen få underkategorier.

Actis vil i det videre arbeide fremme forslag om at det opprettes en egen kategori for organisasjoner innen rusfeltet, enten det gjelder forebygging, behandling, integrering, ruspolitikk, avholdssak eller andre sosiale og/eller interesseorganisasjoner innen feltet.

Vi ser at dette behovet for flere kategorier også vil gjelde andre organisasjoner. Vi går ut fra at forskriftene til loven vil bli sendt på høring og anbefaler da at disse problemstillingene løses ved at en spesielt ber om innspill til kategoriinndeling og -registrering under denne høringen.

Små organisasjoner – lokale ledd.

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.

Vi vil også, i denne sammenheng, peke på at Sivesind i vedlegget til utredningen klart anbefaler at moderorganisasjoner må kunne registrere sine lokallag for at registeret skal omfatte store deler av den organiserte frivillighet.

Vi er usikre på om det er tilstrekkelig å ha i forskriften at en lokal organisasjon ikke kan registrere seg som del av en større sammenslutning, uten godkjenning fra moderorganisasjonen.

Om nødvendig må det eventuelt i § 6 inngå en formulering som sikrer at registrering av lokale ledd med et relasjonelt forhold til en større sammenslutning, godkjennes av hovedorganisasjonen.

Registeret må være åpent for (hovedsakelig i forskriften) at både lokale lag kan registrere seg selv (med underskrift av den som tenger for hovedorganisasjonen) eller at hovedorganisasjonen registrerer sine lokale ledd (med registrering av og underskrift fra en/noen som tegner for det lokale ledd).

Slettes fra registeret

På linje med andre lover på området (som enhetsregisterloven) foreslår utvalget kun sletting fra registeret på grunnlag av at en virksomhet opphører, eller at plikt til endring av opplysninger eller rapporteringsplikter til dette eller tilknyttede register ikke overholdes. I tillegg er det et krav at årsavgiften for registreringen betales.

Imidlertid tror vi, som nevnt, at virksomheter som ikke bør være i dette registeret vil se seg tjent med å bli registrert. Det vil ikke nødvendigvis være slik at registerfører umiddelbart vil se at de bør utelukkes. En virksomhet kan i ettertid vise seg å ikke være i tråd med de registrerte opplysningene, eller endres slik at registrering ikke er korrekt. Frivillighetsregisteret skiller seg noe ut fra de øvrige ved at det er "ikke fortjenestebasert" (og eventuelt "allmenntilgitt formål"), som er hovedkriterier for registrering, krav en virksomhet kan komme til å bryte mot.

Vi savner derfor 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.



Mark D. Chapman
kontorsjef